

ESTRATEGIA DE POLÍTICA  
REGULATORIA EN

**CHILE**

**2025**

---

Banco Interamericano de Desarrollo

División de Innovación para Servir a los Ciudadanos

Gerencia de Instituciones para el Desarrollo

---

Autores:

Jorge Velazquez-Roa

Iván Arcos Axt



Clasificaciones JEL: H11, K20, L51, O38, D73

Palabras clave: política regulatoria, mejora regulatoria, gobernanza, evaluación de impacto regulatorio, simplificación administrativa, instituciones públicas, productividad, buenas prácticas internacionales, Chile

Copyright © 2025 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Se deberán cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI. Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



# Contenido

<b>1.</b>	<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Introducción</b>	<b>7</b>
<b>a.</b>	¿Qué es una política regulatoria?	10
<b>b.</b>	La práctica y evolución de la política regulatoria en el mundo	11
<b>c.</b>	Principios y buenas prácticas regulatorias	13
<b>d.</b>	El estado actual de la política regulatoria y sus retos en América Latina	15
<b>e.</b>	Nuevos temas de frontera y vanguardia en materia de política regulatoria	17
<b>f.</b>	Teoría del cambio sobre cómo la política regulatoria influye en principales variables económicas y sociales	19
<b>3.</b>	<b>Antecedentes de la política regulatoria en Chile</b>	<b>22</b>
<b>a.</b>	Facultades Normativas del Estado	23
<b>b.</b>	<b>Política Regulatoria</b> <ul style="list-style-type: none"><li>· Política y sustento jurídico</li><li>· Instituciones</li><li>· Herramientas de mejora regulatoria</li></ul>	29
<b>c.</b>	Iniciativas Recientes	38
<b>4.</b>	<b>Análisis de brechas respecto a las buenas prácticas internacionales</b>	<b>41</b>
<b>5.</b>	<b>Recomendaciones para la implementación de una política regulatoria integral</b>	<b>61</b>
<b>a.</b>	Recomendaciones de corto plazo	62
<b>b.</b>	Recomendaciones de mediano plazo	70
<b>c.</b>	Recomendaciones a largo plazo	72

# Resumen ejecutivo

Para prevenir las “fallas de gobierno” y garantizar que la regulación contribuya a reducir “las fallas de mercado”, desde la década de 1980 se han desarrollado a nivel mundial políticas, instituciones y herramientas orientadas a mejorar la calidad de las regulaciones. Estas políticas buscan asegurar que las regulaciones sean efectivas, eficaces y transparentes, además de estar respaldadas por mecanismos de rendición de cuentas (“accountability”). El fin último consiste en fomentar la productividad, el crecimiento sostenible y garantizar el bienestar social de los países que las aplican.

El presente documento presenta un análisis y recomendaciones estratégicas para que el Gobierno de Chile consolide una política regulatoria integral que le permita mejorar su competitividad y contar con un ambiente de negocios más inclusivo. Esta estrategia se sustenta esencialmente en tres pilares: (i) la adopción de una política regulatoria explícita con su respectivo sustento jurídico, (ii) una institucionalidad adecuada para su instrumentación y (iii) la adopción y profundización de un conjunto de herramientas para su implementación.

La Estrategia se compone de cuatro capítulos. **La introducción** contiene el marco conceptual, en el que se hace un breve repaso de lo que se entiende por política regulatoria, así como de su evolución y práctica a nivel internacional. Asimismo, se revisa lo que se conoce como “buenas prácticas regulatorias”, las cuales sirven como referencia para más adelante en el documento hacer un análisis de brechas, y se hace un repaso del estado actual de la política regulatoria en América Latina. Posteriormente se abordan los nuevos

temas de frontera y vanguardia en la materia, y, por último, se toca de manera esquemática la teoría del cambio sobre la forma en que la política regulatoria incide en las principales variables económicas y sociales.

En el **segundo capítulo**, se abordan los **antecedentes de la política regulatoria en Chile**. Para ello, se hace una revisión de las facultades normativas del Estado chileno, se analiza el estado actual de la política regulatoria y se describen las iniciativas recientes más relevantes por su incidencia en la gobernanza regulatoria existente, tales como el Proyecto de ley Marco de Autorizaciones Sectoriales y el Proyecto de ley de la Agencia para la Calidad de las Políticas Públicas y la Productividad.

En el **tercer capítulo** se hace un **análisis de brechas para evaluar las actuales prácticas regulatorias en Chile respecto a las buenas prácticas internacionales**. Dicho análisis se basa en 16 elementos clave que son recomendados para tener una política regulatoria integral. Para cada uno de esos elementos se describe brevemente lo que se considera una buena práctica internacional, posteriormente se efectúa un análisis de la situación en Chile y, por último, se plantean recomendaciones generales para cerrar las brechas o incluso sobrepasarlas. Las recomendaciones son detalladas y se ofrecen opciones de implementación en el último capítulo de la Estrategia. En términos generales, lo que se desprende de este análisis es que el gobierno chileno cuenta ya con avances en diversas áreas, pero en la mayoría de los casos todavía hay trabajo por delante para cerrar las brechas y contar así con una política integral sustentada en buenas prácticas regulatorias.

El **cuarto capítulo** contiene las **recomendaciones divididas en corto, mediano y largo plazo según el horizonte de implementación**. El objetivo es avanzar en el desarrollo de una política integral minimizando los riesgos y maximizando las probabilidades de éxito de acuerdo con la experiencia de muchos otros países que han emprendido reformas y políticas similares. Las recomendaciones se acompañan de opciones para su implementación. **Así, en el corto plazo, se recomienda:**

- Definir una política explícita de mejora regulatoria, estableciendo el(los) objetivo(s), la(s) meta(s) y los principios que van a orientar la actuación del Ejecutivo en la materia.
- Establecer un marco jurídico y regulatorio consolidado, estable y transparente que dé fuerza a la implementación de la política mencionada en el numeral anterior, a través de la expedición de un instrumento jurídico.
- Fortalecer la institucionalidad técnica y política para implementar la política regulatoria.
- Garantizar los recursos adecuados para su implementación.

#### **A mediano plazo se recomienda:**

- Desarrollar lineamientos que guíen la implementación de la política regulatoria. Por ejemplo, no sólo se deberá revisar y actualizar la Guía chilena de análisis de impacto regulatorio a la luz de las nuevas definiciones, procesos e instituciones que conformen la plataforma del Informe de

Impacto Regulatorio, sino que se deberá orientar en materia de consulta pública, planeación regulatoria, evaluación ex post, entre otras herramientas y procesos.

- Fortalecer y extender las capacidades de mejora regulatoria para formar a los funcionarios de los órganos integrantes de la Administración del Estado, e incluso extender esta formación hacia los niveles locales.
- Impulsar la consulta pública a través de un portal de consulta ciudadana.
- Revisar y mejorar las funciones de inspección de regulaciones vigentes.
- Comunicar los beneficios de la Política Regulatoria.

#### **Finalmente, en el largo plazo se recomienda:**

- Consolidar los procedimientos en un Portal Único de Mejora Regulatoria.
- Contemplar la simplificación administrativa como parte integrante de la política regulatoria.
- Reforzar la coordinación vertical y horizontal, es decir, al interior del gobierno nacional y entre Regiones, Provincias y Municipalidades.
- Permear la política regulatoria en otros poderes del Estado.
- Evaluar la política regulatoria de manera sistemática, por lo menos una vez cada 5 años.

# 2

## Introducción

- a.** ¿Qué es una política regulatoria?
- b.** La práctica y evolución de la política regulatoria en el mundo
- c.** Principios y buenas prácticas regulatorias
- d.** El estado actual de la política regulatoria y sus retos en América Latina
- e.** Nuevos temas de frontera y vanguardia en materia de política regulatoria
- f.** Teoría del cambio sobre cómo la política regulatoria influye en principales variables económicas y sociales

El fomento y crecimiento de las empresas ha sido un elemento imprescindible para el desarrollo y el bienestar económico y social de los países. No obstante, las empresas pueden generar impactos negativos de diversas maneras. Por ejemplo, pueden afectar a los consumidores a través de productos o servicios defectuosos; generar consecuencias adversas para el medioambiente, la salud o la seguridad; o distorsionar la competencia de

los mercados mediante prácticas colusorias. Estos efectos negativos se conocen en la economía como “fallas de mercado”<sup>1</sup>. Para prevenir o mitigar estos riesgos, los gobiernos han desarrollado marcos regulatorios cada vez más complejos<sup>2</sup>. Sin embargo, estas regulaciones también pueden generar deficiencias que generan costos y problemas adicionales como los que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) indentificó en 2022<sup>3</sup>:



“Durante décadas, en América Latina y el Caribe (ALC) los marcos regulatorios inadecuados han fomentado una mala asignación de recursos y han generado costos injustificados para el emprendimiento y la productividad. De acuerdo con estimaciones realizadas por la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) de México, en 2016 el costo económico de los procedimientos regulatorios aplicados en los distintos niveles de gobierno equivalía al 8,4% del producto interno bruto (PIB) del país. En Brasil, datos del Ministerio de Economía señalan que los costos generados por la ineficiencia regulatoria en los distintos sectores productivos llegan al 2,6% del PIB.”

1. Las fallas de mercado están asociadas a situaciones en las que existe asimetría o falta de información; externalidades (positivas o negativas); poder de mercado o falta de competencia (monopolio); así como bienes públicos. Estas situaciones provocan una asignación ineficiente de los recursos por parte del mercado.

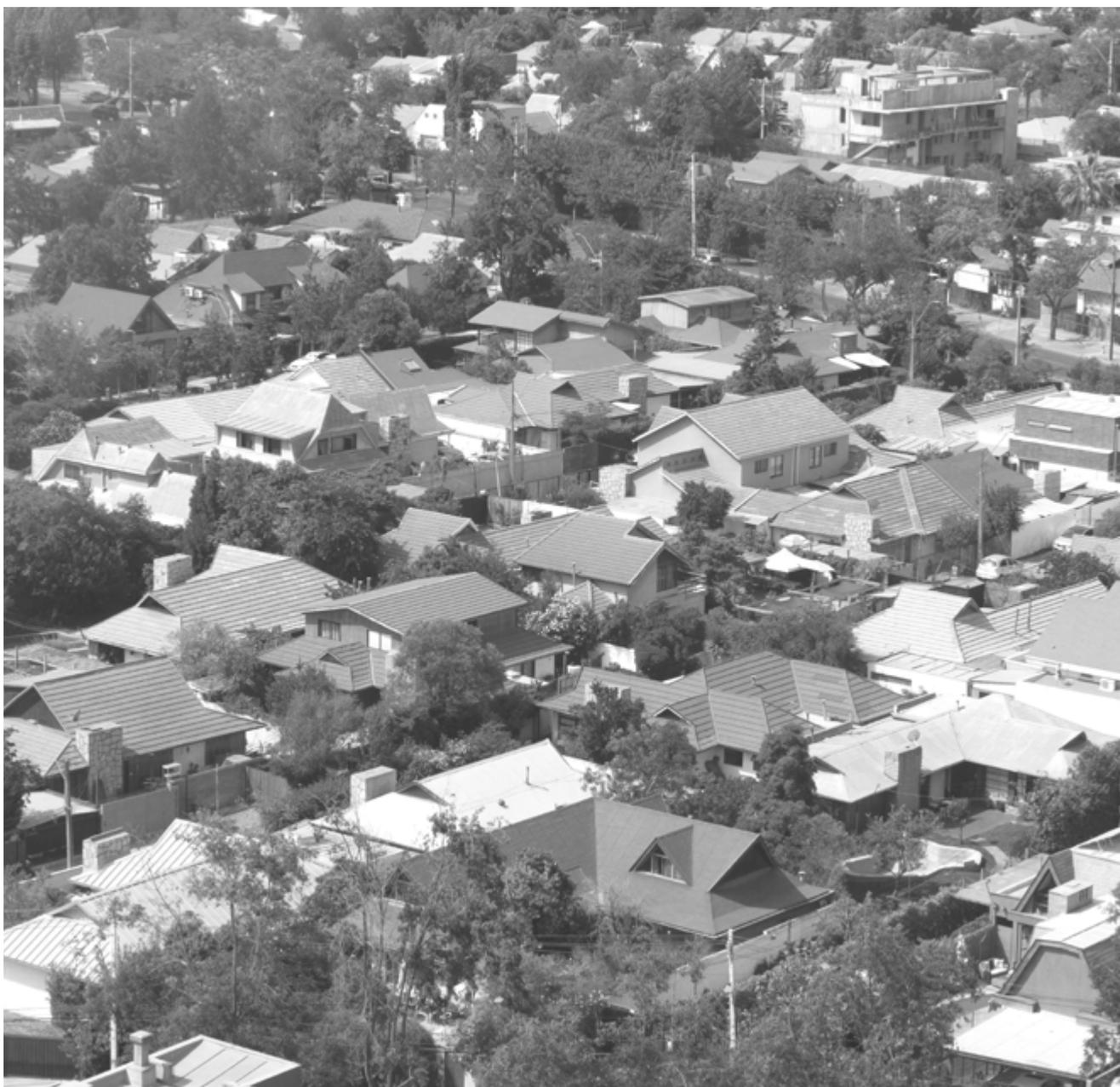
2. En este documento se utiliza el término genérico “norma” o “normas” para hacer referencia al conjunto de disposiciones legales y administrativas del Estado, de aplicación general y obligatoria, que imponen obligaciones a los particulares, tales como leyes, reglamentos, decretos, resoluciones, etc. También se utiliza el término de regulación o regulaciones de manera intercambiable.

3. BID (2022) ¿Preparados para regular?: Lecciones y desafíos de la regulación en América Latina y el Caribe. Editor, Pedro Farias. Washington.

En otras palabras, cuando los gobiernos implementan regulaciones mal concebidas crean “fallas de gobierno”, cuyos impactos negativos pueden a menudo superar los de las “fallas de mercado” que buscaban corregir o mitigar.

Para prevenir estas “fallas de gobierno” y garantizar que la regulación contribuya a redu-

cir “las fallas de mercado”, desde la década de 1980 se han desarrollado políticas regulatorias orientadas a mejorar la calidad de las regulaciones. Estas políticas buscan asegurar que las regulaciones sean efectivas, eficientes y transparentes, además de estar respaldadas por mecanismos de rendición de cuentas (“*accountability*”).



- 1. Resumen ejecutivo
- 2. Introducción**
- 3. Antecedentes de la política regulatoria en Chile
- 4. Análisis de brechas respecto a las buenas prácticas internacionales.
- 5. Recomendaciones para la implementación de una política regulatoria integral

## a. ¿Qué es una política regulatoria?

La política regulatoria es el proceso mediante el cual se desarrollan, implementan, gestionan y evalúan leyes, regulaciones y otros instrumentos normativos con el fin de asegurar que sean eficientes, transparentes y eficaces, es decir, que cumplan con sus objetivos gubernamentales<sup>4</sup>.

Las regulaciones pueden perseguir diversos objetivos, entre los más comunes se encuentran<sup>5</sup>: la protección de la salud y la seguridad pública, garantizar la competencia y preve-

nir prácticas anticompetitivas, promover la productividad y el crecimiento económico y proteger a los consumidores, por ejemplo, de publicidad engañosa o productos inseguros.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha establecido ciertos principios en los cuales debe basarse una política regulatoria, entre los cuales destacan<sup>6</sup>: La proporcionalidad, la responsabilidad y transparencia y el no ser un obstáculo para la innovación.

**Tabla 1.** Algunos de los principios de la política regulatoria

 <p><b>Proporcionalidad</b></p> <p>Las regulaciones deben adaptarse al problema específico que abordan y no deben imponer cargas innecesarias a empresas o individuos.</p>	 <p><b>Responsabilidad y transparencia</b></p> <p>Los reguladores deben ser responsables de sus decisiones y deben estar sujetos al escrutinio público.</p>	 <p><b>Innovación</b></p> <p>Las regulaciones no deben sofocar la innovación ni el crecimiento económico.</p>
---	--	--

4. Estos objetivos pueden ser amplios y variados según las orientaciones de cada gobierno. Por ejemplo, los Estados también tienden a establecer regulaciones cuyos objetivos pueden ser morales, éticos o religiosos.

5. Cordova Novion C. y Velázquez Roa, J. (2010) Diagnóstico Institucional para la Implementación de un proceso de Evaluación de Impacto Regulatorio por parte del gobierno de Chile. Reporte preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, Jacobs, Cordova & Associates, mayo de 2010.

6. Para más detalle sobre estos y otros principios ver OECD (1995), Recommendation of the OECD Council on Improving the Quality of Government Regulation, incorporating the OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-Making, Paris. OECD (1997), "Regulatory Quality and Public Sector Reform" in The OECD Report on Regulatory Reform, Volume 2, Chapter 2, p. 234. OECD (1997) Report on Regulatory Reform, Paris. OECD (2002) Regulatory Policies in OECD Countries. From Interventionism to Regulatory Governance. Paris. OECD (2012) The Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, Paris.

## b. La práctica y evolución de la política regulatoria en el mundo

Concretamente, la aplicación de la política regulatoria se traduce en la creación de instituciones, el diseño de estrategias y programas y el desarrollo de herramientas basadas en procedimientos administrativos. Esquemáticamente estas iniciativas están organizadas en tres ejes estratégicos (Ver Tabla 2).

Es importante subrayar que no existe un modelo único (“one size fits all”) en cuestión de política regulatoria (y políticas públicas en general). Sin embargo, un número cada vez mayor de países y gobiernos han diseñado y establecido –con un grado variable de éxito– políticas, instituciones y herramientas que conforman una política regulatoria aplicada.

**Tabla 2.** Elementos de una política regulatoria



- 1. Resumen ejecutivo
- 2. Introducción
- 3. Antecedentes de la política regulatoria en Chile
- 4. Análisis de brechas respecto a las buenas prácticas internacionales.
- 5. Recomendaciones para la implementación de una política regulatoria integral

La política regulatoria no puede ser estática, debe evolucionar constantemente y adaptarse a contextos cambiantes, nuevos desafíos y oportunidades, garantizando así que responda a las necesidades de la sociedad y la economía. Esta evolución también está influenciada por los enfoques y prioridades de los gobiernos en turno. Por ejemplo, la experiencia de los países de la OCDE muestra que muchas políticas regulatorias comenzaron con esfuerzos de desregulación, dirigidos a la apertura de sectores previamente protegidos o estableciendo marcos competitivos tras la privatización de empresas estatales. Otros países, en cambio, iniciaron sus reformas regulatorias enfatizando la simplificación administrativa de sus trámites y procedimientos administrativos.

En los últimos años, la política regulatoria ha ampliado su alcance a nivel intergubernamental y también promueve la **cooperación y colaboración entre distintos niveles de gobierno**. Por ejemplo, la Organización Mundial del Comercio promueve el uso de buenas prácticas regulatorias en la elaboración y

revisión de las barreras técnicas al comercio como los reglamentos técnicos, estándares y procedimientos de evaluación de la conformidad, ya que contribuyen a mejorar el ambiente de los negocios, facilitan la inversión y ayudan a reducir o eliminar requisitos innecesarios. Por lo tanto, apoyan el desarrollo de enfoques normativos convergentes que contribuyan a lograr objetivos de política.

En otro ejemplo, el tratado de libre comercio firmado por Canadá y la Unión Europea establece obligaciones de transparencia y de proporcionalidad en la elaboración de nuevas regulaciones, así como compromisos de colaboración en buenas prácticas regulatorias.

Igualmente, la política regulatoria se ha propagado y expandido a niveles subnacionales. Por ejemplo, la Ley General de Mejora Regulatoria en México impone obligaciones a los reguladores municipales, estatales y federales tanto en la preparación de nuevas regulaciones como en la revisión y mejora de las ya existentes.



## C. Principios y buenas prácticas regulatorias

Diversos organismos y foros internacionales como la OCDE, el BID, el Banco Mundial, la Unión Europea o el Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC) han desarrollado y refinado un conjunto de principios y buenas

prácticas regulatorias que han logrado un amplio consenso a nivel internacional. Estos marcos han servido de referencia para muchos países que buscan desarrollar y fortalecer su propia política regulatoria (ver Tabla 3)<sup>7</sup>.

**Tabla 3.** Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria de 2012

1.	Adoptar una política explícita para la calidad regulatoria, apoyada en el más alto nivel político.	6.	Reportar sobre el progreso en la reforma regulatoria.
2.	Aplicar principios de un gobierno abierto y estandarizar la consulta pública de manera regular.	7.	Supervisar a las agencias reguladoras.
3.	Asegurar el uso de procedimientos y objetivos para promover la calidad y el desempeño regulatorios.	8.	Proveer una revisión accesible y fácil, así como mecanismos de recurso para los usuarios y consumidores.
4.	Introducir análisis de impacto regulatorio al inicio del proceso regulatorio y de toma de decisiones.	9.	Introducir la aplicación de regulación basada en la gestión del riesgo.
5.	Revisar y mantener al día las regulaciones existentes para asegurar que garanticen los objetivos de las políticas públicas a través de consistencia legal y efectividad en relación con los costos que imponen.	10.	Establecer mecanismos de coordinación entre los niveles de gobierno para asegurar coherencia, sinergias y economías de escala.
		11.	Desarrollar capacidades para la gestión regulatoria en todos los niveles.
		12.	Considerar todos los estándares internacionales relevantes y los marcos de cooperación regulatoria.

Fuente: OCDE (2012), Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria de la OCDE.

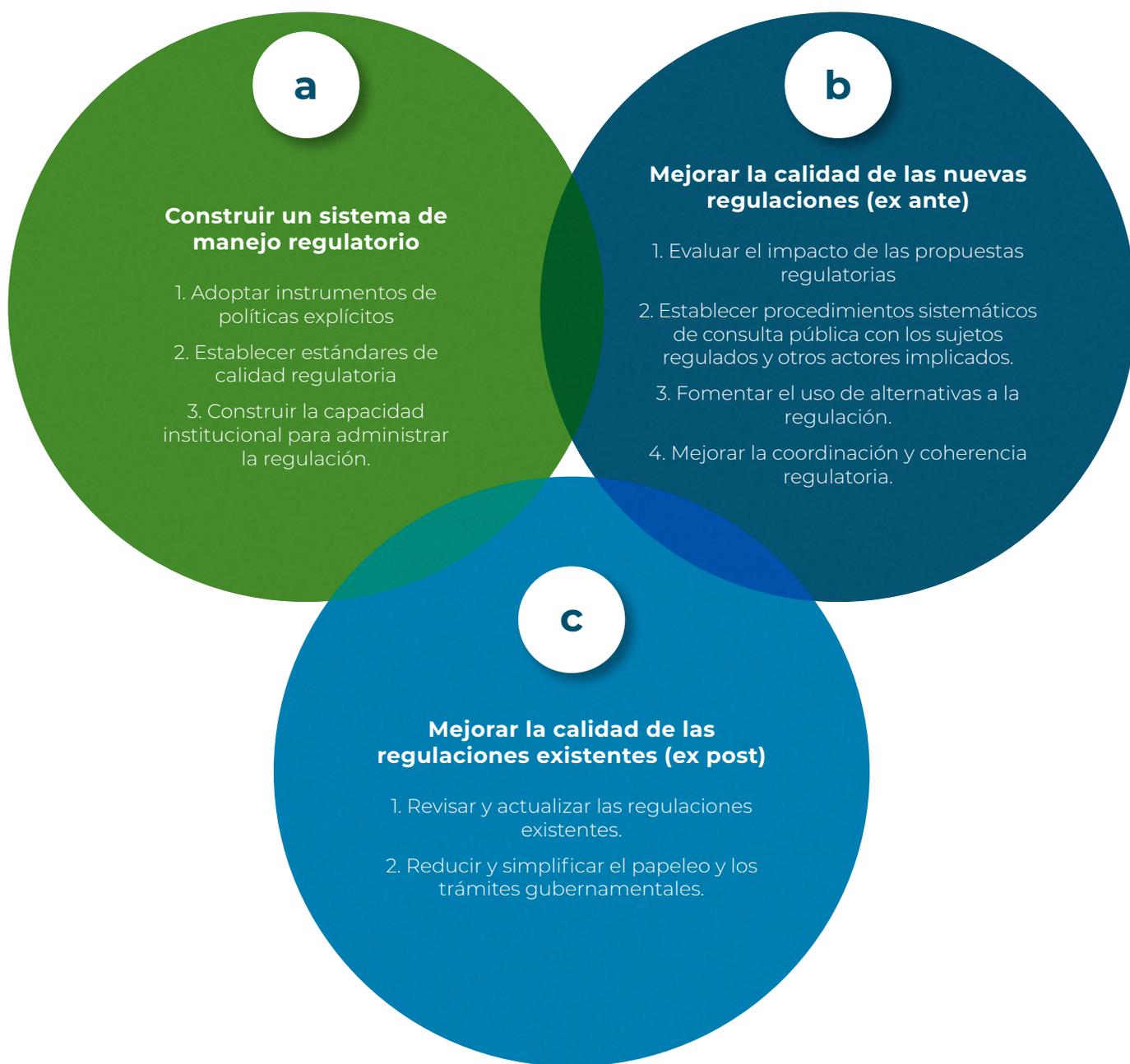
<sup>7</sup> La OCDE es sin duda el organismo que ha liderado estos esfuerzos a nivel internacional desde principios de los años 1990, cuando estableció su programa de reforma regulatoria. En particular, desde 1995, la OCDE ha venido publicando recomendaciones para ayudar a los países miembros en la elaboración y desarrollo de sus políticas regulatorias. Ver <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/recommendations-guidelines.htm>.

- 1. Resumen ejecutivo
- 2. Introducción
- 3. Antecedentes de la política regulatoria en Chile
- 4. Análisis de brechas respecto a las buenas prácticas internacionales.
- 5. Recomendaciones para la implementación de una política regulatoria integral

Estos principios promocionados por la OCDE, han sido adoptado por sus países miembros

que los han traducido en buenas prácticas como las siguientes:

**Tabla 4.** Buenas prácticas regulatorias



Estos elementos, que sintetizan las buenas prácticas regulatorias a nivel internacional, sirven de base para el análisis desarrollado en los capítulos II y III de este reporte.

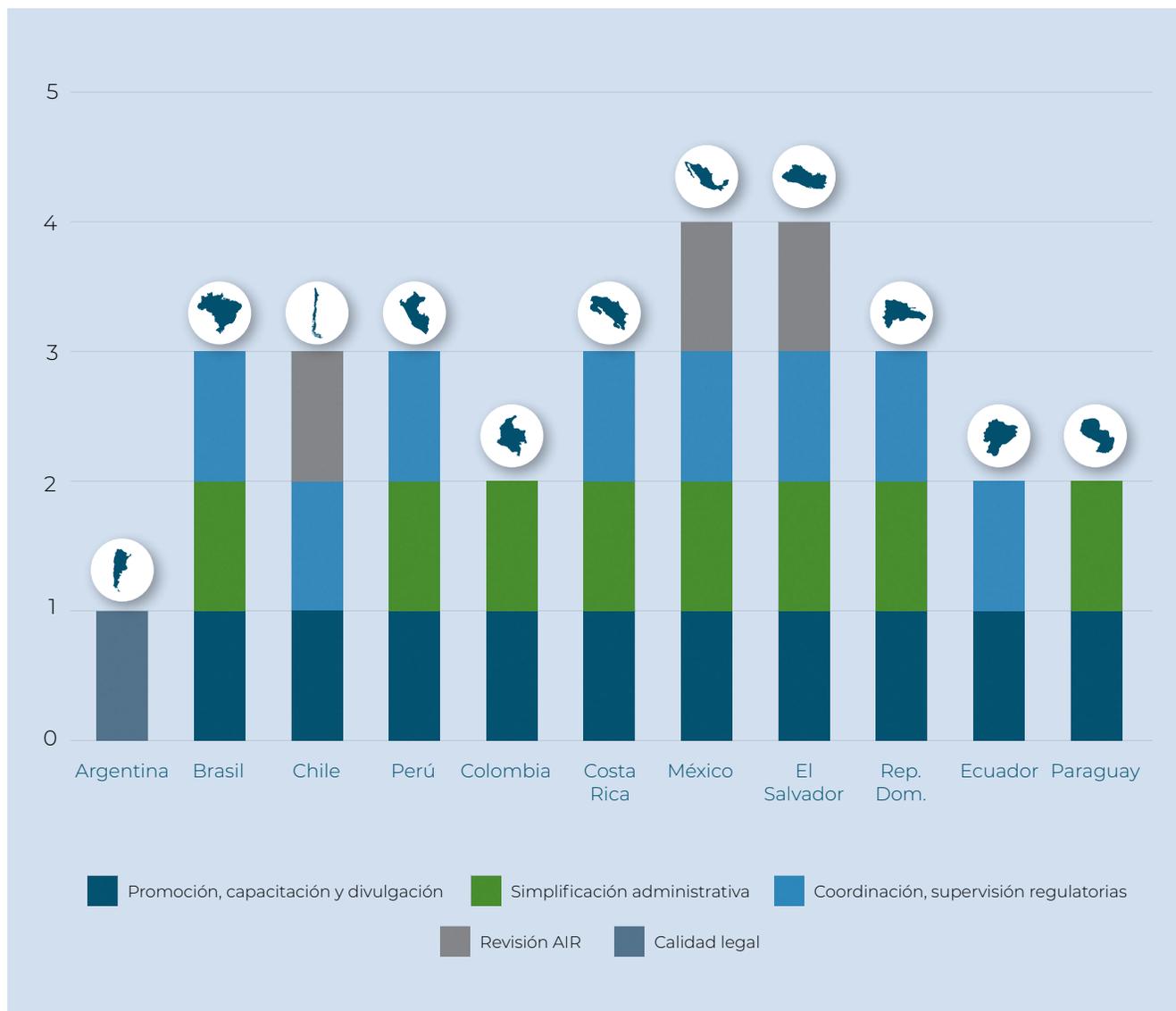
- 1. Resumen ejecutivo
- 2. **Introducción**
- 3. Antecedentes de la política regulatoria en Chile
- 4. Análisis de brechas respecto a las buenas prácticas internacionales.
- 5. Recomendaciones para la implementación de una política regulatoria integral

## d. El estado actual de la política regulatoria y sus retos en América Latina

El BID en 2021 hace un diagnóstico sobre el creciente número de países latinoamericanos que han adoptado diferentes elementos

y herramientas para desarrollar y aplicar su política regulatoria. La siguiente gráfica presenta un resumen de la evaluación<sup>8</sup>.

**Gráfico 1.** Análisis de las capacidades de las políticas regulatorias en 10 países de LAC



Fuente: BID 2021

8. OCDE-BID (2020), Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020, Washington, D.C 2021.

Es de notar, el desempeño notable de México, impulsado por las reformas derivadas de su adhesión al Tratado de Libre Comercio de Norte América (TLCAN) en 1994 y su ingreso a la OCDE ese mismo año. Sus avances responden a una inversión política e institucional sostenida en todos los niveles de gobierno, respaldadas por reformas legales y un presupuesto anual superior a 2 millones de dólares para su entidad rectora: la Comisión Nacional Mejora Regulatoria (CONAMER).

Otro caso notable es el de El Salvador, que estableció un ambicioso sistema legal e institucional para implementar su política regulatoria, beneficiándose en parte de México y de Estados Unidos.

La cooperación regional también ha generado beneficios importantes en varios países de América Latina y el Caribe (LAC). Por ejemplo, Chile, México y Perú como miembros del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) han trabajado con otros países en la promoción de buenas prácticas regulatorias<sup>9</sup>. Estos esfuerzos incluyen la creación de mecanismos interministeriales efectivos para coordinar la mejora regulatoria.

Así mismo, la membresía de estos países, junto con Colombia y Costa Rica en la OCDE, ha también nutrido y fortalecido, aunque de manera voluntaria, permitiéndoles adoptar estándares y recomendaciones internacionales en la materia.

Finalmente, el BID, a través de su Sector de Instituciones para el Desarrollo, ha desempeñado un papel clave en el fortalecimiento de marcos regulatorios eficientes, transparentes y efectivos en ALC. Desde la década pasada, ha brindado apoyo a Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay y Perú, entre otros países, con recursos financieros, asistencia técnica y productos de conocimiento orientados a la modernización del ciclo regulatorio y la institucionalización de la mejora regulatoria.

A pesar de estos avances, los gobiernos de la región aun enfrentan grandes desafíos para no solo diseñar e implementar una nueva política regulatoria efectiva sino garantizar su éxito a largo plazo. Entre estos se destacan:



**Sostenibilidad en el tiempo.** Las reformas regulatorias requieren de años de sostenibilidad para traducirse en cambios estructurales que impulsen la productividad económica, clave para un crecimiento sostenible y equitativo. La falta de interés, desconocimiento o limitaciones en capacidades pueden frenar los avances y reducir los beneficios de reformas previas. Solo un compromiso institucional sostenido permite modificar prácticas, tradiciones e incentivos que perpetúan regulaciones ineficaces.

9. Ver <https://www.apec.org/press/news-releases/2023/good-regulatory-practices-for-better-policies-greater-benefits-for-the-public>.



### Fortalecer las capacidades para asegurar una oferta de regulaciones de calidad.

Aplicar, monitorear y adaptar las mejores prácticas regulatorias, se necesitan recursos humanos capacitados. Es necesario fortalecer las capacidades mediante cursos, manuales, y soluciones electrónicas, al mismo tiempo que se sensibiliza a los tomadores de decisiones sobre la importancia de generar buenas regulaciones. Sin este respaldo, las reformas corren el riesgo de “ser acatadas, pero no cumplidas”.



### Impulsar la demanda de buenas regulaciones.

Las reformas regulatorias deben generar resultados que los empresarios y ciudadanos valoren y demanden. Sin embargo, es crucial evitar que dicha demanda no sea distorsionada o bloqueada por grupos de interés mejor organizados, que prefieren mantener el statu quo.

## e. Nuevos temas de frontera y vanguardia en materia de política regulatoria

Los países deben prepararse para regular mejor en un contexto global cambiante, marcado por crisis y problemas cada vez más complejos. En este sentido, la política regulatoria deberá ser ágil y adaptable para responder mejor a los nuevos desafíos<sup>10</sup>.

Cinco desafíos clave que requerirán mayor atención y nuevas transformaciones de la política regulatoria<sup>11</sup>:

### 1 Adaptabilidad ante las crisis

La pandemia del COVID-19 mostró la necesidad de que los gobiernos estén preparados para flexibilizar y adaptarse ante crisis y eventos magnos imprevisibles. Las políticas deben ajustarse en cuestiones preventivas (como el intercambio de información), circunstanciales (como imponer obligaciones, prohibiciones o flexibilizar requisitos), o restauradoras (fomentando el regreso a la “normalidad”).

10. La OCDE ha propuesto la “política regulatoria 2.0”, la cual busca ofrecer una oportunidad para adaptar, modificar y crear un marco más ágil para una mejor regulación, e impulsa decididamente una mayor cooperación regulatoria internacional. Ver, OECD (2021), *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>; OECD (2021) *Recommendation of the Council for Agile Regulatory Governance to Harness Innovation*, Paris; OECD (2022) *Recommendation of the Council on International Regulatory Co-operation to Tackle Global Challenges*, Paris.

11. Ver, por ejemplo, Farias, P. et al (2022), *¿Preparados para regular?: Lecciones y desafíos de la regulación en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, <http://dx.doi.org/10.18235/0004329>.

2

## El calentamiento global y la transición energética

Estos temas exigen respuestas normativas innovadoras y eficaces para evitar daños ambientales graves. En este ámbito las regulaciones deben conciliar la reducción de externalidades generadas por la producción energética basada en hidrocarburos con la necesidad de crecimiento económico.

3

## Evaluación de impactos redistributivos

La política regulatoria deberá ir más allá de los buenos propósitos y asegurar que las regulaciones generan beneficios superiores a sus costos, y que estos sean distribuidos equitativamente. Se deberá avanzar en la evaluación de los costos de cumplimiento entre géneros, tamaños de empresa, minorías étnicas y otros grupos vulnerables.

4

## Innovación tecnológica

A medida que nuevas tecnologías se presenten y se masifique su uso, como con la inteligencia artificial, las biotecnologías y la seguridad financiera, el reto desde el punto de vista regulatorio será no inhibir la innovación mientras se mitigan los riesgos inherentes a estos desarrollos.

5

## Evaluación de las instituciones de la política regulatoria

A medida que se crean estas instituciones en los países, será necesario evaluar su funcionamiento y gobernanza. Se deben evitar duplicaciones y traslapes de funciones, y también evaluar su efectividad, transparencia y rendición de cuentas. Además, será necesario considerar nuevas formas de regular a los propios reguladores.



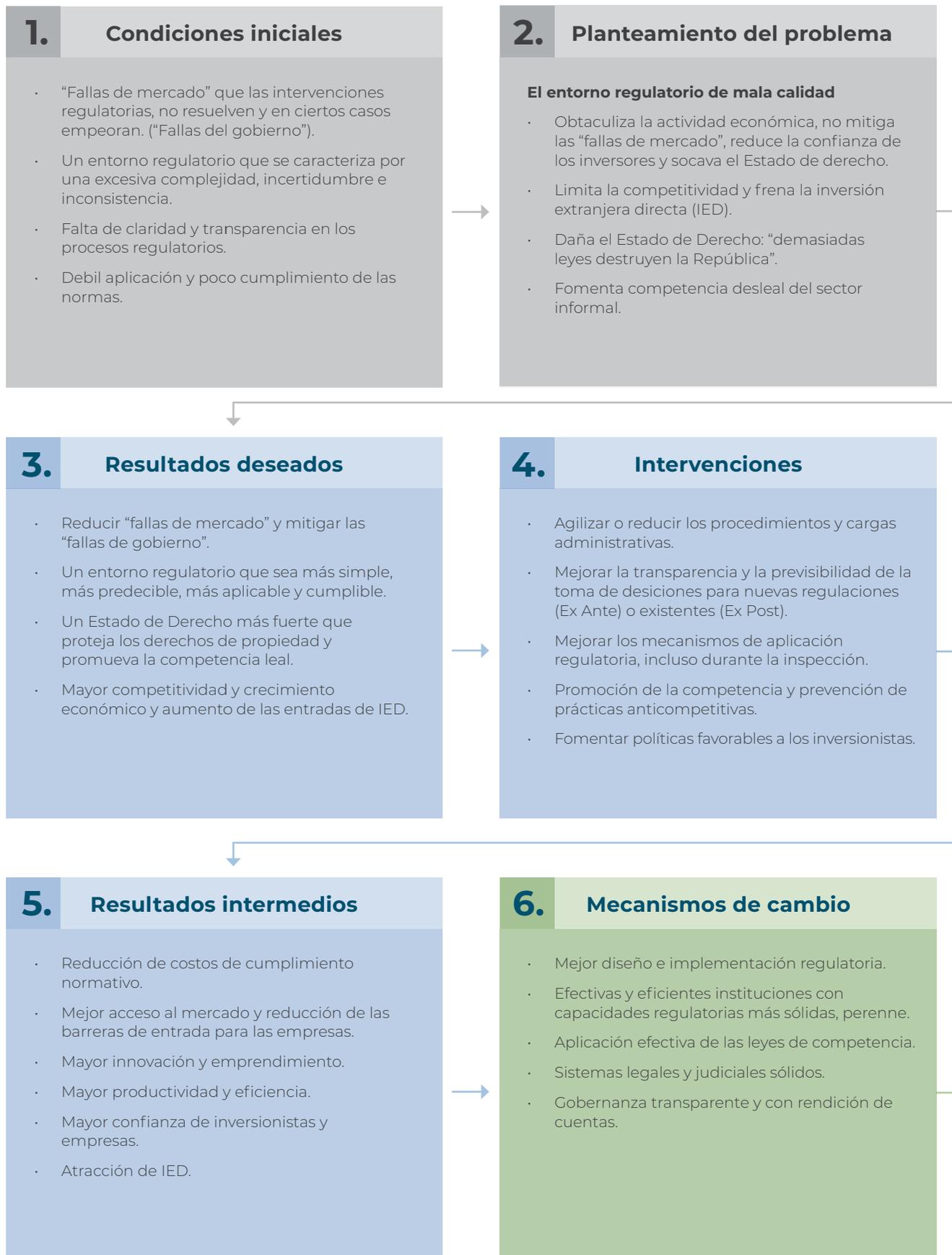
**f.**

**Teoría del cambio sobre cómo la política regulatoria influye en principales variables económicas y sociales<sup>12</sup>**

La política regulatoria debe fortalecer la capacidad del Gobierno de Chile para emitir y mejorar regulaciones, haciéndolas más efectivas. Esto impulsará la competitividad del sector privado mediante el desarrollo de MIPYMES, el emprendimiento y el fortalecimiento de la fuerza laboral, promoviendo un crecimiento económico inclusivo. Además, fomentará re-

guladores más eficientes, transparentes y responsables. La mejora del entorno de negocios generará más empleo, innovación e ingresos fiscales, impulsando una economía liderada por el sector privado. Asimismo, contribuirá a una estructura económica más innovadora, sustentable y resiliente, beneficiando especialmente mujeres y jóvenes.

<sup>12</sup>. Una teoría del cambio es un diagrama o descripción escrita de las estrategias, acciones, condiciones y recursos que facilitan el cambio y logran resultados. Tiene "poder explicativo" en el sentido de que debe explicar por qué se cree que ciertas actividades o acciones conducirán a resultados particulares. Ver [https://aifs.gov.au/sites/default/files/publication-documents/2109\\_what\\_is\\_theory\\_of\\_change\\_0.pdf](https://aifs.gov.au/sites/default/files/publication-documents/2109_what_is_theory_of_change_0.pdf).



Resumen ejecutivo

**1.**

**2. Introducción**

Antecedentes de la política regulatoria en Chile

**3.**

Análisis de brechas respecto a las buenas prácticas internacionales.

**4.**

Recomendaciones para la implementación de una política regulatoria integral

**5.**

## 7. Partes interesadas

- Órgano central promotor, agencias regulatorias (ministerios, agencias y entes reguladores).
- Empresas.
- Consumidores.
- Inversionistas.
- Organizaciones de la sociedad civil.
- Organizaciones internacionales.

## 8. Requerimiento de recursos

- Inversiones en capacidad y experiencia en reforma regulatoria.
- Presupuesto para las instituciones regulatorias aplicando los mecanismos de cumplimiento.
- Adopción de tecnología y análisis de datos para mejorar la eficiencia regulatoria.
- Campañas de concientización pública para promover la transparencia y la rendición de cuentas.

## 9. Monitoreo y evaluación

- Seguimiento periódico del desempeño y el impacto regulatorio del órgano central y de las agencias regulatorias.
- Recopilación de datos sobre costos de cumplimiento normativo, acceso a mercados, innovación, entradas de IED y crecimiento económico.
- Evaluación de la efectividad de las reformas regulatorias en la reducción y mitigación de las “fallas de mercado”.

Fuente: BID 2021

# 3

## Antecedentes de la política regulatoria en Chile

- a.** Facultades Normativas del Estado
- b.** Política Regulatoria
- c.** Iniciativas Recientes



Para entender cuáles son sus desafíos y hacia dónde debe dirigir sus esfuerzos, es importante entender el contexto y los avances que ha logrado Chile hasta el momento.

## a. Facultades Normativas del Estado

En Chile, al igual que en muchos gobiernos representativos, la Constitución Política de la República (CPR) conforma la base institucional de su Estado, y a partir de ella, se derivan distintos tipos de leyes y normas que descienden en jerarquía y se relacionan con la materia que regulan<sup>13</sup>.

El Poder Ejecutivo en Chile tiene en general un rol preponderante en el diseño, aplicación,

instrumentación y fiscalización de las normas. Según la CPR, la potestad legislativa se encuentra asentada en el Congreso Nacional y en el Presidente de la República, quienes concurren en la formación de las leyes<sup>14</sup>. No obstante, el Presidente tiene reservada la iniciativa exclusiva en un número significativo de materias, las cuales tienen un peso político importante<sup>15</sup>.

**13.** Las leyes pueden ser de diferentes tipos, en función de la materia que regulen y las reglas de aprobación: interpretativa constitucional, orgánica constitucional, de quórum calificado, o de mayoría simple (CPR, artículo 66). Además, existen los decretos con fuerza de ley, reglamentos, decretos e instrucciones. A nivel ministerial, los ministros pueden expedir también resoluciones ministeriales y otros instrumentos normativos como instrucciones y circulares. Por último, también las autoridades municipales pueden dictar resoluciones obligatorias con carácter general como ordenanzas (aplicables a la comunidad) y reglamentos (orden interno de la municipalidad).

**14.** CPR, artículos 46° y 32° N°1 respectivamente.

**15.** CPR, artículo 65°. Las iniciativas de ley del Presidente se presentan a través de un mensaje que debe contener una explicación de sus motivos, así como un desglose de los artículos previstos en la propuesta de ley. Los mensajes deben también incluir el origen y los recursos financieros que requieren, toda vez que los gastos relacionados con la ley deben estar previstos en el presupuesto nacional. En 2023, de 147 proyectos despachados a ley, 57 tuvieron su origen en mensajes presidenciales (casi el 40% del total). Ver <https://www.camara.cl/cms/143-proyectos-fueron-despachados-a-ley-por-el-congreso-nacional-en-2023/> (consultado el 20 de junio de 2024).

Asimismo, el Presidente de la República puede emitir decretos con fuerza de ley, previa autorización del Congreso; puede refundir, coordinar y sistematizar las leyes para su mejor ejecución<sup>16</sup>; y puede también vetar un proyecto ya aprobado por el Congreso y devolverlo con las observaciones que estime convenientes<sup>17</sup>.

Las leyes promulgadas son numeradas consecutivamente por la División Jurídica del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES)<sup>18</sup>, para su tramitación, publicación, sistematización y facilitación del acceso a dicha información. No obstante, no es fácil saber con exactitud la cantidad de normas promulgadas cada año.

Por otra parte, el Presidente de la República tiene además la potestad reglamentaria, que puede ser “de ejecución” o “autónoma”. La “de ejecución”, contempla la dictación de normativa secundaria con el fin de implementar o complementar una disposición legal. La potestad “autónoma” es aquella que

habilita al Presidente de la República a dictar normas de rango administrativo de carácter general, en aquellas materias que no sean propias de ley (es decir, que no sean propias del “dominio legal”)<sup>19</sup>.

Respecto a estas normas de menor jerarquía, es prácticamente imposible conocer con precisión toda la producción existente –la cual se genera sobre todo a nivel de los ministerios, servicios públicos y superintendencias– ya que cada uno publica sus propias normas y faltan herramientas que permitan llevar un control centralizado de esta información<sup>20</sup>. La misma situación se presenta respecto a la normatividad a nivel Municipal.

La Constitución Política establece mecanismos de control sobre la creación de normas. El artículo 98 dispone que la Contraloría General de la República realice el control previo de la legalidad de normas de rango inferior a la ley, y el artículo 93 otorga al Tribunal Constitucional la facultad de control de constitucionalidad de ciertos tipos de leyes<sup>21</sup>.

16. CPR, artículo 64°.

17. CPR, artículo 73°.

18. Artículo 9° del Reglamento Orgánico del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

19. CPR, artículo 32° N°6. Los decretos e instrucciones podrán expedirse con la sola firma del ministro respectivo, por orden del Presidente de la República (CPR, artículo 35°).

20. Una forma de conocer el volumen total anual de producción de normas es a través del Diario Oficial ([www.diariooficial.cl](http://www.diariooficial.cl)), pero ello implicaría una labor bastante compleja de identificación y cuantificación mensual de las normas (subordinadas a la ley) que son publicadas año con año. La Contraloría General de la República mantiene un inventario de leyes, así como la única base centralizada a nivel reglamentario. Por su parte, Ley Chile es un sistema de información jurídico-legislativo de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (<https://www.bcn.cl/leychile/>) que posee la más amplia base de datos de las normas que conforman el ordenamiento jurídico nacional. De acuerdo con la Guía Chilena para una Buena Regulación (ver más adelante) “en Chile, se promulgan anualmente en promedio más de 80 leyes y según estimaciones de la Biblioteca del Congreso Nacional, cerca de 9.000 instrumentos de regulación secundaria como reglamentos, resoluciones, decretos, instrucciones, entre otros”.

21. Este control sólo se realiza cuando se trata de leyes que interpreten algún precepto de la Constitución, de leyes orgánicas constitucionales y de las normas de un tratado que versen sobre materias propias de las leyes orgánicas constitucionales.

A continuación, se hace una breve revisión de las principales instituciones que intervienen en los procesos y controles normativos en Chile.

## Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo en Chile tiene un rol central en el diseño, aplicación, y supervisión de las normas. El Presidente además participa en la creación de leyes, tiene amplias facultades para dictar reglamentos, labor que se realiza principalmente a través de los ministerios<sup>22</sup> y de los organismos reguladores sectoriales, dependientes de ellos. Las Superintendencias, órganos desconcentrados adscritos a los ministerios generalmente supervisan el cumplimiento de las normas en sus áreas, y en algunas también actúan como “reguladores”.

Entre las instituciones que juegan un papel clave dentro del Ejecutivo destacan:



**El Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES).** Asesora al Presidente y a sus ministros en temas políticos, legales, administrativos y de relación con el Congreso<sup>23</sup>. Con un importante peso político, SEGPRES coordina el proceso normativo, revisando y estudiando los proyectos de normas del programa de gobierno. Dos divisiones dentro de ministerio de encargan de estas tareas.

- **División Jurídico-Legislativa.** Asesora legalmente al Presidente, pudiendo solicitar informes a los Ministerios por orden presidencial. Revisa la técnica legal y la coherencia de los Decretos Supremos, participa en la elaboración de la agenda legislativa y revisa los borradores de leyes. En la práctica esta División filtra y asegura la calidad y coherencia jurídica de las normas del Ejecutivo. También se encarga de la numeración, promulgación, codificación y armonización legislativa, facilitando su organización y acceso.
- **División de Coordinación Interministerial.** Coordina y da seguimiento a la gestión del Ejecutivo, especialmente en decisiones de varios ministerios. También apoya técnicamente a los Comités Interministeriales e informa al ministro del Interior sobre posibles mejoras en la organización y procedimientos de la Administración del Estado.



**Ministerio de Hacienda.** Responsable de la política fiscal y en el manejo de las finanzas públicas, tiene un peso importante en las decisiones del gobierno. En el proceso normativo, su rol principal es controlar ex ante el impacto presupuestal de los proyectos de normas.

22. Los Ministerios “deberán proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector” (artículo 19 de la Ley 18.575, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado).

23. Ley 18.993 que crea el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, artículo 2°.

- **Dirección de Presupuestos (DIPRES).** Ejerce el control ex ante del impacto presupuestal de los proyectos de norma. Además, es la encargada de la formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto de todas las entidades y organismos del sector público<sup>24</sup>.
- **Secretaría de Modernización del Estado.** Impulsa proyectos para la modernizar el Estado y mejorar la satisfacción de la ciudadanía. Su Agenda de Modernización incluye 30 compromisos, algunos con impacto en la regulación y la simplificación de trámites<sup>25</sup>. Esta Secretaría actúa como Secretaría Ejecutiva y Técnica del Comité de Modernización del Estado.
- **Secretaría de Gobierno Digital.** Ahora parte de la Subsecretaría de Hacienda desde el 1° de marzo de 2024 (anteriormente una división de SEGPRES) mantiene sus funciones. Es la encargada de proponer la estrategia de Gobierno Digital y coordinar su implementación, de manera integrada. También coordina, asesora y apoya el uso estratégico de tecnologías digitales, datos e información pública para mejorar la gestión del Estado y la entrega de servicios.
- **Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (SUBREI).** dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores tiene un rol especial en el comercio internacional. A través de su División de Aspectos Regulatorios busca promover un marco regulatorio transparente y eficiente al comercio de Chile, que ofrezca seguridad jurídica y que no sea una barrera oculta. A nivel interministerial coordinada la negociación e implementación de los Capítulos sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC), Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) y Buenas Prácticas Regulatorias (BPR) en los acuerdos comerciales de Chile, actuando como punto de contacto.

<sup>24</sup>. El control presupuestal previo que ejerce la DIPRES está enmarcado por una serie de disposiciones relativas al presupuesto del sector público: El artículo 19°bis de la Ley de Administración Financiera establece que la autorización de recursos sólo podrá efectuarse previa identificación presupuestaria. Por su parte, el artículo 27° del Reglamento del Senado, establece que se deberá informar la incidencia de los proyectos (legislativos) en materia presupuestaria y financiera del Estado, y el 39° del mismo ordenamiento faculta al Senado para requerir a los organismos de la Administración del Estado los informes y antecedentes que estime pertinentes.

<sup>25</sup>. <https://modernizacion.gob.cl/>

## Poder Legislativo

Además de su poder para crear las leyes, el Congreso Nacional, formado por la Cámara de Diputadas y Diputados y el Senado, busca mejorar la calidad de las leyes. La Cámara realiza un análisis ex post a la promulgación de las leyes para este fin. En 2011, se creó el Departamento de Evaluación de la Ley y el Comité de Diputados para la Evaluación de la Ley<sup>26</sup>.

Los objetivos de la evaluación ex post de la ley son:

- Determinar el grado de cumplimiento de los objetivos esperados por el legislador.
- Visualizar los impactos o efectos no previstos o no deseados al legislar.
- Identificar buenas prácticas en la elaboración y aplicación de la ley.
- Conocer la percepción de la ciudadanía.
- Proponer medidas correctivas.

Desde su creación se han realizado trece evaluaciones con informe publicado, más una sin informe publicado. Cuatro de estas evaluaciones han dado lugar a reformas legislativas.

## Poder Judicial

Como en la mayoría de los países, el Poder Judicial en Chile juega un papel central en la calidad regulatoria a partir del control jurisdiccional de la legalidad que ejerce sobre las regulaciones. Sus instituciones más prominentes son la Corte Suprema, las Cortes de Apelación y los Tribunales Especiales.

## Tribunal Constitucional

Este Tribunal no forma parte del Poder Judicial, y se creó como un órgano autónomo e independiente de cualquier otro poder. El Tribunal ejerce un control de constitucionalidad ex ante sobre las leyes orgánicas constitucionales, las leyes o artículos de estas que interpreten algún precepto de la Constitución y de las normas de un tratado que versen sobre materias propias de las leyes orgánicas constitucionales<sup>27</sup>. Asimismo, puede ejercer un control ex post de la constitucionalidad de las leyes vigentes mediante recursos de inaplicabilidad constitucional o de inconstitucionalidad.

**26.** El Comité de evaluación de la ley, quien tomaba la decisión de las leyes a evaluar, funcionó hasta 2018, ya que en 2019-2020 se reestructuró la Cámara y hasta diciembre de 2023 no se había vuelto a instalar.

**27.** CPR, artículo 93° N°1. En la práctica, el Presidente de la Cámara de origen (del Congreso Nacional) debe enviar directamente al Tribunal Constitucional, para su análisis, los proyectos de leyes que han sido aprobados y totalmente tramitados, en un plazo no mayor de cinco días. El Tribunal Constitucional cuenta entonces con un plazo máximo de 30 días (prorrogables hasta por otros 15) para resolver sobre la constitucionalidad de las normas. Para mayor detalle sobre el procedimiento, ver los artículos 34° a 37° de la Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional.

## Entidades autónomas



### **Contraloría General de la República (CGR).**

Institución independiente encargada de fiscalizar el uso debido de los fondos públicos y llevar la contabilidad general de la nación. En el proceso normativo, la CGR juega un rol importante al controlar la legalidad de los actos de la Administración<sup>28</sup>. Principalmente, esto se efectúa a través de su facultad para interpretar las normas administrativas (después de su creación) y mediante el procedimiento de toma de razón (antes de su entrada en vigor). Este último permite a la CGR controlar la constitucionalidad y legalidad de los decretos y resoluciones de los jefes de servicios<sup>29</sup>, así como de los decretos con fuerza de ley del Presidente. Este control preventivo es un análisis de legalidad aplicado a estos instrumentos antes de su entrada en vigor.



**Consejo para la Transparencia.** Es una corporación autónoma, creado por la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado. Promueve la transparencia de la función pública, fiscaliza el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado, y garantiza el derecho de acceso a la información.

28. CPR, artículo 98°.

29. Ley N° 10.336 de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, artículos 1° y 10°.

## b. Política Regulatoria

A diferencia de gran parte de los países de la OCDE, Chile no cuenta aún con una política de mejoramiento y calidad regulatoria integral (ver Tabla 2) que gobierne la creación de normas y monitoree el acervo de éstas<sup>30</sup>. No obstante, desde hace algunos años, el gobierno chileno ha emprendido una serie de iniciativas y actividades que forman parte de una política de este tipo y sientan las bases para su ulterior desarrollo. A continuación, se presentan los antecedentes más relevantes, los cuales son posteriormente contrastados con las buenas prácticas internacionales en el capítulo III.

### Política y sustento jurídico

A raíz del ingreso de Chile a la OCDE en 2010, los esfuerzos del gobierno chileno por dotar al país de una política regulatoria se han intensificado, como se detalla a continuación.

#### ***Instructivo Presidencial sobre buenas prácticas regulatorias (febrero de 2014)*<sup>31</sup>.**

Este documento recomienda a los Órganos de la Administración del Estado la adopción de prácticas relativas a la publicación de las regulaciones y proyectos de regulación en sus páginas web; utilización de un lenguaje

sencillo y de fácil comprensión, así como de material explicativo de los principales objetivos, razones que la motivan y beneficios y costos, incluyendo oportunidades de participación, realización de análisis de impacto regulatorio; y la revisión y evaluación periódica de las regulaciones.

Asimismo, instruyó para que, en la elaboración de decretos supremos reglamentarios del Presidente de la República, se envíe a la División Jurídico-Legislativa de SEGPRES, cuando esta así lo solicite, lo siguiente:

- El fundamento legal de la regulación.
- Existencia de normativa similar que trate la materia objeto de la regulación.
- Si se ha tomado en cuenta la opinión de otros organismos sectoriales competentes, y personas interesadas.
- Si la consulta realizada implicó: formación de grupo de trabajo, circulación de borrador, seminario por invitación o abierto al público, consulta intra gubernamental o internacional.
- Razones en caso de no realizar consulta.

<sup>30</sup>. Lo expuesto en la sección anterior representa los pilares de la actividad normativa del Estado; sin embargo, esto no constituye por sí mismo una política regulatoria como la delineada en el capítulo anterior.

<sup>31</sup>. Instructivo Presidencial N° 001 del 28 de febrero de 2014.

- Si la regulación propuesta impone cargas administrativas.
- Objeto de política que se pretende cumplir con la regulación.
- Si se elaboraron evaluaciones simples de impacto económico y social.
- Si la regulación propuesta tiene impacto económico y cuál es su estimación.

**Instructivo Presidencial para la emisión de Informes de Productividad sobre ciertas iniciativas legales del Ejecutivo (noviembre 2016)<sup>32</sup>.**

Con la emisión de este Instructivo Presidencial se instauró la entrega de un Informe de Productividad, el cual constituye un análisis de impacto regulatorio. Este Instructivo impuso a los Ministerios del ámbito económico la obligación de realizar para los proyectos de ley un informe que analizara sus impactos regulatorios, conocido también como Informe de Productividad. Inspirado en las

recomendaciones de la OCDE, las directrices para la elaboración de los Informes de Productividad requieren:

- Describir el problema que se quiere resolver, incluyendo una estimación de la magnitud del problema y los potenciales afectados.
- Identificar los objetivos junto con las variables que reflejarán su cumplimiento.
- Indicar qué opciones o alternativas de política se han considerado, explicando por qué se escogió la propuesta en cuestión.
- Identificar y caracterizar potenciales beneficiarios y afectados de la propuesta, y de ser posible, cuantificar los beneficios y costos.

En 2017, la OCDE realizó un estudio sobre Análisis de Impacto Regulatorio en Chile e hizo una serie de recomendaciones sobre los Informes de Productividad relativos a su alcance, metodología, procesos e institucionalidad<sup>33</sup>.



<sup>32</sup>. Instructivo Presidencial N° 002 de 2016.

<sup>33</sup>. OECD (2017), Chile Evaluation Report: Regulatory Impact Assessment, Paris.

### **Guía Chilena para una Buena Regulación (marzo 2019).**

Tomando en cuenta las recomendaciones del reporte de 2017 de la OCDE y con el apoyo del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, a través de la Oficina de Productividad y Emprendimiento Nacional (OPEN)<sup>34</sup>, se emitió la Guía Chilena para una Buena Regulación (la Guía)<sup>35</sup>.

El objetivo principal de la Guía es servir de referencia para los reguladores en las distintas etapas del proceso de creación de regulaciones. Esta Guía constituye una herramienta clave para asegurar una política regulatoria de calidad, estableciendo directrices que apuntan a mejorar todo el ciclo regulatorio de la normativa. Esta iniciativa promueve regulaciones basadas en evidencia, mediante una metodología de evaluación más robusta, que sean claras y que cumplan sus objetivos de política con el menor costo posible. La finalidad es contrarrestar las regulaciones de baja calidad, puesto que disminuyen la competitividad del país, generan altos costos administrativos e inhiben la innovación y

la creación de empresas, lo que perjudica al bienestar general de la población.

### **Instructivo Presidencial que instruye la elaboración de Informes de Impacto Regulatorio (IIR) (abril 2019)<sup>36</sup>.**

Este Instructivo deroga al similar Núm. 002 de 2016, referente al Informe de Productividad, y dicta la realización de un análisis de impacto regulatorio al momento de elaborar y emitir nueva normativa, el cual generará un Informe de Impacto Regulatorio (IIR). El IIR es obligatorio para los proyectos de Ley de Iniciativa del Ejecutivo y decretos que dicte el Presidente de la República o un ministro por orden del Presidente.

Los cinco grandes principios que deberán ser tomados en cuenta en la realización del IIR son: focalización, alcance, transparencia, coherencia y consistencia. La metodología de los IIR también contempla el principio de proporcionalidad, según el cual la profundidad del análisis a desarrollar por el regulador debe ser proporcional al impacto esperado de la regulación.

<sup>34</sup>. En 2018, el gobierno de Chile creó OPEN, al interior del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, para eliminar las cargas regulatorias excesivas y negativas en el bienestar de todos los ciudadanos. Posteriormente, en 2019 -y con base en la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento, que entre otras cosas contemplaba un sistema de gobernanza regulatoria para evaluar la calidad de las regulaciones con base en criterios técnicos y buenas prácticas, a fin de institucionalizar un mecanismo de calidad general y vincularlo con la productividad, la innovación y el crecimiento-, se creó la Comisión Nacional de Productividad (ahora llamada Comisión Nacional de Evaluación y Productividad).

<sup>35</sup>. Ver <https://dcmr.economia.cl/guia-chilena-buena-regulacion/>

<sup>36</sup>. Instructivo Presidencial Núm. 003 del 15 de abril de 2019.

Este análisis no será necesario para:

- 1 Proyecto de Ley de presupuestos del sector público.
- 2 Proyecto de Ley de reajuste de remuneraciones del sector público.
- 3 Proyecto de Ley de reajuste del ingreso mínimo mensual.
- 4 Todos aquellos proyectos que se refieran a una ley que deba ser actualizada o reajustada anualmente, y que no incorpore cambios sustantivos respecto a su versión anterior.

**El IIR tiene tres secciones:** una evaluación preliminar para identificar impactos regulatorios y aplicar el principio de proporcionalidad; una evaluación estándar para proyectos con impactos no sustanciales; y una evaluación de alto impacto para proyectos con impactos sustanciales.

Por último, este instructivo propone formularios para cada sección, el uso de las metodologías de análisis “Costo-Beneficio” y “Costo-Efectividad”, y una herramienta automatizada administrada por SEGPRES<sup>37</sup>.

Posteriormente, se emitió el Instructivo Presidencial Núm. 001 del 21 de febrero de 2022, con el fin de precisar el ámbito de aplicación de los IIR y mejorar su publicidad, entre otros aspectos.

***Instructivo Presidencial que complementa al similar Núm. 001 del 28 de febrero de 2014, sobre medidas de simplificación legislativa y regulatoria (abril 2019)***<sup>38</sup>.

Este instructivo reconoce los problemas de un marco regulatorio denso y poco transparente. Por ello, ordena a los Ministerios:

- Identificar expresamente las leyes o normas reglamentarias que deban derogarse o modificarse en los anteproyectos de ley.
- Hacer una revisión a los cuatro años para reglamentos con un IIR Alto y un periodo de consulta pública de al menos 10 días en su elaboración.
- Publicar de manera permanente en los sitios web de los Ministerios y Servicios, la regulación administrativa y la legislación vigente de cada sector.
- Presentar, en diciembre de cada año, un informe a SEGPRES para evaluar la continuidad de leyes y regulaciones contribuyendo a la reducción del acervo normativo.

Estos preceptos constituyen el marco normativo de la mejora regulatoria en Chile y, a la vez, su política “implícita”, ya que no existe un documento que defina explícitamente el objetivo general y oriente su implementación con programas, estrategias, metas e indicadores.

<sup>37</sup>. La plataforma online se encuentra en [iir.minsepres.gob.cl](http://iir.minsepres.gob.cl), pero es de uso interno exclusivamente.

<sup>38</sup>. Instructivo Presidencial Núm. 004 del 15 de abril de 2019.

## Instituciones

Dos son las instituciones que juegan un papel central en la implementación de la política regulatoria, de acuerdo con este marco normativo.

**SEGPRES, a través de su División Jurídico-Legislativa**, la cual, además de las funciones señaladas en la sección A, tiene tres tareas adicionales asignadas por los instructivos presidenciales: (i) administrar la plataforma informática de IIR, (ii) recibir los IIR finales, y (iii) recibir en diciembre un informe sobre leyes y regulaciones a revisar por considerarse redundantes, obsoletas, tácitamente derogadas o prescindibles, junto con un plan de implementación. En la práctica, SEGPRES no solo recibe los IIR, sino que también los aprueba.

**Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, a través de la División de Competencia y Mejora Regulatoria**<sup>39</sup>, se le asignó una función de asesoría técnica en la preparación y elaboración de los IIR. En la práctica, esta labor se ha traducido en apoyo técnico y capacitaciones al personal de los ministerios y también en una labor de promoción de buenas prácticas regulatorias para dar a conocer los beneficios que conlleva su adopción.



<sup>39</sup>. la Oficina de Productividad y Emprendimiento Nacional de este Ministerio, fue la encargada de este tema hasta el 2022, año en que se convirtió en la División de Competencia y Mejora Regulatoria. Más información en: <https://dcmr.economia.cl/>

## Herramientas de mejora regulatoria

### Agenda Regulatoria

El marco normativo actual no contempla la planeación regulatoria, es decir, no hay una obligación por parte de los reguladores de planear y hacer público anticipadamente un listado de las regulaciones que los reguladores pretenden elaborar en el corto y mediano plazo (por ejemplo, en los próximos 6 meses o un año).

Lo más próximo a ello es lo dispuesto por el Instructivo Presidencial N°1 de 2014 el cual aconseja a todos los órganos de la Administración publicar en sus respectivas páginas web las regulaciones vigentes y los proyectos de regulaciones que actualmente estén en estudio de elaboración, modificación o derogación. La práctica observada es variada pues algunos reguladores, como la Comisión para el Mercado Financiero, sí elaboran y hacen públicos sus planes de regulación, pero, al no haber una obligación de hacerlo, la mayoría de las instituciones no lo llevan a cabo.

### Análisis de Impacto Regulatorio (AIR)

El gobierno chileno, a través de SEGPRES y el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, inició en julio de 2019 el desarrollo e implementación de su **sistema de evaluaciones ex ante** de los impactos<sup>40</sup>, con el Informe de Impacto

Regulatorio IIR, el cual es obligatorio para (i) los proyectos de ley de iniciativa del Ejecutivo y (ii) los decretos que dicte el Presidente de la República o un ministro por orden del Presidente.

El contenido de un IIR estándar se divide en seis secciones:

- 1 Identificación del problema.
- 2 Objetivos de la acción gubernamental.
- 3 Participación, es decir, opinión de los afectados ante la propuesta regulatoria.
- 4 Análisis de alternativas.
- 5 Análisis de impacto esperado de la propuesta y sus alternativas con descripción cualitativa.
- 6 Implementación y evaluación, es decir, la estrategia para hacer cumplir y supervisar la regulación.

Hay dos tipos de IIR<sup>41</sup>: el IIR estándar y de alto impacto. Este último incluye dos requerimientos adicionales: **1)** la cuantificación y monetización de los costos y beneficios esperados, a través de un “Análisis costo-beneficio” o “Análisis costo-efectividad”. Y de la metodología de costeo estándar si se quisieran determinar cargas de cumplimiento regulatorio y **2)** un resumen ejecutivo que sintetice la información pertinente para el regulador y la ciudadanía. No obstante, a la fecha de elaboración de este documento, el IIR de alto impacto todavía no se encuentra implementado.

<sup>40</sup>. Cabe aclarar que existen dos importantes antecedentes “sectoriales”, el sistema de evaluación ambiental, el cual estableció un estudio de impacto llamado Análisis General de Impacto Económico y Social (AGIES) como herramienta para mejorar las intervenciones ambientales, así como el sistema para evaluar ex ante los impactos de las propuestas regulatorias que afecten a las micro, pequeñas y medianas empresas (Estatuto PYME).

<sup>41</sup>. Ver <https://dcmr.economia.cl/informes-de-impacto-regulatorio/>

El desarrollo de una plataforma electrónica para los IIR también representa una buena práctica a nivel internacional, ya que abre la posibilidad de colaboración, permite tener un repositorio de información y guiar a los usuarios en el proceso de elaboración de los IIR, entre otros beneficios. Además, su desarrollo e implementación ha implicado un proceso de aprendizaje continuo que ha permitido mejorarla a través del tiempo, por ejemplo, con la incorporación de evaluaciones de impacto en género y en otros ámbitos de interés.

Sin perjuicio de estos avances, la consolidación de los IIR como una herramienta para mejorar la calidad de las regulaciones es un asunto todavía pendiente. Un informe de evaluación del sistema IIR de junio de 2021 realizado por OPEN, encontró que, desde la entrada en vigor del Instructivo Presidencial N° 003, de 2019, hasta el momento de la evaluación, el cumplimiento promedio de los Ministerios de esta obligación era del 21%<sup>42</sup>. Por tipo de proyecto, el uso del AIR para los proyectos de ley ascendía a 37% y, los proyectos de decreto oscilaban entre 12 y 10%, según la interpretación que se diera al concepto de decreto supremo<sup>43</sup>. Si bien ya ha pasado un tiempo desde que se hizo dicha evaluación, es probable que los niveles de cumplimiento hayan mejorado, gracias a la labor de promoción de buenas prácticas realizado por la División de Competencia y Mejora Regulatoria, sin necesariamente llegar a ser muy elevados.

En lo que se refiere a la **evaluación ex post**, a pesar de que el Instructivo Presidencial Núm. 004 de 2019 estipula la inclusión de una cláusula de revisión al cuarto año de vigencia para los reglamentos cuya propuesta original haya sido sometida a un IIR de alto impacto, no se tiene conocimiento de que esto sea todavía una práctica sistemática.

### Simplificación Regulatoria/administrativa

El Instructivo Presidencial Núm. 004, de 2019, dispuso una serie de medidas encaminadas a ordenar y transparentar el acervo regulatorio, como la derogación expresa de normas en los anteproyectos, la revisión de los reglamentos a los cuatro años de vigencia, entre otros, no se tiene evidencia respecto a qué tan efectiva ha sido su implementación y, sobre todo, si son insuficientes para reducir el sustantivo y complejo acervo regulatorio existente<sup>44</sup>.

En materia de simplificación administrativa, diferentes esfuerzos han sido emprendidos en distintos momentos por el gobierno chileno. Destacan dos de ellos. Uno es la red ChileAtiende, la cual es una red multiservicios y multicanal que busca acercar los servicios y beneficios de las instituciones públicas a las personas (atención al usuario). Puesta en marcha en enero de 2012, esta red sigue vigente y expandiendo los servicios, trámites e información que ofrece (<https://www.chileatiende.gob.cl/>). Posteriormente, en agosto

<sup>42</sup>. Es decir que de cada 10 proyectos obligados a presentar el IIR, solo 2 cumplieron con esa obligación.

<sup>43</sup>. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, "Evaluación Informes de Impacto Regulatorio", OPEN, junio de 2021.

<sup>44</sup>. Más de 390 mil normas integran el ordenamiento jurídico nacional, de acuerdo con el portal Ley Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/> (consultado el 6 de marzo de 2024).

de 2012 se puso en marcha el programa Chile sin Papeleo, el cual dispuso un “esfuerzo de racionalización, simplificación y digitalización de los trámites públicos, especialmente de aquellos que tienen un mayor impacto en la vida de las personas, así como de aquellos que faciliten el desarrollo de emprendimientos o actividades productivas que aporten al crecimiento del país” (Instructivo Presidencial N° 002 del 17 de agosto de 2012).

Actualmente, la Agenda de Modernización del Estado y la Agenda de Gobierno Digital consideran compromisos relacionados con la simplificación de trámites. Por ejemplo, avanza un proyecto de ley Marco de Autorizaciones Sectoriales en discusión en el Congreso, el cual busca optimizar la entrega de autorizaciones para proyectos de inversión, simplificando los procesos de autorización y reduciendo de forma sustantiva sus tiempos. El reto de es armonizar la agenda de simplificación administrativa con la agenda de mejora regulatoria<sup>45</sup>.

### Consulta Pública

En febrero de 2011 se promulgó la ley N° 20.500, Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública para fortalecer la participación ciudadana en la gestión pública de Chile. Esta ley reconoció el derecho de las personas a participar en las

políticas, planes, programas y acciones del Estado y modificó la ley N° 18.575<sup>46</sup>. Según el artículo 73, los órganos estatales deben identificar los temas en los que se requiere la opinión de la ciudadanía.

A partir de esta ley, se emitieron diversos Instructivos Presidenciales para mejorar su aplicación:



**El Instructivo Presidencial N° 002 de 2011** se fijó “Promover y orientar las acciones de participación ciudadana hacia el mejoramiento de la eficiencia, eficacia y efectividad de las políticas públicas”. Para ello, estableció modalidades formales y específicas de participación, mecanismos como las cuentas públicas participativas o las consultas ciudadanas, y nuevas modalidades de participación como las plataformas digitales participativas y los diálogos participativos, entre otras.



**El Instructivo Presidencial N° 007 de 2014** incorporó herramientas digitales en los mecanismos de participación, permitiendo así ampliar el acceso en línea y en las comunidades locales.

<sup>45</sup>. En algunos países, como México y Costa Rica la agenda de simplificación de trámites está a cargo de la autoridad de mejora regulatoria. En otros países, por ejemplo, Colombia, están en dos entidades distintas. Sin embargo, varias de las herramientas de mejora regulatoria, como la transparencia, la participación y el costeo pueden servir para ambas agendas.

<sup>46</sup>. Ley orgánica constitucional de bases generales de la administración del Estado.



**El Instructivo Presidencial N° 002 de 2022**, dispuso que las instituciones deberán disponer en sus páginas web un enlace que permita a las personas expresar sus opiniones relacionadas con las materias que sean de su competencia.



**El Instructivo Presidencial N° 007 de 2022** estableció que cada órgano estatal establecerá las modalidades formales y específicas de participación que tendrán las personas y organizaciones en el ámbito de sus competencias.

Las consultas ciudadanas se podrán realizar mediante canales presenciales o remotos.

Sin embargo, y a pesar de los avances, la consulta pública regulatoria en Chile no es la regla, sino más bien la excepción<sup>47</sup>. Cuando se lleva cabo, esta se hace de manera descentralizada y heterogénea, ya que cada ministerio tiene su propia plataforma de participación ciudadana. El gobierno de Chile está desarrollando un portal único que facilite la consulta pública, que se explicará en la siguiente sección:

En el siguiente capítulo se analizan, de manera más específica, estas prácticas y disposiciones a la luz de las buenas prácticas regulatorias a nivel internacional.



<sup>47</sup> La consulta pública “regulatoria” se refiere al proceso mediante el cual el gobierno, en su función reguladora, obtiene información y retroalimentación -mediante diversas modalidades- de los distintos grupos de la sociedad sobre las regulaciones que emite o pretende emitir. Por lo tanto, no considera la consulta pública que se hace sobre políticas públicas (en sentido amplio), proyectos u otras actividades de gobierno.

## C. Iniciativas Recientes

Tres iniciativas de políticas se identificaron como relevantes dada su incidencia en la gobernanza regulatoria del gobierno chileno.

### Proyecto de ley Marco de Autorizaciones Sectoriales

Como parte de la agenda del Pacto por el Crecimiento, el Progreso Social y la Responsabilidad Fiscal, el Presidente presentó en enero de 2024 un proyecto de ley para crear “sistema inteligente de permisos”. Este sistema busca agilizar la entrega de permisos para proyectos de inversión sin reducir los estándares de evaluación, simplificando los procesos, reduciendo los tiempos y dando mayor certeza a los inversionistas.

El sistema inteligente propone varias medidas, que incluyen<sup>48</sup>:

- **Normas mínimas de tramitación.** Establece reglas básicas para los procesos de autorización como formularios estandarizados, revisiones iniciales para evitar solicitudes incompletas, regulación de informes entre organismos, plazos máximos, uso del silencio administrativo a favor del solicitante, y eliminación de la tramitación secuencial de permisos para permitir procesos paralelos.
- **Proporcionalidad en las autorizaciones.** Permite reemplazar autorizaciones por declaraciones juradas o avisos (llamadas “THA”), según el riesgo del proyecto. Las THA permiten iniciar proyectos de bajo riesgo con su sola presentación. El uso fraudulento de THA conlleva sanciones penales. Esto traslada el control de una revisión previa a una fiscalización y sanción posterior. Los niveles de riesgo se definen en los reglamentos de cada autorización.
- **Ventanilla Única Digital (SUPER).** Crea una plataforma en línea como único punto para solicitar autorizaciones y presentar declaraciones juradas y avisos. SUPER permitirá seguir el avance de los trámites en tiempo real, tendrá un canal para denunciar irregularidades y ofrecerá información sobre trámites, requisitos y plazos.
- **Gobernanza para el Sistema.** Se crea la Oficina de Autorizaciones Sectoriales e Inversión dentro del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (reemplazando la actual Oficina de Grandes Proyectos). Esta oficina tendrá un rol técnico para apoyar y supervisar los organismos sectoriales, hacer seguimiento de proyectos prioritarios, impulsar mesas regionales de inversión, administrar la plataforma SUPER y liderar la mejora regulatoria de las autorizaciones.

48. Proyecto de ley que establece una Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales, enero de 2024.

- **Mejora regulatoria continua.** El proyecto de ley incluye mecanismos para revisar y mejorar periódicamente las regulaciones de las autorizaciones sectoriales, asegurando que sean necesarias, proporcionales y no discriminatorias, permitiendo su reemplazo por declaraciones juradas, su eliminación o actualización.

Actualmente, el proyecto se encuentra en su segundo trámite constitucional, en el Senado. Previo a este trámite, fue aprobado por amplia y transversal mayoría en la Cámara de Diputadas y Diputados.

### **Proyecto de ley que crea la Agencia para la Calidad de las Políticas Públicas y la Productividad**

A fines de abril de 2024, el gobierno presentó un proyecto de ley para crear la Agencia para la Calidad de las Políticas Públicas y la Productividad. Su objetivo será asegurar y mejorar la eficacia, eficiencia y coordinación de las políticas, normas, planes y programas del Estado, así como promover buenas prácticas regulatorias para aumentar el bienestar común y la productividad.

Para lograrlo, la Agencia impulsará buenas prácticas regulatorias, definirá metas y directrices para mejorar la gestión y la calidad de las normas, y supervisará su aplicación. También fomentará el uso de herramientas como la evaluación de impacto regulatorio previa, la planificación regulatoria, la revisión de regulaciones existentes, la simplificación normativa, las consultas públicas y el uso de datos en la creación de normas. La Agencia

elaborará guías y asesorará a los organismos para su correcta implementación.

Además, la Agencia dictará lineamientos para evaluar previamente programas sociales (MDSF) y no sociales (DIPRES), evaluará políticas y programas después de su implementación, propondrá al Presidente la eliminación de leyes o decretos obsoletos o inconsistentes, y buscará simplificar las normas vigentes.

Un punto importante es que el proyecto de ley obligará a realizar evaluaciones de impacto regulatorio previas para los proyectos de ley del Presidente, indicaciones sustitutivas y decretos supremos que cumplan ciertos criterios definidos por la Agencia. La Agencia también podrá exigir estas evaluaciones a otros organismos del Estado para las normas que dicten. Finalmente, la Agencia implementará los mecanismos para realizar estas evaluaciones, asesorará a los ministerios y creará guías y manuales, promoviendo la capacitación y el intercambio de buenas prácticas.

### **Portal de consulta ciudadana**

En el marco del proyecto de cooperación técnica del BID “Mejora Regulatoria para un Ambiente de Negocios Inclusivo.”, el gobierno de Chile -a través de la División de Competencia y Mejora Regulatoria del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, SEGPRES y el Ministerio de Hacienda- y el BID han trabajado desde el 2022 en el diseño de un portal único de consulta pública regulatoria. Este esfuerzo culminó en un documento de especificaciones técnicas y la creación de un prototipo. Durante el proceso, se realizaron talleres de co-diseño con representantes de ministerios,

gremios, representantes de Congreso Virtual, ONGs y asociaciones de consumidores.

A nivel internacional, estos portales son herramientas digitales que centralizan todas las consultas públicas de los reguladores, facilitando la participación de ciudadanos, empresas y otras partes interesadas en la toma de decisiones regulatorias. En América Latina, países

como Brasil, Colombia, El Salvador y México han desarrollado este tipo de herramientas.

El objetivo de dicho portal en Chile es proporcionar al gobierno de una plataforma para las consultas públicas, con un enfoque que abarca a todo el gobierno para permitir y fortalecer la participación ciudadana en el proceso regulatorio.



# 4

## **Análisis de brechas respecto a las buenas prácticas internacionales**

El análisis desarrollado en este capítulo parte de tres conjuntos de elementos. Por un lado, se consideran las buenas prácticas internacionales descritas en la sección C del primer capítulo. Por otro lado, se considera el marco normativo actual de la política regulatoria en Chile:

- 1 Instructivo sobre Buenas Prácticas Regulatorias (de febrero de 2014).
- 2 Instructivo para elaborar Informes de Impacto Regulatorio (de abril de 2019).
- 3 Instructivo sobre medidas de Simplificación Legislativa y Regulatoria (de abril de 2019 y que complementa el Instructivo indicado en el número 1.)
- 4 Instructivo para el fortalecimiento de la Participación Ciudadana en la Gestión Pública (de agosto de 2022).

Por último, se consideran iniciativas como la Guía Chilena para una Buena Regulación y la plataforma de los Informes de Impacto Regulatorio, así como proyectos de ley con alcance regulatorio, como el Proyecto de Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales y el Proyecto de Ley que crea la Agencia para la Calidad de las Políticas Públicas y la Productividad.

Así, para evaluar las prácticas regulatorias en Chile se hizo un análisis de brechas con base en 16 elementos clave que son recomendados para tener una política regulatoria integral (columna 1). Para cada elemento se describe brevemente lo que se considera una buena práctica internacional (columna 2), posteriormente se efectúa un análisis de la situación en Chile (columna 3) y, por último, se plantean recomendaciones generales para cerrar las brechas o incluso sobrepasarlas (columna 4), las cuales son detalladas y se ofrecen opciones de implementación en el capítulo IV.



**Tabla 5.** Análisis de brechas de 16 elementos de la política regulatoria.

**1. Política de mejora regulatoria explícita y con objetivo(s) claros**



**Buenas prácticas internacionales**

La política regulatoria debe ser explícita y tener como objetivo crear las condiciones propicias para que los reguladores produzcan y mantengan regulaciones de alta calidad técnica y jurídica, con base en buenos principios (ver elemento 3). Así pues, esta política está enfocada en crear incentivos sobre la actuación de los reguladores, a fin de que las regulaciones sean mejoradas a través de estos.



**Análisis**

Ninguno de los instrumentos normativos aludidos al inicio de este capítulo define con precisión y de manera explícita el objetivo de la política regulatoria en Chile.

Si bien, en varios de ellos se mencionan las buenas prácticas, en particular de la OCDE y APEC, así como el concepto de “buena regulación” o de “calidad de la regulación”, no existe un planteamiento explícito sobre el (los) objetivo(s) de la política regulatoria en Chile que oriente su implementación.

Solo en el Instructivo Presidencial N°4 de 2019 se menciona “los objetivos propuestos de aumentar la productividad y la competitividad”, pero no resulta claro si ese es el objetivo general de la política regulatoria o un objetivo específico de esta.



**Recomendación**

Se recomienda establecer una política regulatoria explícita y definir su objetivo, alcance, actores involucrados y la orientación que se dará para asegurar la implementación de los procesos relacionados.

Esto puede establecerse en el mismo fundamento jurídico de la política (ver siguiente elemento) o bien establecerse en un documento aparte de política.

Se sugiere, por ejemplo, considerar lo señalado en la Guía Chilena para una buena regulación: “La principal meta de estas iniciativas no es eliminar regulaciones, sino que promover regulaciones basadas en la evidencia, que sean claras y que cumplan sus objetivos de política con el menor costo posible”.

## 2. Política de mejora regulatoria explícita y con objetivo(s) claros



### Buenas prácticas internacionales

Tener un acto normativo único y de alto nivel que formalice y precise los derechos y obligaciones de los reguladores, de los regulados y de las instituciones relacionadas.

La medida normativa debe tratar de asegurar la permanencia de la política más allá de los gobiernos de turno.



### Análisis

La política regulatoria en Chile se sustenta en una serie de Instructivos Presidenciales.

Si bien esto representa un avance en la construcción de la política, ello implica la dispersión de requerimientos y dificulta la comunicación interna y externa de la política.

Una fuente jurídica más clara, auto contenida y de mayor nivel mandaría una señal de compromiso político, fuerza para su implementación (no optativa) y de mayor permanencia en el tiempo.



### Recomendación

Al respecto, se recomienda instituir la política regulatoria a través de un fundamento jurídico único e integral -de preferencia una Ley o un decreto supremo- que establezca su(s) objetivo(s), principios, componentes, herramientas y los roles y responsabilidades tanto de los responsables de liderarla como de los responsables de implementarla (gobernanza regulatoria).

### 3. Principios de política



#### Buenas prácticas internacionales

La política debe definir los principios para evaluar la calidad de los proyectos regulatorios y las regulaciones existentes.

Considerando el impacto económico de la regulación en la competitividad, el crecimiento y la creación de empleos, muchos países han adoptado el principio de eficiencia<sup>49</sup>. Este establece que las “buenas” regulaciones deben generar un beneficio neto para la población, es decir, si el beneficio final supera la situación actual después de descontar los costos de implementación, aplicación, inspección y cumplimiento. Una herramienta para esto es el Análisis de Impacto Regulatorio (ex ante).



#### Análisis

Tanto el Instructivo para elaborar Informes de Impacto Regulatorio como la Guía Chilena para una buena regulación mencionan cinco grandes principios:

- 1 **Focalización:** Definir claramente el problema, los objetivos y analizar las alternativas viables, basándose en la evidencia y eligiendo aquella alternativa que maximiza el bienestar social.
- 2 **Alcance:** Valorar las distintas soluciones considerando el impacto en la competitividad del país y posibles externalidades, distorsiones económicas y efectos de largo plazo.
- 3 **Transparencia:** Abrir un espacio de participación de los afectados para comprender a cabalidad el problema y elegir la mejor opción, de manera objetiva e insesgada.
- 4 **Coherencia:** Evaluar la nueva regulación según su interrelación al marco normativo nacional vigente y estándares internacionales, evitando duplicidades y contradicciones.
- 5 **Consistencia:** Revisar las regulaciones en el tiempo, dado el entorno dinámico y cambiante, para asegurar que continúen siendo la mejor solución posible.



#### Recomendación

Se sugiere analizar en qué medida dichos principios han sido hechos operativos en la práctica y su pertinencia para asegurar regulaciones de buena calidad.

49. Ver, por ejemplo, la legislación en materia de mejora regulatoria de El Salvador y la República Dominicana.

## 4. Alcance de la política: definición de “regulación”



### Buenas prácticas internacionales

Definir que una regulación es un acto normativo del gobierno que establece requisitos sancionables sobre los particulares y empresas.

Usar una definición fácilmente comprensible basada en la OCDE que incluya las regulaciones: económicas, sociales y ambientales y administrativas.



### Análisis

En el marco normativo actual de la mejora regulatoria no existe una definición clara y única de qué se considera una regulación. Esto genera incertidumbre sobre que normas deben seguir la política. Por ejemplo, el Instructivo Presidencial de 2014 hace referencia al artículo 32, 6° de la Constitución, pero indica que “ciertas normativas” deben ser analizadas.

El Instructivo Presidencial de 2019 define un ámbito de aplicación para el Informe de Impacto Regulatorio, haciéndolo obligatorio para los proyectos de ley del Ejecutivo y ciertos decretos, pero no menciona otros instrumentos normativos de menor jerarquía. Incluso, la interpretación del término “decreto” resultaba discutible.

En el mismo Instructivo, también menciona su aplicación a los “Reglamentos que se presenten al Presidente de la República”.



### Recomendación

Se recomienda que el fundamento jurídico que se vaya a realizar contenga una definición precisa de “regulación”, para asegurar una aplicación consistente de las políticas, y así evitar confusiones de interpretación y una posible auto exención de los reguladores de las responsabilidades de mejorar la regulación.

## 5. Alcance de la política: definición de “regulador”



### Buenas prácticas internacionales

Definir clara y lo más extensivamente posible a las autoridades sujetas a la política de mejora regulatoria. Reguladores son todas las autoridades que tienen facultad o potestad legal para producir o implementar regulaciones.

En algunos países de Europa del norte, la política de calidad regulatoria se aplica incluso a los organismos privados con poderes regulatorios delegados como colegios de contadores, auditores, etc.



### Análisis

El Instructivo Presidencial de 2014 hace referencia a que “todos los órganos de la administración del Estado se sujeten, en la medida de lo posible, a las siguientes pautas sobre buenas prácticas regulatorias”.

De la misma forma, en el Instructivo Presidencial N° 004, de 2019, se dan directrices a los “órganos de la administración del Estado”. Este concepto parece ser muy amplio e ir más allá de aquellas entidades que tienen alguna potestad normativa.



### Recomendación

Se recomienda establecer claramente qué órganos del Estado serán sujetos de la política regulatoria. Para ello, se sugiere incorporar en el fundamento jurídico único la definición explícita de “regulador”, así como la obligación por parte de los reguladores de realizar evaluaciones y revisiones periódicas de sus regulaciones, a fin de evitar abrir la posibilidad de que esta sea limitada por la auto evaluación de los órganos sobre si son o no “reguladores”.

## 6. Excepciones en la aplicación de la política



### Buenas prácticas internacionales

Pocas excepciones generales. Dar la posibilidad a la agencia de gobierno de exceptuar caso por caso y con base en una justificación.

Establecer un procedimiento para exceptuar algunos proyectos regulatorios de los procesos de consulta y evaluación ex-ante en caso de emergencia. En dicho caso, el procedimiento de emergencia debe ser muy claramente acotado para evitar abusos.



### Análisis

El Instructivo Presidencial de 2019 establece un ámbito de aplicación en el que claramente se exenta de la obligación de realizar el análisis de impacto regulatorio a los siguientes proyectos de ley:

- 1 Proyecto de Ley de presupuestos del sector público;
- 2 Proyecto de Ley de reajuste de remuneraciones del sector público;
- 3 Proyecto de Ley de reajuste del ingreso mínimo mensual; y
- 4 Todos aquellos proyectos que se refieran a una ley que deba ser actualizada o reajustada anualmente, y que no incorpore cambios sustantivos respecto a su versión anterior.

No obstante, no resulta claro si otras regulaciones de menor jerarquía en esos ámbitos también estarán exentas o no.

Asimismo, se establece un caso de excepción temporal cuando exista un riesgo grave e inminente para la salud o la seguridad pública (emergencia), pero no exime de la obligación de preparación del informe de impacto regulatorio cuando corresponda.



### Recomendación

Cualquier solicitud de exención o excepción debe ser justificada públicamente, por lo que se sugiere establecer la obligación de incluir todos los antecedentes que sustenten dicha solicitud.

Cuando se requiera una exención por caso de emergencia, debe establecerse un periodo de vigencia (de la exención) durante el cual el regulador debe llevar a cabo el análisis ex ante normal para definir si debe ser extendida o revocada la exención. Lo importante es que las exenciones sean justificadas, acotadas y excepcionales.

## 7. Evaluación técnica de la calidad regulatoria (unidad técnica de mejora regulatoria)



### Buenas prácticas internacionales

La experiencia internacional muestra que la mayoría de los países que han sustentado su política regulatoria en la autoevaluación de la calidad regulatoria (i.e., sin evaluación por parte de un tercero o rendición de cuentas) han tenido pocos resultados<sup>50</sup>.

El control de la calidad requiere de un sistema de evaluación de la conformidad independiente. Una instancia técnica puede cumplir esta verificación externa.

Es un fundamento del principio de buena gobernanza de pesos y contrapesos.

La experiencia internacional muestra, por otra parte, que frecuentemente las tradiciones legalistas de las áreas jurídicas impiden una evaluación completa y equilibrada entre la parte económica y la parte jurídica.



### Análisis

El Instructivo Presidencial N° 003, de 2019, establece la creación y metodología de Informes de Impacto Regulatorio IIR incluyendo formatos para los análisis. Indica que el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, puede apoyar metodológicamente a otros ministerios en la elaboración de los IIR y que su creación se hará a través de una herramienta automatizada administrada por SEGPRES. Estas dos instituciones actualmente tienen responsabilidades dentro de la política regulatoria.

Sin embargo, en el gobierno chileno no existe una instancia responsable de revisar, evaluar sistemáticamente la calidad de las propuestas normativas (función de desafío) y, en su caso, aprobar los IIR.

Según la información recopilada, SEGPRES no cuenta con una unidad especializada en evaluación de impactos no jurídicos. Tampoco el Ministerio de Economía cuenta con los suficientes recursos técnicos para dictaminar si los proyectos de regulación o las regulaciones cumplen con los principios de la política normativa, no tiene un rol en el proceso de elaboración de regulaciones fuera de su propio ámbito.

Además, las capacidades técnicas para elaborar análisis de impacto en los reguladores parecen ser relativamente escasas.



50. OECD (2007), Oversight Bodies for Regulatory Reform. Paris.



## Recomendación

Se recomienda establecer claramente la obligación de los reguladores de realizar análisis de impacto ex ante de forma sistémica (ampliando las obligaciones actuales en materia ambiental y de PyMEs). Al mismo tiempo, se recomienda evaluar las necesidades de capacitación técnica de estos organismos para analizar los impactos no jurídicos (económicos y de competitividad, sociales y ambientales).

Por otra parte, se recomienda configurar una pequeña unidad técnica, altamente especializada y autónoma (en sus funciones), que sea la encargada de aprobar la calidad de las evaluaciones de impacto realizadas por los reguladores, tanto para los proyectos de normas como de las regulaciones existentes, verificando su cumplimiento con los principios de la política regulatoria<sup>51</sup>.

Finalmente, se recomienda que, en caso de controversia y disputa del dictamen por parte de los reguladores, esta se dirima en una instancia de alto nivel político, como un Comité o Consejo de Mejora Regulatoria (ver elemento 9).



51. Esta propuesta deberá tomar en cuenta la institucionalidad propuesta en el proyecto de ley marco de autorizaciones sectoriales, así como la del proyecto de ley que crea la Agencia para la Calidad de las Políticas Públicas y la Productividad (ver también el análisis en el siguiente capítulo).

## 8. Funciones de la unidad técnica de mejora regulatoria



### Buenas prácticas internacionales

La evaluación de conformidad de los proyectos de regulación y de la regulación requiere de un elevado nivel de competencias basadas en evidencia.

La unidad técnica cuenta con las capacidades y el mandato de “desafiar” las autoevaluaciones de los reguladores en cuanto a la calidad de sus regulaciones.



### Análisis

El Ministerio de Economía, Fomento y Turismo tiene funciones de asesoría en la preparación y elaboración de los IIR. Por su parte, la función de SEGPRES se limita a administrar la herramienta automatizada del IIR, pero ninguno tiene un mandato de evaluación y dictaminación en aspectos no jurídicos sobre la conformidad de los proyectos de regulación o de las regulaciones existentes con los principios y criterios de la política.



### Recomendación

Se recomienda dar un mandato a la unidad técnica (propuesta en el elemento anterior) para dictaminar la calidad del análisis de impactos (ver punto anterior).

Se recomienda dar el poder a la unidad técnica de publicar su dictamen antes de la aprobación de la regulación y su publicación.

Asimismo, esta Unidad sería responsable por la promoción y coordinación de la política regulatoria y sus herramientas (IIR, planeación regulatoria, consulta pública, etc.), así como de la creación y desarrollo de capacidades en los reguladores.

## 9. Rendición de cuentas y responsabilidad política sobre la calidad regulatoria



### Buenas prácticas internacionales

Es importante establecer un sistema de rendición de cuentas de la política regulatoria de manera transparente, tanto para los reguladores como para los regulados.

La experiencia internacional muestra que la política regulatoria debe ir más allá de la promoción de buenas prácticas y de esfuerzos de coordinación, para establecer obligaciones estrictas de control y verificación de la calidad regulatoria (ver elemento 7). En este sentido, se requiere una autoridad superior para resolver discrepancias sobre la calidad regulatoria que se puedan presentar entre el regulador y una unidad técnica de mejora regulatoria.



### Análisis

En Chile no existe todavía una instancia que tome la decisión sobre si una regulación cumple o no con los principios y con los procedimientos requeridos, más allá de la evaluación técnica.

Por la naturaleza política de la función normativa (la regulación impone requisitos a la sociedad) es fundamental que las decisiones de la unidad técnica tengan un respaldo en una instancia de alto nivel político. Se recomienda que esta función de filtro esté lo más cerca posible a la cumbre del Poder Ejecutivo.

Es poco frecuente en los países de la OCDE dar dicho mandato a una institución no económica.



### Recomendación

Se recomienda analizar diferentes modelos para asegurar que la rendición de cuentas y la instancia política estén lo más cerca posible de la cumbre y centro del Poder Ejecutivo.

Una opción sería habilitar un ente colegial (un comité o comisión) de alto nivel especial para dirimir discrepancias que se puedan presentar entre el regulador y la unidad técnica de mejora regulatoria. Este comité estaría conformado por un grupo de “jueces” que reporte directamente al titular del ejecutivo, y el número de miembros podría estar restringido entre 3 y 5 ministros “horizontales”; por ejemplo, SEGPRES, Hacienda y Economía<sup>52</sup>.

Se recomienda que cualquier arreglo institucional que se acuerde se establezca en el fundamento jurídico único, a fin de que cualquier regulación que pretenda emitirse o reformarse (lo que incluye su derogación), atravesase por un proceso normado y transparente que garantice su legitimidad y brinde certeza tanto a reguladores como regulados.

52. En algunos casos, como en Canadá o México, el Gabinete (o parte de este) del Poder Ejecutivo funge este papel. En otros casos, la casa presidencial (como en EE. UU.) juega este papel de decidor último. En los Países Bajos el órgano estaba compuesto por los ministros de Economía, Trabajo y Hacienda únicamente.

## 10. Financiamiento de la política normativa



### Buenas prácticas internacionales

Como toda mejora cualitativa, la política regulatoria requiere de un presupuesto congruente con sus objetivos.

Los dos principales rubros presupuestales son:

- 1 Recursos para los reguladores, suficientes para cumplir con los nuevos requisitos de la política (incluyendo para capacitar y adquirir servicios especializados).
- 2 Recursos para las instituciones – la política como la técnica (unidad técnica de mejora regulatoria) – para ejercer el monitoreo y control de la calidad (incluyendo para capacitar y adquirir servicios especializados).

Es frecuente que el principal indicador de la seriedad de la política sea la partida presupuestal aceptada por el gobierno para la mejora de las regulaciones.



### Análisis

El financiamiento es un punto crucial, ya que una de las principales razones del fracaso de las políticas normativas es crear requisitos -en este caso para los reguladores- sin recursos asignados.

Solo el Instructivo Presidencial N°004, de 2019, señala que se deberá “Considerar en la cuenta pública anual el cumplimiento de las medidas descritas en los numerales anteriores” referentes a las medidas sobre simplificación legislativa y regulatoria.

Sin embargo, no se tiene conocimiento de que exista una estimación o asignación presupuestal que abarque de manera integral todas las actividades de implementación de las buenas prácticas regulatorias que lleva a cabo el gobierno chileno.



### Recomendación

Se recomienda realizar una evaluación del costo total (para los reguladores y para las instituciones de mejora regulatoria) de cumplir con los requisitos del nuevo sistema de mejora regulatoria.

La estimación puede, por ejemplo, usar una metodología de costos estándar: el costo de hacer una evaluación de impactos. El costo de la unidad técnica debe ser proporcional a la carga de trabajo que tendrá.

Por otra parte, se recomienda realizar una auditoría del desempeño de los reguladores y las entidades de mejora después de 5 años de puesta en marcha la política de calidad regulatoria. La auditoría de desempeño de esta política debe ir más allá de indicadores de producción (outputs) y enfocarse en los resultados logrados y evidenciados (outcomes): regulaciones con beneficios netos para los chilenos.

## 11. Planeación regulatoria



### Buenas prácticas internacionales

Esta es una de las mejores prácticas regulatorias a nivel internacional. Permite planear los esfuerzos de elaboración de proyectos regulatorios y revisiones de regulaciones existentes.

La práctica permite:

- 1 Proveer información muy valiosa a las partes interesadas para que preparen su participación.
- 2 Coordinar el trabajo y asegurar la coherencia en la producción normativa de otros reguladores.
- 3 Informar al responsable de la política regulatoria (i.e. la unidad técnica) sobre las regulaciones en preparación para ayudar a priorizar su esfuerzo de asistencia y/o evaluación.

Obligar a los reguladores a iniciar su evaluación de impactos lo antes posible, evitando de esta manera su uso como una justificación.



### Análisis

El Instructivo Presidencial N° 001, de 2014, sobre buenas prácticas regulatorias 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”.

Si bien, en la práctica, muchos reguladores sí publican sus planes de regulación, como la Comisión para el Mercado Financiero, no existe la obligación de hacerlo y, por lo mismo, no todas las instituciones lo hacen.



### Recomendación

Se recomienda incluir en el fundamento legal único un sistema integrado para el manejo del flujo de proyectos normativos, que incluya la mecánica de planeación para brindar certeza jurídica sobre las pretensiones del Estado en materia regulatoria.

Se sugiere que los planes o agendas regulatorias de los reguladores tengan una frecuencia anual.

## 12. Publicación previa de las regulaciones (consulta pasiva)



### Buenas prácticas internacionales

Consiste en la obligatoriedad de consultar pasivamente a la ciudadanía poniendo a su disposición el proyecto de regulación (*notice and comment*), de preferencia en un portal único que contenga todas las consultas públicas de todas las regulaciones, o como segunda opción, en la página electrónica del regulador responsable, además de suministrarla a través de los medios impresos y electrónicos de que disponga, incluyendo por correo electrónico.



### Análisis

El principal instrumento jurídico para promover la consulta ciudadana en Chile ha sido la Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. En general, la consulta pública ha sido manejada como una prerrogativa de las instituciones, ya que cada órgano de la Administración del Estado fija las modalidades de participación que tendrán las personas y las organizaciones en el ámbito de sus competencias.

Dentro del marco normativo de la mejora regulatoria solo el Instructivo Presidencial Núm. 004 de 2019 hace referencia explícita a la consulta pública, al establecer un periodo de consulta no menor a 10 días para los reglamentos que hayan sido objeto de un IIR de alto impacto. Sin embargo, no existen lineamientos generales sobre cómo llevar a cabo dichas consultas para mejorar las regulaciones en sus distintas etapas (diseño, implementación, revisión y valoración de permanencia).



### Recomendación

Se recomienda establecer lineamientos generales del proceso de consulta (requisitos, plazos, modalidades) para la consulta pública regulatoria.

Igualmente, sería importante que la unidad técnica (ver elementos 7 y 8 arriba) establezca un portal único de consulta pública en la que ciudadanos o empresarios encuentren información y puedan participar en todas las consultas, desde una etapa temprana, de todas las regulaciones.

Finalmente, con el propósito de incrementar la transparencia, es necesario establecer la obligación de que los reguladores brinden respuesta a los comentarios recibidos, y den visibilidad de las modificaciones al proyecto regulatorio surgidas del proceso de consulta. Asimismo, se deberá publicar una lista de los participantes y promover un resumen de los resultados alcanzados.

### 13. Consulta regulatoria activa



#### Buenas prácticas internacionales

La consulta pasiva es necesaria pero no suficiente, las buenas prácticas indican que los reguladores deben consultar activamente a los regulados -desde una etapa temprana del proceso regulatorio- a través de diversas técnicas como son encuestas, reuniones bilaterales, foros, grupos focales, etc., que permitan evaluar con más precisión y detalle los impactos de los proyectos de regulación o las regulaciones vigentes.

La utilización intensiva de métodos de consulta activa es una de las herramientas que permite mejorar los proyectos de regulación, así como realizar evaluaciones Ex Post de regulaciones vigentes.



#### Análisis

Actualmente el marco normativo de la política regulatoria en Chile no contempla exigir a los reguladores utilizar este tipo de consultas.



#### Recomendación

Se recomienda incluir lineamientos para la realización de consultas activas y la presentación de reportes de estos procesos en donde se incluya el nombre, la fecha y el resultado de las consultas. En aras de la transparencia, es importante que se publique la lista de los consultados, así como un informe de los comentarios y efectos logrados en el proyecto regulatorio.

## 14. Evaluar y preservar la calidad de las regulaciones existentes



### Buenas prácticas internacionales

La política normativa tiene que contemplar y apoyarse en un monitoreo de la calidad de la regulación vigente.

En ese sentido, debe contemplar acciones de mejora de la regulación vigente, tanto de forma individual (una regulación o un régimen regulatorio) como sistemática (toda o una gran proporción de la regulación).

Una revisión sistemática exitosa debe partir de un análisis completo y lo más exhaustivo posible del acervo normativo.



### Análisis

Tanto el Instructivo Presidencial N° 001, de 2014, como el N° 003, de 2019, llaman a “contemplar mecanismos de revisiones y evaluaciones periódicas acerca del cumplimiento de las metas propuestas, de la eficacia y eficiencia de sus disposiciones, o de obsolescencia”, así como “revisar las regulaciones en el tiempo, dado el entorno dinámico y cambiante, para asegurar que continúen siendo la mejor solución posible, identificando regulaciones costosas y obsoletas que puedan ser modificadas o eliminadas”, respectivamente.

Por otra parte, en un esfuerzo también por preservar la calidad de las regulaciones existentes, el Instructivo Presidencial N° 004 de 2019 instruye a los reguladores a presentar a SEGPRES, en diciembre de cada año, un informe que identifique leyes y regulaciones a fin de revisar su vigencia por “considerarse redundantes, innecesarias, obsoletas, tácitamente derogadas o prescindibles”, así como de aquellas que a su parecer requieran de “un texto refundido, coordinado y sistematizado cuando sea conveniente para su mejor ejecución”.

Por último, el proyecto de ley que crea la ACPMP contempla, en su artículo 25, que esta agencia promueva “la evaluación de las regulaciones vigentes”.



### Recomendación

Se recomienda que normativa exija evaluar si las regulaciones vigentes cumplen con los principios y requisitos de la política regulatoria. El proyecto de ley de la ACPMP contempla la evaluación ex post para mejorar la economía y el bienestar.

Se recomienda designar una entidad técnica que se encargue de coordinar la revisión de las regulaciones vigentes, estableciendo procedimientos y plazo para la revisión de regulaciones sectoriales (ver elementos 8 y 9 arriba).

Se recomienda que la evaluación de regulaciones vigentes esté coordinada con la revisión sistemática de sus respectivos trámites (ver siguiente elemento).

## 15. Evaluar y preservar la calidad de las regulaciones existentes



### Buenas prácticas internacionales

Internacionalmente se considera que las políticas de simplificación administrativa son parte integrante de la política regulatoria.



### Análisis

En Chile, los diversos esfuerzos de simplificación administrativa son gestionados y apoyados, a través de la Agenda de Modernización, por la Secretaría de Modernización del Estado y por la Secretaría de Gobierno Digital.

Por otra parte, la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP) ha realizado estudios sobre los marcos regulatorios de algunos sectores encaminados a identificar barreras regulatorias al emprendimiento y a la productividad que afectan la actividad económica en general.

Uno de esos estudios sirvió como insumo para el proyecto de ley marco de autorizaciones sectoriales, el cual contempla optimizar la entrega de autorizaciones para proyectos de inversión, simplificando los procesos de autorización, reduciendo los tiempos y otorgando mayor previsibilidad a los inversionistas.

Generalmente, cuando no hay una coordinación entre la mejora de los trámites y la mejora regulatoria existe un importante riesgo de simplificar trámites de regulaciones innecesarias o dañinas. Ello es así ya que los trámites son una de las formas de hacer cumplir con los requisitos normativos, pero no es la única forma.



### Recomendación

Se recomienda establecer una política regulatoria integral que contemple la simplificación administrativa como parte integrante de la misma. Esta política iría más allá de un esfuerzo de coordinación o articulación, ya que contemplaría los trámites como un mecanismo -entre otros- de la aplicación y el hacer cumplir las regulaciones.

En este sentido, se recomienda analizar el papel que, eventualmente, si acaso, pudiera tener el registro nacional de trámites como una herramienta para la simplificación.

Asimismo, se recomienda evaluar el papel de la "Oficina de Autorizaciones Sectoriales e Inversión" (proyecto de ley marco de autorizaciones sectoriales) dentro de una política regulatoria integral.

## 16. Vigilancia y control del cumplimiento



### Buenas prácticas internacionales

El término “inspección” es utilizado a nivel internacional para referirse a las diferentes actividades de control, vigilancia y fiscalización del cumplimiento. Un sistema de inspección debe tener por objeto mejorar el cumplimiento regulatorio para lograr una mejor prevención o mitigación de riesgos al bienestar público sin aumentar excesivamente los costos presupuestales del gobierno ni los costos y riesgos para los particulares y empresas. Dicho sistema debe promover la confianza, reducir la excesiva discrecionalidad y promover el cambio de actitud y el cumplimiento por parte de las diferentes partes interesadas, cuyas perspectivas son, a menudo, contradictorias (empresas, organizaciones de la sociedad civil, gobierno, etc.).



### Análisis

Este tema no es abordado en la normatividad de la política regulatoria actual como un problema en la evaluación ex post de regulaciones vigentes ni en el análisis de opciones para una aplicación efectiva y eficiente de un proyecto regulatorio.

Una medida del éxito de una regulación es lograr un cambio en los regulados a través del cumplimiento. Sin este indicador esencial es extremadamente difícil dictaminar si la regulación vigente logró su propósito o, en el caso de la preparación de un proyecto normativo, si el regulador evaluó las diferentes formas para controlar el cumplimiento.

Desde hace un par de décadas este tema ha venido motivando diversas reformas, las cuales han incluido cambios en los procedimientos de inspección, consolidación de organismos de inspección, uso de sistemas de riesgo y de tecnologías de la información, promoción de terceros acreditados para verificar la conformidad, etc.



### Recomendación

Se recomienda evaluar el desempeño de los servicios de inspección considerando:

- 1 **Costos:** Presupuestales y de cumplimiento para las empresas (incluyendo posibles abusos por parte de los inspectores).
- 2 **Eficacia:** Nivel de supervisión del cumplimiento normativo por parte de los reguladores.

Con base en el diagnóstico analizar diferentes opciones de mejora como:

- 1 **Unificación de procesos:** Homologar los procedimientos de inspección (selección, informes, mecanismos de quejas, etc.).
- 2 **Consolidar organismos:** Fusionar o agrupar servicios de inspección para enfocarlos al cumplimiento regulatorio.
- 3 **Usar tecnologías:** Implementar tecnologías de la información para las inspecciones, en particular para compartir información de cumplimiento.
- 4 **Uso de terceros acreditados** para vigilar o asegurar la conformidad.

Los resultados de este análisis deben usarse para la definición de los mecanismos de vigilancia y control de cumplimiento, tal como se considera en el análisis de impacto regulatorio.



# 5

## Recomendaciones para la implementación de una política regulatoria integral

**a.** Recomendaciones de corto plazo

**b.** Recomendaciones de mediano plazo

**c.** Recomendaciones a largo plazo

Las recomendaciones del análisis de brechas tienen como objetivo ayudar al gobierno chileno a establecer una política regulatoria integral con base en la experiencia de las

buenas prácticas internacionales. A continuación, se detallan dichas propuestas y se hacen recomendaciones para una implementación de corto, mediano y largo plazo.

## a. Recomendaciones de corto plazo

### Establecer una política explícita de mejora regulatoria

El primer paso es articular y establecer explícitamente una Política de Mejora Regulatoria (la “Política”). Para esto es importante definir el(los) objetivo(s), la(s) meta(s) y los principios que van a orientar la actuación del Ejecutivo.

Establecer dicha Política y sus diversos componentes permite **comunicar** claramente a las otras instituciones del Estado, y en particular los reguladores dentro de los ministerios y otras autoridades, así como con el público y “usuarios” de las regulaciones (ciudadanos y empresas nacionales e internacionales).

Asimismo, enunciar la Política permite sentar las bases para una **evaluación** de sus logros al cabo de unos años de su implementación.

El establecer los principales elementos de la Política finalmente asegura una mejor **coordinación** entre el Poder Ejecutivo—usualmente el promotor y garante de la política

regulatoria— con los otros poderes: Congreso, Municipios, entes independientes, entre otros. Algunos países lo han hecho a través de documentos de política, como en Colombia<sup>53</sup>, en tanto que otros lo han hecho en leyes u otros cuerpos normativos, como en México, Estados Unidos, República Dominicana o El Salvador. Ello depende esencialmente de la cultura administrativa de cada país.

Es crucial, sin embargo, que la Política sea coherente con otras políticas de Estado a fin de que se apoyen mutuamente y eviten duplicaciones, contradicciones y fricciones. En particular, es importante que la Política y su instrumentación legal, institucional y administrativa se revise respecto de las siguientes políticas:



**Competencia económica:** a fin de asegurar que la Política solucione las fallas de mercado y evite crear fallas de gobierno.

53. En 2014, el Consejo Nacional de Política Económica y Social aprobó el documento CONPES 3816, a partir del cual el gobierno colombiano desarrolló la estructura jurídica de su política regulatoria.



**Consulta y acceso a la información:** a fin de promover la consulta pública, desde una etapa temprana de la elaboración de las normas, como fuente de información y evidencia sobre la problemática y los costos y beneficios de la regulación; así como de una eficaz estrategia de comunicación de la Política.



**Modernización del Estado:** a fin de alinear la estrategia con las políticas de gobierno digital y simplificación administrativa.



**Política(s) anti-corrupción y transparencia:** para asegurar que los reguladores tengan mecanismos de rendición de cuentas, y se implementen medidas que reduzcan la captura de funcionarios por parte de los operadores económicos con mayores recursos.

#### Posibles objetivos de la Política:

- Promover la productividad y la eficiencia de la economía.
- Fomentar la transparencia y participación ciudadana.
- Asegurar la rendición de cuentas de los reguladores en sus decisiones (*accountability*).

Cabe señalar que estos objetivos no son mutuamente excluyentes, pero es importante que el gobierno señale su(s) prioridad(es) de mediano y largo plazo. Cumplir con muchos objetivos a la vez puede hacer más complejo el sistema de mejora regulatoria.

#### Establecer un marco jurídico y regulatorio consolidado, estable y transparente

Se debe establecer un marco jurídico robusto para la implementación de la Política promulgada en el numeral anterior. Idealmente a través de la expedición de un instrumento jurídico –por ejemplo, un Decreto Supremo– que establezca las “reglas” de funcionamiento del sistema de mejora regulatoria (gobernanza) y permita asegurar, entre otros aspectos, el cumplimiento y reducir las controversias entre los distintos actores que participan en él.

Asimismo, este instrumento debe establecer los objetivos y los principios que regirán la política (deben ser congruentes con los establecidos en la Política), definiciones claras de lo que se considera regulación y regulador, así como las excepciones. También es conveniente que contemple los requisitos mínimos en cuestión de procedimientos administrativos para los proyectos de regulación y las regulaciones vigentes, un mecanismo de rendición de cuentas de la Política, el proceso de consulta pública, las herramientas para instrumentar la Política (agenda regulatoria, IIR, evaluación ex-post, simplificación-administrativa).

Será importante que los criterios y estándares técnicos se incluyan en circulares, manuales, guías, formatos oficiales, etc., para brindar fle-

xibilidad en la aplicación del instrumento jurídico conforme la política sea implementada.

**Posibles opciones en cuanto al instrumento jurídico:**

- Establecer el sistema de mejora regulatoria en ley.

- Establecer el sistema de mejora regulatoria en Decreto Supremo.
- Establecer el sistema de mejora regulatoria en instructivos.



- 1. Resumen ejecutivo
- 2. Introducción
- 3. Antecedentes de la política regulatoria en Chile
- 4. Análisis de brechas respecto a las buenas prácticas internacionales.
- 5. Recomendaciones para la implementación de una política regulatoria integral

Es frecuente, sin embargo, que se requiera la aplicación coordinada de más de un instrumento, modificando leyes, reglamentos y procedimientos existentes.

El proyecto que crea la Agencia para la Calidad de las Políticas Públicas y Productividad y el Proyecto de ley Marco de Autorizaciones Sectoriales avanzan en este sentido, contribuyendo a la creación de un marco normativo que establezca las bases de una política regulatoria.

### Establecer instituciones para implementar la política regulatoria

Una fuerte institucionalidad resulta indispensable para promover de manera efectiva la calidad regulatoria, ya que esta sirve para promover, coordinar, monitorear y, sobre todo, cumplir con un papel de contrapeso a través de la fiscalización de los reguladores.

Para lograr esto, se consideran al menos dos tipos de instituciones trabajando coordinadamente (ver Tabla 6):



**Unidad Técnica (UT) de Mejora Regulatoria:** esta funciona como un “procurador” de la mejora regulatoria, verificando que tanto los proyectos regulatorios como las regulaciones vigentes cumplan con los principios y requisitos promovidos por la política regulatoria. Esta unidad técnica, además de

verificar la calidad de los IIR y asegurar el cumplimiento con los requisitos para la consulta pública, agenda regulatoria y acceso a las regulaciones vigentes, podrá encargarse de elementos de promoción, capacitación y comunicación. El/La titular de esta unidad rendirá cuentas en cuanto a su desempeño directamente a la persona que encabece el Poder Ejecutivo.



**Comité u órgano político:** los dictámenes de calidad regulatoria producidos por la Unidad Técnica de Mejora Regulatoria podrán ser revisados por un órgano político superior cuando existan discrepancias o disputas en cuanto al contenido substancial (ajeno al texto jurídico) por parte de los reguladores responsables del proyecto normativo o de la regulación vigente. Este órgano político fungiría como un comité de alto nivel (Comité de Mejora Regulatoria), el cual actuaría como juez decisorio, sería encabezado por la persona titular del Poder Ejecutivo y estaría conformado por algunos funcionarios de alto nivel en el gobierno, como por ejemplo los ministros de SEGPRES, Hacienda y Economía, Fomento y Turismo<sup>54</sup>. Diferenciar la evaluación y actuación técnica de las decisiones políticas, permite despolitizar el control de calidad efectuado por la Unidad Técnica. Asimismo, este Comité podría ser apoyado por un consejo consultivo – con voz, pero sin voto – en donde participen empresarios y miembros de la sociedad civil.

<sup>54</sup>. Un ejemplo interesante es el de los Países Bajos en donde el comité está conformado por el ministro de Justicia, el ministro de Economía y el M Para prevenir las “fallas de gobierno” y garantizar que la regulación contribuya a reducir “las fallas de mercado”, desde la década de 1980 se han desarrollado a nivel mundial políticas, instituciones y herramientas orientadas a mejorar la calidad de las regulaciones. Estas políticas buscan asegurar que las regulaciones sean efectivas, eficaces y transparentes, además de estar respaldadas por mecanismos de rendición de cuentas (“accountability”). El fin último consiste en fomentar la productividad, el crecimiento sostenible y garantizar el bienestar social de los países que las aplican.

**Tabla 6.** Rol y ubicación de las instituciones para la política regulatoria

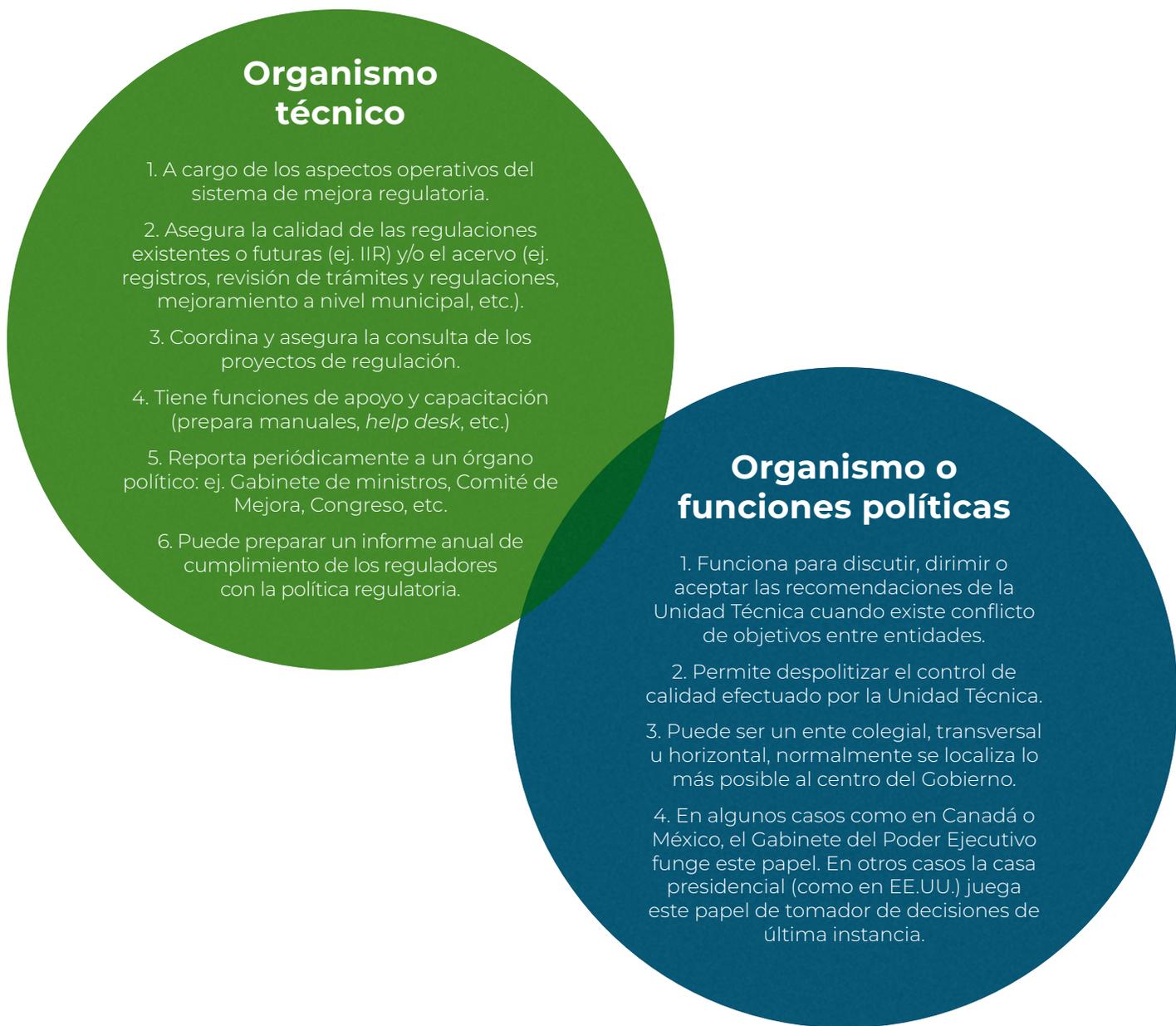
La práctica institucional a nivel internacional muestra que el éxito de una política de mejora regulatoria requiere, además de principios y mandatos legales claros, de una estructura organizacional que los fiscalice eficazmente. En la práctica, esta infraestructura institucional demanda tanto de un órgano político de decisión y coordinación, como de una unidad de apoyo técnico imparcial y enérgica. El papel de la primera institución debe ser el foro fundamental de discusión y resolución de asuntos regulatorios del gobierno. Esta entidad oficial (comisión, consejo, autoridad, etc.) deberá tener la responsabilidad política de lograr y mantener la calidad de la regulación en el país. Por lo general, esta función es ejercida por un conjunto restringido de ministros encargados de aspectos microeconómicos y estructurales (Ministerio de Economía, Fomento y Turismo), así como jurídicos y de coordinación de políticas gubernamentales (SEGPRES).

En cuanto a la unidad técnica, sus principales funciones son: (i) Apoyar al órgano político de decisión normativa; (ii) Opinar sobre la calidad de las normas y en particular de las evaluaciones de impacto regulatorio (IIR); (iii) Abogar por reformas a las regulaciones existentes, incluso por medio de intervenciones puntuales, y (iv) Prestar apoyo a las demás instituciones en forma de guías, talleres de capacitación y otros insumos necesarios para que estas últimas cumplan con sus nuevas obligaciones de calidad regulatoria.

La experiencia que emana de varios países de la OCDE (como Australia, Estados Unidos y México, entre, muchos otros) sugiere que la ubicación de la unidad técnica encargada de propiciar el programa de mejora regulatoria debe estar en el centro del gobierno (en un Sistema Federal en el Presidente, en un Sistema Parlamentario en el primer ministro, o a nivel local en el Alcalde de la Municipalidad). De esta manera, logrará ejercer su autoridad y tendrá la capacidad de supervisión en el gobierno.

Para más información sobre este tema, ver OCDE (2002), *Regulatory Policies in OECD Countries. From Interventionism to Regulatory Governance*, París.

**Tabla 7.** Instituciones de la política de mejora regulatoria



La localización de la Unidad Técnica dentro del gobierno de Chile es fundamentalmente una decisión política y ligada al contexto del gobierno, así como de las personalidades de los líderes. A lo largo del tiempo, distintos países y jurisdicciones han enfrentado,

resuelto y experimentado diferentes conformaciones de estas Unidades. En algunos casos, han cambiado incluso la localización entre diferentes ministerios, con o sin mayor autonomía, pero siempre lo más cerca del centro del Poder Ejecutivo.

- 1. Resumen ejecutivo
- 2. Introducción
- 3. Antecedentes de la política regulatoria en Chile
- 4. Análisis de brechas respecto a las buenas prácticas internacionales.
- 5. Recomendaciones para la implementación de una política regulatoria integral

Posibles opciones en cuanto a la ubicación de la Unidad Técnica:

- Agencia para la Calidad de las Políticas Públicas y la Productividad.
- Una División al interior del Ministerio de Hacienda.
- Una División al interior de SEGPRES.

- Una División al interior de Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.
- La selección de alguna de estas opciones (o de alguna otra) está ligada, entre otras cosas, a las decisiones de las recomendaciones anteriores y, por lo tanto, requiere de una discusión amplia de los pros y contras de cada opción.

**Tabla 8.** Ubicación de la institucionalidad de mejora regulatoria



## Órgano independiente



La Agencia para la Calidad de las Políticas Públicas y la Productividad<sup>55</sup> reúne gran parte de las características y funciones aquí recomendadas, cumpliendo con los estándares para ejercer el rol de Unidad Técnica de Mejora Regulatoria.

### Financiar adecuadamente la implementación de la política regulatoria

Aunado a la construcción de las instituciones, el gobierno de Chile tendrá que involu-

crarse en negociar y asegurar un apoyo presupuestal que le permita a la Unidad Técnica de Mejora Regulatoria contar con los recursos necesarios para cumplir con sus responsabilidades. Como se mencionó en el análisis de brechas, una de las razones principales de los fracasos de las políticas regulatorias es crear instituciones que carezcan de las facilidades para cumplir con sus mandatos. Por ello, resulta vital contemplar partidas presupuestales que garanticen la estabilidad de la política regulatoria.

55. Al momento de finalizar este documento, considerando la tramitación del proyecto de ley.

## b. Recomendaciones de mediano plazo

### Desarrollar lineamientos que guíen la implementación de la política regulatoria

La Unidad Técnica no sólo deberá revisar y actualizar la Guía chilena de análisis de impacto regulatorio a la luz de las nuevas definiciones, procesos e instituciones que conformen la plataforma IIR, sino que deberá emitir lineamientos y procedimientos en materia de consulta pública, planeación regulatoria, evaluación ex post, etc.

Por lo que respecta al análisis de impacto regulatorio, se deberán capitalizar los avances alcanzados hasta el momento para evolucionar hacia un sistema efectivo de análisis de impacto regulatorio. Para ello se debe:

- Integrar el IIR en los procedimientos administrativos para aprobar proyectos de regulación de manera sistemática.
- Hacer obligatoria la planeación regulatoria, a través de la elaboración y publicación de la agenda regulatoria.
- Integrar la agenda regulatoria con el IIR y, posteriormente, con la evaluación ex post.
- Dotar a la Unidad Técnica de las facultades para verificar la calidad de las evaluaciones de impacto y asegurar el

cumplimiento por parte de los reguladores con los requisitos para la consulta pública, la agenda regulatoria y el acceso a las regulaciones vigentes.

- Establecer responsables de alto nivel en los reguladores del cumplimiento con los requisitos del sistema.
- Hacer la consulta pública regulatoria obligatoria, integrarla al portal único de consulta pública y expedir lineamientos generales del proceso de consulta.
- Asignar –o reasignar– una partida presupuestal suficiente a los reguladores para realizar los IIR. La Unidad Técnica debe también tener una dotación presupuestaria para la revisión de un cierto número de análisis.

La mayoría de estas acciones pueden quedar establecidas en el marco jurídico que dé sustento a la política regulatoria, pero los detalles pueden establecerse a nivel de lineamientos. En todo caso deberán tomarse en cuenta las limitantes estructurales del sistema normativo chileno, como por ejemplo la falta de conocimiento y aceptación de la evaluación de impacto regulatorio o la falta de información para la evaluación de impactos, por lo que se requerirá de requisitos sencillos que puedan incrementarse en el tiempo.

## Fortalecer y extender las capacidades de mejora regulatoria

Una vez definida la institución que encabezará la implementación de la política regulatoria, será necesario homogenizar las competencias técnicas de su plantilla laboral, no sólo para efectuar sus tareas cotidianas sino también porque ahora tendrán el compromiso de capacitar a los demás profesionales de los órganos integrantes de la Administración del Estado, e incluso de forma extendida llevar esta formación hacia los niveles locales.

## Impulsar la consulta pública a través de un portal de consulta ciudadana

Una vez puesto en marcha el portal de consulta ciudadana se deberá capacitar a los funcionarios y a los particulares en su uso, se deberán difundir sus beneficios y, en general, incentivar su uso para las consultas regulatorias.

## Comunicar los beneficios de la Política Regulatoria

Promover un esquema de comunicación sobre la importancia de una buena regulación para el estado de derecho y para elevar la competitividad e innovación en Chile. Difundir los beneficios de esta política ampliamente en el sector privado, social y académico, así como informar de los logros alcanzados, y mantener su apoyo como adeptos de la política de calidad regulatoria.

## Revisar y mejorar las funciones de inspección de regulaciones vigentes

Iniciar una revisión a fondo de los poderes y prácticas de inspección ejercidos por las distintas autoridades y los reguladores en Chile. Esta reforma delimitaría claramente una línea base legal, presupuestal y de recursos humanos para la función de inspección, y posteriormente evaluaría las opciones de organización (por ejemplo, consolidar las inspecciones en un número más pequeño de autoridades de inspección multisectorial), así como desarrollar nuevas técnicas de inspección, especialmente aquellas basadas en riesgo y en tecnologías de información para verificar el cumplimiento.



## C. Recomendaciones a largo plazo

### Consolidar los procedimientos en un Portal Único de Mejora Regulatoria

A partir de la experiencia acumulada de la plataforma IIR, así como el desarrollo en curso del portal de consulta ciudadana, surge la oportunidad de reunir en un solo lugar los nuevos procedimientos administrativos relacionados con la política regulatoria, lo cual aportaría eficiencia, transparencia y seguridad, entre reguladores y regulados, al mismo tiempo que facilita las rutas críticas de los funcionarios del gobierno. Así pues, este Portal Único debería ser lo bastante flexible y poderoso para dar seguimiento al ciclo de vida de todas las regulaciones: planeación, preparación del proyecto, evaluación de opciones, consulta pública, dictamen, validación, promulgación, publicación y revisión periódica, así como, en su caso, modificación o eliminación.

### Contemplar la simplificación administrativa como parte integrante de la política regulatoria

Analizar la posibilidad de fusionar los esfuerzos para mejorar la calidad regulatoria con aspectos de mejoramiento de trámites y simplificación administrativa. La Unidad Técnica tendría así facultades de supervisión y coordinación generalizada, a efecto de que garantice que las solicitudes de información a los particulares por parte de los regulado-

res estén justificadas y sean proporcionales. El propósito es lograr una integración de los conceptos y procesos de calidad regulatoria en la maquinaria gubernamental para el desarrollo de políticas al centro del gobierno.

### Reforzar la coordinación vertical y horizontal

Reforzar la coordinación al interior del gobierno nacional y entre Regiones, Provincias y Municipalidades. Este esfuerzo conjunto debe asegurar la consistencia entre las regulaciones de los distintos niveles de gobierno y generar los incentivos para una cooperación que permita que se adopten las mejores prácticas regulatorias y propicie políticas públicas innovadoras en beneficio de los ciudadanos y sus demarcaciones correspondientes.

### Permear la política regulatoria en otros poderes del Estado

Con respecto a la división de poderes, la política regulatoria liderada por el Poder Ejecutivo podría poner a disposición del Congreso Nacional de Chile toda la experticia adquirida en esta materia para fomentar el uso de las herramientas regulatorias en el diseño de legislaciones a cargo del Poder Legislativo. Eventualmente, el Congreso podría desarrollar su propia Unidad Técnica de Mejora Legislativa y aseguraría leyes de la más alta calidad para los gobernados.

## Evaluar la política regulatoria

Se recomienda que la política regulatoria sea evaluada de manera sistemática, por lo menos una vez cada 5 años. Para ser más objetiva, es importante que dicha evaluación sea realizada por un organismo externo - de preferencia tipo OCDE, Auditoría General o consultora independiente.

Esta evaluación externa quinquenal podría completarse con un monitoreo anual interno, cuyo reporte podría ser público y abierto a comentarios. Este ejercicio no solo reforzará la transparencia y rendición de cuentas de los organismos responsables de la política regulatoria, sino que también nutriría un constante esfuerzo de mejoría de los instrumentos, herramientas y prácticas.



