

PIVOTES



CRISIS 1: PROPUESTA 2
PERFECCIONAR NUESTRA POLÍTICA DE
EVALUACIÓN REGULATORIA

Centro de Incidencia Pública Pivotes

NUESTRO LLAMADO A LA ACCIÓN

Crear una institucionalidad que mejore la formulación y evaluación de nuestras regulaciones

Chile carece de una institucionalidad moderna y eficaz de formulación y evaluación de impacto de políticas públicas, cuestión que redundan en leyes y regulaciones secundarias cuyo diseño y discusión no siempre están a la altura de lo que el país requiere. Esto genera regulaciones anacrónicas, excesivamente complejas, y que dejan espacios para interpretaciones discrecionales o para excesiva judicialización, con evidentes costos para el país, su productividad y los procesos de inversión.

No es sorpresa entonces que nuestro país ostente uno de los peores desempeños de la OCDE respecto a su política regulatoria, de sus procesos de evaluación de impacto regulatorio, de participación de grupos de interés en la formulación de regulaciones y de su análisis ex post sobre la efectividad de leyes y regulaciones. La propia OCDE ha

señalado la necesidad de que el país introduzca un análisis sistemático de evaluación de impacto regulatorio, que mejore la participación de todas las partes interesadas en el proceso de la elaboración y formulación de regulaciones.

Para esos efectos, se debe constituir una institucionalidad consagrada por ley, permanente y autónoma que desarrolle, verifique y aplique dicha metodología, cuyas opiniones incidan en el proceso regulatorio y presupuestario y que garantice la generación de capacidades en los órganos del Estado a cargo de realizar las evaluaciones de impacto regulatorio ex ante, y el acceso oportuno a datos y estadísticas de otros cuerpos gubernamentales.

Trabas, tensiones y percepciones instaladas

El análisis de los propios procesos de generación de normativa en un país, rara vez concita demasiado interés en el debate público.

- Para un grupo de personas las reglas e instituciones destinadas a la mejora de los procesos internos parecen constituir barreras y frenos al actuar del Estado, de la política y para la continuidad de programas públicos que pueden parecerle relevantes.
- Para otro grupo implica la introducción de más burocracia para lidiar con la que ya hay. Así, se plantea que agencias cuyo foco está en la mejora regulatoria, o leyes que regulan procedimientos inteligentes para aprobar regulaciones, únicamente redundan en más reglas, más instituciones, y desvían los esfuerzos del Estado de donde deben estar, en las urgencias de los ciudadanos.

Sin embargo, más que frenos al actuar del Estado, la mejora de la calidad regulatoria habilita un Estado más ágil, eficaz y con más fuerza. Por otro lado, la experiencia de países como España, Portugal o Israel muestran que problemas como las excesivas restricciones a la inversión que genera la abundancia y complejidad de permisos, pueden ser resueltos de forma más eficiente con una institucionalidad fuerte y ágil de mejora de calidad regulatoria, antes que con reformas acotadas a nivel de regulación ambiental o sectorial.

El “regulatory impact assesment” (RIA) es una herramienta de gestión que tiene como objetivo tanto mejorar la eficiencia legal y económica, como la eficacia de la regulación, a través del análisis crítico de los impactos y consecuencias de una serie de alternativas. Un buen sistema de RIA permite ilustrar los trade-off entre distintas propuestas, mostrando la eficiencia y efectos distributivos de las regulaciones antes de su implementación, además de reducir el riesgo de fracaso.

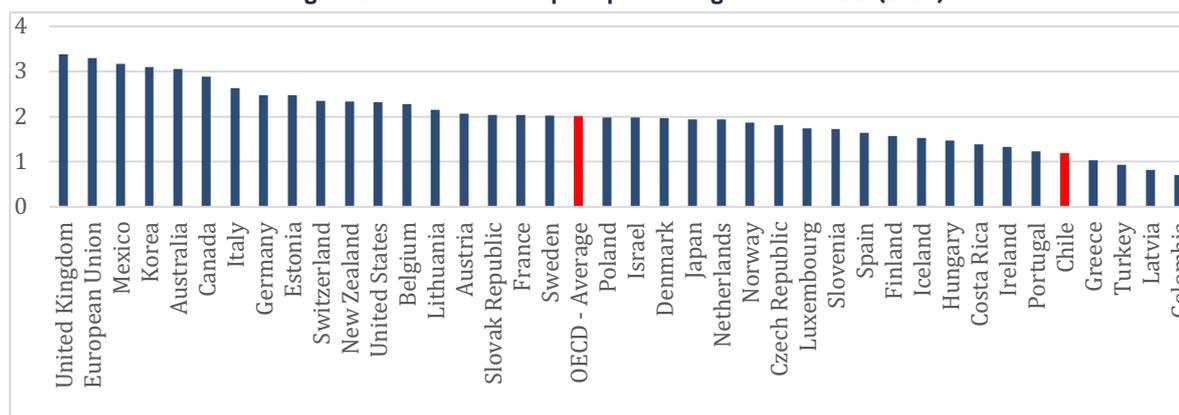
La evaluación ex post tiene como objetivo conocer los efectos que la regulación ha tenido en la práctica y asegurar que todas las regulaciones sigan cumpliendo la función para la cual fueron creadas. Esto considerando que su relevancia y pertinencia varía según los cambios que van experimentando los países en los ámbitos económicos, tecnológicos, valóricos y de comportamiento. Dicha evaluación debe analizar la efectividad de la regulación para cumplir sus objetivos en base a un análisis de costo beneficio

Ambos han sido fundamentales en aquellos países que han logrado generar un entramado regulatorio simple, pero que al mismo tiempo no deje desprotegidos aquellos bienes sociales que custodian ciertos permisos.

Algunos antecedentes y datos

Los tipos de impacto que se evalúan con más frecuencia al comparar países son los **económicos, ambientales, en el sector público y en el presupuesto**. En 29 países de la OCDE, también se evalúa el impacto de nuevas regulaciones en el **desarrollo de la innovación**. En este contexto, **Chile es uno de los países con peor desempeño de la OCDE en la utilización de RIA**, especialmente por su bajo nivel de adopción sistemática de las evaluaciones. Los países que obtienen mejor desempeño son Reino Unido, México, Corea del Sur, Canadá y Estados Unidos (OCDE, 2018).

Figura 1. Promedio desempeño política regulatoria OCDE¹ (2017)



Fuente: Elaboración propia en base a datos OCDE

En el estudio de Calidad Regulatoria realizado en 2019 por la Comisión Nacional de Productividad, el principal hallazgo es que **Chile no cuenta con un sistema regulatorio de calidad, entendido como uno eficiente, eficaz y coherente en el ámbito del desarrollo de inversiones**. La visión del sistema muestra problemas estructurales en el proceso de regulación, desde el

diseño y formalización hasta la aplicación y revisión en el tiempo. Asimismo, se constatan deficiencias en la gestión de las agencias que los tramitan, la coherencia de sus criterios y responsabilidades y la coordinación entre ellas.

En nuestro país actualmente **no existe una institucionalidad específica encargada de la calidad**

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

de las normativas que se suman al stock regulatorio vigente, ya sea de proyectos de ley o bien de reglamentos, decretos, resoluciones, guías e instructivos. Existen, no obstante, algunos procedimientos administrativos institucionalizados con distintos grados de permanencia, que han generado capacidades específicas de RIA en la Administración Pública a través de los **Informes de Productividad e Informes Financieros**, pero que a todas luces parecen insuficientes para las necesidades del país en la materia.

En cuanto a la evaluación de programas públicos, según el Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile ha logrado implementar un sistema de monitoreo y evaluación que cuenta con décadas de experiencia acumulada en la recopilación y generación de información de desempeño de programas e instituciones públicas. Tras un proceso de transformación progresiva durante la década de 1990, con la incorporación de la Dipres, el país ha tendido a adoptar el concepto de Presupuesto Basado en Resultados (PBR), ampliamente usado en países de la OCDE (Dipres y SES, 2024a) y que busca asegurar la incidencia del proceso.

Por su parte, diferentes estudios han destacado el sistema chileno dentro de la región, tanto por lo temprano de su conformación como por la estrecha vinculación entre resultados y presupuesto. En este sistema participan distintas instituciones, entre las que destacan el Ministerio de Hacienda a través de la Dipres, responsable principalmente de la evaluación ex post de programas; y el Ministerio de Desarrollo Social y Familia

(MDSF), que desarrolla la evaluación ex ante de proyectos de inversión y programas sociales. Entre ambas instituciones se ejecuta el monitoreo de la totalidad de la oferta programática y la evaluación ex ante de todos los programas nuevos o que se reformulan sustantivamente. Además, cumple un rol relevante la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP), cuya misión es asesorar y generar estudios y propuestas para mejorar la productividad y evaluación de políticas públicas; y los ministerios sectoriales que velan por la gestión y formulación de sus respectivos programas.

De acuerdo con cifras de la Dipres y la Subsecretaría de Evaluación Social (SES), durante 2023 se monitoreó la ejecución de los 689 programas que componen la oferta pública. Junto con ello, 37 programas ingresaron a evaluación ex ante, debido a resultados deficientes derivados del proceso de monitoreo, mientras que ocho lo hicieron por compromisos de evaluación ex post. En cuanto a los resultados del proceso de monitoreo y evaluación, se informa una disminución programática, así como reducción del presupuesto en aquellos programas observados. Con respecto a 2022, se señala que 26 programas fueron descontinuados (cifra que representa un 3,7% de la oferta programática total) y 13 fusionados con otros (1,8% del total). En cuanto a la incidencia presupuestaria, aquellos programas evaluados con observaciones durante 2022 efectivamente no vieron aumentar la asignación de recursos del Proyecto de Ley de Presupuesto del año siguiente.

El “Policy Package” para romper la inercia

En abril de 2024, como parte del “Pacto fiscal” establecido por el Gobierno, el presidente Gabriel Boric ingresó un **proyecto de ley que crea la Agencia para la Calidad de las Políticas Públicas y la Productividad**. La creación de una agencia encargada de la evaluación de los programas y políticas públicas en Chile ha estado presente en la discusión pública durante las últimas dos décadas. Una nueva institucionalidad en la materia ha sido levantada como una necesidad desde distintos sectores, siendo incluida en programas de gobierno (Michelle Bachelet, 2006-2010 y 2014-2018; Sebastián Piñera, 2010-2014 y

2018-2022), así como en las discusiones en el marco del proceso constitucional de 2023 (iniciativa popular de norma N° 10.571 presentada por Sofofa) e instancias técnicas como el Consorcio para la Reforma del Estado (2009), entre otras.

El objeto de esta agencia es **velar, promover y evaluar la eficacia, eficiencia y coordinación de las políticas, normas, planes y programas de los órganos de la Administración del Estado**, así como promover los instrumentos y las buenas prácticas regulatorias, con el

fin de contribuir a aumentar el bien común y la generación de ganancias en productividad.

Para ello, se propone crear la agencia como un servicio público descentralizado, de carácter técnico, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del Presidente o la Presidenta de la

República a través del Ministerio de Hacienda y regido por un Consejo compuesto por cinco integrantes, de “destacada experiencia en la formulación y/o evaluación de políticas públicas o gestión pública”, designados por el Presidente de la República a partir de una terna propuesta por el Consejo de Alta Dirección Pública, requiriendo el voto favorable de 4/5 de sus miembros.

Entre las funciones de esta Agencia se cuenta:

1. Dictar directrices y establecer lineamientos para la estandarización de procesos de evaluación de programas sociales y no sociales nuevos.
2. Evaluar las políticas, planes y programas sociales y no sociales.
3. Elaborar el Plan Anual de Evaluación de Resultados.
4. Promover uso de buenas prácticas e instrumentos de mejora regulatoria, dictando guías o manuales y promoviendo las evaluaciones de impacto regulatorio ex ante.
5. Evaluar políticas, normas, planes, programas o prácticas dentro de la Administración del Estado a fin de formular orientaciones o recomendaciones regulatorias o de gestión.
6. Publicar un informe anual en materias que se relacionen con el estímulo y desarrollo de la productividad del país.
7. Colaborar con los órganos de la Administración del Estado en el diseño de Planes de Mejora que recojan los hallazgos y las recomendaciones que formule la Agencia.
8. Elaborar lineamientos, guías o manuales aplicables a la evaluación de políticas, normas, planes y programas públicos.
9. Publicar resultados y difundir reportes referidos al nivel de cumplimiento de los Planes de Mejora.
10. Capacitar en las materias de competencia de la Agencia.
11. Solicitar a otros órganos de la Administración del Estado la información y antecedentes necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
12. Colaborar para que otros órganos de la Administración del Estado puedan acceder a la información que requieran para la evaluación.
13. Fomentar la colaboración a nivel nacional e internacional en materias de su competencia.
14. Entregar al Presidente de la República un reporte anual sobre su desempeño.

En cuanto a la distribución de funciones en el actual sistema de Monitoreo y Evaluación, el proyecto propone que la evaluación ex post de programas que hoy lleva Dipres pasa a la Agencia, generando un mecanismo de seguimiento (Planes de Mejora) y de información al Ejecutivo y Legislativo. Así, la evaluación ex ante y monitoreo de proyectos se mantiene a cargo de la Dipres y del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, pero la Agencia formula directrices y lineamientos para su estandarización, así como recomendación de metodologías y buenas prácticas. Luego, la evaluación ex ante de impacto regulatorio de proyectos de ley y reglamentos pasa del Ministerio de Economía y la Secretaría General de la Presidencia a la Agencia para que

defina estándares y lineamientos metodológicos y promueva buenas prácticas regulatorias. Y la evaluación y recomendaciones de productividad pasan de la CNEP a la Agencia, buscando fortalecer dicho rol al incorporar problemas públicos más generales.

El proyecto de ley crea una institución robusta que permitirá mejorar la calidad de la regulación. **Sin embargo, contiene aún algunas consideraciones relevantes que no es posible perder de vista.**

Lo primero, es que la **Agencia tenga autonomía** suficiente de DIPRES para poder llevar a cabo las evaluaciones, pero que exista a la vez un vínculo de la función evaluativa con

el ciclo de decisiones estratégicas y presupuestarias en el gobierno. Para ello, es menester que la Agencia tenga un vínculo de jerarquía con los demás órganos del Estado a través del cual pueda ejercer la coordinación.

Igualmente relevante, es **procurar la incidencia de la Agencia en el proceso regulatorio**, de modo que los hallazgos obtenidos tengan repercusión en la toma de decisiones de políticas públicas y en las decisiones de cierre o fusión de programas, de modo que la evaluación técnica incida en el proceso deliberativo. Para ello, es

necesario definir en qué ámbitos las conclusiones de la Agencia resultarán vinculantes.

Del mismo modo, también es clave **asegurar que las evaluaciones ex ante se incorporen formalmente en etapas sustantivas de la discusión legislativa** y no sólo antes de la entrada en vigencia de la legislación respectiva.

Finalmente, debe **incluir instancias formales de coordinación** entre el Consejo de la Agencia y organismos como la Dipres y el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, definiendo responsabilidades con claridad.