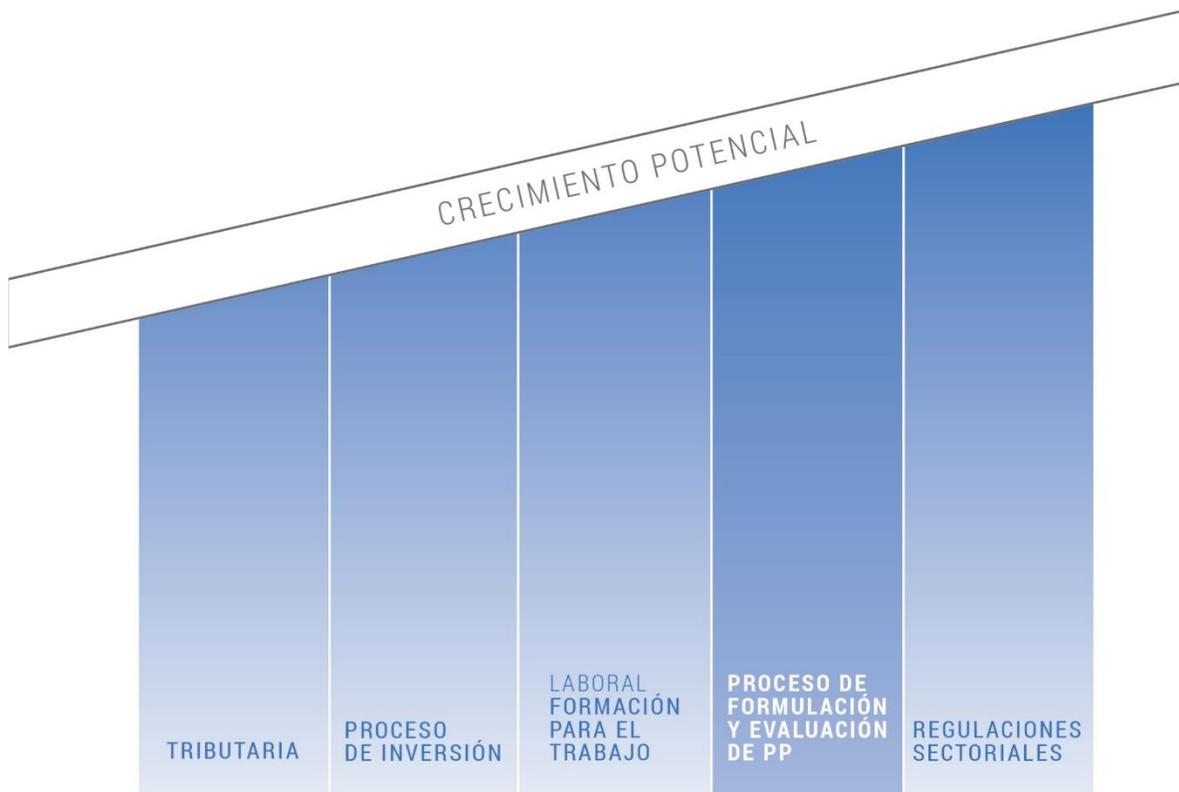


SJFJFA

FEBRERO 2019

Modernización del Estado
**REGULACIONES
E INSTITUCIONES**

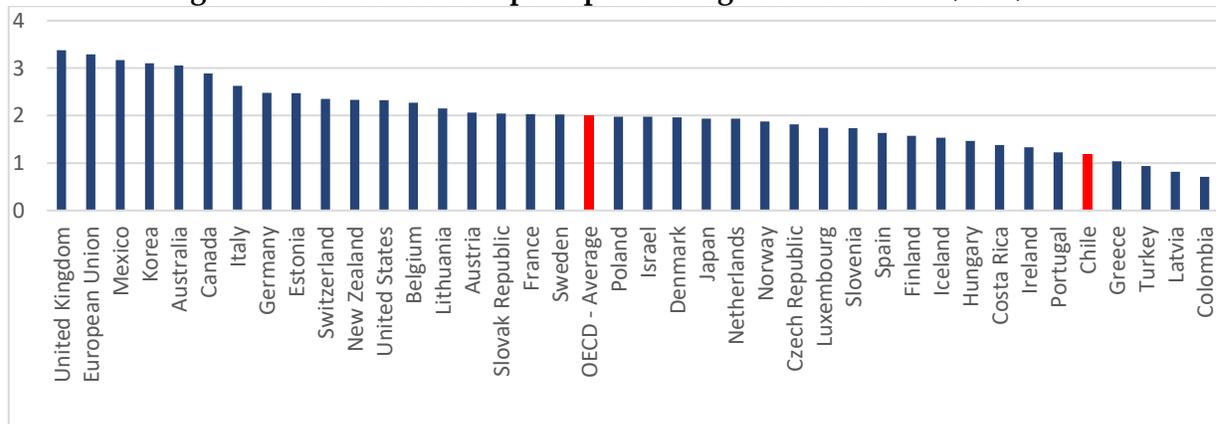


MODERNIZACIÓN DEL PROCESO DE FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

1. ANTECEDENTES

- El 6 de febrero de 2019 se publicó en el Diario Oficial la Ley N°21.137, acumulando nuestro país **492 nuevas leyes en los últimos 5 años**. Cada una, a su vez, considera la publicación de nuevos reglamentos, normativas y procedimientos.
- El **stock y flujo regulatorio son dos componentes esenciales que determinan las fortalezas y debilidades de un Estado**. En este ámbito Chile ostenta uno de los peores desempeños de la OCDE respecto a su política regulatoria, de sus procesos de evaluación de impacto regulatorio (RIA, por sus siglas en inglés), de participación de grupos de interés en la formulación de regulaciones y de su análisis *ex post*, tanto para regulaciones primarias como subordinadas (OCDE, 2018) (Figuras 1 y 2).

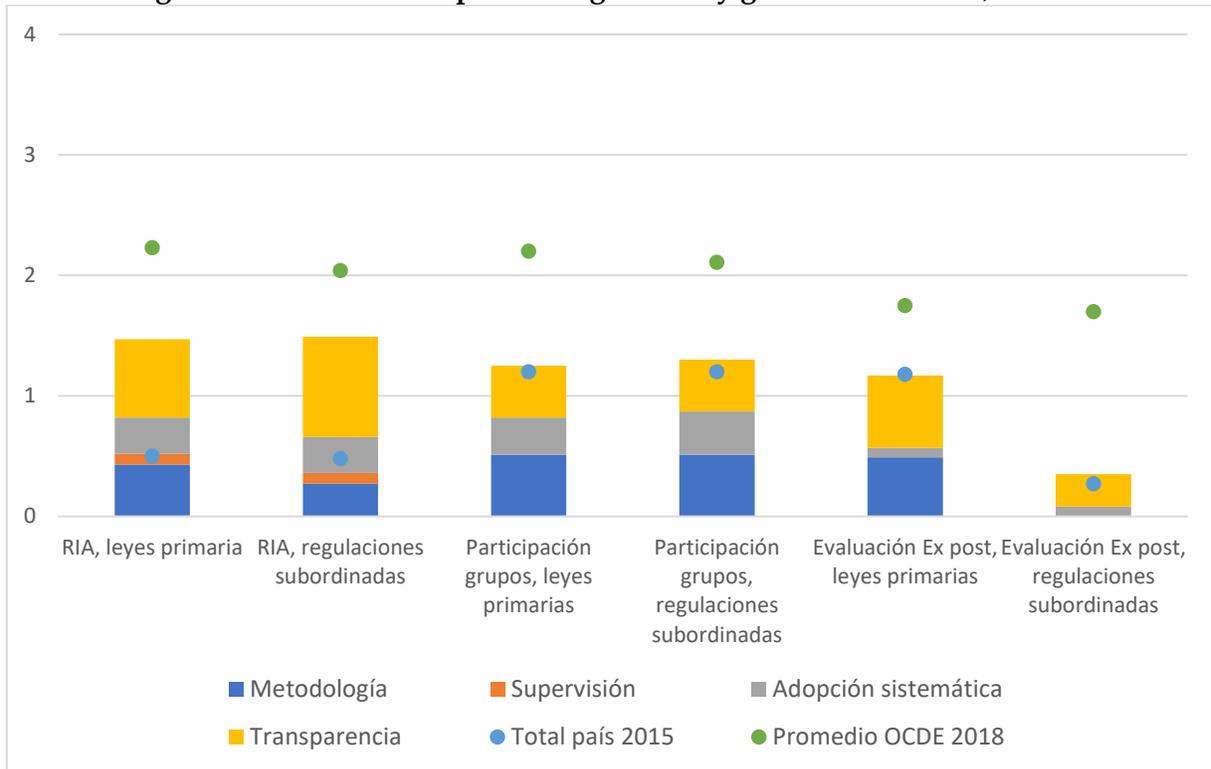
Figura 1. Promedio desempeño política regulatoria OCDE¹ (2017)



Fuente: Elaboración propia en base a datos OCDE

¹ Promedio desempeño en análisis *ex ante* (EIR), participación de grupos de interés en la formulación de regulaciones y análisis *ex post*; tanto para regulaciones primarias como subordinadas.

Figura 2. Indicadores de política regulatoria y gobernanza: Chile, 2018

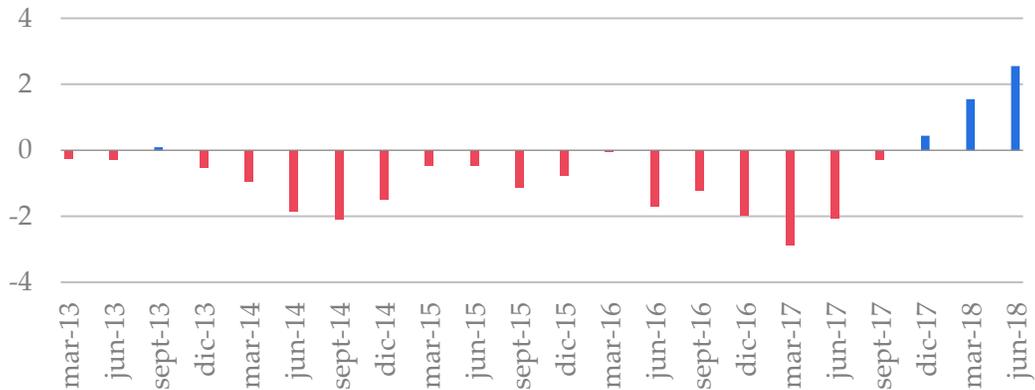


Fuente: Elaboración propia en base a datos OCDE

- La misma institución ha señalado la necesidad de que el país introduzca un **análisis sistemático de evaluación de impacto regulatorio**, que mejore la **participación de todas las partes interesadas** en el proceso de la elaboración y formulación de regulaciones (OCDE, 2018).
- La ausencia de estos procesos de revisión y evaluación evidencia que nuestro Estado carece de una institucionalidad moderna y eficaz de formulación y evaluación de impacto de políticas públicas, cuestión que redundará en leyes y regulaciones secundarias cuyo diseño y discusión no siempre están a la altura de lo que el país requiere, **dejando espacios para interpretaciones discrecionales o para la judicialización**, con evidentes costos para el país, su productividad y los procesos de inversión.
- Lo anterior toma mayor importancia en el contexto de una economía que **ha visto decaer su productividad de manera constante en los últimos años**, con los efectos que ello ha generado en la desaceleración del crecimiento económico de Chile (Figura 3 y 4). Y si bien según el último informe anual de productividad, el año 2018 rompió con la tendencia a la baja en la productividad total de factores, mostrando un crecimiento a 12 meses de 1,3% (Comisión Nacional de Productividad, 2019), el ranking elaborado por el Global Competitiveness Index del World Economic Forum para el período 2017-18 (Schwab et al, 2017), revela que dos de los factores más problemáticos en Chile para el

desarrollo de actividades productivas son la **ineficiencia provocada por la burocracia gubernamental y la inestabilidad de las políticas regulatorias** (Figura 5).

Figura 3. Productividad Total de Factores (variación % trimestral a 12 meses)



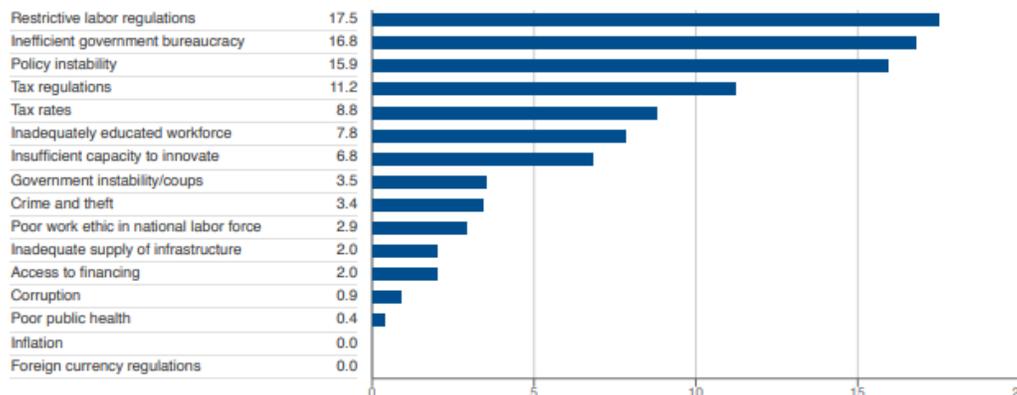
Fuente: Elaboración propia en base a datos CLAPES UC

Figura 4. Productividad Total de Factores (variación % a 12 meses)

Período	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2016	2017	2018
PTF Total	3,6%	1,1%	1,1%	-0,5%	-0,3%	-0,5%	-0,2%	1,3%
PTF s/Minería	3,7%	0,9%	2,3%	1,0%	0,6%	-0,2%	0,1%	2,3%
Industria	3,5%	0,9%	0,7%	-1,0%	-1,0%	-3,4%	0,6%	

Fuente: Elaboración propia en base a datos CNP

Figura 5. Principales problemáticas para hacer negocios en Chile



Fuente: Global Competitiveness Report 2017-2018, World Economic Forum

- Los usuarios de la regulación se ven normalmente enfrentados a **incertidumbres en los criterios con que las autoridades del Estado adoptan sus decisiones**, particularmente

cuando éstos responden a la subjetividad de sus funcionarios, a la lógica política de representatividad de mayorías circunstanciales, a una racionalidad técnica de aplicación de ley o a criterios de justicia material.

- Resulta necesario, entonces, que en los procesos de generación de regulaciones se cuente con **más y mejor información**, especialmente respecto de los **impactos regulatorios de nuevas normativas**, permitiendo que tanto el poder Ejecutivo como el Legislativo desarrollen las capacidades necesarias para institucionalizar marcos regulatorios bien diseñados, con menos espacios de indefinición y con una mejor base empírica y metodológica en cuanto a su impacto, identificando costos y beneficios en los sectores públicos y privados.
- La experiencia exitosa de países como Australia, Reino Unido, México, Canadá y Nueva Zelanda y las recomendaciones de la OCDE y APEC, respaldan la necesidad de **crear una metodología que normalice el proceso de generación del flujo normativo a través de análisis de costo-beneficio e impacto *ex ante***, a establecer indicadores de seguimiento, líneas de base y períodos de revisión para dicho flujo, y a realizar una **evaluación *ex post* de regulaciones primarias y secundarias**.
- Para esos efectos, se debe constituir una institucionalidad consagrada por ley, permanente y autónoma que desarrolle, verifique y aplique dicha metodología, y que garantice la generación de capacidades en los órganos del Estado a cargo de realizar las evaluaciones de impacto regulatorio *ex ante*, y el acceso oportuno a datos y estadísticas de otros cuerpos gubernamentales.

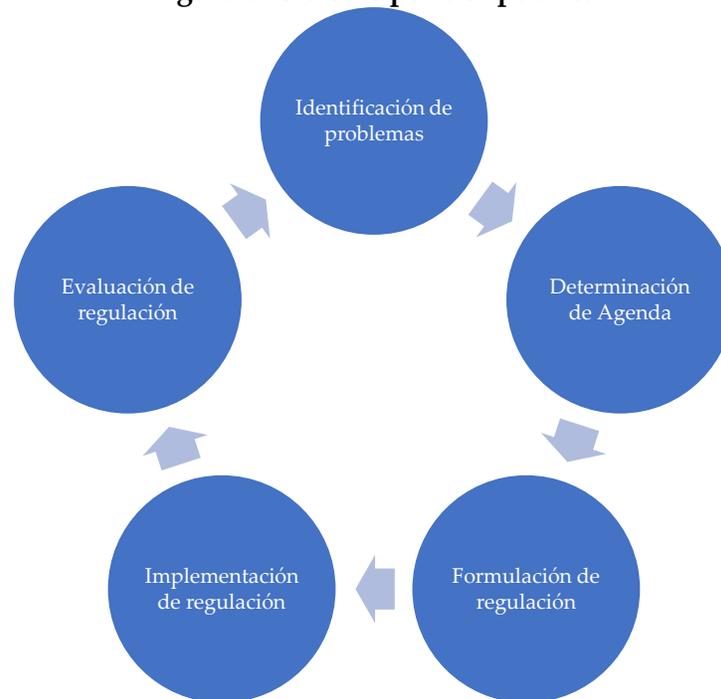
1.1 Proceso de generación y flujo regulatorio

- El proceso de revisión y evaluación de las regulaciones debiera estar inserto en un **ciclo más amplio de generación de política pública**, el cual se ilustra en la figura 6. Este ciclo regulatorio refleja un proceso dinámico, continuo y multidimensional (Althaus, Bridgman y Davis, 2010). Si bien este ciclo teórico es una simplificación de un proceso complejo y no lineal, resulta una guía útil de las etapas necesarias para la generación de políticas públicas de calidad y coherentes.
- El ciclo comienza con la **identificación de problemáticas** que requieren la intervención o regulación del Estado por medio de una política pública. Una vez que el problema se ha identificado, el gobierno define su agenda de política pública, es decir, **fija una posición y ruta** de cómo abordará los problemas identificados. Posteriormente, la etapa de **formulación de política pública** contempla evaluar todas las posibles alternativas de solución, considerando su factibilidad e impactos potenciales. Cuando se determina la mejor alternativa, se **diseña la regulación**, lo que requiere de iteraciones y la participación de distintos grupos. A continuación, en la **etapa de implementación** de la regulación, ésta comienza a ser aplicada, para lo cual se requiere contar con las

capacidades de gestión necesarias para su cumplimiento; así como haber logrado un diseño adecuado en las etapas anteriores.

- Por último, una vez implementada, se **evalúa el desempeño de la regulación** de acuerdo a parámetros predefinidos para retroalimentarla, mejorarla y recolectar información útil en el desarrollo de otras regulaciones.

Figura 6. Ciclo de política pública



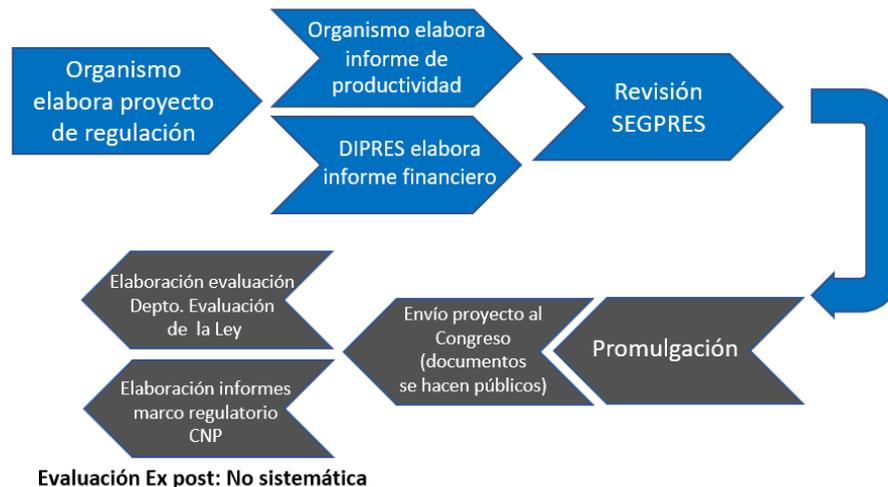
Fuente: SOFOFA

- Respecto de la formulación y evaluación de políticas públicas, representada en la segunda mitad del proceso que muestra la figura 6, algunos países la han institucionalizado y sistematizado. **Chile aún está lejos de sistematizar un ciclo de generación de política pública**, aunque se ha avanzado en un proceso de diseño regulatorio para aquellas iniciativas que provengan de los ministerios del área económica.
- La figura 7 ilustra el proceso de formulación de políticas públicas que opera actualmente en Chile, **cuyo alcance es reducido dado que solo aplica a las regulaciones con impactos económicos y en las decisiones de los agentes, por lo que únicamente están mandatados a realizarlos los ministerios del área económica**². En este proceso, las

² Los ministerios señalados por el instructivo presidencial son: Ministerio de Hacienda, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, Ministerio de Minería y Ministerio de Energía.

evaluaciones *ex ante* son las únicas que deben realizarse de forma sistemática, y solo se enfocan en productividad e impacto presupuestario fiscal; por lo que no corresponde a un verdadero proceso de RIA.

Figura 7: Proceso de formulación y supervisión regulatoria Chile



Fuente: OCDE, 2018

1.2. Institucionalidad de política regulatoria

- Los procesos de revisión y evaluación regulatoria requieren contar con institucionalidades estables que implementen, coordinen, supervisen y aseguren la calidad de las políticas públicas.
- Existen, no obstante, distintas alternativas para institucionalizar órganos, servicios, agencias, ministerios, comisiones, oficinas u otras entidades que velen por la evaluación de la política regulatoria. En un extremo, pueden establecerse órganos permanentes especializados que centralicen la ejecución y supervisión del procedimiento de creación y evaluación regulatoria, y en otro la institucionalidad puede estar atomizada y distribuida en distintas reparticiones públicas. Entre ambos extremos, existen múltiples alternativas que permiten distribuir determinadas etapas o funciones del proceso de generación y evaluación de la calidad regulatoria entre distintos órganos públicos coordinados y articulados por una entidad que asegure el buen funcionamiento de cada etapa del proceso de formulación y supervisión regulatoria.
- La figura 8 presenta la ubicación de las funciones relacionadas a la **supervisión de la política regulatoria** en el caso de Chile, la cual deja en evidencia la falta de responsables de los procesos esenciales de la evaluación de las regulaciones y, por lo tanto, la carencia de una institucionalidad consolidada y permanente en el país.

Figura 8. Localización funciones de supervisión regulatoria Chile

Funciones de supervisión regulatoria	Centro de gobierno	Ministerio de Finanzas, economía o Tesorería	Ministerio de Justicia	Otros ministerios	Cuerpos no departamentales	Parlamento	Fiscalía general	Institución de auditoría superior	Área de poder judicial
Control de calidad de RIA									
Control de calidad de participación de grupos									
Control de calidad de evaluación Ex post									
Identificación de áreas donde la regulación se puede hacer más efectiva						x			
Mejora sistemática de la política regulatoria						x			
Coordinación de la política regulatoria	x								
Orientación, asesoría y apoyo									
Revisión de calidad legal								x	x

Fuente: OCDE, 2018

2 BENCHMARK INTERNACIONAL

- La gran mayoría de los países de la OCDE han adoptado **institucionalidades específicas para promover reformas regulatorias o asegurar la calidad de las políticas públicas**, para lo cual crean órganos públicos de apoyo para su implementación. En este aspecto, Chile presenta una brecha importante, por lo que es fundamental avanzar en lineamientos que aseguren un **estándar de calidad en el proceso de formulación de políticas públicas**.
- Sin embargo, solo una minoría de los países de la OCDE contempla procesos y uso de herramientas de mejora regulatoria para leyes iniciadas por el parlamento, estando éstas en general enfocadas solo en las iniciativas provenientes del poder ejecutivo.
- A continuación, se presenta una breve explicación de los **3 aspectos principales que definen la calidad de la regulación** y el desempeño de los países OCDE en cada uno de ellos, según el último informe elaborado por la OCDE (2018). Posteriormente, se compara el estado actual de los países de la OCDE mejor evaluados y referentes en estos aspectos.

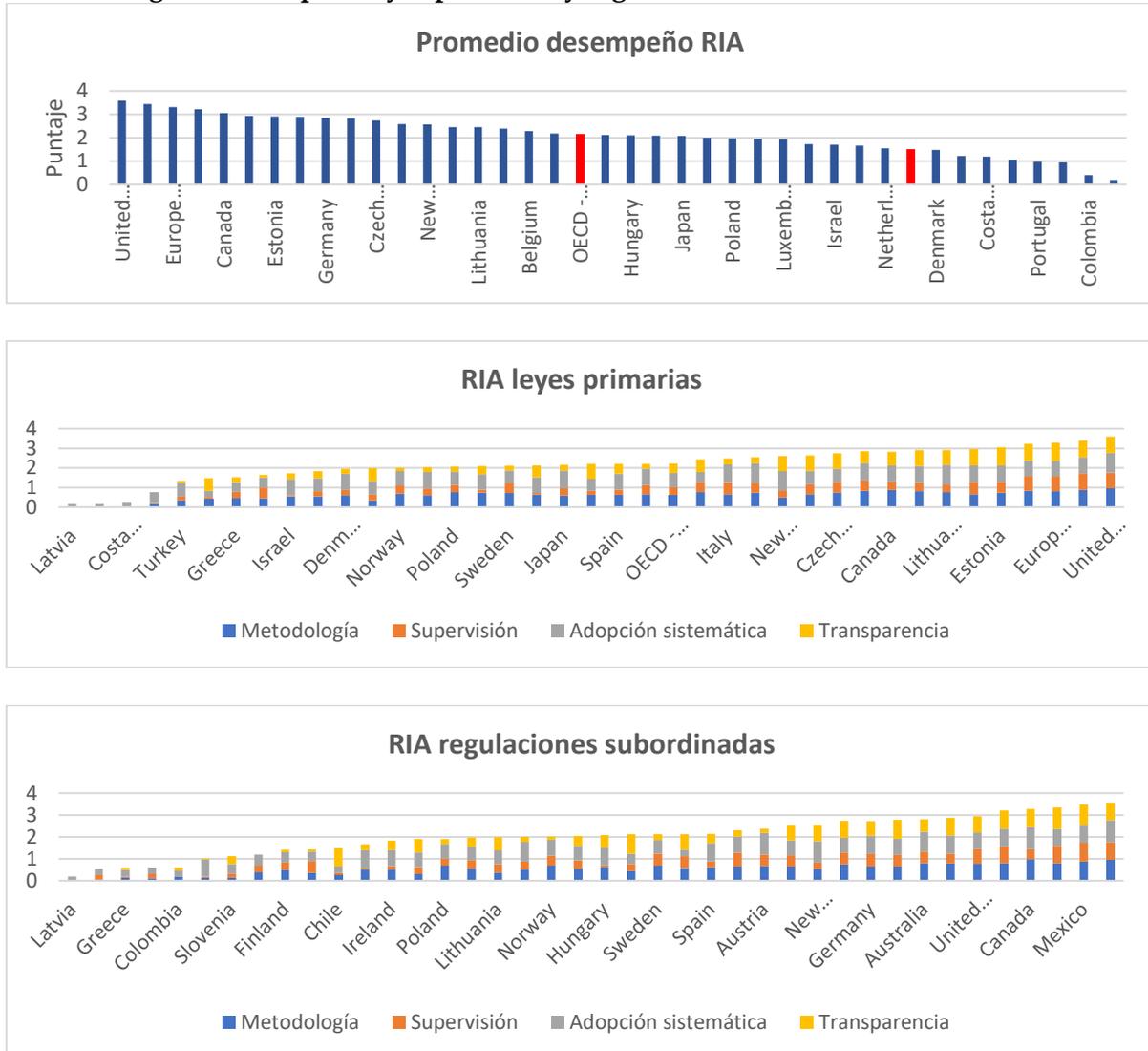
2.1 Principales aspectos que definen la calidad del proceso de formulación de regulación

2.1.1 Evaluación *ex ante*

- El RIA es una herramienta de gestión que tiene como objetivo tanto **mejorar la eficiencia legal y económica, como la eficacia de la regulación**, a través del análisis crítico de los impactos y consecuencias de una serie de alternativas. Un buen sistema de RIA permite **ilustrar los trade-off entre distintas propuestas**, mostrando la eficiencia y efectos distributivos de las regulaciones, además de **reducir el riesgo de fracaso**.
- Actualmente, el RIA es requerido en casi todos los países de la OCDE para el desarrollo de leyes primarias y regulaciones subordinadas. Sin embargo, comparando los hallazgos del año 2017 respecto a la misma evaluación efectuada el año 2014, menos países exigen llevar a cabo RIA para todas sus regulaciones, **restringiendo su aplicabilidad en forma proporcional a la envergadura de la propuesta de regulación**.
- Los tipos de impacto que se evalúan con más frecuencia al comparar países son los **impactos económicos, ambientales, en el sector público y en el presupuesto**. El análisis de impactos sociales (desigualdad, pobreza), son los menos evaluados comparativamente. En 29 países de la OCDE, también se evalúa el impacto de nuevas regulaciones en el **desarrollo de la innovación**.
- **Chile es uno de los países con peor desempeño de la OCDE en la utilización de RIA**, especialmente por su bajo nivel de adopción sistemática de las evaluaciones. Los países

que obtienen mejor desempeño son Reino Unido, México, Corea del Sur, Canadá y Estados Unidos (OCDE, 2018) (Figura 9).

Figura 9. RIA para leyes primarias y regulaciones subordinadas (2017)



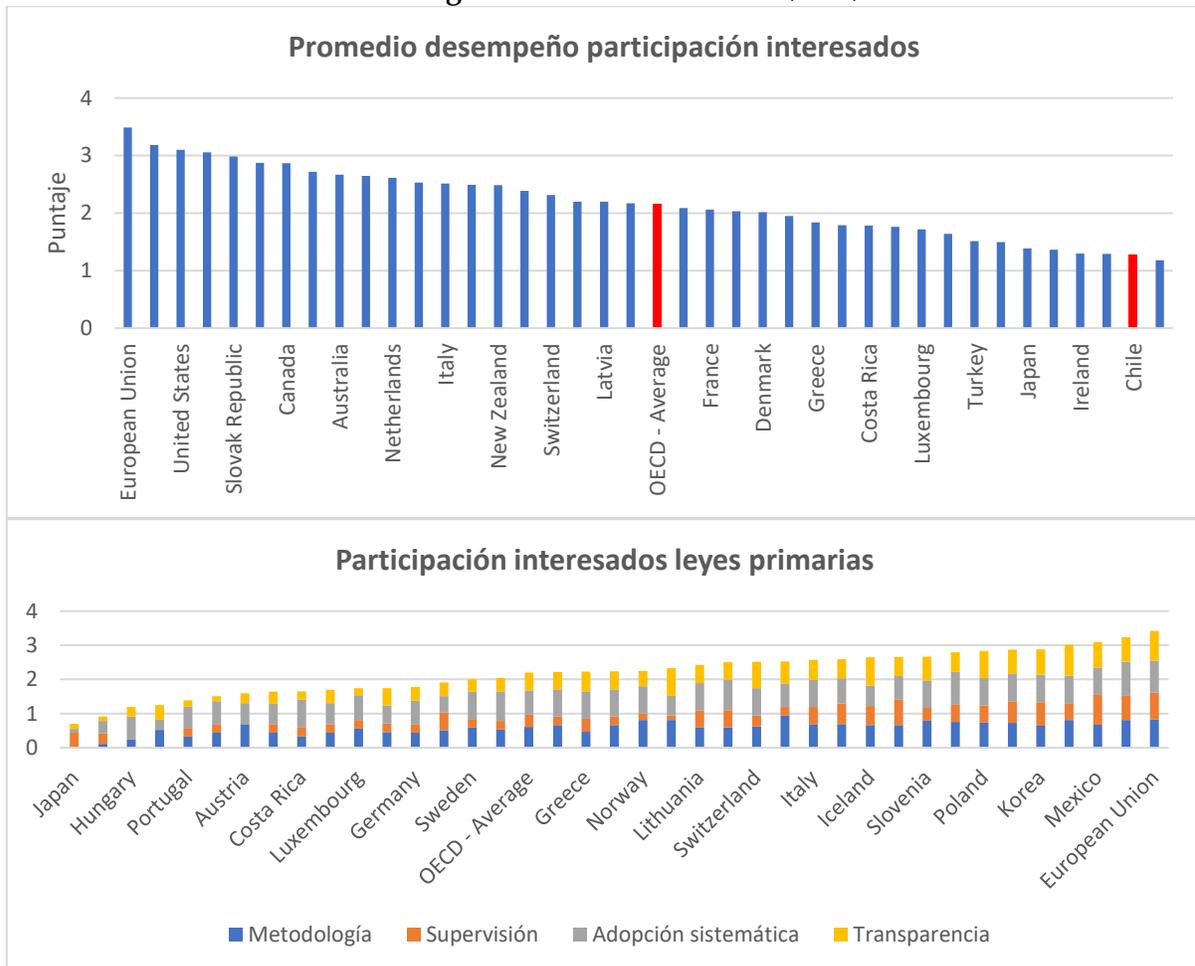
Fuente: Elaboración propia en base a datos OCDE (2018)

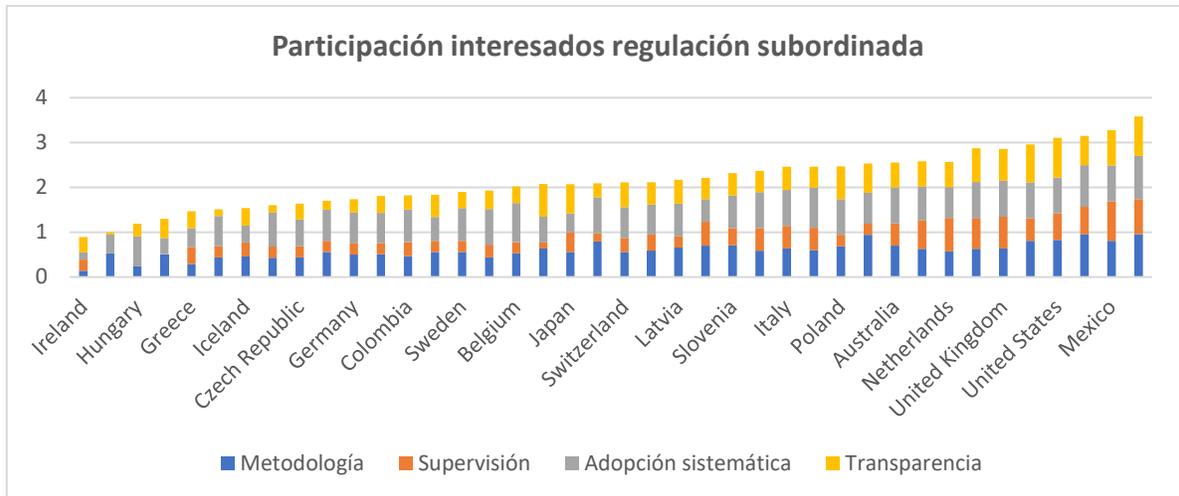
2.1.2 Participación de grupos de interés

- Otro aspecto fundamental para mejorar el diseño de las regulaciones es **considerar la participación de grupos de interés, regulados o usuarios de la regulación** en su formulación. Dentro de estos grupos se encuentran los ciudadanos, comunidades, sector empresarial, consumidores, trabajadores, sector público, organizaciones sin fines de lucro y socios comerciales, entre otros.

- La OCDE recomienda consolidar esta práctica pues **facilita el cumplimiento de las regulaciones, aumenta la confianza pública y permite obtener insumos valiosos sobre potenciales impactos** y sobre cómo hacer una implementación efectiva de las regulaciones. Los procesos de consulta son efectivos **siempre y cuando existan garantías de que la información entregada ha sido realmente considerada en las decisiones** y el regulador entrega retroalimentación sobre la participación de los grupos.
- **Todos los países de la OCDE llevan a cabo algún tipo de consulta con grupos de interés**, variando en la calidad de su metodología, transparencia, supervisión y adopción sistemática.
- Chile se encuentra entre los países peores evaluados de la OCDE en esta materia, especialmente porque **no existe ningún tipo de supervisión ni control de calidad de los procesos**. Por otro lado, los países con mejor desempeño son México, Estados Unidos, Reino Unido y Eslovaquia (figura 10).

Figura 10. Participación de interesados en el desarrollo de leyes primarias y regulaciones subordinadas (2017)



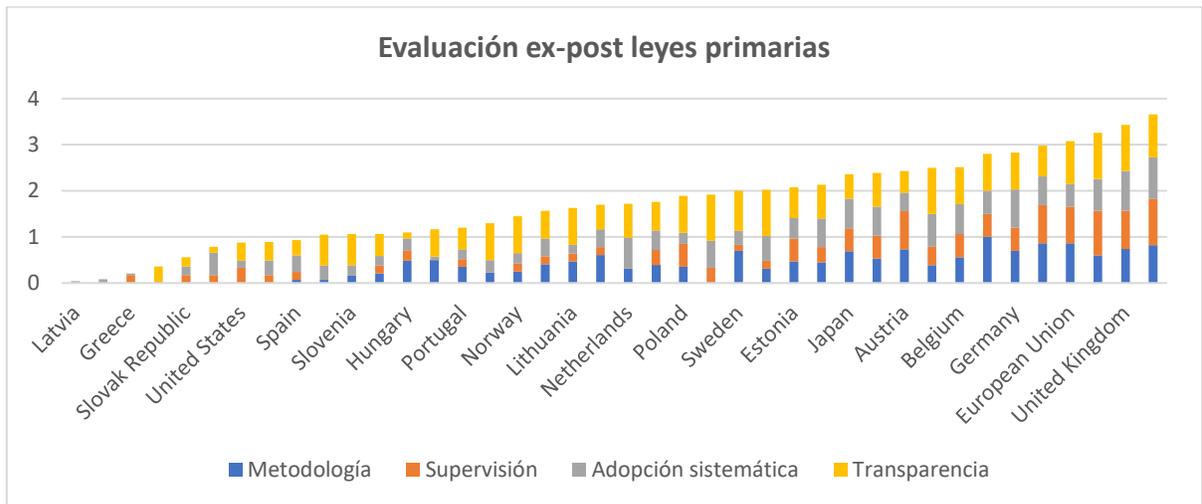
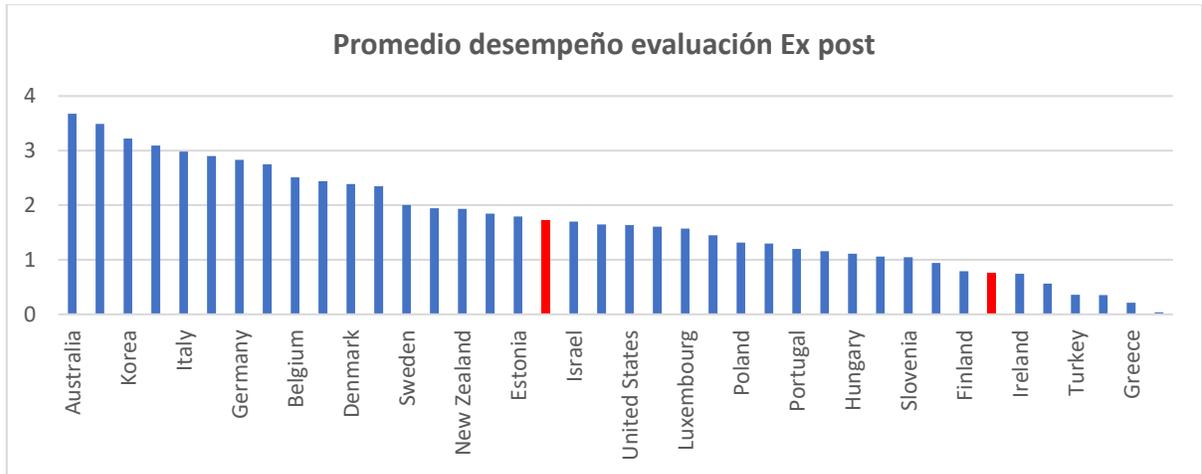


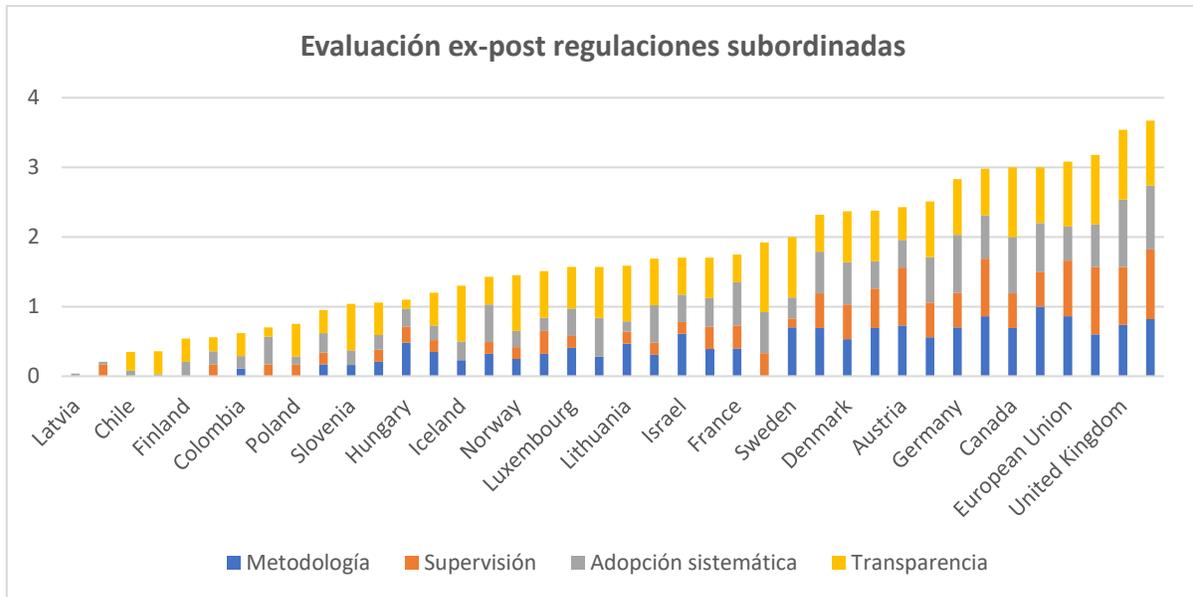
Fuente: Elaboración propia en base a datos OCDE (2018)

2.1.3 Evaluación *ex post*

- La evaluación *ex post* tiene como objetivo **conocer los efectos que la regulación ha tenido en la práctica y asegurar que todas las regulaciones siguen cumpliendo la función para la cual fueron creadas**. Esto considerando que su relevancia y pertinencia varía según los cambios que van experimentando los países en los ámbitos económicos, tecnológicos, valóricos y de comportamiento. La evaluación *ex post* contribuye además a la **creación de mejores regulaciones futuras**.
- La evaluación debe analizar la efectividad de la regulación para cumplir sus objetivos en base a un **análisis de costo beneficio**.
- La evaluación *ex post* es la menos desarrollada por los países de la OCDE, a pesar de su enorme potencial. Solo en un tercio de estos países es obligatoria, y en general únicamente para cierto tipo de regulaciones. Los países que mejor se desempeñan en la aplicación de evaluaciones *ex post* son Australia, Reino Unido, Italia y México (Figura 11).

Figura 11. Evaluación ex post para revisión de leyes primarias y regulaciones subordinadas





Fuente: Elaboración propia en base a datos OCDE (2018)

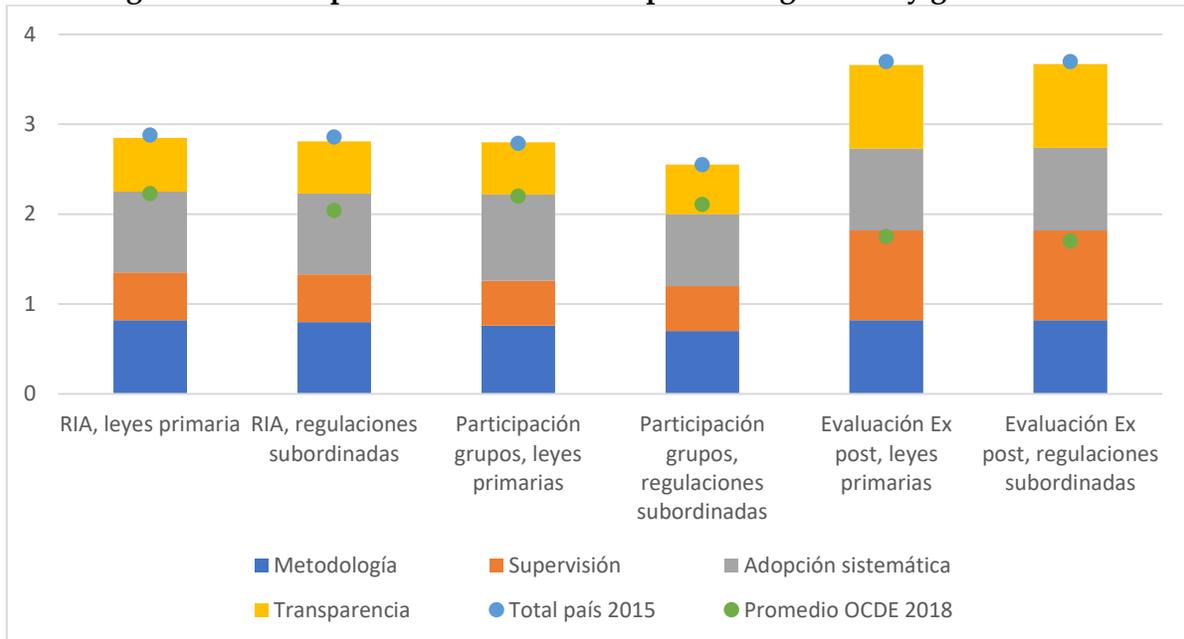
- A continuación, se describe en mayor profundidad el funcionamiento de la institucionalidad de calidad regulatoria en países seleccionados por su buen desempeño, todos los cuales muestran aprendizajes a considerar para nuestro país.

2.2 Benchmark de Política Regulatoria

2.2.1 **Australia**

- Australia presenta uno de los mejores desempeños en los indicadores de **calidad de política pública** y **gobernanza** de la OCDE (figura 12), por lo que es considerado como uno de los casos de éxito y ejemplo de buenas prácticas a seguir en la materia.

Figura 12. Desempeño en indicadores de política regulatoria y gobernanza



Fuente: Elaboración propia en base a datos OCDE (2018)

- En Australia, **todos los proyectos de ley elaborados por el Gabinete o provenientes del ejecutivo y que tengan un impacto sustancial en la economía, o que afecten a un número importante de empresas, organizaciones comunitarias o personas, deben preparar una “Regulatory Impact Statement” (RIS)**, previa confirmación del *Preliminary Assessment*. Lo mismo para aquellas con altos costos administrativos y de *compliance*.
- Los elementos centrales que incluyen los RIS en Australia son:
 - Realización de consultas, detallando sus objetivos, métodos, tiempos y conclusiones, y en las cuales deben participar un amplio rango de grupos de interés.
 - Análisis de costo-beneficio, cuya pauta metodológica es entregada por el gobierno. Específicamente, se evalúan los costos incurridos por: (i) grandes empresas, (ii) mipymes, (iii) consumidores, (iv) comunidad, (v) medio ambiente y (vi) gobierno. Los costos de cumplimiento que implica una propuesta deben ser evaluados a través de una herramienta de apoyo del gobierno llamada “*Regulatory Burden Measure*”.
- Para **incentivar la reducción de regulación innecesaria**, en Australia el **desempeño de los funcionarios públicos de alto rango está asociado a lograr reducir el costo de las regulaciones**. Específicamente, los indicadores de desempeño son:

- Alivianar el peso regulatorio;
 - Comunicación con entidades reguladas;
 - Acciones proporcionadas y basadas en riesgos por parte de los reguladores;
 - Mejora de procedimientos de cumplimiento y monitoreo;
 - Transparencia y mejora continua de reguladores.
- Además de los procesos de consultas requeridos para la elaboración de los RIS, **las revisiones *ex post* también deben considerar la participación de grupos de interés y usuarios de la regulación para evaluar sus impactos.** Por otro lado, dado que uno de los indicadores de desempeño de los funcionarios de alto rango es la comunicación con los grupos interesados, **se incentiva en general la participación de éstos** en el proceso previo a cambios de políticas, prácticas o estándares de servicios públicos ofrecidos.
 - Las instancias y mecanismos de participación pueden ser *ad hoc*, pero también **existen instancias periódicas**, como en el caso de los Ministerial Advisory Councils (grupo de expertos que representan distintos sectores de la sociedad) y **grupos de reforma regulatoria encabezados por la industria.**
 - Todas las agencias gubernamentales deben llevar a cabo una revisión *ex post* denominada *Post-Implementation Review* (PIR) en los siguientes casos: a) cambios regulatorios que tienen grandes impactos en la economía, b) cambios regulatorios o nuevas regulaciones que no cuentan con un RIS por motivos excepcionales, c) regulaciones en que el análisis presentado en el RIS diverge en cierto grado de lo que se considera la “mejor práctica”.
 - Un PIR debe señalar el problema original y objetivos de la regulación, proveer evidencia de los impactos de la regulación, analizar dichos impactos, presentar hallazgos de los procesos de consultas asociados e indicar conclusiones generales. Las conclusiones deben señalar, basándose en evidencia, **si la regulación es adecuada para los objetivos que fue creada, y qué tan efectiva y eficiente es en alcanzar dichos objetivos.**
 - La figura 13 muestra el ciclo regulatorio que guía los procesos y funciones del diseño, formulación y evaluación de políticas públicas en Australia. Por su parte, la figura 14 representa los pasos del proceso de formulación y revisión regulatoria.

Figura 13. Ciclo regulatorio Australia



Fuente: Elaboración propia en base a Althaus et al (2010)

Figura 14. Proceso de formulación y supervisión regulatoria Australia



Fuente: Elaboración propia

- En cuanto a la estructura institucional que articula este procedimiento, a continuación, se listan los principales órganos con sus respectivos roles:

- **Regulatory Reform Unit:** Cada ministerio cuenta con una unidad que guía el portafolio de reforma regulatoria y es responsable del progreso de la implementación de la agenda de desregulación. El jefe de unidad es responsable de evaluar las RIS formuladas en su ministerio en primera instancia.
 - **Whole of Government Deregulation Policy team:** responsable del mejoramiento continuo del gobierno en términos generales.
 - **Office of Best Practice Regulation:** unidad del *Department of the Prime Minister and Cabinet*, encargada de promover el desarrollo de mejores regulaciones. Es responsable de evaluar si una propuesta requiere una RIS, la calidad de las RIS presentada y prestar apoyo a las agencias públicas en su elaboración. Asimismo, es la encargada de publicar las guías metodológicas y los requisitos para la elaboración de la RIS.
 - **Office of the Parliamentary Counsel:** Entidad independiente responsable de revisar la calidad legal de las regulaciones.
 - **Senate Standing Committee for the Scrutiny of Bills y Senate Standing Committee on Regulations and Ordinances:** revisan la calidad legal de las leyes primarias y regulaciones subordinadas respectivamente.
 - **Productivity Commission: órgano asesor, que se dedica a conducir estudios sobre políticas públicas y regulaciones que tienen impacto sobre el desempeño económico y el bienestar.** Institución independiente en su operación en tanto realiza sus propias investigaciones y análisis y cuenta con presupuesto propio y staff permanente. Sin embargo, el gobierno determina en gran parte su programa de trabajo y formalmente reporta al Ministro de Finanzas (Treasurer) y al Parlamento.
- La figura 15 indica en dónde se localizan las diversas funciones de supervisión regulatoria.

Figura 15. Localización funciones de supervisión regulatoria Australia

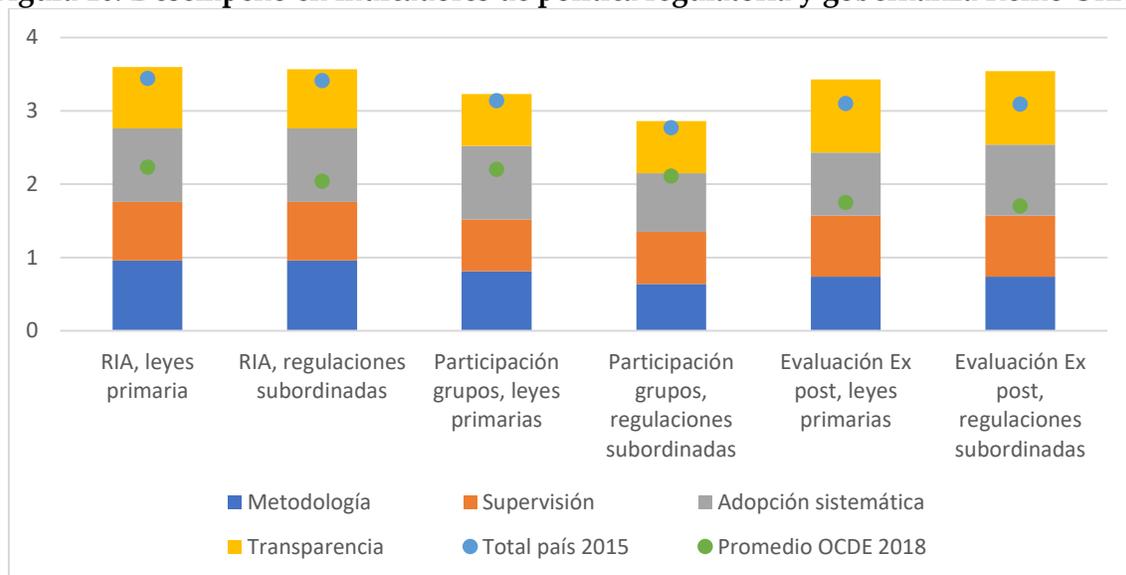
Funciones de supervisión regulatoria	Centro de gobierno	Ministerio de Finanzas, economía o Tesorería	Ministerio de Justicia	Otros ministerios	Cuerpos no departamentales	Parlamento	Fiscalía general	Institución de auditoría superior	Área de poder judicial
Control de calidad de RIA	x								
Control de calidad de participación de grupos	x								
Control de calidad de evaluación Ex post	x								
Identificación de áreas donde la regulación se puede hacer más efectiva					x				
Mejora sistemática de la política regulatoria	x				x				
Coordinación de la política regulatoria	x								
Orientación, asesoría y apoyo	x								
Revisión de calidad legal				x					

Fuente: Elaboración propia en base a datos OCDE (2018)

2.3 Reino Unido

- La figura 16 muestra el desempeño de Reino Unido en los indicadores de política regulatoria y gobernanza de la OCDE, donde alcanza muy buenos resultados en todos los ámbitos evaluados, y lleva la delantera en cuanto a política regulatoria.

Figura 16. Desempeño en indicadores de política regulatoria y gobernanza Reino Unido



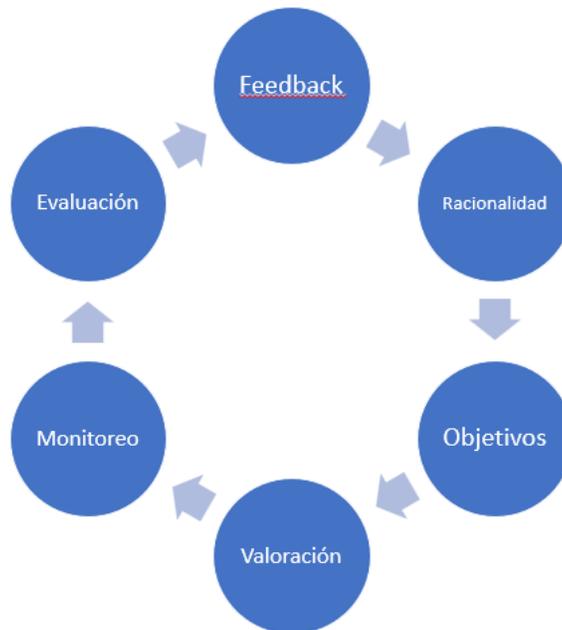
Fuente: Elaboración propia en base a datos OCDE (2018)

- El proceso de RIA (denominado "IA") se encuentra bajo la supervisión del *Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform* y se enfoca en análisis de costo-beneficio. **Todas las iniciativas de legislación, órdenes ejecutivas y autorregulaciones provenientes de las agencias gubernamentales están sujetas a evaluación.**

- Metodológicamente, una IA tiene una etapa preliminar en dónde se señala el problema a regular, se fijan objetivos y se desarrollan opciones de políticas (regulatorias y no regulatorias). **Dichas opciones deben ser evaluadas de manera informal a través de consultas a los distintos grupos de interés** (quienes comentan sobre los supuestos y evidencias utilizados en el análisis), y estimaciones aproximadas de costos y beneficios. En la fase final de la IA se debe elaborar un análisis costo-beneficio (CBA) detallado de la opción seleccionada. Además del análisis de costos y beneficios, se pueden incluir otros sistemas de evaluación de impacto. Los métodos utilizados para las IA son guiados por diferentes pautas publicadas por el gobierno.
- **Los proyectos de ley de desregulación y aquellas que tienen un bajo costo pueden optar a un proceso de evaluación más rápido y simple** llamado “*Regulatory Triage Assessment*”, en los que no se lleva a cabo un RIA preliminar.
- **Las agencias gubernamentales deben realizar evaluaciones *ex post* de sus regulaciones de forma periódica** (PIR por sus siglas en inglés), a menos que se cumplan ciertos requisitos bajo los cuales no es necesario llevar a cabo la evaluación. El principal criterio que determina la necesidad de realizar la evaluación es **la magnitud del impacto económico que implica para el sector empresarial**. En general se deben realizar cada 5 años.
- Una PIR debe utilizar evidencia recogida del monitoreo de la regulación para evaluar la efectividad de la medida en cumplir el objetivo para la que fue creada. Se debe señalar la magnitud en que los impactos identificados en la IA efectivamente ocurrieron, e indicar y explicar cualquier otro efecto no esperado de la regulación. Desde el comienzo de la elaboración de la regulación, se debe planificar cómo y de qué elementos se hará monitoreo y evaluación; que servirán de insumos para la realización de las PIRs. El gobierno pone a disposición de los agentes regulatorios una plantilla de PIR que guía la evaluación para facilitar su trabajo, aunque su uso no es obligatorio.
- **Todas las regulaciones en desarrollo incorporan procesos de consulta**. Se han implementado algunos mecanismos vía web para recoger la información de grupos de interés de manera más fácil y accesible.
- Una medida concreta para reducir el stock de regulación del Reino Unido fue el “*Red Tape Challenge*”, lanzado en 2011, con el cual de **manera colaborativa con el mundo privado y la sociedad civil se identificaron regulaciones que debían ser abolidas para potenciar el crecimiento**.
- Además, el año 2013 comenzó a operar en el Reino Unido un sistema de gestión regulatoria en que **se deben eliminar dos regulaciones por cada nueva regulación que se desea** agregar al actual stock regulatorio, actualmente aumentando el objetivo a “*one-in-three-out*”.

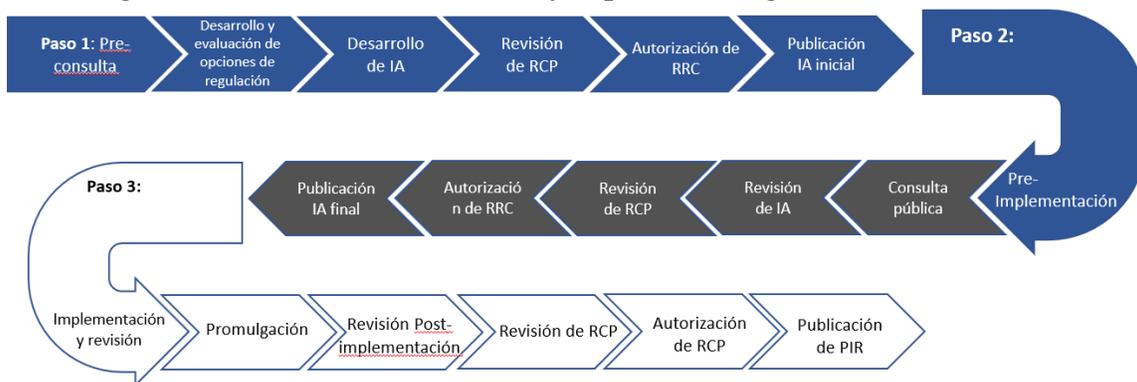
- La figura 17 indica el ciclo regulatorio que guía los procesos y funciones del diseño, formulación y evaluación de políticas públicas. Por su parte, la figura 18 describe los pasos del proceso de formulación y revisión regulatoria previamente señalados.

Figura 17. Ciclo regulatorio Reino Unido



Fuente: Elaboración propia en base a *Department for Business, Energy and Industrial Strategy* (2018)

Figura 18. Proceso de formulación y supervisión regulatoria Reino Unido



Fuente: Elaboración propia en base a *Department for Business, Energy and Industrial Strategy* (2018)

- En cuanto a su estructura institucional, a continuación se listan los principales órganos que intervienen en el procedimiento de evaluación con sus respectivos roles:

- Cada ministerio tiene una unidad de “mejores regulaciones” y una unidad económica, la cual apoya el proceso de CBA.
 - **Better Regulation Executive (BRE):**
 - Es una unidad dentro del *Department for Business, Energy and Industrial Strategy*.
 - Tiene la responsabilidad de promover la agenda de mejores regulaciones del gobierno y entrega guías y apoyo a los distintos departamentos.
 - **National Audit Office:** se encarga de medir la efectividad del marco regulatorio como un todo, llevando a cabo estudios sobre la relación calidad-precio.
 - **Reducing Regulation Cabinet sub-Committee (RRC):** supervisa la política gubernamental en temas de mejora regulatoria. Toda medida regulatoria requiere la aprobación del RRC antes de proceder con el resto del proceso.
 - **Regulatory Policy Committee (RPC):**
 - Institución independiente, financiada por el *Department for Business, Energy and Industrial Strategy*.
 - Su objetivo es evaluar de manera independiente la evidencia, análisis y estimaciones que apoya las propuestas de regulación y desregulación para asegurar que las decisiones de política pública se sustenten en procesos robustos y basados en evidencia.
- La figura 19 indica dónde se localizan las diversas funciones de supervisión regulatoria.

Figura 19. Localización funciones de supervisión regulatoria Reino Unido

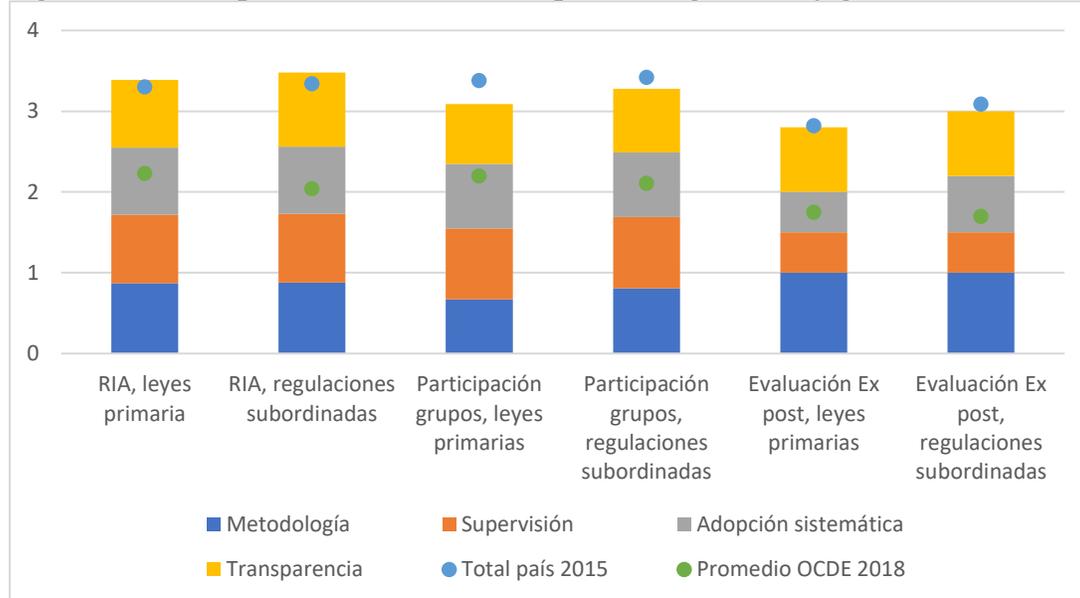
Funciones de supervisión regulatoria	Centro de gobierno	Ministerio de Finanzas, economía o Tesorería	Ministerio de justicia	Otros ministerios	Cuerpos no departamentales	Parlamento	Fiscalía general	Institución de auditoría superior	Área de poder judicial
Control de calidad de RIA					x				
Control de calidad de participación de grupos									
Control de calidad de evaluación Ex post					x				
Identificación de áreas donde la regulación se puede hacer más efectiva				x	x				
Mejora sistemática de la política regulatoria				x	x			x	
Coordinación de la política regulatoria				x					
Orientación, asesoría y apoyo	x			x	x				
Revisión de calidad legal	x				x	x			

Fuente: Elaboración propia en base a datos OCDE (2018)

2.4 México

- La figura 20 muestra el desempeño de México en los indicadores de política regulatoria y gobernanza de la OCDE. El país se destaca especialmente por los **procesos de participación de grupos de interés en la formulación de regulaciones**.

Figura 20. Desempeño en indicadores de política regulatoria y gobernanza México



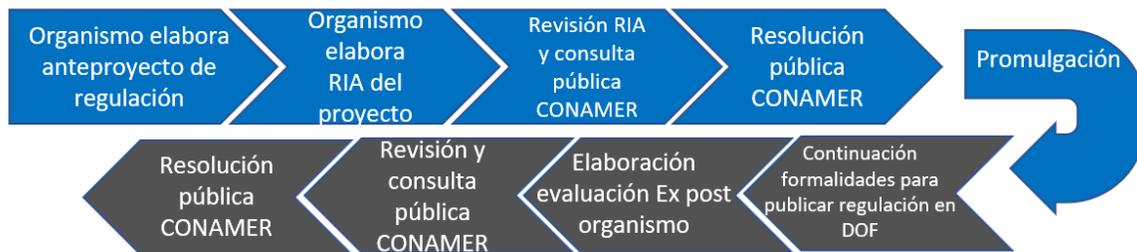
Fuente: Elaboración propia en base a datos OCDE (2018)

- Los **procesos de RIA y consultas públicas son obligatorios para todos los proyectos regulatorios provenientes del ejecutivo**. Los RIA deben contener los siguientes elementos: a) Definición del problema y objetivos generales de la regulación, b) Identificación de las posibles alternativas a la regulación, c) Impacto de la regulación, d) cumplimiento y aplicación de la propuesta, e) evaluación de la propuesta, f) consulta pública. Los aspectos evaluados son competencia, riesgo, comercio internacional y derechos del consumidor.
- Dependiendo de las características de los proyectos regulatorios, existen 4 tipos de RIA:
 - Alto impacto potencial
 - Impacto potencial moderado
 - Actualización periódica: En casos que se pretende modificar disposiciones que por su naturaleza deben actualizarse periódicamente, sin imponer obligaciones adicionales a las ya existentes
 - Emergencia: Para la emisión de regulación de emergencia
- En 2018, se publicó una nueva ley general de mejores regulaciones que establece el Sistema Nacional de Mejor Regulación, y que especifica las responsabilidades de cuerpos autónomos y gobiernos estatales y municipales. De acuerdo con esta ley, la

evaluación *ex post* también pasa a ser obligatoria para los proyectos regulatorios provenientes del ejecutivo, definiéndose además lineamientos generales para implementar la práctica de evaluación.

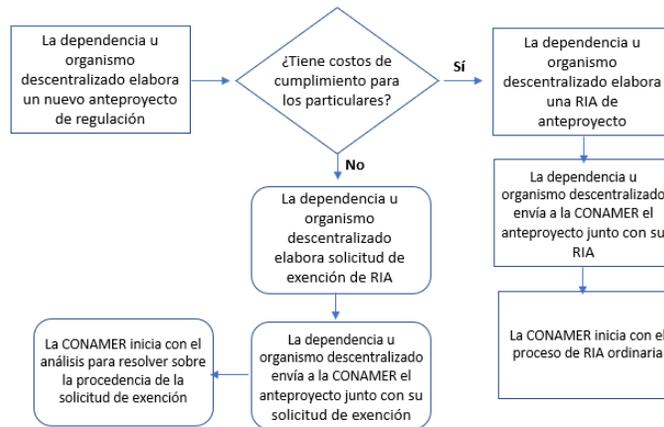
- Aunque anteriormente las evaluaciones *ex post* solo se realizaban para ciertas regulaciones seleccionadas, estas prácticas ya alcanzaban un buen desempeño y reconocimiento internacional. En términos generales, el análisis debe incluir: a) objetivos de la regulación, b) problema inicial y su estado actual, c) Estadísticas actualizadas, d) alternativas factibles a la regulación, e) manifestación de impacto de la regulación, f) análisis costo-beneficio, g) consulta pública, h) oportunidades de mejora.
- Cabe destacar que **todos los informes utilizados en la evaluación de las regulaciones son públicos**, desde que se ingresa la RIA al sistema. De esta forma, los grupos de interés pueden colaborar en todas las etapas del proceso.
- La figura 21 es un diagrama que describe todos los pasos del proceso de formulación y revisión regulatoria, y las figuras 22 y 23 presentan el proceso en detalle de evaluación *ex ante*.

Figura 21. Proceso de formulación y supervisión regulatoria



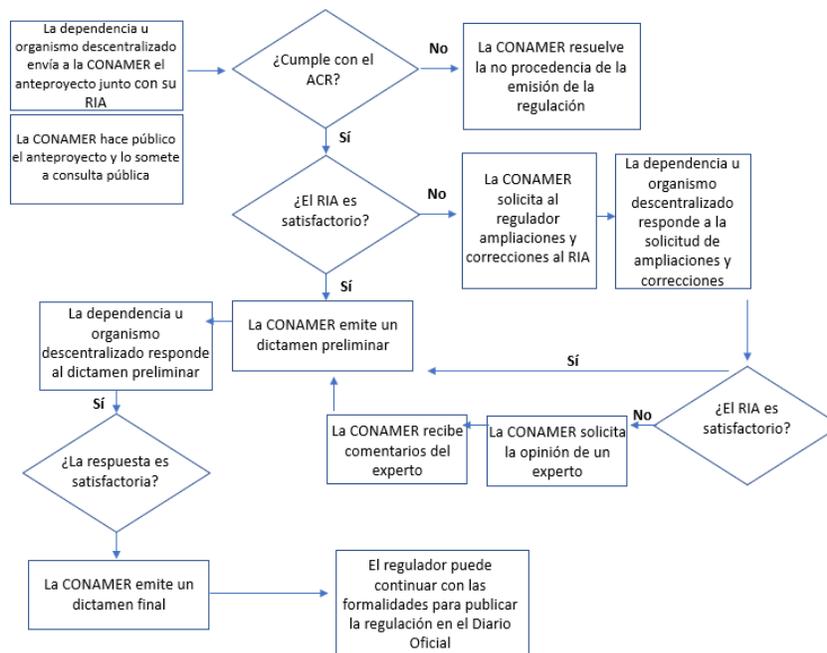
Fuente: Elaboración propia en base a Manual MIR (2010) y OCDE (2018)

Figura 22. Rutas de anteproyecto de regulación



Fuente: Elaboración propia en base a Manual MIR (2010)

Figura 23. Proceso de dictaminación de anteproyectos con costos



Fuente: Elaboración propia en base a OCDE (2013)

- Respecto de su institucionalidad, a continuación, se listan los principales órganos que intervienen en el procedimiento de evaluación con sus respectivos roles:

- **Oficina General de Estándares:** Perteneciente al Ministerio de Economía, responsable de supervisar el desarrollo de proyectos regulatorios técnicos y de estándares desarrollados por ministerios y agencias estatales; asegurando la consideración o adopción de estándares y prácticas internacionales. Una vez que los proyectos de regulación técnicos y estándares son revisados por la Oficina General de Estándares; deben someterse al proceso de EIR supervisado por CONAMER.
- **CONAMER:** Cuerpo descentralizado del Ministerio de Economía con autonomía técnica y operacional, pero jerárquicamente subordinado al ministerio. La ley general de mejores regulaciones establece las atribuciones y mandato del CONAMER; el cual es promover la transparencia en el desarrollo y aplicación de las regulaciones y la simplificación de procesos; asegurando que éstos generen beneficios que más que compensen los costos. Algunas de las funciones centrales de la CONAMER para alcanzar un marco regulatorio de alta calidad son evaluar los proyectos de ley a través de AIR, supervisar los procesos de consulta pública de los proyectos de ley, coordinar y monitorear la agenda de planificación regulatoria y promover programas de simplificación y revisión del stock regulatorio existentes.
- La figura 24 indica dónde se localizan las diversas funciones de supervisión regulatoria.

Figura 24. Localización funciones de supervisión regulatoria México

Funciones de supervisión regulatoria	Centro de gobierno	Ministerio de Finanzas, economía o Tesorería	Ministerio de justicia	Otros ministerios	Cuerpos no departamentales	Parlamento	Fiscalía general	Institución de auditoría superior	Área de poder judicial
Control de calidad de RIA		x							
Control de calidad de participación de grupos		x							
Control de calidad de evaluación Ex post		x							
Identificación de áreas donde la regulación se puede hacer más efectiva		x							
Mejora sistemática de la política regulatoria		x							
Coordinación de la política regulatoria		x							
Orientación, asesoría y apoyo		x							
Revisión de calidad legal	x	x							*

Fuente: Elaboración propia en base a datos OCDE (2018)

3 EVALUACIÓN REGULATORIA EN CHILE

- En nuestro país actualmente **no existe una institucionalidad específica encargada de la calidad de las normativas que se suman al stock regulatorio vigente**, ya sea de proyectos de ley o bien de reglamentos, decretos, resoluciones, guías e instructivos.
- Existen, no obstante, algunos procedimientos administrativos institucionalizados con distintos grados de permanencia, que han generado capacidades específicas de RIA en la administración pública a través de los **Informes de Productividad e Informes Financieros**.
- Asimismo, existen también órganos y procedimientos radicados en algunos Ministerios y servicios públicos en forma atomizada y sin vinculación recíproca, que han avanzado individualmente en la incorporación de mecanismos de evaluación regulatoria en sus procesos de formulación de políticas públicas. Destacan entre ellos (i) los Informes Financieros de Dirección de Presupuesto (DIPRES) del Ministerio de Hacienda, (ii) la evaluación de Rentabilidad Social (RS) del Ministerio de Desarrollo Social, (iii) los Informes de Productividad de los Ministerios Económicos, (iv) el Estatuto PYME del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, (v) el Análisis General del Impacto Económico y Social (AGIES) del Ministerio del Medio Ambiente, (vi) los informes normativos y estudios de la Comisión de Mercado Financiero (CMF), y (vi) más recientemente los mandatos y auto-mandatos de la Comisión Nacional de Productividad (CNP), todas las cuales revisaremos a continuación.

3.1. Informes de Productividad

- El año 2016 un instructivo mandató a los ministerios económicos para que acompañasen todos aquellos proyectos de ley que ingresaren al Congreso Nacional y que involucrasen aspectos regulatorios, de evaluaciones *ex ante* que se les llamó “informes de productividad”, y tenían como objetivo **analizar los efectos esperados de la nueva regulación en la productividad del país**, además de ser coherentes con los informes financieros de la DIPRES.
- De acuerdo con este instructivo presidencial, se entiende que **las materias que deben ser objeto de informes de productividad son aquellas que modifiquen incentivos o comportamientos en la economía**, siendo por tanto su evaluación obligatoria solo para los ministerios del área económica³, salvo dos excepciones: la ley de reajuste del sector público y la ley de Presupuesto.

³ Los ministerios señalados por el instructivo presidencial son: Ministerio de Hacienda, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, Ministerio de Minería y Ministerio de Energía.

- Metodológicamente, **es el mismo ministerio que lidera la preparación de la nueva regulación el encargado de elaborar el Informe de Productividad**, pudiendo para ello apoyarse en sus servicios relacionados y en el Ministerio de Economía. Sin embargo, la responsabilidad final recae en el ministerio patrocinante, quien debe garantizar la calidad de la información presentada. Una vez preparado el informe, éste debe ser firmado por el ministro de la respectiva cartera para enviarlo al Ministerio Secretaría General de la Presidencia y posteriormente al Congreso.
- La implementación de estos informes en Chile siguió, entre otras, las recomendaciones iniciales de la OCDE propuestas en el marco del 2016 *Regulatory Policy Review*. Entre dichas propuestas destacan:
 - La implementación del RIA en una etapa temprana del proceso de toma de decisión de la política pública (*decision making*), antes de la adopción de la decisión de regular;
 - Usar el RIA como una herramienta para recolectar *feedback* desde los grupos de interés (regulados, sociedad civil, etc.), mejorando de esta forma las propuestas de política pública y las decisiones.
 - Establecer una agencia supervisora para chequear la calidad de las evaluaciones de impacto regulatorio, así como dar opciones de legislaciones para las propuestas objeto de la evaluación y del foco y profundidad del involucramiento de los grupos de interés.
- De igual forma, se consideraron, en parte, las recomendaciones realizadas por la Comisión Nacional de Productividad (CNP) en su estudio del año 2016 “Revisión de las Agendas de Productividad”, el cual planteó como diagnóstico una **insuficiencia de indicadores, evaluaciones (ex ante y ex post) y estimaciones de impacto de las políticas**, todo lo cual afectaba el diseño e implementación de políticas públicas, y la toma de decisiones por parte del Estado. Además, la CNP planteó la necesidad de una actualización normativa en torno a sectores específicos. En dicho estudio se propone entre otras acciones:
 - Presentar un Proyecto de Ley que establezca que las leyes y programas del Gobierno contengan, en su etapa de aprobación, una evaluación anticipada (*ex ante*) de sus probables efectos sobre la productividad, debiendo ésta definir indicadores y una línea base que permita verificar y evaluar el impacto efectivo del proyecto una vez implementado (*ex post*).
 - **Centralizar en una agencia independiente** la coordinación del proceso de seguimiento, evaluación y medición de las principales medidas pro-productividad implementadas.
 - Implementar un “Protocolo” de uso de datos públicos por parte de los distintos Ministerios y servicios del Estado que permita compartir la información

disponible para fines de mediciones de impacto, evaluación y diseño de políticas públicas.

- Instruir a los servicios del Estado para que identifiquen y reporten, a través de mecanismos de transparencia activa, indicadores claves que permitan evaluar su impacto sobre la productividad, así como su evolución en el tiempo.

Sistematizar un proceso de revisión regulatoria y de simplificación de trámites a nivel sectorial que permita actualizar la normativa en función de su eficacia y eficiencia en sectores claves de la economía.

- A la fecha, se han elaborado los siguientes **20 informes de productividad**:
 - Proyecto de Ley que Regula la Protección y el Tratamiento de Datos Personales, Ministerio de Hacienda;
 - Proyecto de Ley que crea el Seguro para el Acompañamiento de Niños y Niñas, Ministerio del Trabajo y Previsión Social;
 - Proyecto de Ley que Crea el Servicio Nacional Forestal, Ministerio de Agricultura;
 - Informe-Productividad-Proyecto-Moderniza-Legislación-Bancaria, Ministerio de Hacienda;
 - Amplia el Procedimiento de Relocalización de Concesiones de Acuicultura, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo;
 - Proyecto de Ley que crea Nuevo Ahorro Colectivo, aumenta la cobertura del Sistema de Pensiones y fortalece el Pilar Solidario, Ministerio de Hacienda y Ministerio del Trabajo y Previsión Social;
 - Proyecto de Ley que introduce cambios regulatorios al Sistema de Capitalización Individual, Ministerio de Hacienda y Ministerio del Trabajo y Previsión Social;
 - Proyecto de Ley que pone término a la distinción entre obreros y empleados en la administración que efectúa el instituto de seguridad laboral, Ministerio del Trabajo y Previsión Social;
 - Proyecto de Ley que crea el servicio de empresas públicas y perfecciona los gobiernos corporativos de empresas del Estado, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo;
 - Proyecto de Ley que modifica cuerpos legales para modernizar la gestión pública e incentivar la productividad económica, Ministerio de Hacienda y Ministerio de Economía, Fomento y Turismo;
 - Proyecto de Ley que crea una sociedad anónima del Estado denominado “Intermediación Financiera S.A.”, Ministerio de Hacienda y Ministerio de Economía, Fomento y Turismo;
 - Informe Productividad Proyecto de Ley Pro-Inversión, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo;
 - Proyecto de Ley que regula a las aplicaciones de transporte remunerado de pasajeros, Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones;
 - Proyecto de Ley que reajusta el monto del ingreso mínimo, Ministerio de Hacienda;

- Proyecto de Ley que moderniza el sistema de evaluación de impacto ambiental, Ministerio de Medio Ambiente;
 - Proyecto de Ley que modifica el código del trabajo en materia de trabajo a distancia, Ministerio del Trabajo y Previsión Social;
 - Proyecto de Ley que moderniza la legislación tributaria, Ministerio de Hacienda;
 - Proyecto de Ley que mejora pensiones del sistema de pensiones solidarias y del sistema de pensiones de capitalización individual, Ministerio de Hacienda y Ministerio del Trabajo y Previsión Social;
 - Proyecto de Ley corta INAPI, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo;
 - Proyecto de Ley que establece normas sobre composición, etiquetado y comercialización de los fertilizantes, Ministerio de Agricultura.
-
- Si bien el instructivo presidencial que mandata la elaboración de los informes de productividad establece el contenido mínimo que ellos deben tener bajo la forma de preguntas que el informe debiera responder (ver Cuadro 1), **queda espacio para que cada Ministerio responsable de su elaboración aborde las respuestas de acuerdo a sus propios criterios. No existe, además, una guía que unifique los criterios o las formas de identificar, evaluar o cuantificar los beneficios y costos de las propuestas.**

Cuadro 1: Contenido Informes de Productividad

El instructivo presidencial establece directrices para la elaboración de los informes de productividad en la forma de preguntas a ser contestadas recogiendo la metodología más utilizada en los países de la OCDE. Así, los informes de productividad deben responder:

- I. ¿Cuál es el problema que se quiere resolver?
 - a. Identificar el problema que se quiere resolver o abordar
 - b. Estimar la magnitud del problema, identificando a los potenciales afectados.
 - c. Analizar las posibles implicancias derivadas de no implementar propuestas
- II. ¿Cuál son los objetivos que se busca alcanzar?
 - a. Identificar objetivos que permitan abordar el problema que se desea resolver.
 - b. Identificar como el proyecto pretende lograr los objetivos
 - c. Identificar variables en que se reflejará el cumplimiento de los objetivos
 - d. Especificar cómo se podrá evaluar el logro de los objetivos
 - e. Identificar barreras o limitantes para alcanzar los objetivos
 - f. Antecedentes de buenas prácticas en otros sectores o países
- III. ¿Qué opciones o alternativas de política se han considerado?
 - a. Identificar políticas públicas similares vigentes, y donde podrían existir duplicidades para el logro de los objetivos
 - b. Identificar alternativas de política y su viabilidad.
 - c. Describir políticas públicas o acciones implementadas previamente con el mismo objetivo y señalar por qué no han dado resultado.
 - d. Explicar por qué y bajo qué criterios la opción presentada es mejor a las alternativas.
 - e. Identificar otras políticas públicas con las cuales coordinarse para una mayor efectividad.
- IV. ¿Cuáles son los probables beneficios de la propuesta?
 - a. Identificar y caracterizar potenciales beneficios. Estimar cantidad de personas potencialmente beneficiadas.
 - b. Identificar y cuantificar los beneficios, directos e indirectos, en:
 - i. Incentivos a la innovación y emprendimiento
 - ii. Incentivos a la inversión
 - iii. Incentivos al uso eficiente de recursos
 - iv. Incentivos a la participación laboral
 - v. Reducción en costos de tiempo
 - vi. Reducción en costos financieros
 - vii. Otros elementos relevantes
- V. ¿Cuáles son los probables costos de la propuesta?
 - a. Identificar y caracterizar los potenciales afectados, y estimar cantidad de personas, empresas u organizaciones potencialmente afectadas.
 - b. Identificar y cuantificar los costos, directos e indirectos, en:
 - i. Desincentivos a la innovación y emprendimiento
 - ii. Desincentivos a la inversión
 - iii. Desincentivos al uso eficiente de recursos
 - iv. Desincentivos a la participación laboral
 - v. Incremento en costos de tiempo
 - vi. Incremento en costos financieros
 - vii. Otros elementos relevantes

- La falta de una clara guía metodológica para la elaboración de los informes de productividad, y en especial de **directrices para la utilización de modelos para la estimación y cuantificación de los efectos esperados de las propuestas**, ha generado una diversidad en la forma en que los informes de productividad realizados hasta la fecha abordan las respuestas. Por ejemplo, algunos proyectos de ley hacen estimaciones para cada una de las medidas o iniciativas que contempla dicho proyecto, mientras otros hacen estimaciones agregadas de las iniciativas contenidas. Lo anterior dificulta cualquier tipo de comparación o evaluación posterior de las políticas a implementar o entre políticas similares, minimizando la utilidad que, en la práctica, pueden llegar a tener los informes de productividad como herramienta para mejorar la calidad de nuestras regulaciones.
- A continuación, se comparan la sección de alternativas de política pública para tres informes de productividad, con el fin de **evidenciar la falta de un desarrollo uniforme de los contenidos de dicha sección**, y la inexistencia de una guía o metodología común para la toma de decisión sobre las distintas alternativas de política.

A. Proyecto de ley que modifica el código del trabajo en materia de trabajo a distancia.

1. *Extensión del tipo de trabajo a desarrollarse a distancia: Se evaluó acotar el trabajo a distancia solo a trabajadores que presten sus servicios a través de medios tecnológicos, de telecomunicaciones o informáticos (teletrabajo), o bien ampliarlo a todos aquellos casos en que, por su naturaleza, los servicios se puedan prestar a distancia, sea o no teletrabajo.*
2. *Ubicación dentro del Código del Trabajo: Se evaluaron dos opciones: (i) incluirlo como un capítulo dentro del Título de Contratos Especiales del Código del Trabajo; o (ii) desarrollar la modalidad de un artículo 22 bis del Código del Trabajo.*
3. *Derecho comparado: Para tener una mirada amplia respecto de las alternativas de regulación y el contenido del proyecto, se estudió la forma en que diversos países han tratado el tema en sus respectivas legislaciones. Dentro de las legislaciones consideradas se cuenta las regulaciones de Portugal y Colombia, bajo un criterio que buscara conciliar un modelo exitoso y que a su vez tuviera semejanzas culturales con Chile para así lograr una aplicabilidad de la ley.*

Como se señaló, el proyecto de ley de trabajo a distancia pretende regular y dar certeza a empleadores y trabajadores sobre los alcances de esta especial modalidad de trabajo, buscando su promoción tanto a solicitud del trabajo como por medio de la implementación de políticas de adaptabilidad por parte del empleador. Sin embargo, la dictación de una norma será insuficiente para lograr este fin, sino se cuenta con el apoyo de otras medidas de política pública con las cuales el proyecto de ley debiera coordinarse para una mayor efectividad en el logro de sus objetivos, como, por ejemplo:

- Campañas comunicacionales

- *Planes piloto en los servicios públicos*
- *Apoyo y capacitación a empresas*
- *Entrega de un manual sobre trabajo a distancia*

B. Proyecto de ley corta de INAPI

- En el caso del informe de productividad de este proyecto de ley, se desarrollan las alternativas de política pública para cada una de las 29 modificaciones que propone el proyecto. Por ejemplo:
 - *Alternativas para la simplificación de notificaciones: Mantener el procedimiento actual vía carta certificada, a costa de INAPI. O mantener la notificación por carta certificada como un mecanismo subsidiario, en el evento de que la notificación vía correo electrónico fracase o no pueda llevarse a cabo.*
 - *Alternativas para invenciones de servicio: Dejar estas materias dentro de la competencia del TDPI.*
 - *Alternativas al mejoramiento de la regulación aplicable a indicaciones geográficas y denominaciones de origen: Mantener sistema actual, sin modificaciones.*

C. Proyecto de Ley que amplía el procedimiento de relocalización de concesiones de acuicultura.

- *No regular: Mantener la situación actual. Sin embargo, mantener la aplicación de la ley vigente, resulta en una actividad con brechas crecientes en su desempeño sanitario, ambiental y económico, lo cual es insostenible en el largo plazo. Si los trámites y solicitudes pendientes no se resuelven, los proyectos e iniciativas productivas se estancan y generan ineficiencias en todo el sector.*
- *Desregulación: Desregular la actividad, simplificando o dejando sin efecto el proceso de concesiones y dejando que la extracción de recursos se haga de manera libre. Ello asume que la industria y los nuevos entrantes asumirían importantes grados de autorregulación, y los procesos de cultivos y extracción se harían sin la intervención estatal. Sin un control sobre la intensidad de los cultivos en el territorio se corren serios riesgos ambientales y sanitarios, los que pueden redundar en la pérdida de competitividad del sector y eventualmente en pérdidas económicas y de empleo.*
- *Modificaciones a la regulación vigente:*
 - *Permitir relocalizar centros de cultivos distintos a los de salmones y regularizar la situación de aquellas concesiones que se encuentren desplazadas de sus lugares de otorgamiento original.*
 - *Reabrir el acceso a la presentación y tramitación de solicitudes de concesiones de acuicultura para todo tipo de cultivo en la Región de Los Lagos, y remover trabas administrativas para agilizar el proceso de respuesta a solicitudes.*

Las modificaciones propuestas en este proyecto de ley se hacen cargo de solucionar problemas presentados en el largo plazo. Luego esta ha sido seleccionada como la mejor alternativa de política disponible.

- Como puede observarse en los tres ejemplos presentados, **no existe uniformidad en la forma en que se presentan y evalúan las alternativas de política pública para la solución del problema presentado, ni tampoco una metodología para la toma de decisión sobre la alternativa elegida.** En la mayoría de los informes de productividad, solo se plantean algunas alternativas de política, las que son más bien generales, y no necesariamente bajo la lógica de políticas distintas, sino más bien alternativas como la no regulación o el *statu quo*. Sin embargo, **más grave aún es la falta de criterios para la toma de decisión sobre una u otra alternativa.** Lo mismo ocurre, y se acentúa, en las secciones de beneficios y costos de las propuestas, en donde la diversidad de respuestas y falta de concordancia metodológica es aún mayor.

3.2. Informes Financieros

- Los Informes Financieros son documentos que acompañan a los proyectos de ley en su ingreso al Congreso a fin de transparentar el impacto presupuestario y/o financiero que se estima tendrán en la Ley de Presupuestos vigente y su incidencia fiscal en los cuatro años posteriores.
- A diferencia de los Informes de Productividad, todos los proyectos de ley de iniciativa del Presidente de la República deben ser acompañados de un Informe Financiero, y no solamente aquellos que modifiquen incentivos o comportamientos en la economía.
- La **Dirección de Presupuestos (DIPRES) es el organismo encargado de elaborar dichos informes** y no lo ministerios, como en el caso de los Informes de Productividad, de acuerdo a lo que establece el Reglamento de la Cámara de Diputados.
- La DIPRES es un organismo técnico encargado de velar por una asignación y uso eficiente de los recursos públicos, mediante la aplicación de sistemas e instrumentos de gestión financiera, programación y control de gestión. Depende del Ministerio de Hacienda y es liderada por el Director de Presupuestos. Se organiza a través de una serie de divisiones administrativas categorizadas en subdirecciones, divisiones y departamentos. **La elaboración de los Informes Financieros está centralizada en el área de Estudios, la cual a su vez depende de la Subdirección de Racionalización y Función Pública.**
- Los Informes Financieros presentan un análisis de las consecuencias financieras y presupuestarias de las políticas públicas propuestas, en particular, la magnitud del impacto o costo fiscal de las mismas.

- Dado que el Presidente de la República tiene la iniciativa exclusiva de presentar proyectos de ley que alteren la administración financiera o presupuestaria del Estado, la Ley Orgánica del Congreso Nacional establece que los proyectos en tramitación deben venir acompañados de los antecedentes sobre los gastos fiscales que impliquen las propuestas y sus fuentes de financiamiento.
- La profundidad y complejidad de los Informes Financieros dependen del proyecto de ley a evaluar. En términos generales, el informe presenta, primero, los antecedentes y contenidos del proyecto de ley, y luego indica el efecto fiscal de la propuesta. En algunos casos, el informe presenta su análisis en una página. Sin embargo, en otros se realiza un análisis técnico mayor. Para ilustrar los contenidos y estructura de un informe de mayor complejidad se presenta en el cuadro 2 el que fue elaborado para el Proyecto de Ley de Pensiones (mensaje N° 171-366).

Cuadro 2: Contenido Informe Financiero “Proyecto de Ley que mejora el Sistema de Pensiones Solidarias y de Capitalización Individual, crea beneficios de Pensión para la Clase Media y crea un Subsidio y Seguro de Dependencia”

- I. Proyecto de Ley de Reforma al Sistema Previsional
- II. Modificación al Sistema de Pensiones Solidarias
- III. Creación del Aporte Adicional para la Clase Media
- IV. Derogación Fondo Educación Previsional
- V. Reducción del Encaje por parte de las AFP
- VI. Subsidio y Seguro de Dependencia
- VII. Aumento de la cotización para pensiones en 4%
- VIII. Modificaciones al Ahorro Voluntario
- IX. Reforzamiento a la Superintendencia de Pensiones
- X. Supuestos generales para la estimación de efectos fiscales
- XI. Estimaciones para la proyección de pensiones
- XII. Estimaciones para el cálculo del efecto fiscal de una mayor tasa de cotización
- XIII. Estimaciones para el cálculo del Subsidio de Dependencia
- XIV. Estimaciones para el cálculo del gasto en certificaciones
- XV. Estimación del efecto fiscal de la modificación del Encaje
- XVI. Elementos considerados en el cálculo de ahorro voluntario
- XVII. Elementos considerados en el aumento de la capacidad de fiscalización
- XVIII. Efecto fiscal de las medidas mencionadas
- XIX. Imputación del gasto
- XX. Anexos

3.3. Análisis de Rentabilidad Social

- Dado que el Estado debe participar en la provisión de determinados bienes, el uso de los recursos públicos debe ser evaluado para medir su rendimiento esperado. En el caso de las inversiones públicas, la evaluación social de proyectos cobra mayor importancia por cuanto sus efectos en el mediano y largo plazo son mayores que en el caso del gasto corriente y porque las rigideces que caracterizan al sector público implican, generalmente, decisiones irreversibles que afectan también el bienestar de sucesivas generaciones de la sociedad.
- Cuando la evaluación es realizada para el sector privado, se analizan los flujos de gastos de inversión de exclusivo interés del agente o individuo y en general, tales efectos son correctamente medidos por los precios de mercados que enfrenta el tomador de decisión. Sin embargo, **en el sector público, el contexto es diferente: sus costos se reflejarán en el presupuesto a financiar por parte de los contribuyentes. Y el castigo no es la pérdida “del negocio”, sino la disminución en el bienestar de la sociedad.** Como plantea Vizzio (2000) el sector público debe atender al objetivo no ya de la maximización de la utilidad individual sino de la maximización de la utilidad colectiva.
- Para comparar entonces los beneficios y costos que los proyectos de inversión ejecutados con recursos fiscales implican para la sociedad, se requiere realizar una evaluación económica y social que busca determinar su verdadera contribución al bienestar (o riqueza) de la sociedad (o país). Así, un proyecto de inversión será socialmente deseable en la medida en que el bienestar económico alcanzado con su ejecución sea mayor al bienestar alcanzado sin éste; es decir, cuando el valor presente neto económico o social sea positivo.
- Los artículos 1 y 3 del Decreto Ley 20.530 que crea el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) establecen que esta evaluación económica y social *ex ante* y *ex post* de las iniciativas de inversión que solicitan financiamiento del Estado le corresponde al Ministerio de Desarrollo Social, el cual a través su **División de Evaluación Social de Inversiones**, determina su **Rentabilidad Social (RS)**, velando por la eficacia y eficiencia del uso de los fondos públicos, de manera que respondan a las estrategias y políticas de crecimiento y desarrollo económico y social que se determinen para el país. Para esos efectos, la División del MDS debe establecer y actualizar los criterios y las metodologías aplicables en la evaluación económica y social, además de las normas, instrucciones y procedimientos para la presentación de iniciativas de inversión, así como las metodologías que consideran aspectos técnicos y económicos que se aplican en la evaluación *ex ante* de proyectos de inversión formulados por entidades públicas (ministerios, servicios, empresas públicas, gobiernos regionales y municipalidades) o privadas, y que son financiados con recursos provenientes del Estado.

- El MDS efectúa además la evaluación *ex-post* de los proyectos ejecutados a fin de apoyar la toma de decisiones sobre inversión pública, velar por la eficiente asignación de recursos y contribuir a aumentar el bienestar general de la comunidad. Finalmente, también evalúa los proyectos de inversión de las municipalidades que se financien en más de un 50% mediante aportes específicos del Gobierno Central contemplados en la Ley de Presupuestos del Sector Público, salvo excepciones.
- La División de Evaluación Social de Inversiones depende directamente de la Subsecretaría de Evaluación Social y está conformada por los Departamentos de Inversiones, de Metodologías y de Estudios y Gestión de la Inversión, junto con una Unidad de Capacitación. Además, dispone del apoyo técnico del Banco Integrado de Proyectos, cuya operación es responsabilidad de la División de Información Social del Ministerio de Desarrollo Social, y que es la herramienta informática que permite almacenar digitalmente las iniciativas ingresadas al sistema
- La evaluación *ex ante* y *ex post* de proyectos de inversión pública se realiza para **optimizar el uso de los recursos públicos, confirmando si la rentabilidad social estimada de un proyecto previamente evaluado efectivamente se realiza con posterioridad a su ejecución**. Ello tiene el mérito también de permitir permanentes actualizaciones del instrumental de formulación y evaluación de proyectos, incorporando nuevos beneficios y costos y asimismo, nuevas formas de estimarlos.

3.4. Procedimiento de formulación regulatoria Estatuto Pyme

- El año 2010 entró en vigencia la ley 20.416 que regula los **procedimientos que deben cumplir todos los Ministerios, Subsecretarías y servicios públicos para dictar una nueva regulación o modificar o derogar una regulación existente que afecte a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMEs)**. En su artículo quinto, esta ley establece que el procedimiento de formulación o modificación de regulaciones que afecten a las MIPYMEs requiere una evaluación *ex ante* que estime sus potenciales impactos sociales y económicos, procedimiento regulado en el Decreto N°80/2010 del 2010 del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.
- El procedimiento de evaluación es supervisado por la **División de Empresas de Menor Tamaño (EMT)** del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, la cual está subordinada a la Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño del Ministerio de Economía.
- Este proceso de evaluación *ex ante* de normas generales aplicables a MIPYMEs considera los siguientes elementos:
 - **Propuesta Normativa:** El órgano regulador debe identificar el problema de política pública que justifica la intervención del Estado, y luego definir y analizar

todas las posibles alternativas de solución que permitan alcanzar los objetivos de la política, evaluando si los beneficios de cada alternativa son mayores a sus costos. Si considera que una de las opciones regulatorias analizadas es necesaria, debe entonces elaborar una propuesta normativa. En algunos casos, esta propuesta es sometida a un proceso de consulta pública, en el que se recogen los comentarios de los actores involucrados. Una vez elaborada la propuesta normativa, es obligatorio para los organismos reguladores mantener a disposición permanente del público los antecedentes que sustentan la normativa en la sección de Gobierno Transparente de sus sitios web.

- **Formulario MIPYME:** Los antecedentes que sustentan la normativa deben incluir un formulario que contiene de manera resumida la propuesta normativa y una estimación del impacto regulatorio que la propuesta generará sobre las empresas de menor tamaño (cuadro 3). La División Empresas de Menor Tamaño pone a disposición de los organismos reguladores una Guía para la Evaluación de Impacto Regulatorio sobre MIPYME para elaborar estos antecedentes. Además del formulario MIPYME, la institución puede publicar otros estudios, incluyendo el borrador de la norma. La publicación de los antecedentes preparatorios se debe realizar con al menos 15 días de anticipación a la dictación de la norma, y en caso de normas urgentes, con un día de anticipación.

Cuadro 3: Formulario de Estimación de Impacto Regulatorio en Empresas de Menor Tamaño

El formulario MIPYME constituye la información mínima a publicar como antecedente preparatorio que sustenta una normativa. El formulario contiene de manera resumida la propuesta normativa y una estimación del impacto regulatorio que la propuesta generará sobre las empresas de menor tamaño, siguiendo la estructura que se describe a continuación. Cabe señalar que muchas de las secciones corresponden a preguntas con respuesta de selección múltiple o de respuesta sí/no.

A. Datos generales

1. Fecha publicación formulario en banner de Gobierno Transparente
2. Denominación/Título/nombre de la propuesta normativa
3. Tipo de norma
4. Efectos de la norma
5. Organismo que elabora la normativa
6. Contacto y división/departamento/unidad

B. Antecedentes de la propuesta

1. Descripción del problema que motiva la elaboración de esta normativa
2. Objetivos de la propuesta normativa
3. Descripción de la propuesta y efectos esperados
4. Alternativas regulatorias o no regulatorias descartadas
5. Consulta de los contenidos de la propuesta con entidades relevantes

C. Estimación del impacto de la propuesta en EMT

1. Cobertura territorial de aplicación de la propuesta
2. Etapa del ciclo de vida de la empresa a la que se aplica la propuesta
3. Actividades económicas a la que se aplica la norma
4. Diferenciación y/o exención según tamaño de empresa en la aplicación de la norma
5. Modificación de trámites que actualmente deben cumplir las empresas de menor tamaño
6. Introducción de trámites adicionales a los que actualmente realiza la empresa
7. Generación de costos monetarios adicionales para cumplir la norma (se deben indicar los costos estimados para distintas categorías de costos).
8. Generación de impactos regulatorios para las empresas (se debe indicar la existencia de impactos para distintas categorías de impactos).
9. Planes de mitigación de impacto sobre las EMT
10. Evaluación del impacto total de la norma sobre las EMT

- La publicación de los formularios de Estimación de Impacto Regulatorio en EMT no ha sido sistemática por parte de los organismos públicos, por lo que el compendio de normas asociadas al procedimiento de formulación MIPYME que lleva el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo en su portal es notoriamente mayor que la cantidad de informes que se encuentran publicados en los portales de los organismos

correspondientes. Adicionalmente, el compendio de dicho Ministerio solo tiene registros hasta el año 2015.

- En efecto, de acuerdo con la revisión de la OCDE (2016) sobre política regulatoria en Chile, **la ley 20.416 aún no está completamente implementada y existen una serie de dificultades**. Y es que no todas las regulaciones se publican en el Diario Oficial, por lo que el seguimiento por parte del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo es complicado. Además, **pocos Ministerios han integrado el procedimiento en su proceso formal de formulación regulatoria**, y se ha hecho más bien para cumplir con los requerimientos de transparencia que para evaluar los impactos efectivos de las regulaciones en las MIPYMEs.
- A continuación, se presentan como referencia (i) la sección de impacto regulatorio para una iniciativa regulatoria del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo y (ii) la estimación de costos de una iniciativa del Ministerio de Medio Ambiente. Ambos ejemplos reflejan la poca profundidad y escaso contenido de estos informes, y la inexistencia de evidencia, metodologías y análisis técnico, todos aspectos fundamentales para determinar el impacto de una regulación.

(i) **Sección de impacto regulatorio - Reglamento sobre Información al Consumidor de Créditos de Consumo (Ministerio de Economía, Sernac Financiero)**

La propuesta normativa ¿genera alguno de los siguientes impactos regulatorios en las empresas?		
Responda (SI), (NO) o (Probable). En caso de contestar (SI) o (Probable) especifique cómo y bajo qué condiciones la norma causaría determinado impacto en las empresas.		
Categoría de impactos	Impacto en el corto plazo (menor a un año)	Impacto en el largo plazo (mayor a un año)
Impacto en los mercados del bien o servicio final		
Influye en el precio o cantidad de bienes o servicios que pueden ser vendidos por las empresas.	No	No
Cambia el tipo de productos o servicios que las empresas pueden ofrecer (prohibición de productos o prácticas industriales)	No	No
Cambia la forma en que los productos pueden ser ofrecidos	No	No
Fija estándares de calidad para el producto o servicio.	No	No
Impacto en los mercados de proveedores de bienes y servicios		
Cambia el precio o cantidad de insumos o servicios disponibles para las empresas.	<i>Sí. Los proveedores de servicios y productos financieros deberán agregar al contrato de crédito una hoja con el detalle de la operación, con el objeto de que las personas y empresas puedan comparar con otras</i>	<i>Sí. Los proveedores de servicios y productos financieros deberán agregar al contrato de crédito una hoja con el detalle de la operación, con el objeto de que las personas y empresas puedan comparar con otras instituciones.</i>

	<i>instituciones.</i>	
Cambia el tipo o calidad de insumos o servicios necesarios para la producción.	<i>Sí. Existirán nuevos deberes de información para nivelar la asimetría de información propia de los contratos de adhesión. Asimismo, se exige celebrar contratos que reflejen la información mínima comercial, y la incorporación de una hoja resumen estandarizada que preceda al contrato y que simplifique el entendimiento al consumidor.</i>	<i>Sí. Existirán nuevos deberes de información para nivelar la asimetría de información propia de los contratos de adhesión. Asimismo, se exige celebrar contratos que reflejen la información mínima comercial, y la incorporación de una hoja resumen estandarizada que preceda al contrato y que simplifique el entendimiento al consumidor.</i>
Impacto en el mercado laboral		
Cambia el número de trabajadores ocupados (despidos o contrataciones nuevas)	<i>No</i>	<i>No</i>
Mejora las condiciones laborales	<i>No</i>	<i>No</i>
Otros impactos (especificar):		
	<i>No</i>	<i>No</i>

(ii) Sección de estimación de costos - Plan de descontaminación para la comuna de Los Ángeles (Ministerio de Medio Ambiente)

22. La propuesta normativa ¿genera a la empresa gastos monetarios adicionales para cumplir con la norma?		SI <input checked="" type="checkbox"/> pase a pregunta 22. A y 22. B NO <input type="checkbox"/> pase a pregunta 23
22.A En caso de contestar (SI) en la pregunta 22, entregue una estimación del costo que tendría que incurrir la empresa para cumplir con la regulación.		
Categorías de costos	Costo estimado (por empresa)	Periodicidad
En términos de pagos para cumplir con procedimientos administrativos de la normativa: <ul style="list-style-type: none"> Pago de certificados, patentes, permisos, otros (monto a pagar). 	Formalización de comerciantes de leña	1 vez
En términos de recursos humanos adicionales: <ul style="list-style-type: none"> Nuevas contrataciones Capacitación de trabajadores nuevos y/o actuales 	<ul style="list-style-type: none"> -Capacitación en técnicas de secado para comerciantes de leña -Capacitación a operadores de sistemas de abatimiento y sistemas de monitoreo continuo 	<ul style="list-style-type: none"> 1 vez 1 vez
En términos de inversión física/ infraestructura: <ul style="list-style-type: none"> Inversión adicional Mantenimiento adicional 	<ul style="list-style-type: none"> -Sistemas de calefacción distinto a leña para el comercio que posea artefactos que actualmente utilizan leña -Instalación de monitoreo continuo para calderas -Sistemas de abatimiento para el cumplimiento de las normas de emisión (MP y SO₂) -Costos para comerciantes en sistemas de secado de leña -Aumento de costos de construcción por mejores estándares 	<ul style="list-style-type: none"> 1 vez
En términos de modificaciones al proceso productivo: <ul style="list-style-type: none"> Incorporar nueva tecnología Otro () 	<ul style="list-style-type: none"> Paralización de calderas en período de GEC (sólo cuando se declaren episodios de pre emergencia o emergencia) 	<ul style="list-style-type: none"> Entre el 1° de abril y 30 de septiembre de cada año
Otros costos (especificar en celdas inferiores): <ul style="list-style-type: none"> 	Mediciones isocinéticas para cumplir monitoreo discreto	La periodicidad de medición discreta queda establecida en el PDA y depende del tipo de combustible y el uso dado a la caldera (industrial o residencial / comercial /

3.5. Análisis General del Impacto Económico y Social (AGIES)

- En sus artículos 32, 40 y 44, la Ley N°19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente establece el procedimiento que debe seguirse para la dictación de normas de emisión y de calidad, así como de planes de prevención y descontaminación, el cual incluye dentro de sus etapas un análisis técnico y económico. Por su parte, el artículo 15 del Decreto Supremo N° 93 del Ministerio del Medio Ambiente que regula la Dictación de Normas de Calidad Ambiental y de Emisión, establece que una vez elaborado un anteproyecto de norma (ya sea de emisión, de calidad o planes de prevención y descontaminación), debe realizarse un Análisis General del Impacto Económico y Social (AGIES).
- El AGIES sirve como apoyo a la participación ciudadana (PAC) y a la toma de decisiones enfocada principalmente en el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático (CMSyCC).
- Su formulación es responsabilidad de la División de Economía Ambiental del Ministerio del Medio Ambiente, que depende de la Subsecretaría del Ministerio de Medio Ambiente. La división está encargada de asesorar al Ministro de Medio Ambiente en la formulación de políticas públicas e instrumentos de gestión, y tiene a su cargo al Sistema de Información Ambiental (SINIA), el Registro de Emisión y Transferencia Contaminantes (RETC) y la elaboración de indicadores ambientales.
- El análisis debe evaluar los costos y beneficios de la norma (i) para la población, ecosistemas o especies directamente afectadas o protegidas, (ii) para el o los emisores que deberán cumplirla, y (iii) para el Estado como responsable de la fiscalización de su cumplimiento. Sin embargo, el reglamento que regula la elaboración de un AGIES no establece ningún criterio normativo con respecto a los resultados que éste entregue. Es decir, se requiere de su elaboración como una herramienta que apoye la toma de decisiones por parte del CMSyCC, pero **no existe un criterio normativo que implique que los beneficios sociales deben ser mayores a los costos sociales.**
- El proceso de elaboración de una norma o un plan desde el desarrollo de anteproyecto hasta su aprobación contempla la elaboración de los siguientes documentos:
 - AGIES del Anteproyecto (A-AP), para apoyar el proceso de participación ciudadana;
 - Actualización de costos y beneficios para el Proyecto Definitivo (A-PD), que corresponde a una actualización de los valores del AGIES del Anteproyecto, según los cambios establecidos después del proceso de participación ciudadana para apoyar al CMSyCC en la toma de decisión.
- La estructura del reporte debe incluir una sección de antecedentes, metodología, resultados y conclusiones. La evaluación debe llevarse a cabo a través de un análisis de

costo beneficio (CBA). Como referencia, las etapas de evaluación para la elaboración de un AGIES de instrumentos de gestión de calidad del aire son: (i) definición del alcance del análisis, (ii) estimación de emisiones, (iii) medidas de reducción de emisiones, (iv) estimación de costos, (v) determinación de cambio en concentraciones, (vi) estimación de beneficios y (vii) análisis económico.

- A fin de ilustrar el contenido y alcance de los AGIES, se presentan a continuación la estructura de 2 reportes.

Cuadro 4: AGIES Norma de calidad primaria por dióxido de azufre (2015)

1. Antecedentes
 - 1.1. Justificación de la norma: Efectos del SO₂
 - 1.2. Norma de calidad vigente
 - 1.3. Escenarios normativos evaluados
2. Metodología e información de base
 - 2.1. Generación de línea base
 - 2.1.1. Concentraciones de línea base
 - 2.1.2. Mejoras de calidad del aire atribuibles a NCP SO₂
 - 2.1.3. Mejoras de calidad de aire atribuibles a NCP SO₂
 - 2.2. Beneficios
 - 2.3. Costos
3. Resultados
 - 3.1. Generación de línea base
 - 3.1.1. Concentraciones de línea base y escenario de norma
 - 3.2. Beneficios
 - 3.2.1. Identificación de beneficios
 - 3.2.2. Cuantificación de beneficios
 - 3.2.3. Valorización de beneficios
 - 3.3. Costos
 - 3.4. Resumen indicadores de beneficios y costos
 - 3.5. Limitaciones de información y metodológicas
4. Conclusiones
5. Referencias
6. Anexos

Cuadro 5: AGIES Anteproyecto Norma de Emisión para Vehículos Livianos y Medianos (2018)

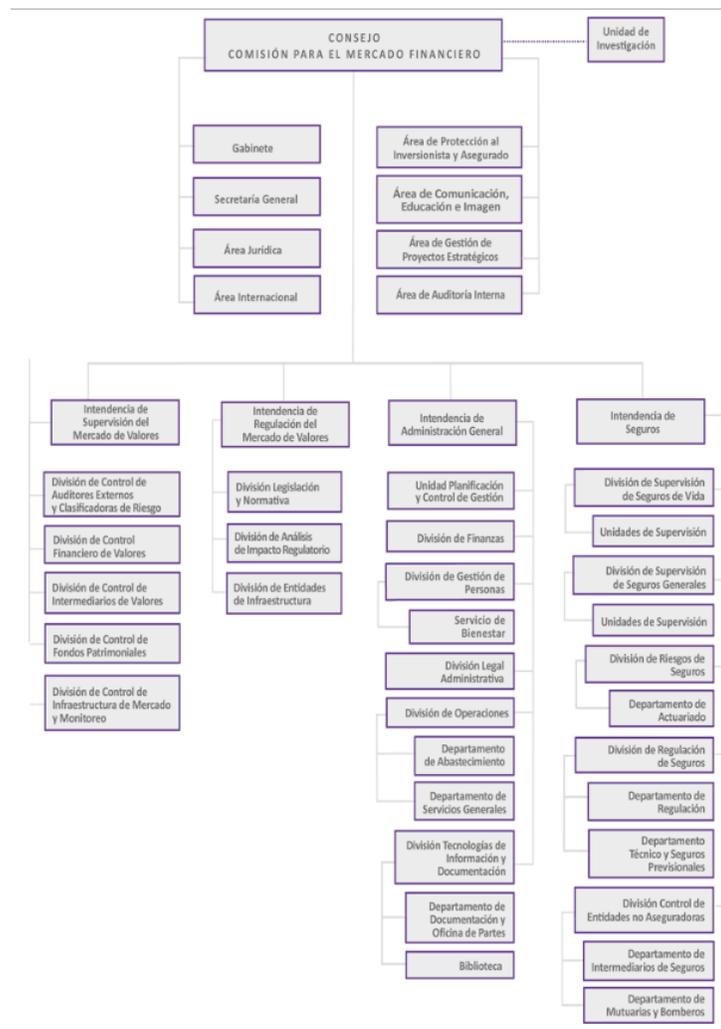
1. Antecedentes
2. Metodología
3. Resultados
 - 3.1. Proyección del parque vehicular
 - 3.2. Reducción de emisiones
 - 3.3. Casos evitados de mortalidad y morbilidad
 - 3.4. Indicadores económicos
4. Conclusiones
5. Anexos
6. Ficha del AGIES
7. Bibliografía

3.6. Informes normativos de propuestas regulatorias para el mercado financiero

- Los informes normativos se enfocan en evaluar el impacto que tendría la emisión de normas, instrucciones o iniciativas legislativas cuya elaboración haya sido encomendada a la Intendencia de Regulación del Mercado de Valores de la Comisión para el Mercado Financiero (CMF); y de las propuestas de reglamentación de las Entidades de Infraestructura. Su elaboración es una iniciativa propia de la CMF.
- La **CMF es un servicio público descentralizado**, de carácter técnico, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda. Este organismo fue creado el año 2017, y reemplazó a la Superintendencia de Valores y Seguros.
- La dirección superior de la CMF está a cargo de un **Consejo formado por 5 miembros**:
 - 1 Consejero designado por el Presidente de la República, que tiene el carácter de Presidente y debe ser nombrado a más tardar dentro de los 90 días siguientes al inicio del período presidencial, durando en su cargo hasta el término del período de quien lo hubiere designado.
 - 4 Consejeros designados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado con aprobación de cuatro séptimos de sus miembros. Los comisionados duran 6 años en sus cargos, pudiendo ser reelegidos solo por un nuevo período consecutivo, renovándose en pares, cada 3 años, según corresponda.
- En su organización interna, la CMF cuenta además con una secretaría general, un gabinete, una unidad de investigación, 6 áreas y 4 intendencias; las cuales a su vez se organizan en Divisiones y Unidades (Figura 25).

- La elaboración de los informes normativos está centralizada en la división de Análisis de Impacto Regulatorio, que está subordinada a la Intendencia de Regulación del Mercado de Valores de la CMF. Además de realizar los informes normativos, la división de Análisis de Impacto Regulatorio se encarga de asesorar al Presidente de la CMF y al Intendente de Regulación del Mercado de Valores en la elaboración de estudios, análisis e informes en materias de competencia de la Intendencia de Regulación del Mercado de Valores; así como de desarrollar otras actividades institucionales que le encomiende el Intendente o el Presidente de la CMF.

Figura 25. Organigrama CMF



Fuente: CMF

- A la fecha, la división ha publicado los siguientes 14 informes normativos que evalúan propuestas de normas de carácter general (NGC) y circulares (CIR):

- NGC: moderniza los requisitos de inscripción de facturas y títulos representativos de las mismas en el registro de productos establecido en la ley n° 19.220 de 199
 - NGC: imparte instrucciones sobre el sistema de consultas y ofertas de montos de pensión establecido por el artículo 61 bis del decreto ley n°3.500, de 1980. modifica la norma de carácter general n°218 de la comisión para el mercado financiero y el título ii del libro iii del compendio de normas del sistema de pensiones de la superintendencia de pensiones.
 - NGC: modifica norma de carácter general n°200, sobre operaciones de cobertura de riesgos financieros, inversión en productos derivados financieros y operaciones de préstamo de acciones.
 - CIR: modifica circular n°2.171 de 2015
 - NGC: determina las infracciones de menor entidad que serán sometidas al procedimiento simplificado establecido en el párrafo 3 del título iv del d.l. n° 3.538
 - CIR: circular que indica a los órganos de administración de las entidades de infraestructura sometidos a la fiscalización de esta comisión, que los estándares que deben observar para efectos de gestionar adecuadamente los riesgos inherentes a su giro y cumplir con sus obligaciones legales, son los principios de infraestructuras financieras de mercado emitidos por cpmi-iosco.
 - NGC: modifica norma de carácter general n°152, sobre activos representativos de reservas técnicas y patrimonio de riesgo.
 - NGC: establece estructura de presentación de normas de conducta de autorregulación aprobada por resolución exenta n°1588 de 26-04-2018.
 - CIR: establece normas para el envío de información relativa al proceso de reparación de vehículos motorizados. aprobada por resolución n°793, 06.03.2018.
 - NGC: establece principios de gestión del reaseguro e información sobre programas de reaseguro.
 - NGC: establece autoevaluación de principios de conducta de mercado en entidades aseguradoras y corredores de seguros.
 - NGC: establece forma, periodicidad y exigencias que deben cumplirse para efectos de la acreditación de conocimientos.
 - NGC: modifica norma de carácter general n° 30 de 1989 en los términos que indica.
 - NGC: establece normas para la difusión de información respecto de las prácticas de gobierno corporativo adoptados por las sociedades anónimas abiertas, deroga norma de carácter general n° 341 de 2012.
- Aunque el orden y nombre de las secciones de los informes puede cambiar, los temas abordados son similares en todos ellos. Los cuadros 6 y 7 muestran la estructura de dos informes a modo de ejemplo.

Cuadro 6: Informe Normativo Final: Modificación N°18 de la CMF y del Título II del libro III del compendio de normas de la SP, que imparten instrucciones conjuntas sobre el sistema de consultas y oferta de montos de pensión (SCOMP) establecido por el artículo 61 bis del D.L. N° 3.500, de 1980 (2019)

1. Introducción
2. Fundamentos que hacen necesaria la dictación de la normativa
3. Justificación de la intervención regulatoria
4. Descripción de la norma emitida
5. Marco jurídico y administrativo local
6. Evaluación de impacto
 - a. Principales beneficios de la aplicación de la normativa
 - b. Principales costos de la aplicación de la normativa
 - c. Principales riesgos
 - d. Evaluación de impacto final
7. Resultados de la consulta pública
8. Norma emitida
9. Anexos

Cuadro 7: Informe Final: Modifica Circular N°2.171 que Autoriza Planes de Ahorro Previsional Voluntario y Planes de Ahorro Previsional voluntario colectivo e imparte instrucciones sobre la materia (2018)

1. Introducción
2. Objetivo
3. Diagnóstico
4. Estudios, principios y recomendaciones internacionales
5. Jurisdicciones extranjeras
6. Marco regulatorio vigente
7. Propuesta normativa
8. Análisis de impacto
9. Proceso de consulta pública
10. Propuesta final
11. Análisis de impacto de la propuesta final

- Por último, la CMF ha llevado a cabo otras iniciativas para contribuir al diseño y formulación de políticas públicas en materia de regulación del mercado de valores. En febrero de 2019, publicó un White Paper titulado “Lineamientos generales para la regulación del Crowdfunding en servicios relacionados”, el cual cierra una etapa inicial de discusión y análisis desarrollado por la CMF para contribuir con lineamientos generales que debieran considerarse para el diseño de un marco regulatorio de estos temas. El objetivo del White Paper es servir de base para formular comentarios y precisiones adicionales para avanzar en un adecuado diseño regulatorio. Para su elaboración, la CMF consideró experiencia de jurisdicciones extranjeras,

recomendaciones de organismos internacionales, problemáticas de la industria financiera local, opiniones de empresas, estudios de abogados, académicos y otros actores.

3.7. Mandatos y auto-mandatos de la Comisión Nacional de Productividad

- Con fecha 9 de febrero de 2015, el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo dictó el Decreto N° 270 que creó la Comisión Nacional de Productividad (CNP), órgano asesor de la Presidencia de la República, de carácter consultivo y técnico, y que tiene como misión asesorar en todas aquellas materias orientadas a “aumentar el crecimiento económico de largo plazo y el bienestar de los ciudadanos a través de la generación de ganancias en la productividad”.
- Para el cumplimiento de su misión, la CNP está facultada para realizar estudios, propuestas e informes de manera independiente, en materias que se relacionen con la productividad del país, ya sea que éstos sean mandatados por el Presidente de la República a través de los Ministerio de Economía y Hacienda, o bien sean originados al interior de la misma entidad. De esta manera, está facultada para entregar recomendaciones independientes derivadas de análisis técnicos, sin estar sujetas a instrucciones del gobierno en cuanto a las conclusiones de su análisis.
- La CNP cuenta con las facultades de (i) proponer mecanismos que permitan mejorar la implementación de las políticas y programas que estimulen la productividad del país; (ii) apoyar, a solicitud del Presidente de la República el funcionamiento de otras comisiones asesoras presidenciales de carácter no permanente que analicen propuestas que puedan incidir directa o indirectamente en la productividad y crecimiento del país; (iii) analizar e identificar, entre otros, aquellos obstáculos generados por la regulación y las brechas productivas que pudieran limitar o restringir el emprendimiento y/o desarrollo de una industria o sector económico y proponer las acciones necesarias para su solución; (iv) y efectuar un seguimiento de las políticas analizadas e implementadas por el Gobierno y informar anualmente al Presidente de sus avances.
- Respecto a su estructura, la Comisión cuenta con un **Consejo de 8 miembros** designados por el Presidente de la República que duran 3 años en su cargo, pudiendo ser renovado por una sola vez, y 3 representantes de los ministerios de Economía, Hacienda y Trabajo, sólo con derecho a voz. La Comisión tiene una Secretaría Ejecutiva radicada en el Ministerio de Economía, que presta apoyo técnico y administrativo.
- Actualmente la CNP se encuentra realizando el mandato recibido del Presidente de la República y los ministros de Hacienda y Economía a través del Oficio N° 695 de fecha 14 de mayo 2018, en virtud del cual se le solicitó realizar un estudio denominado “Revisión Regulatoria en Sectores Estratégicos” que tiene por objeto efectuar recomendaciones de política pública que impliquen simplificación administrativa y

regulatoria de los procesos y permisos necesarios para el desarrollo de proyectos de inversión en los sectores estratégicos de la economía chilena: Minería, infraestructura, energía, industria e inmobiliario.

- Adicionalmente, desde mayo de 2018 la CNP también se encuentra realizando un estudio auto-mandatado, consistente en la realización de una metodología de análisis de impacto regulatorio que pueda ser aplicada por los organismos públicos que cuentan con facultades regulatorias, y que recoja las mejores prácticas internacionales.

4 INICIATIVAS PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- Más allá de los esfuerzos aislados en materia de evaluación de políticas públicas que algunos organismos públicos han materializado, en los últimos años se han presentado diversas propuestas para avanzar en un marco institucional para mejorar la calidad de las políticas públicas del país.
- Los países considerados como exitosos en la materia, los cuales han sido presentados en este documento, tienen en común la existencia de una entidad coordinadora y articuladora de los procesos de revisión regulatoria del Estado. Este diagnóstico es compartido y políticamente transversal, razón por la cual en diversas oportunidades se ha propuesto en nuestro país creación de una agencia de calidad de políticas públicas.
- Ya el año 2005, en el Programa de Gobierno de Michelle Bachelet 2006-2010, se propone la creación de una agencia encargada de la evaluación de las políticas públicas, velando por su calidad, propuesta que luego fue reafirmada el año 2006.
- Posteriormente, el año 2009 el Consorcio para la Reforma del Estado nuevamente propuso la **creación de una agencia** para velar por la calidad de las políticas públicas, propuesta que en mayo de 2013 el Grupo Res Pública Chile, en su libro 95 Propuestas para un Chile Mejor, volvió a plantear, enfatizando la necesidad de contar con una nueva institucionalidad para la evaluación de las políticas públicas.
- Luego, el Programa de Gobierno de Sebastián Piñera 2010 – 2014 también propuso la creación de esta agencia, lo cual fue posteriormente ratificado por el Presidente de la República en el Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2010, en el que planteó el compromiso de su gobierno en que crear la **Agencia de Calidad de las Políticas Públicas** con un carácter autónomo e independiente.
- Durante el año 2011 y 2012 se realizó un estudio financiado por el Banco Interamericano del Desarrollo (BID) para el diseño de la agencia, estudio a partir del cual durante el 2013 **se diseñó un proyecto de ley para iniciar su creación**, así como un **Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Regulatorias** y un **Reglamento sobre Consulta para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública**.
- Posteriormente, el Programa de Gobierno de Sebastián Piñera 2018– 2022 volvió a contener una propuesta para **crear una Agencia de Evaluación de Políticas Públicas** que diera cuenta de las evaluaciones de las políticas en curso, la cual fue posteriormente adoptada tanto por el **Centro de Estudios Públicos (CEP)** en el documento que publicara sobre Modernización del Estado, como por la **Mesa del Acuerdo Nacional para el Desarrollo Integral** convocada por el Presidente Piñera.

- A continuación, se exponen las iniciativas anteriormente señaladas junto con otras relevantes iniciativas presentadas en los últimos años que tienen como objetivo avanzar en mejorar la calidad de las regulaciones, y que van desde generar una nueva institucionalidad y gobernanza del proceso de formulación y evaluación de políticas públicas, hasta incorporar el RIA y metodologías de evaluación en el proceso regulatorio.

4.1. Recomendaciones de la OCDE para el Mejoramiento del RIA en el Chile

- Con posterioridad a la implementación de los informes de productividad el año 2017, que recogieron de manera parcial las recomendaciones realizadas con anterioridad por la OCDE y la CNP, la primera realizó una revisión de la elaboración de dichos informes de la cual surgió una evaluación y **nuevas recomendaciones para profundizar el RIA** en el proceso de generación regulatoria en nuestro país.
- Para esos efectos, la OCDE categorizó dichas recomendaciones en cinco áreas: alcance, proceso, metodología y gobernanza institucional, todas las cuales se presentan a continuación.

4.1.1 Alcance

- Tener una razón fundamental y/o motivación para la implementación del RIA. En el caso de Chile, **incrementar la productividad como factor clave para estimular un crecimiento económico alto y sostenido**. Otros países han adoptado el RIA apelando a razones tales como eficiencia, transparencia, *accountability*, controlar burocracia, y efectividad y coherencia política
- Desarrollar un *checklist* inicial sobre calidad regulatoria, autorregulable, para ministerios no económicos, de forma de **ampliar el alcance de los informes de productividad** e introducirlos gradualmente en áreas no económicas.
- **Generar una mayor conciencia sobre los beneficios del RIA**. Para ello se debiera enlazar al Gobierno con el Congreso, universidades, *think tanks* y medios de comunicación, para realizar iniciativas que expliquen el uso e importancia del RIA, así como su impacto en el crecimiento económico.
- **Establecer por ley el requisito de hacer RIA**, de forma de garantizar su continuidad, definiendo para esos efectos el umbral, alcance y proceso para los ministerios del área económica a corto plazo, y para los ministerios restantes a largo plazo.

- **Elaborar pautas o guías ministeriales para la elaboración del RIA**, incluidos los procedimientos operativos y de proceso. Así, cada ministerio podría recopilar lecciones aprendidas sobre como elaborar informes de productividad.
- **Cambiar el nombre** de "informes de productividad" a "evaluación de impacto (regulatorio)" para ampliar su alcance a ministerios no económicos.
- A largo plazo, **hacer aplicable el RIA a las propuestas legislativas originadas en el Congreso** para mantener la coherencia en el entorno regulatorio.

4.1.2 Proceso

- Transformar el programa desde una iniciativa presidencial a una **agenda de planificación regulatoria**, con periodicidad anual o en paralelo con los períodos del Congreso.
- **Articular y difundir un diagrama de flujo** completo del proceso de elaboración de informes de productividad, incluidos los plazos, estándares mínimos, umbrales y la participación de los grupos de interés
- Determinar y fijar un mecanismo, así como **una entidad de supervisión o gatekeeper para el proceso de elaboración de RIA**. Además, **permitir que dicha entidad pueda ejercer un poder de veto después de un período de ajuste**. En general, existen tres enfoques a seguir:
 - **Corto plazo:** Generar alianzas entre los ministerios patrocinadores, *gatekeeper* y las unidades especializadas con experiencia técnica, como el caso de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria de México. En el contexto chileno esto podría traducirse en que los ministerios patrocinadores redacten el informe de productividad y el Ministerio de Economía emita una opinión sobre las fortalezas y desafíos de señalización del informe, para que el ministerio patrocinador considere dicha opinión en una versión final para SEGPRES.
 - **Mediano a largo plazo:** Desarrollar las capacidades dentro de la estructura del gobierno, como el caso la Oficina de Información y Asuntos Regulatorios en EE.UU. Esto implicaría crear las capacidades y habilidades preferiblemente en el Ministerio de Economía.
 - **Mediano a largo plazo:** Tener un cuerpo independiente encargado del control de los informes de productividad, como el Comité de Política Regulatoria en el Reino Unido. Esta opción necesitaría dotar

a un organismo independiente como la CNP, con poder para evaluar los informes de productividad.

- **Integrar los procesos institucionales existentes en los informes de productividad.** Por ejemplo, combinar los informes financieros de DIPRES con los de productividad, como una sección sobre costos de implementación y cumplimiento para la administración pública. Esto fortalecería la evaluación y permitiría sinergias entre los dos informes.
- Hacer un comparativo del proceso de evaluación de impacto en dos años. La CNP podría encargarse de la tarea independientemente de la opción de supervisión seleccionada de los ejemplos anteriores.
- Revisitar el rol del Congreso en el proceso de escrutinio y selección de informes de productividad en 2 años.

4.1.3 Metodología

- Establecer y promover un formato estandarizado para los informes de productividad.
- Desarrollar un manual o guía para la elaboración de informes de productividad, con procedimientos operativos estándar. Aprovechar la experiencia de la Comisión para el Mercado Financiero (CMF) o el Ministerio de Medio Ambiente que tienen manuales de análisis de costo-beneficio. La guía debe incluir:
 - (i) La definición del problema debe evidenciar su escala o magnitud, y si es posible, **vincularlo con las prioridades o agenda del gobierno**. La presentación de objetivos derivados de la definición del problema, resultados esperados y qué indicadores o datos serán necesarios para la evaluación *ex post*. Además, debieran incluir a las legislaciones vigentes que afecte.
 - (ii) Un *pull* amplio de alternativas no regulatorias como la autorregulación, el cumplimiento voluntario, incentivos económicos, no regular o crear una nueva regulación en el caso de modificaciones de las leyes existentes.
 - (iii) Una versión simplificada de “ganadores” y “perdedores” para saber qué grupos van a sentir el impacto de la regulación, de acuerdo con la distribución de los costos de cumplimiento.
 - (iv) Una sección de "conclusiones" que explique la opción de política seleccionada. Se debe vincular con el problema y los objetivos que se plantearon al inicio de la fase de diseño.
 - (v) Comenzar a involucrarse con las partes interesadas en consultas para la identificación de alternativas a la legislación o alternativas no

regulatorias, costos de implementación y cumplimiento, y recopilación de datos para mediciones de costos y beneficios, con el propósito de mejorar tanto los informes de productividad como los proyectos de ley.

- (vi) Finalmente, introducir un umbral diferenciado para la obligación de acompañar un proyecto de ley con informes de productividad.
- Con respecto a la accesibilidad de los datos, establecer un mecanismo como la *Regulatory Burden Measure* de Australia para la etapa inicial con el fin de mejorar la disponibilidad de los datos a largo plazo.
- Definir un presupuesto para la recopilación de datos externos disponible para los ministerios patrocinadores. La información debe estar disponible para todos los ministerios en una plataforma común, independientemente del Ministerio que alberga dichos datos.
- Establecer consejos de consulta después de que el proyecto de ley se presente en el Congreso; o establecer un proceso de consulta obligatoria después de que la ley se envíe al Congreso.

4.1.4 Institucionalidad

- Asignar más recursos financieros y humanos para establecer una entidad o división de RIA en el Ministerio de Economía, que sea responsable de:
 - (i) Asegurar el debido cumplimiento de los requisitos para la elaboración de los informes de productividad para su control de calidad;
 - (ii) Coordinar y apoyar la implementación en otros ministerios;
 - (iii) Desarrollar y llevar a cabo el desarrollo de capacidades en otros ministerios del área económica.
- Asegurar la calidad de los informes de productividad por parte del Ministerio de Economía y DIPRES. Si no es el caso, no permitir que los proyectos de ley sean enviados al Congreso. **El propósito del análisis costo-beneficio es transparentar la información para enriquecer la discusión, exponiendo todos los costos y beneficios asociados con a la nueva regulación. Sin embargo, la decisión final de implementar o no una regulación está fuera del alcance de los informes de productividad, ya que este solo es un input para tomar una decisión informada.**
- Capacitar a las unidades involucradas en el proceso de elaboración de regulación, debiendo el Ministerio de Economía poseer los recursos necesarios para realizar dichas capacitaciones, asesorar, organizar seminarios y establecer acuerdos de cooperación con otros países de la OCDE.

- Establecer reuniones anuales para informar sobre el desempeño del RIA y trimestrales de coordinación e intercambio de conocimientos a un nivel técnico.
- Crear *expertise* en los ministerios económicos para mejorar los informes de productividad. **Establecer una unidad dedicada a desarrollar el RIA en aquellas divisiones con capacidades ya existentes, tales como una Unidad de Estudios.**
- Concientizar entre congresistas y *think tanks* el uso del RIA cuando asesoren a los ministros y hablen con los medios de comunicación.
- Supervisar y controlar los informes de productividad en el Congreso, específicamente por la Biblioteca del Congreso Nacional.

4.2. Instructivo sobre Buenas Prácticas Regulatorias

- Durante el primer gobierno del Presidente Piñera, se elaboró un instructivo presidencial que tuvo por finalidad establecer directrices en materia de regulación que orientadas a la simplificación de trámites, al fomento a la competitividad y a la menor carga en el cumplimiento de las normas para las personas.
- Esas directrices contemplaban tanto **buenas prácticas regulatorias**, entendidas como un conjunto de mecanismos y procedimientos a través de los cuales deben elaborarse y revisarse las normas que inciden en el desarrollo del país, siendo el RIA aquel enfoque basado en evidencia para la formulación de políticas públicas donde se evalúan los efectos positivos y negativos del anteproyecto de regulación y sus alternativas, como la incorporación de la **consulta pública en la que se conoce la opinión de los sectores interesados** al permitir una visión desde la perspectiva de quien podría verse afectado, ya sea en sentido positivo o negativo, por la introducción de una nueva norma. Las opiniones recibidas, que contribuyen al contenido de la regulación, se pueden integrar en la propuesta normativa, lográndose así la participación ciudadana en la elaboración de normas.
- Así, las recomendaciones del instructivo buscaban verificar que las propuestas normativas hayan sido confeccionadas en cumplimiento de los estándares internacionales, transparentando su elaboración, explicitando los motivos que la originan e incluyendo instancias de consulta a posibles interesados y de participación de los órganos con competencia en la materia.
- Entre las recomendaciones de **Buenas Prácticas Regulatorias**, el instructivo contempla las siguientes:

- Buscando dar un estricto cumplimiento al artículo 8° de la Constitución Política de la República y con la finalidad de permitir una adecuada planificación, se aconseja a todos los órganos de la Administración efectuar publicaciones en sus respectivas páginas web sobre regulaciones vigentes y los proyectos de regulaciones que actualmente estén en estudio de elaboración, modificación o derogación. Estas publicaciones debieran ser tan completas como sea posible y, sobre todo, de fácil acceso.
 - Para permitir, por parte de la ciudadanía, una correcta comprensión de la regulación, ésta deberá, en la medida de lo posible, ser redactada preferentemente en un lenguaje sencillo y de fácil comprensión. Junto con ello, se recomienda confeccionar guías y folletos que expliquen los principales objetivos, beneficios y costos de la normativa, las razones o causas que lo motivan, sus principales conceptos y las oportunidades de participación que tienen los particulares en el procedimiento de elaboración o reforma. Asimismo, se recomienda, explicitar en la parte considerativa del acto administrativo regulatorio, cuando corresponda, una referencia al objeto, contenido y finalidad de la regulación.
 - Se sugiere, además, que durante la elaboración, modificación o derogación de una regulación, se contemplen etapas de consulta pública que permitan obtener retroalimentación de los principales interesados y potenciales afectados, acerca del diseño o impactos que podría ésta producir. Dicha consulta deberá ser llevada a cabo de acuerdo a la realidad y las capacidades del Servicio.
 - Al impulsar una nueva política regulatoria, se recomienda efectuar previamente un análisis del impacto regulatorio que esta política podría tener en la sociedad y en el mercado específico en que éstas hayan de aplicarse. Éstos deberán ser realizados y publicados con anterioridad a que se realice el procedimiento de consulta pública, de manera de permitir su adecuada difusión.
 - Una vez que la nueva regulación o su modificación entre en vigencia, se recomienda al Servicio autor de ella, contemplar mecanismos de revisiones y evaluaciones periódicas acerca del cumplimiento de las metas propuestas, de la eficacia y eficiencia de sus disposiciones, o de su obsolescencia. Se sugiere que las observaciones y conclusiones alcanzadas se publiquen en las respectivas páginas web, con el objetivo de mantener informada a la ciudadanía.
- Por su parte, en materia de procedimiento para la elaboración de regulaciones secundarias emanadas de la Potestad Reglamentaria Autónoma del Presidente de la República, el instructivo plantea la incorporación de los siguientes antecedentes al Reglamento respectivo:

- El fundamento legal y normativo que justifica la regulación que se propone impulsar, así como la normativa legal y reglamentaria que le sirve de fuente.
- Existencia de otra normativa similar o de análoga naturaleza que trate la materia objeto de la regulación, especificando cual de existir.
- Si se han considerado las opiniones de otros organismos sectoriales competentes o si se ha actuado en coordinación con ellos, indicando cuales.
- Si se han considerado durante el procedimiento de elaboración de la regulación la opinión de grupo o personas interesadas, indicando quienes.
- Si durante el procedimiento de elaboración se realizó alguna de los siguientes tipos de consulta, explicando cómo se aplicó:
 - Formación de grupo de trabajo o comité técnico para la elaboración conjunta del anteproyecto;
 - Circulación del borrador a grupos o personas interesadas y recepción de comentarios;
 - Seminario o conferencia por invitación;
 - Seminario o conferencia abierto al público;
 - Recepción de comentarios;
 - Consulta intra gubernamental;
 - Consulta con autoridades internacionales o de otros países;
 - Otras de diferente naturaleza.
- Razones de por qué se ha procedido a su elaboración sin instancias participativas en caso de que no se haya realizado ningún tipo de consulta durante el procedimiento de elaboración de la normativa.
- Si la regulación que se pretende dictar aumenta o disminuye las cargas para las personas naturales o jurídicas a quienes les será aplicable (impone requisitos nuevos, aumenta exigencias, trámites, etc.).
- Objeto de política pública que se desea garantizar o cumplir con esta regulación.
- Sí se consideró para su elaboración evaluaciones simples de impacto económico y social, y de ser así, cuáles fueron los resultados.
- Si la implementación de la regulación que se proyecta tiene impacto económico y en tal caso cuál es la estimación de ello.

4.3. Proyecto de Ley de Evaluación de las Políticas Públicas

- En enero de 2014, la administración del primer gobierno del presidente Piñera llegó a elaborar -mas no ingresar al Parlamento- un **proyecto de ley para la evaluación de las políticas públicas** en el cual se rendía cuenta de la necesidad de contar con una Agencia autónoma de evaluación. En efecto, en dicho proyecto si bien se reconoce la importante labor que realiza la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, se recomienda no obstante la **creación de una agencia autónoma**, no sólo porque con la separación entre evaluador y el evaluado se fortalece la validez transversal de las evaluaciones, sino también porque se **reconoce la posibilidad de que los gobiernos se nieguen a evaluar lo que les resulta incómodo**, siendo ésta razón suficiente para que la agenda de evaluación sea determinada, aunque sea en parte, por organismos externos a aquellos que serán evaluados.
- El proyecto señala que en ningún caso se pretende mermar la capacidad propia de los gobiernos de evaluar sus políticas públicas, como lo hace la DIPRES y el Ministerio de Desarrollo Social, sino que su objetivo es que la **Administración cuente con capacidades para evaluar sus propios programas, iniciativas de inversión y regulaciones de forma de hacer más eficiente y efectiva su gestión**.
- El proyecto propone entonces la **creación de una Agencia de Evaluación de Políticas Públicas** como un **órgano autónomo del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo**, a semejanza de otros que ya existentes como el Consejo para la Transparencia y el Instituto Nacional de Derechos Humanos, los cuales cuentan con una buena evaluación de su obrar y estructura, dada la necesaria independencia de los otros poderes del Estado para el debido cumplimiento de sus funciones. Para ello, la Agencia debiera ser una **corporación autónoma de derecho público**, con personalidad jurídica y patrimonio propio, como órgano de la Administración autónomo de los restantes poderes del Estado aunque sometido a la fiscalización de la Contraloría General de la República sólo respecto a su personal y al examen y juzgamiento de cuentas, pues sus resoluciones, en cambio, estarían exentas del trámite de toma de razón.
- Para su gobierno corporativo, el proyecto propone que la Agencia esté a cargo de un **Consejo Directivo compuesto de cuatro consejeros** designados por el presidente de la República, previo acuerdo de dos tercios de los miembros en ejercicio del Senado, los cuales durarían seis años en su cargo, pudiendo ser designados nuevamente para un solo periodo más, renovándose además por parcialidades. Propone también que el presidente del Consejo Directivo dure dos años en su cargo, pudiendo ser designado por otros periodos, siendo designado de entre los Consejeros por el Presidente de la República. En cuanto a su funcionamiento, el proyecto establecía que el Consejo Directivo adoptase sus decisiones por mayoría de sus miembros y, en caso de empate, dirimiría el presidente, teniendo además un quórum mínimo para sesionar de tres consejeros.

- El objeto de la Agencia sería la **promoción y realización de evaluaciones *ex post* de los programas, regulaciones e iniciativas de inversión**, como también de las demás evaluaciones que la ley establezca, de modo de favorecer el uso racional de los recursos públicos, impulsando así la mejora en la calidad de los servicios públicos y fomentando el desarrollo económico y social de nuestro país. Entre otras, el proyecto proponía que la Agencia tuviera las siguientes funciones y atribuciones:
 - Realizar la evaluación *ex post* de programas, regulaciones e iniciativas de inversión que se establezca en su Plan Anual de Evaluación;
 - Supervigilar el cumplimiento de las disposiciones de esta ley y requerir a la Contraloría que realice los sumarios respectivos por infracción a éstas;
 - Elaborar un informe anual sobre sus actividades y las recomendaciones que estime convenientes;
 - Poner a disposición del público en general las bases de datos de las evaluaciones realizadas, así como la información para realizar evaluaciones; y, realizar cruces de información a solicitud de las personas.
- Destaca que el proyecto propone que **las evaluaciones deban ser ejecutadas por evaluadores externos a la Agencia** a través de paneles de expertos, universidades, entidades consultoras u organismos internacionales con experiencia en el área de la evaluación.
- El proyecto contempla además que la Agencia dicte de modo anual un **Plan Nacional de Evaluación** que contenga la calendarización de las evaluaciones que realizará, el alcance de éstas y los plazos en que se realizarán. Asimismo, propone también la Agencia ponga a disposición de toda la ciudadanía la información que habría de utilizar para realizar sus evaluaciones, de modo que cualquier interesado pueda realizar también sus propias valoraciones de estas políticas, y que pueda, a solicitud de cualquier persona, realizar cruces de la información que obre en su poder, entregando posteriormente esta información de modo tal que se proteja la identidad y derechos de las personas naturales y jurídicas de que se trata.
- Para asegurar el cumplimiento de sus funciones, el proyecto establece que la Agencia podrá **requerir a los órganos de la Administración del Estado la información que estos posean y que sirva de insumo indispensable para las evaluaciones**, así como para realizar los cruces de información, la cual debe ser entregada a ésta, salvo los casos en que ésta entrega pueda afectar la seguridad de la Nación o el interés nacional.
- Finalmente, el proyecto contemplaba la creación de un **Registro Nacional de Regulaciones** administrado por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, con

el objeto de centralizar, organizar y poner a disposición del público en general, las regulaciones a las que se refiere esta iniciativa y que son objeto de evaluaciones. Este registro estaría disponible en un sitio electrónico administrado por dicho Ministerio y cada vez que un órgano de la Administración elaborase o modificase una regulación, cuando se hayan cumplido todos los trámites necesarios para su publicación, debiera incluirlo en tal registro, asignándosele un número único para facilitar su identificación y seguimiento.

4.4. Reglamento sobre Consulta para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública

- Complementando el proyecto de ley para la creación de la Agencia de Calidad de Políticas Públicas, la administración del primer Gobierno del Presidente Piñera elaboró un borrador de **Reglamento sobre Consulta para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública** con la finalidad de establecer un procedimiento administrativo voluntario para **recoger, ponderar y considerar, dentro del procedimiento de elaboración de anteproyectos de ley, dictación de reglamentos y actos administrativos de efecto general, las observaciones de todos los interesados en dicha normativa**, permitiendo hacer efectivo el derecho de las personas a participar en las políticas, planes, programas y acciones de la Administración del Estado de manera informada, pluralista y representativa.
- Para esos efectos, el Reglamento propone que todo procedimiento administrativo que tenga por finalidad la elaboración de **anteproyectos de ley, reglamentos o actos administrativos de efecto general**, podrá ser objeto de una **Consulta Pública Ciudadana** conforme así lo resuelva facultativamente la Administración, con la finalidad de recabar las observaciones a la normativa cuya dictación se pretende.
- Destaca en el Reglamento la obligación del órgano de la Administración que llevó adelante el proceso de consulta de **evaluar y ponderar las observaciones contenidas en las presentaciones efectuadas por los interesados**, para lo cual se propusieron los siguientes criterios:
 - Pertinencia y conveniencia del contenido de la opinión en relación a la materia objeto de la Consulta;
 - Impacto económico y social de la opinión efectuada, cuando corresponda;
 - Sujeción de la opinión propuesta al ordenamiento jurídico nacional;
 - Adecuación a las políticas, planes, programas y acciones del Estado; o
 - Cualquier otro criterio debidamente fundado por la autoridad respectiva.
- Con todo, el Reglamento establecía que las opiniones, sugerencias y alcances de cualquier naturaleza que fueran recogidas durante el procedimiento de Consulta, tendrían **carácter meramente consultivo**, pues su finalidad no es más que **ilustrar al**

órgano o servicio respectivo acerca de la opinión ciudadana respecto de temas específicos.

4.5. Programa de Gobierno del presidente Piñera

- El Programa de Gobierno del presidente Piñera contemplaba diversas propuestas programáticas en materia de evaluación de políticas públicas y modernización del Congreso Nacional, entre las que se cuentan las siguientes:
 - a) Evaluación *ex ante* de leyes y normativa reglamentaria:
 - A cargo de una Oficina de Competitividad, Inversión y Productividad cuya misión sea evaluar los costos y beneficios que puedan tener los proyectos de ley, reglamentos, y programas, con énfasis en el impacto y coherencia regulatoria. Esta oficina establecerá una "Guía Chilena para una Buena Regulación".
 - Dotar de autonomía a la CNP con mandato para pronunciarse sobre los efectos sobre la productividad de las reformas y cambios regulatorios relevantes.
 - b) Evaluación *ex post* de leyes
 - Crear una Agencia de Evaluación de Políticas Públicas que dé cuenta de las evaluaciones de las políticas en curso.
 - Avanzar hacia un nuevo modelo de informe financiero, que incluya el detalle de los supuestos y modelos que sirvieron para su elaboración y que incorpore el impacto de las reformas legales en las arcas municipales y regionales.
 - Establecer que todo nuevo programa deba incluir en su diseño una línea de base y los indicadores con que se medirán sus resultados.
 - c) Evaluación en el Congreso Nacional:
 - Potenciar el rol de la Biblioteca del Congreso como órgano asesor y profesionalizar la asesoría parlamentaria, transitando desde la asesoría externa individual a las asesorías profesionales permanentes por Comités o Bancadas. Estas se designarán por concurso

4.6. Centro de Estudios Públicos

- El Centro de Estudios Públicos (CEP) publicó en 2018 el documento “*Un Estado para la Ciudadanía*”, el cual contempla un conjunto de propuestas para mejorar la calidad de las políticas públicas, entre las que se cuentan:

- **Creación de una Agencia de Productividad y Evaluación** que goce de autonomía legal, y que debería constituirse a partir de la institucionalidad de la actual CNP mediante una ley. Esta nueva Agencia debiera tener entre sus competencias, además de los objetivos vinculados a la productividad que tiene la actual CNP, la realización de la evaluación *ex post* de políticas públicas, manteniendo en el Ejecutivo el monitoreo permanente y la evaluación *ex ante*.
 - Que el **gobierno corporativo de esta nueva Agencia** sea integrado por 5 consejeros designados por el Presidente con acuerdo de 2/3 de los senadores en ejercicio, que duren en su cargo 6 años, siendo renovados por parcialidades, pudiendo ser designados nuevamente para un sólo período más.
 - Crear una **Unidad de Regulación en el Ministerio SEGPRES** a cargo de dictar y promover procedimientos comunes generales (guías explicativas, sistematización con otra normativa, revisión) y elaborar informes de evaluación de la regulación emanada de la **potestad reglamentaria** por áreas temáticas específicas, que deben ser presentados al Congreso Nacional. Lo anterior, con el objetivo de buscar y mantener un mínimo de uniformidad en la dictación de nueva normativa que emane de la potestad reglamentaria.
 - Que la nueva Agencia **realice la evaluación *ex post* de políticas públicas** además de institucionalizar un Plan de Evaluación y rendir cuenta anual al Congreso de la información sistematizada y relevante, así como de los principales hallazgos detectados en el ejercicio de sus funciones.
 - Elevar estándares de contenidos y transparencia respecto de los informes financieros y de productividad.
 - Que el Ejecutivo acompañe sus iniciativas legales con un Informe de Antecedentes Mínimos y el Informe de Productividad.
 - Crear en el Ministerio SEGPRES un Registro Nacional de Regulaciones, pudiendo seguir como referencia al modelo implementado por la Biblioteca del Congreso Nacional.
- Por su parte, respecto del rol de Poder Legislativo en el aseguramiento de la calidad de la regulación, el CEP propone:
 - Revisar el ámbito de asesorías que presta la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), para garantizar que solamente preste asistencia técnica, traspasando aquellos servicios políticamente menos neutrales, como sus denominadas funciones de representación, a la asesoría de confianza.

- Formalizar procedimientos que velen por la neutralidad de la asesoría técnica que presta la BCN, institucionalizando protocolos en la elaboración de los informes, manteniendo sistemas de evaluación permanentes tanto internos como externos y estableciendo un código de conducta para quienes se desempeñan como asesores legislativos de la BCN.
- Reforzar e institucionalizar la actual Unidad de Asesoría Presupuestaria en una **Oficina Parlamentaria de Finanzas Públicas (OPFP)** del más alto nivel técnico. Esta entidad debiera tener la capacidad e independencia para desafiar técnicamente al Ejecutivo, informar el trabajo parlamentario y transparentar el debate hacia la ciudadanía.
- El ámbito de competencias de la OPFP debe estar enfocado en el análisis de los costos fiscales de los proyectos de ley y de la Ley de Presupuestos y el monitoreo de su ejecución, debiendo para ello reclutar profesionales de alto nivel, con competencias en materia económica y presupuestaria, y también contar con un experto en arquitectura de datos y un analista de datos, de manera de poder procesar adecuadamente la información que reciba.
- Finalmente, se plantea una institucionalidad que formalmente sea dependiente del Congreso, pero que mantenga completa independencia en los contenidos del análisis que produzca y la información que divulgue (dependencia *at arms length*). Por lo pronto, se le debe asignar un presupuesto separado, cuyo monto no esté vinculado al del Poder Legislativo y cuyos gastos no puedan financiar otras necesidades del Poder Legislativo.
- Tanto la BCN como la OPFP debieran depender de un Consejo de Evaluación Legal y Financiera, que opere como directorio supervisor de ambas entidades. Dicho Consejo estaría integrado por cinco personas escogidas sobre la base de perfiles definidos y con altas exigencias curriculares. Por ejemplo, junto con las calificaciones profesionales y la experiencia requerida, podrían considerarse también exigencias en la línea de lo actualmente vigente para la composición del Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias, el que está integrado, entre otros, por un ex consejero del Banco Central, un ex decano de una facultad de Economía o Derecho y un ex Ministro de Hacienda o de Economía o Director de la DIPRES. Se propone además que dos de sus integrantes se seleccionen a partir de propuestas del Ejecutivo (previa elaboración de ternas por el sistema ADP) ratificados en su nombramiento por quorum de 3/5 de los senadores y diputados en ejercicio. Los otros tres consejeros serían seleccionados por una Comisión Bicameral y ratificados en su nombramiento también por un quorum de 2/3 de los senadores y diputados en ejercicio. Los consejeros durarían en el cargo seis años para evitar la coincidencia con período de elecciones y serían renovados por parcialidades. El presidente del Consejo será elegido por los mismos

consejeros. El Consejo sería también el encargado de seleccionar los Directores Ejecutivos de las dos entidades dependientes: la BCN y la OPFP. La búsqueda y proceso de selección de una quina de postulantes sería ejecutado por el sistema ADP. Para estos puestos debiera elaborarse un perfil de cargo exigente al que sólo accedan personas de alta calificación profesional. La duración en el cargo deberá ser por un plazo desfasado del ciclo parlamentario. Una eventual remoción de cualquiera de los Directores Ejecutivos sería sólo por causales definidas y con el acuerdo con 4/5 del Consejo.

4.7. Mesa del Acuerdo Nacional por el Desarrollo Integral

- El 17 de mayo de 2018 el Presidente Piñera convocó a una **Mesa del Acuerdo Nacional por el Desarrollo Integral** con el objetivo de generar propuestas para levantar la mirada y permitir que el país avance en los próximos años hacia el **desarrollo integral**, instancia integrada por 22 representantes del mundo académico, gremial, empresarial y laboral; incluyendo ex Ministros de Estado y ex Consejeros del Banco Central. La Mesa propuso un conjunto de **medidas de consenso para que la economía chilena recupere su capacidad de crecer** y, de esa forma, podamos seguir avanzando en la reducción de la pobreza, en generar más empleos formales y de calidad, en impulsar el aumento de las remuneraciones, y generar más oportunidades para todos.
- Entre las recomendaciones para **Modernizar el Estado**, la Mesa propone
 - Institucionalizar la actual Comisión Nacional de Productividad (CNP), transformándola en una entidad permanente, empoderada, con autonomía y con un rol ampliado y fortalecido que le permita ganar un creciente prestigio, encomendándole, entre otras, las siguientes funciones:
 - a) Evaluación y mejora continua de las regulaciones del Estado. En línea con las recomendaciones hechas por la OCDE el año 2016 en el documento Regulatory Policy in Chile, evaluar el conjunto de regulaciones vigentes para recomendar simplificaciones y armonizaciones que mejoren la predictibilidad, la eficacia, el cumplimiento y fiscalización de las mismas, sin que ello signifique bajar los estándares establecidos.
 - b) Realización de una evaluación ex post de nuevas regulaciones. Se debe establecer un proceso y una responsabilidad formal del Poder Ejecutivo de implementar las simplificaciones o armonizaciones regulatorias sugeridas a partir de este proceso.
 - c) Definición de metodologías y lineamientos para la evaluación ex ante de nuevas Regulaciones.

- d) Contribuir a una reingeniería de procesos para reducir plazos en los trámites del Estado, para lograr mejor calidad de servicios públicos y generar certeza jurídica para la actividad productiva.
 - e) Establecer un sistema transparente de consultas en la formulación regulatoria”.
- Del mismo, entre las propuestas para **Elevar la Productividad**, la Mesa recomienda:
 - Simplificar las regulaciones existentes y generar una cultura de revisión constante de la regulación, bajo el rol de una Comisión Nacional de Productividad institucionalizada de manera permanente y con un rol más amplio (como se describió en el capítulo IV sobre Modernización del Estado). Se debe estudiar a cabalidad qué regulaciones es posible simplificar o eliminar, considerando la duplicidad de funciones que se dan entre algunas normativas. Además, se advierte la fragmentación de la institucionalidad de productividad actual en diversas agencias del Estado, lo cual puede terminar por dificultar los avances en materia regulatoria.
 - Evaluar las políticas de desarrollo productivo sectoriales y regionales que están en vigencia, de manera de dar un mayor impulso a las que sean más efectivas. Se debe tener como premisa que, si una política genera incentivos o regímenes especiales a un sector o región en particular, esta debe ser revisada y perfeccionada periódicamente de manera de evitar abusos, debe tener un horizonte temporal y pasar el filtro de la efectividad antes de ser renovada.
 - Por sobre la dicotomía de políticas de fomento productivo horizontales y verticales, priorizar las políticas públicas institucionalizadas, permanentes y transparentes, que permitan superar los problemas de coordinación entre distintos agentes económicos en los sectores productivos.
 - Avanzar en una mejor medición del impacto en productividad de las políticas públicas. Se requiere que los informes de productividad cuenten con una alta calidad técnica, de manera de introducir el debate sobre productividad en la discusión pública y que sea un elemento relevante a la hora de deliberar sobre un proyecto de ley.
 - Desarrollar indicadores de medición de productividad a nivel más desagregado, de manera de poder identificar falencias específicas, diseñar políticas públicas focalizadas y mejorar la evaluación de resultados”.

4.8. Proyecto de Ley Misceláneo de Productividad y Emprendimiento

- En agosto del año 2018, el Ministerio de Economía ingresó al Congreso el **Proyecto de Ley Misceláneo de Productividad y Emprendimiento**, cuyo objetivo general es aumentar la productividad y competitividad para disminuir las barreras de entrada al emprendimiento y la innovación.
- Para ello, se busca modificar diversos cuerpos normativos generales y sectoriales que permitan reflejar nuevos avances tecnológicos, eliminar ineficiencias en el funcionamiento de ciertos órganos de la Administración del Estado, promover más transparencia, **promover evaluaciones ex ante de impacto regulatorio**, y lograr coherencia regulatoria.
- Uno de los objetivos específicos del proyecto es ampliar y fortalecer el análisis de productividad de los proyectos de ley, para lo que se proponen las siguientes modificaciones a la Ley N°18.918, Orgánica Constitucional del Congreso:
 - Los proyectos de ley deberán especificar las normas que queden derogadas como consecuencia de la promulgación de la nueva ley.
 - Se le otorga fuente legal a la elaboración de “Informes de Productividad y Coherencia Regulatoria” respecto de ciertos proyectos de ley, y se amplía su ámbito de aplicación a todos los proyectos de ley susceptibles de causar impacto regulatorio, provenientes tanto del Ejecutivo como de ambas Cámaras.
 - Se establece que será el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo el responsable de su elaboración.
 - Los contratos celebrados por el Congreso para el suministro de bienes muebles y la prestación de servicios se registrarán por la ley N°19.886, de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, y su reglamentación.
- En términos generales, el proyecto propone la elaboración de “Informes de Productividad y Coherencia Regulatoria” a **todos los proyectos de ley que puedan causar impacto regulatorio**. Estos nuevos informes deberán contener, al menos, el análisis de los eventuales efectos tanto cuantitativos como cualitativos del proyecto, en cuanto a sus costos y beneficios.
- Con este proyecto, el Gobierno busca **corregir la ausencia de un proceso moderno y eficaz de diseño y evaluación de impacto de políticas públicas**, impulsando que la generación de regulaciones cuente con más y mejor información respecto de los impactos regulatorios.
- Para la implementación de este mandato, el Ministerio de Economía creó la **Oficina de Productividad y Emprendimiento Nacional (OPEN)** en el marco de la Agenda de Productividad del Gobierno, la cual tiene por finalidad **simplificar trámites, eliminar burocracia y mejorar la competencia**, además de buscar incorporar en plenitud a las

Pymes a la economía moderna para que puedan incorporarse a los mercados globalizados, facilitando su incorporación al mundo de las exportaciones y de las importaciones.

- En materia de RIA, esta nueva repartición tiene como objetivo **simplificar y disminuir la carga regulatoria**, para impulsar la competitividad y productividad, y fomentar el emprendimiento y la innovación. Para ello trabaja en **implementar recomendaciones de mejora de regulación (proyectos de ley y cambios normativos)**, generar una cultura de buena regulación, y **avanzar en una armonización regulatoria con el resto del mundo**.
- Y si bien la propuesta del Gobierno de crear una metodología que normalice el proceso de generación de regulación a través de análisis de costo beneficio e impacto *ex ante* está en línea con las variadas recomendaciones de organismos internacionales y con los casos de éxito de los países descritos en el benchmark de las secciones anteriores, para contar con una metodología eficaz de evaluación costo beneficio, será necesario además **avanzar en establecer indicadores de seguimiento, líneas de base, períodos de revisión y evaluación *ex post* de regulaciones**, para lo cual SOFOFA considera que **debe crearse una institucionalidad independiente** que desarrolle, establezca y supervise la aplicación de una metodología estandarizada para la evaluación de impactos regulatorios *ex ante*, y para que lleve a cabo las evaluaciones *ex post*, pues es esencial para el éxito del RIA que exista un organismo técnico autónomo que cuente con las facultades para solicitar la información necesaria a la demás agencias del Estado para su realización.

5 PROPUESTAS SOFOFA PARA MEJORAR EL PROCESO DE FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

5.1. Gobernanza institucional

- Incorporar procedimientos de revisión regulatoria frecuente es un deber en tiempos de cambios tecnológicos permanentes. **Institucionalizar, por tanto, un proceso dinámico y participativo de revisión del stock y flujo regulatorio** – que determina la estructura y funcionamiento del Estado - puede ser un muy buen primer paso para evolucionar hacia un Estado moderno y dinámico.
- Tal como se evidenció en la sección anterior, actualmente son **múltiples los órganos dentro del Estado que tienen por misión velar por la calidad de la regulación y de los procesos de formulación y evaluación de política pública, así como diversas las herramientas y metodologías de evaluación utilizadas**. Sin embargo, cada uno de ellos opera en forma aislada y desconectada de los demás, es decir, sin que exista un vínculo o supervisión alguna de una gobernanza o marco institucional especialmente diseñado para estandarizar, integrar y coordinar los distintos procedimientos de evaluación de impacto regulatorio. En efecto, en nuestro país **no existe un órgano o agencia encargada de coordinar y articular los distintos esfuerzos e iniciativas públicas que asegure la calidad de las normativas** y establezca los lineamientos de una estrategia o política de formulación y revisión regulatoria
- Por ello, **consideramos urgente la creación por ley de una Agencia de Calidad de Políticas Públicas como órgano estable y especializado que promueva la calidad regulatoria, coordine, articule e integre de manera sistemática el trabajo de las distintas reparticiones públicas que llevan adelante las distintas iniciativas de evaluación de impacto regulatorio**.
- Para ello, proponemos crear una institucionalidad con un modelo de gobernanza híbrido que sea capaz de **aprovechar las iniciativas y procedimientos actualmente existentes** para integrarlos en el desarrollo de los procedimientos de RIA mencionados en el capítulo 3. La nueva Agencia debiera, entonces, supervisar, coordinar e integrar los análisis que actualmente realizan los distintos órganos, servicios y reparticiones del Estado, **estableciendo estándares y procedimientos que aseguren la calidad del RIA y el cumplimiento de los objetivos de una política de regulación**.
- Así, siguiendo las recomendaciones de la OECD, del CEP y de la Mesa del Acuerdo Nacional por el Desarrollo Integral, proponemos crear una **nueva Agencia de Calidad de Políticas Públicas con asiento en el Centro de Gobierno**, es decir, en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), cartera ministerial que tiene por misión **facilitar y coordinar el desarrollo y cumplimiento de la agenda programática y**

legislativa del gobierno, para lo cual debe más específicamente (i) velar por el logro de una efectiva coordinación programática general de la gestión del gobierno, (ii) participar en la elaboración de la agenda legislativa y hacer el seguimiento de la tramitación de los proyectos de ley, y (iii) efectuar estudios y análisis relevantes para la toma de decisiones. En efecto, es en SEGPRES desde donde debieran articularse los procesos pre-legislativos de proyectos de ley y regulaciones secundarias provenientes de los distintos ministerios sectoriales.

- Por su parte, siguiendo los lineamientos del proyecto de ley de evaluación de políticas públicas, consideramos que su gobierno corporativo debiera recaer en un **Consejo Directivo integrado por seis Consejeros** designados por el Presidente de la República, mediante decreto supremo expedido a través del Ministerio SEGPRES, en función de los cargos que éstos desempeñen en los siguientes órganos y servicios públicos:
 - Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Productividad;
 - Jefatura de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda;
 - Jefatura de la División de Evaluación Social de Inversiones del Ministerio de Desarrollo Social;
 - Jefatura de la Oficina de Productividad y Emprendimiento Nacional (OPEN) del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo;
 - Jefatura de la División de Economía Ambiental del Ministerio del Medio Ambiente;
 - Jefatura de la Intendencia de Regulación del Mercado de Valores de la Comisión para el Mercado Financiero (CMF);
- Este Consejo Directivo debiera ser presidido por el Secretario Ejecutivo de la CNP y gozar de una secretaría ejecutiva gestionada por la Subsecretaria del SEGPRES. El Consejo debiese adoptar sus decisiones por mayoría de sus miembros y, en caso de empate, dirimir el Presidente, teniendo además un quórum mínimo para sesionar de tres consejeros.
- Para cumplir cabalmente con el ejercicio de sus funciones, esta Agencia debe ser **administrativamente similar al nuevo Consejo Fiscal Autónomo (CFA)** creado el 16 de febrero del año en curso, en tanto servicio legalmente descentralizado de carácter técnico con personalidad jurídica y patrimonio propio.
- Al igual que el CFA, para el ejercicio de sus funciones la nueva agencia debiera **contar de manera expresa con la facultad para solicitar la colaboración de los distintos órganos del Estado, y pedir toda la información y documentos necesarios para el examen de las situaciones comprendidas en el ámbito de su competencia**, salvo los casos en que ésta entrega pueda afectar la seguridad de la Nación o el interés nacional.

- El objeto de la agencia debiera ser (i) la coordinación, supervisión y articulación de la evaluación *ex ante* de impacto regulatorio que realicen los distintos órganos que integran el Consejo, fiscalizando los procedimientos e informes que realicen todas las reparticiones y carteras ministeriales que actualmente realizan RIA, y (ii) la **promoción y realización de evaluaciones *ex post* de los programas, regulaciones e iniciativas de inversión**, como también de las demás evaluaciones que la ley establezca, de modo de favorecer el uso racional de los recursos públicos, impulsando así la mejora en la calidad de los servicios públicos y fomentando el desarrollo económico y social de nuestro país. Para esos efectos, el Consejo debe tener facultades para externalizar las evaluaciones *ex post* a **evaluadores externos** a través de paneles de expertos, universidades, entidades consultoras u organismos internacionales con experiencia en el área de la evaluación.

- Para cumplir con los objetivos propuestos, la nueva agencia debiera adquirir por ley las siguientes cuatro funciones esenciales:
 - Encomendar estudios sobre temáticas clave de política pública y regulación asociadas a la productividad y el desempeño económico bajo requerimiento del gobierno o bien identificadas por la propia CNP;
 - Fijar los estándares y la metodología con **que los órganos de la administración del Estado deban realizar evaluación de impacto regulatorio *ex ante* (RIA)** a proyectos de ley y normativas secundarias;
 - Establecer un procedimiento para la generación normativa de la Potestad Reglamentaria Autónoma ejercida por las agencias reguladoras sectoriales, **incluyendo en dicho procedimiento la participación activa de otras agencias reguladoras, de expertos en las materias a regular y de los propios agentes regulados**, además de consultas públicas y la creación de indicadores de impacto regulatorio;
 - Encomendar la evaluación de impacto regulatorio *ex post* (RIA) para proponer iniciativas de simplificación y de coherencia regulatoria;

- Finalmente, consideramos relevante retomar dos iniciativas planteadas en el proyecto de ley de evaluación de políticas públicas a fin de que la Agencia dicte anualmente un **Plan Nacional de Evaluación** que contenga la calendarización de las evaluaciones que realizará, el alcance de éstas y los plazos en que se realizarán, así como crear un **Registro Nacional de Regulaciones** administrado por el Ministerio SEGPRES, con el objeto de centralizar, organizar y poner a disposición del público en general, todas las regulaciones que sean objeto de RIA.

5.2. Procedimiento de creación y evaluación de impacto de regulatorio.

- Junto a la instalación de una institucionalidad *ad hoc* que asegure la calidad regulatoria y coordine los esfuerzos en materia de formulación y evaluación de política pública, debemos también avanzar en **robustecer, profundizar e institucionalizar por ley los procedimientos de creación y evaluación regulatoria**, tanto de proyectos de ley como de normativa secundaria. Tal como se ha mostrado a lo largo de este documento, no solo es importante una estructura y orgánica orientada al cumplimiento de los objetivos de calidad, sino que también **desarrollar procedimientos y metodologías preestablecidas de evaluación**.

5.2.1. Evaluación de impacto regulatorio *ex ante*

- La nueva agencia debe tener la misión de fijar los procedimientos y estándares de evaluación con que los respectivos órganos sectoriales realicen la evaluación de impacto regulatorio *ex ante* que actualmente desarrollan, es decir, generar en términos vinculantes, una metodología de evaluación *ex ante* que sea capaz de integrar en un único Informe Integrado de Impacto Regulatorio (IIIR) los Informes Financieros del Ministerio de Hacienda, los Informes de Productividad de las carteras sectoriales económicas y los Informes de Rentabilidad Social del Ministerio de Desarrollo Social, así como también las evaluaciones del estatuto Pyme y los informes de Impacto de Regulatorio del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, los AGIES del Ministerio del Medio Ambiente y los informes de la Comisión de Mercado de Valores, cuando éstos hayan sido realizados, considerando además las metodologías, procedimientos y recomendaciones que realice la Comisión Nacional de Productividad para esos efectos.
- Ahora bien, como realizar estos Informes Integrados de Impacto Regulatorio para toda normativa acarrearía un alto costo regulatorio, retrasando además el avance de la agenda legislativa de cualquier gobierno, siguiendo el modelo Australiano proponemos que estos IIIR deban ser realizados sólo cuando las normativas a evaluar **provengan del poder ejecutivo y tengan un impacto sustancial en la economía o afecten a un número importante de empresas, organizaciones comunitarias o personas**, criterio que deberá ser resuelto por el Consejo de la Agencia en cada caso particular.
- Así, al igual que en el sistema de RIA del Reino Unido, los IIIR debieran ser potencialmente aplicables a todas las iniciativas de legislación, órdenes ejecutivas y autorregulaciones provenientes de las agencias gubernamentales, es decir, a proyectos de ley, reglamentos, instrucciones, guías, resoluciones y todo otro acto administrativo que cumpla con el criterio propuesto a fin de contar con análisis de costo-beneficio que evalúa el impacto de la regulación en (i) grandes empresas, las (ii) mipymes, (iii) los consumidores, (iv) la comunidad, (v) el medio ambiente y (vi) gobierno.
- Adicionalmente, para fortalecer la evaluación de impacto regulatorio sectorial y profundizar su ámbito de aplicación, se debiera establecer por ley la obligatoriedad de elaborar Informes de Productividad e Impacto Regulatorio para todo proyecto de ley

susceptible de causar impacto regulatorio, provenientes tanto del Ejecutivo como del Poder Legislativo, en línea con lo propuesto en el Proyecto de Ley Misceláneo de Productividad y Emprendimiento.

- Finalmente, siguiendo el sistema de RIA de México, proponemos que OPEN del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo asuma las funciones de la Oficina General de Estándares, dependencia perteneciente al Ministerio de Economía de dicho país responsable de **supervisar el desarrollo de los procedimientos regulatorios sectoriales y del cumplimiento de los estándares establecidos por la Agenda**, a fin de instalar un sistema pesos y contrapesos (*check and balance*) intra administrativo que permita asegurar la calidad de las distintas evaluaciones regulatorias que se realicen en la Administración .

5.2.2. Participación de Grupos de Interés

- Parte esencial del procedimiento evaluación de impacto regulatorio, tanto *ex ante* como *ex post*, es la participación en el proceso pre-legislativo o de diseño de la propuesta de regulación de los distintos grupos de interés que pueden verse afectados.
- Para incorporar dicha instancias y mecanismos de participación, y siguiendo nuevamente el modelo de RIA de Australia, proponemos que la Agencia determine de **la creación de instancias periódicas de participación análogos a los Ministerial Advisory Councils**, en los cuales grupos de expertos representantes de los distintos sectores de la sociedad se reúnen periódicamente a revisar las regulaciones propuestas por las distintas carteras ministeriales. De igual forma, siguiendo la propuesta del Reglamento sobre Consulta para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública, consideramos que el procedimiento de evaluación *ex ante* debiera comprender también la posibilidad de que las distintas agencias del Estado que impulsen modificaciones regulatorias o nuevas normativas, con independencia de su rango, puedan convocar instancias participativas *ad hoc* como los actuales Comités Operativos Ampliados, en los cuales participe un amplio rango de grupos de interés.
- Finalmente, siguiendo los avances del modelo de RIA del Reino Unido, proponemos la implementación de tecnologías de la información para la gestión de estas instancias participativas a través de mecanismos que vía web permitan recoger la información de grupos de interés de manera más fácil y accesible, así como la incorporación de herramientas tecnológicas más sofisticadas como el CrowdLaw que permitan incorporar al proceso de formulación regulatoria tanto la evidencia científica publicada para una determinada problemática, como el análisis y observaciones de expertos en la materia que se busca regular.
- En efecto, en pleno siglo XXI las capacidades y la acumulación de conocimiento aumentan de manera exponencial, al igual que se incrementa la complejidad sistémica

de los problemas de la sociedad moderna. Por ello, es fundamental **incorporar las nuevas tecnologías de la información** en el proceso de formulación de políticas públicas a fin de **eleva el grado de complejidad que éstas son capaces de procesar**. Dicha complejidad está dada, en parte, por (i) la necesidad de **sistematizar en el corto plazo la evidencia científica relevante** para el problema de política pública que se busca abordar a través de una nueva regulación, así como también por (ii) los **distintos y legítimos intereses de quienes interactúan o pueden ser afectados por esta nueva regulación**.

- Para lo primero, los procedimientos de evaluación de impacto regulatorio *ex ante* deben contemplar en sus etapas tempranas el uso de la **evidencia científica como elemento de gestión** para la toma de decisiones a través de un **meta-análisis basado en las herramientas que proporciona hoy el Big Data y la Inteligencia Artificial**, tecnologías que permiten procesar en plazos breves complejidades antes inalcanzables e inanalizables de evidencia científica y académica, aumentando con ello tanto la robustez de los fundamentos y de las propuestas presentadas, como la confianza y transparencia pública, y con ello, la efectividad y calidad de los resultados de las políticas públicas implementadas.
- Y para lo segundo, se requiere **institucionalizar procedimientos de participación de expertos y grupos de interés**, sistematizando sus consideraciones en el trabajo prelegislativo. En este contexto, las nuevas tecnologías también permiten actualmente la **adopción de nuevas y mayores capacidades de comunicación para procesar crecientes niveles de complejidad a través de metodologías y procedimientos colaborativos** para la formulación de regulaciones.
- Ambos requisitos son abordados por el *CrowdLaw* en tanto herramienta **tecnológica para recolectar y aprovechar los conocimientos y experiencias del público**. Su objetivo es mejorar la calidad y efectividad de las legislaciones, así como su legitimidad, y el nivel de participación en las mismas. Las iniciativas de *CrowdLaw* implican un involucramiento activo y sustantivo del público en el proceso prelegislativo, para lo cual éste provee diagnósticos, datos relevantes, borradores y propuestas que les permitan ser agentes de monitoreo y evaluación en la implementación de regulaciones. De esta forma, los ciudadanos se convierten en colaboradores y co-creadores del proceso legislativo.
- Dentro de las iniciativas que caben en la definición de *CrowdLaw*, es posible identificar aquellas que se focalizan en la participación de ciertos actores en base a sus habilidades, experiencias y conocimientos. Estos esquemas buscan resultados más eficientes que los que se podrían alcanzar con un público general, y se han desarrollado en dos direcciones:
 - **Expert/Knowledge Networks**: Redes de expertos en el sector privado, público y académico que permiten acelerar la búsqueda y posterior participación de aquellos que cumplen con el perfil requerido para cierta necesidad. A través de

estas redes es posible canalizar preguntas relevantes y discusiones a las personas idóneas de participar en los procesos. Como experiencias se puede señalar: smarterstate.org (Sector público) y vivoweb.org (Red de expertos inter-universidades).

- **Smarter Crowdsourcing:** Procesos online rápidos que reúnen expertos en una plataforma, la cual permite realizar consultas para abordar problemas específicos que requieren una solución rápida, con estrategias innovadoras y efectivas. En la experiencia este esquema se ha realizado en: smartercrowdsourcing.org (Recoge consejos de expertos a través de videoconferencias, y lo combina con investigación en un período de tiempo corto para desarrollar planes concretos con el fin de lograr mejores legislaciones).
- La propuesta de SOFOFA consiste, entonces, en complementar el proyecto de Reglamento de Consulta Ciudadana para la Gestión Pública con herramientas de las tecnologías de la información a fin de crear una instancia de trabajo colaborativo prelegislativo con el propósito de **augmentar la calidad técnica, la sistematicidad y la transparencia del proceso de elaboración de propuestas de políticas públicas y modificaciones regulatorias**, involucrando a expertos de diversas disciplinas, instituciones y visiones; a través de un proceso diseñado para facilitar la colaboración y la toma de decisiones basa en la evidencia.
- La propuesta requiere la participación activa de distintos actores, principalmente del sector regulado, el sector público y la academia, y se basa en tres pilares principales, tal como se muestra en la figura 25:

Figura 25: Pilares proyecto CrowdLaw



1. Revisión sistemática de evidencia

- ✓ Identificación de problemas y definición del eje de política pública en que se trabajará.
- ✓ Mapeo de núcleos temáticos de evidencia en el eje de política pública de interés.
- ✓ Definición del ámbito de la propuesta de política pública a elaborar, en consideración a los núcleos de evidencia mapeados y las prioridades de la agenda legislativa.

- ✓ Revisión sistemática de la evidencia científica a nivel internacional realizada por inteligencia artificial y redes de académicos colaborando en conjunto.
2. Colaboración entre expertos
 - ✓ Selección de los invitados de acuerdo a criterios previamente establecidos.
 - ✓ Facilitación del proceso de trabajo conjunto, incorporando en la discusión los hallazgos de la revisión sistemática de evidencia.
 - ✓ Redacción y presentación de la propuesta de política pública.
 3. Transparencia
 - ✓ Definición de los ámbitos y criterios a transparentar

5.2.3. Evaluación *ex post*

- Al igual que la evaluación de impacto regulatorio *ex ante*, la experiencia internacional muestra que las evaluaciones y revisiones que se realizan luego de la implementación o adopción de las distintas regulaciones, requiere también de ciertos criterios o requisito para que sea una evaluación efectiva, a fin de que las conclusiones y lecciones aprendidas puedan servir para la reformulación de la misma regulación o bien transformarse en un insumo relevante para el diseño de nuevas regulaciones. En particular, se requiere que las iniciativas o modificaciones regulatorias que sean evaluadas hayan generado un cambio en el comportamiento de los actores económicos y/o usuarios de la regulación, puesto que el objetivo principal del RIA *ex post* es dar cuenta de los costos incurridos tanto por el regulador como por los agentes regulados para su cumplimiento y fiscalización, pues muchas veces dichos impactos pueden superar el beneficio para el cual la regulación fue originalmente establecida.
- En efecto, no siempre es recomendable someter a todas las regulaciones a revisiones *ex post*, existiendo la posibilidad de establecer criterios o umbrales para su ejecución como vimos para el caso australiano, o bien una regla general de aplicación a la toda la regulación con excepciones calificadas como en el del Reino Unido.
- Considerando ambas experiencias internacionales y el modelo de agencia que propone SOFOFA, junto con el establecimiento por ley de las metodologías y procedimientos de evaluación *ex ante*, debiera incorporarse una **regla de revisión al stock regulatorio que obligue a la Agencia a licitar a terceros especialistas, nacionales e internacionales, la realización de evaluación *ex post* a todas las regulaciones primarias y secundarias que tengan un impacto económico significativo en el sector empresarial**, debiendo el Consejo determinar los criterios cuantitativos y cualitativos que configuren la calidad significativa del impacto.

- Las regulaciones que cumplan con este criterio de significancia debieran evaluarse periódicamente cada 5 años para evaluar su efectividad en base al objetivo para la que fue creada. Para ello, es indispensable que desde el comienzo de la elaboración de la regulación se planifique cómo y de qué elementos se hará monitoreo y evaluación, siendo éstos los que servirán de insumos para la realización de la evaluación *ex post*.

5.3. Simplificación Regulatoria

- Como vimos, con posterioridad a la publicación de la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento del segundo gobierno de Bachelet, la **CNP propuso la implementación de evaluaciones de impacto regulatorio o de productividad en las leyes y programas del Gobierno**, recomendaciones presentadas en secciones anteriores.
- Y si bien en el actual gobierno del presidente Piñera se le dio a la CNP un **mandato para que revise las complejidades regulatorias asociadas a los procesos de aprobación de proyectos de inversión** en algunos sectores estratégicos de nuestra economía, como vimos antes el propio gobierno creó a mediados del año 2018 OPEN con la misión de transformarse en el **organismo técnico encargado de elaborar los informes de productividad**, según se propone en el Proyecto de Ley Misceláneo de Productividad y Emprendimiento.
- Para el gobierno estas dos instituciones son complementarias, al ser la CNP una comisión consultora, mientras OPEN un órgano de carácter ejecutor que puede tomar como insumo para sus iniciativas el trabajo que está haciendo la CNP. No obstante, es sin duda **la CNP la única institucionalmente diseñada para formular recomendaciones independientes derivadas del análisis técnico de su staff, puesto que sus conclusiones no están sujetas a las instrucciones del gobierno.**

6 BIBLIOGRAFÍA

OECD (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris. Recuperado de <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>

OECD (2015), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>

OECD (2017), *OECD Reviews of Regulatory Reform. Chile Evaluation Report: Regulatory Impact Assessment 2017*, OECD Publishing, Paris.

Office of Best Practice Regulation (2016), *User guide to the Australian Government Guide to Regulation*

Office of Best Practice Regulation (2016), *Post-Implementation Reviews (Guidance Note)*

Government of South Australia (2015), *Developing policy: turning ideas into action (Cabinet guide)*

OECD (2013), *OECD Reviews of Regulatory Reform. Mexico: Towards a whole-of-government perspective to regulatory improvement*, OECD Publishing.

OCDE (2018), *Análisis ex post de la regulación: Prácticas y lecciones de países de la OCDE*, OECD Publishing, Paris.

Manual de la manifestación de impacto regulatorio (2010)

Department for Business, Energy and Industrial Strategy (2018), *Better Regulation Framework (Guidance)*

Department for Business, Energy and Industrial Strategy (2018), *Producing post-implementation reviews (PIR): principles of best practice*

HM Treasury (2018), *The Green Book: Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation*

OECD (2016), *Regulatory Policy in Chile: Government Capacity to Ensure High-Quality Regulation*, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, Paris

Ministerio del Medio Ambiente (2013), *Guía Metodológica para la elaboración de un Análisis General de Impacto Económico y Social (AGIES) para instrumentos de gestión de calidad del aire*

Ministerio del Medio Ambiente (2017), *Análisis General del Impacto Económico y Social del Anteproyecto de plan de descontaminación del Valle Central de la Provincia de Curicó por MP2,5*