

P I V O T E S



PIVOTES PROPONE
CÓMO MEJORAR NUESTRA
POLÍTICA REGULATORIA

Noviembre, 2025



Diagnóstico

- **¿Qué es regular?** Regular es una de las manifestaciones más visibles del poder del Estado: consiste en definir normas que guían, restringen o promueven ciertas conductas de personas, organizaciones y empresas, con el propósito de resguardar el interés público y garantizar el buen funcionamiento social y económico.
- **¿Qué es regular bien?** Regular bien no significa regular más ni menos. No es un asunto numérico. Según la OCDE, una buena regulación busca que las normas estén concebidas e implementadas de manera que sus beneficios superen sus costos, que cumplan efectivamente los objetivos de política pública y que se elaboren mediante procesos claros, coherentes y legítimos. En definitiva, regular bien exige **reglas eficaces** (que cumplan lo que prometen), **eficientes** (que lo hagan al menor costo posible) y **legítimas** (nacidas de procesos transparentes y abiertos).
- **¿Por qué importa?** La buena regulación no es un asunto técnico menor: afecta la vida de las personas, la confianza en las instituciones y la capacidad de crecer y atraer inversión.
 - Una regulación bien diseñada puede salvar vidas; una mala, ponerlas en riesgo.
 - Procesos transparentes y participativos generan más legitimidad, cumplimiento y calidad regulatoria.
 - Países con buena calidad regulatoria logran un crecimiento económico duradero.
 - Un buen sistema regulatorio, claro y predecible, permite atraer inversión y evita fenómenos como el de la “permisología”.
- **¿Cómo lo hace hoy Chile?** Nuestro país está en los últimos lugares de la OCDE en calidad regulatoria:
 - 33 de 37 en participación de grupos de interés en la elaboración de leyes.
 - 34 de 37 en análisis de impacto regulatorio para la aprobación de nueva legislación y 32 de 28 en normas secundarias.
 - 23 de 38 en evaluación ex-post de leyes vigentes y 27 de 38 en normas secundarias.
- **Evaluación Ex Ante:** Aunque existen instructivos presidenciales y la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad, el sistema está disperso, es débil y carece de obligatoriedad. Resultado: en cinco años, solo un 22 % de los proyectos de ley del Ejecutivo y un 5% de los reglamentos fueron sometidos a una evaluación de impacto antes de dictarse.
- **Evaluación Ex Post:** Aunque existen esfuerzos de evaluación posterior a la dictación de normas, estos son dispersos, con escasa coordinación y baja incidencia. La falta de un marco normativo vinculante y de un órgano rector imparcial ha impedido que estas evaluaciones se traduzcan en correcciones efectivas, debilitando la retroalimentación del sistema regulatorio y su capacidad de mejora continua.

- **¿Qué subyace al escaso avance?** Hay prejuicios e incentivos que dificultan que los amplios consensos en la materia se traduzcan en cambios concretos. Por un lado, una cultura política enfocada en el corto plazo que minimiza la relevancia de mejorar las reglas de funcionamiento del Estado, en cuanto implicaría desatender las “verdaderas urgencias sociales”. A esto se suma la renuencia a perder poder en la generación de regulación y la desconfianza hacia instituciones expertas, vistas por algunos como ajenas al control democrático. El resultado es una baja voluntad de dotar al sistema de herramientas que, lejos de sustituir la deliberación política, la fortalecen mediante evidencia, transparencia y rendición de cuentas.

Propuestas

Para cambiar este panorama, proponemos un sistema integral de mejora regulatoria, que ordene y eleve la calidad en todo el ciclo: diseño, implementación y evaluación.

- **Gobernanza:**
 - Crear una Agencia para la Calidad de las Políticas Públicas, de carácter autónomo, estable y protegida de vaivenes políticos.
 - Consagrar competencias para fijar estándares, coordinar y supervisar evaluaciones ex ante y de realizar o encomendar revisiones ex post.
 - Entregar facultades para recomendar modificar o derogar normas ineficaces.
- **Evaluación ex ante:**
 - Exigir evaluación ex ante obligatoria para todo proyecto de ley o norma secundaria relevante, asegurando análisis de impacto antes de su entrada en vigencia.
 - Unificar los distintos informes existentes en un único Informe Integrado de Impacto Regulatorio (IIIR), bajo estándares comunes fijados por la Agencia.
 - Aplicar el principio de proporcionalidad, con evaluaciones simplificadas para regulación de menor escala y exhaustivas para aquellas de alto impacto.
 - Incorporar el análisis de impactos acumulados y regulatorios cruzados, para evitar redundancias, contradicciones o cargas excesivas sobre ciertos sectores.
- **Participación:**
 - Involucrar expertos, partes interesadas y ciudadanía desde el inicio, mediante mecanismos presenciales y digitales, reemplazando la participación tardía y fragmentada que predomina hoy.
 - Establecer un registro público de regulaciones en curso, con calendario, borradores y alertas personalizadas, para facilitar el seguimiento y la participación informada en etapas tempranas.

- **Evaluación ex post y control del stock normativo:**

- Revisar periódicamente la regulación vigente con criterios técnicos y mecanismos de seguimiento para corregir, simplificar o eliminar lo obsoleto.
- Establecer que las nuevas leyes y regulación secundaria incluyan evaluaciones ex post obligatorias en plazos definidos, tras las cuales se decida su mantención, modificación o derogación.
- Incorporar reglas de control del stock normativo, como la “*one in – one out*”, para que toda nueva regulación implique revisar y eventualmente eliminar regulación existente, salvo excepciones justificadas.

- **Fortalecimiento de la institucionalidad del Congreso Nacional:**

- Crear una Oficina de Finanzas Públicas y Evaluación de Impacto Regulatorio, que apoye técnica y metodológicamente a las comisiones legislativas en el análisis del impacto de mociones y proyectos de ley, así como en el debate presupuestario.

1. Antecedentes

1.1. ¿Qué es regular?

Regular es una de las formas más concretas en que el Estado ejerce su poder. Significa establecer reglas que orientan, limitan o incentivan el comportamiento de personas, empresas e instituciones para proteger el interés público y asegurar el funcionamiento de la sociedad. Según conceptos OCDE¹, la regulación se expresa a través de normas primarias (leyes aprobadas por el Congreso) y normas secundarias (reglamentos o decretos supremos dictados por el Ejecutivo). Estas normas fijan competencias, procedimientos y obligaciones que muchas veces dan origen o moldean los programas públicos que luego ingresan al Presupuesto de la Nación. En otras palabras, toda política pública comienza siendo una decisión regulatoria, y su calidad depende del rigor con que se formula desde el inicio.

1.2. ¿Qué es regular bien?

Regular bien no significa regular más ni menos. No es un asunto numérico. Según la OCDE, la *better regulation*² busca que la regulación esté concebida e implementada de manera que sus beneficios superen sus costos, que cumplan efectivamente los objetivos de política pública y que se elaboren mediante procesos claros, coherentes y legítimos. Allí donde la regulación carece de estas características, lo que suele aparecer no es la ausencia de reglas, sino la sobre-regulación: un entramado de normas acumuladas, contradictorias o de baja calidad que terminan dificultando la acción estatal y generando costos excesivos para la sociedad.

El ciclo regulatorio puede distinguirse en tres momentos:

- **Diseño:** Definición precisa del problema público que justifica la intervención, establecer objetivos alcanzables y anticipar de manera realista las consecuencias de la intervención. Es aquí donde se juega la capacidad del Estado de elegir los instrumentos adecuados, evitando soluciones desproporcionadas o de corto plazo que generen más problemas de los que resuelven.
- **Implementación:** Aplicación de las normas e implementación mediante procedimientos claros y consistentes, comprensibles para la ciudadanía y proporcionales al riesgo que buscan atender.
- **Evaluación:** Revisión de manera periódica si la regulación cumple sus objetivos, identificando sus efectos no previstos y corrigiendo, simplificando o derogando lo que ya no genera valor. La evaluación es lo que permite que el sistema regulatorio no se convierta en un acervo inerte, sino en un marco dinámico, capaz de adaptarse a nuevas necesidades y de liberar recursos para donde realmente se requieren.

En definitiva, regular bien exige reglas eficaces (que cumplan lo que prometen), eficientes (que lo hagan al menor costo posible) y legítimas (nacidas de procesos transparentes y abiertos). Una política de mejora regulatoria no busca necesariamente menos trámites ni páginas de ley, sino una mejor capacidad del Estado para intervenir donde es necesario y

¹ OCDE, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance* (OCDE: Paris, 2012). Ver en [>Click<](#).

² OCDE, *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: Regulatory Impact Assessment* (Paris: OECD, 2020). Ver en [>Click<](#)

retirarse donde no lo es, reduciendo los riesgos de sobrerregulación y fortaleciendo la confianza ciudadana en la acción pública.

1.3. ¿Por qué es importante?

Las leyes y regulación secundaria son instrumentos esenciales para impulsar el progreso, para corregir fallas de mercado o incluso las propias fallas que genera el Estado, y a fin de cuentas mejorar la calidad de vida de las personas. Sin embargo, puede ocurrir lo que podríamos denominar una “paradoja del sector público”, esto es, que si no se formulan, discuten y evalúan de forma rigurosa, pueden terminar afectando negativamente esos mismos propósitos. La regulación no es neutra, prácticamente en todos los casos tiene costos aparejados, tanto directos (el gasto asociado a su implementación) como indirectos (los costos que tiene para el ecosistema afectado por dicha regulación y los efectos secundarios). No se trata de minimizar los costos de la regulación, sino de velar porque esta sea eficaz, en cuanto logre cumplir los objetivos trazados; eficiente, en cuanto los alcance utilizando la menor cantidad de recursos posible y minimizando sus efectos secundarios; y efectiva, en cuanto combine ambas dimensiones para generar un impacto real y sostenible en la vida de las personas.

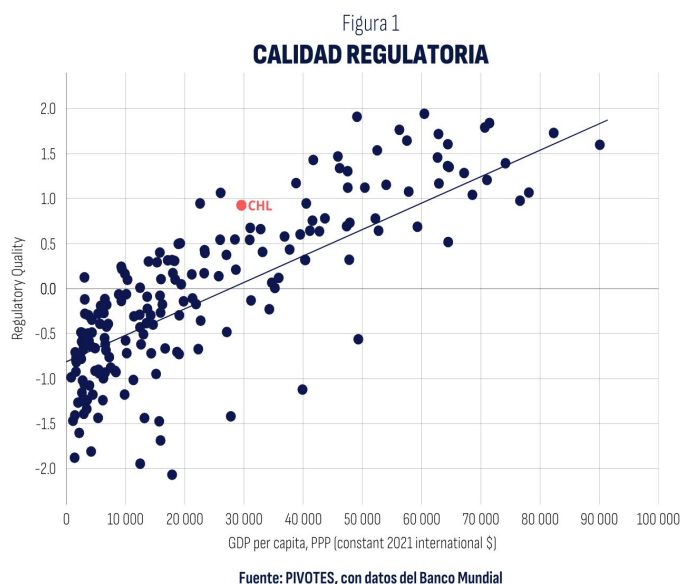
Son variadas las razones por las que nos debiera importar regular bien:

- 1) **Porque beneficia a las personas:** La buena regulación no es un ejercicio burocrático, sino un factor que incide directamente en la vida de las personas. Existen múltiples ámbitos en los que hay amplio consenso político sobre los objetivos —por ejemplo, combatir la desnutrición como causa central de pobreza y desigualdad—, pero donde los resultados han sido esquivos por déficits en el diseño, la implementación o el seguimiento de las políticas públicas. La OCDE ha mostrado que etapas regulatorias como la fijación de estándares, la transparencia en las licitaciones, la fiscalización adecuada, los incentivos a la inversión y la comunicación al público son determinantes para el éxito o fracaso de estas políticas. El organismo incluso estima que una regulación eficaz en políticas para combatir la desnutrición podría incrementar el PIB hasta en un 16% al mejorar la salud y la productividad³. Este ejemplo es ilustrativo de una verdad más amplia: en muchas áreas una buena regulación puede salvar vidas y una mala puede ponerlas en riesgo. La calidad regulatoria, en definitiva, marca la diferencia entre políticas que se quedan en la declaración de intenciones y aquellas que entregan soluciones reales a los problemas de las personas.
- 2) **Porque mejora la calidad regulatoria y refuerza la confianza en las instituciones y la aceptación de las reglas:** Cuando las personas participan en la elaboración de una regulación, esta no solo se percibe como más legítima, sino que también se cumple mejor: se entienden mejor sus objetivos y aumenta la disposición a acatarla. La evidencia de la OCDE muestra que más del 75% de sus países miembros establecen períodos mínimos de consulta pública, y casi la mitad otorgan plazos de al menos cuatro semanas, lo que permite una deliberación más sustantiva⁴. La participación de expertos, partes interesadas y organizaciones de la sociedad civil por su parte permite incorporar oportunamente la evidencia y experiencia comparada, mejorando la calidad regulatoria. Un proceso regulatorio transparente, en el que las autoridades explican la lógica detrás de una norma, los regulados expresan sus preocupaciones y el ecosistema completo

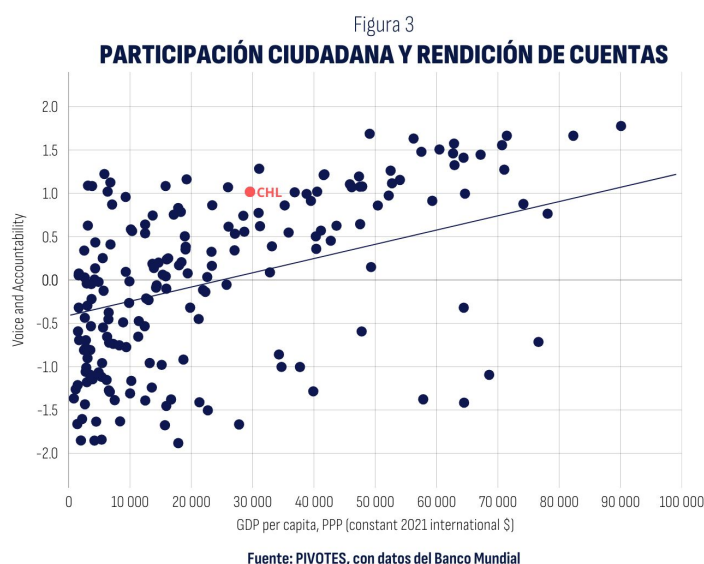
³ OCDE, *Regulatory Policy Outlook 2025* (Paris: OECD Publishing, 2025), 26. Ver en [>Click<](#).

⁴ OCDE, *Regulatory Policy Outlook 2025*, 16.

participa en un espacio de evaluación de impacto regulatorio, puede transformarse en un antídoto contra la desconfianza institucional y la baja calidad regulatoria que afecta a gran parte de las democracias, incluida la chilena.



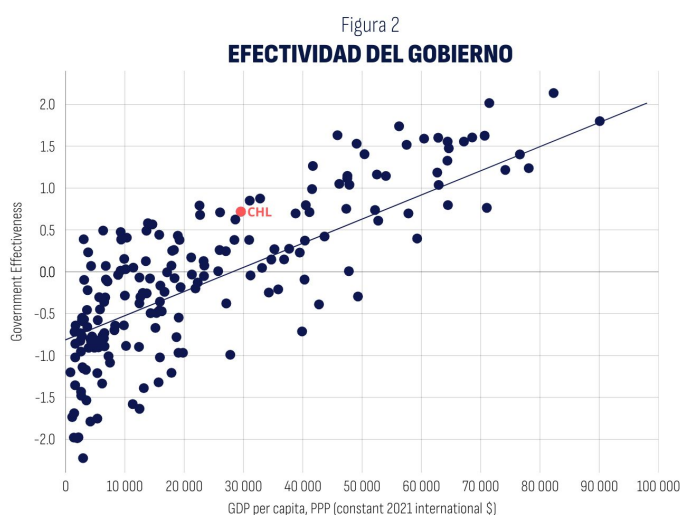
- 3) **Porque permite crecer más:** La evidencia internacional muestra una relación robusta entre buena gobernanza y mayores niveles de ingreso per cápita. Autores como Kaufmann y Kraay han demostrado que la calidad regulatoria, la participación ciudadana y la rendición de cuentas se asocian positivamente al crecimiento económico, al igual que otros factores vinculados al entorno regulatorio, como el estado de derecho, el control de la corrupción y la estabilidad política. Más aún, estos autores muestran que la relación no opera en sentido inverso: el crecimiento económico, por sí solo, no conduce automáticamente a mejores instituciones ni a procesos regulatorios de mayor calidad. En consecuencia, invertir recursos y capital político en fortalecer la gobernanza —que incluye, pero no se limita, a un buen ecosistema regulatorio— es condición necesaria para un crecimiento económico sostenido y productivo⁵. Sin ese esfuerzo consciente y prolongado, el riesgo es generar un crecimiento frágil y vulnerable a retrocesos, como la propia experiencia chilena lo demuestra. Las Figuras 1, 2 y 3 muestran cómo se relacionan indicadores asociados a la mejora regulatoria con el crecimiento económico.



⁵ Daniel Kaufmann and Aart Kraay, *Growth without Governance* (Economía 3, no. 1, 2002), 169–229. Ver en [>Click<](#).

4) **Porque permite atraer inversión:** La calidad institucional —incluida la regulatoria— es un factor decisivo para atraer inversión extranjera directa. Estudios muestran que una institucionalidad robusta favorece la llegada de capital extranjero al reducir riesgos y promover apertura comercial, innovación tecnológica y modernización industrial⁶. La OCDE, por su parte, ha evidenciado que la incertidumbre regulatoria disminuye la inversión privada, mientras que reglas claras y predecibles incentivan a las empresas a invertir⁷. Finalmente, la complejidad de los sistemas de permisos es un obstáculo común en muchos países. Las experiencias más exitosas, como España, Portugal e Israel, han abordado este desafío fortaleciendo sus procesos regulatorios generales —mediante análisis de impacto y simplificación normativa— en lugar de aplicar reformas sectoriales aisladas⁸.

Por todas estas razones es importante que los países cuenten con una buena política regulatoria, entendida como las reglas y procesos que norman la formulación, implementación y evaluación de su normativa **con el fin de regular mejor, esto es velando por que su diseño, implementación y evaluación permitan alcanzar los objetivos de política pública de la**



manera más efectiva y eficiente posible⁹. Lo anterior es posible en la medida que avancemos hacia un **sistema de mejora regulatoria continua**, que permita incorporar análisis costo beneficio y evaluación de riesgos en la elaboración de futuras regulaciones, involucrar a la sociedad civil y grupos de interés en su diseño, asegurar que los tomadores de decisiones dispongan de la mejor información posible al momento de deliberar, y contar con mecanismos para velar por una adecuada implementación de la regulación y evaluación periódica del cumplimiento de sus objetivos.

⁶ Feng Chen and Guanghua Jiang, *The Impact of Institutional Quality on Foreign Direct Investment: Empirical Analysis Based on Mediating and Moderating Effects* (Economic Research 36, no. 2, 2023). Ver en [>Click<](#).

⁷ OCDE, *Assessing the Efficiency of Environmental Policy Design and Evaluation: Results from a 2018 Cross-Country Survey* (Paris: OECD, 2021). Ver en [>Click<](#).

⁸ Pivotes, *¿Cómo lo hicieron España, Portugal e Israel para simplificar su regulación ambiental?* (2024). Ver en [>Click<](#).

⁹ OCDE, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*.

1.4. ¿Cómo lo hace Chile hoy?

Chile carece de una institucionalidad moderna y eficaz de formulación de políticas públicas. Lo anterior, nos ha llevado a ostentar uno de los peores desempeños entre los países de la OCDE en cuanto a calidad de la política regulatoria. La OCDE publicó en el 2025 el *Regulatory Policy Outlook*, el cual muestra que nuestro país tiene un mal desempeño en la participación de grupos de interés en la elaboración de leyes primarias¹⁰ y normativa subordinada¹¹, ubicándose en el puesto 33 de 37 y 33 de 39 respectivamente entre los países y organizaciones consultadas.¹² Lo mismo ocurre en relación a nuestra política de análisis de impacto regulatorio (RIA por sus siglas en inglés¹³), posicionándonos en el puesto 34 de 37 en su aplicación para la elaboración de leyes primarias y 33 de 39 respecto a normas subordinadas.¹⁴ Por último, si bien a nivel de evaluación ex post de la regulación nos encontramos en una mejor posición, seguimos estando evaluados por debajo del promedio de todos los participantes.¹⁵ La Figura 4 muestra en detalle el lugar en que figura Chile a nivel OCDE en cada indicador específico.



En el mismo estudio la OCDE recomienda a Chile priorizar la implementación sistemática de análisis de impacto regulatorio y consultas públicas para mejorar nuestros niveles de transparencia, dándole mayor tiempo a los ciudadanos y negocios para reaccionar.¹⁶ Por último, se dispone que los ministerios deberían desarrollar capacidades de análisis de impacto regulatorio o RIA (por sus siglas en inglés, “*Regulatory Impacts Assessment*”) para que se implemente en toda la Administración.¹⁷ Algunos de los principales problemas de nuestro ecosistema regulatorio son:

¹⁰ Referido a legislación aprobada por el Congreso Nacional.

¹¹ Referido a normas emanadas del Gobierno, Ministerios u otras entidades, sin que requiera tramitación en el Congreso Nacional.

¹² OCDE, *Regulatory Policy Outlook 2025*, 29.

¹³ OCDE, *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: Regulatory Impact Assessment*.

¹⁴ OECD, *Regulatory Policy Outlook 2025*, 125.

¹⁵ OECD, *Regulatory Policy Outlook 2025*, 127.

¹⁶ OECD, *Regulatory Policy Outlook 2025*, 162.

¹⁷ OECD, *Regulatory Policy Outlook 2025*, 162.

1.3.1 Un sistema disperso y compartimentalizado

En Chile algunas instituciones de la Administración del Estado realizan análisis de impacto regulatorio ex ante para la formulación de nuevas regulaciones. También existen evaluaciones ex post específicas para analizar el stock de regulación vigente. Estos sistemas funcionan separados y cada uno tiene características propias y distintos grados de alcance y permanencia.

Un ejemplo de lo anterior son los Informes de Productividad de las carteras sectoriales económicas; las evaluaciones del Estatuto PYME del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo; el Análisis General del Impacto Económico y Social (AGIES) del Ministerio del Medio Ambiente; los informes normativos y estudios de la Comisión de Mercado Financiero (CMF), y; más recientemente los mandatos y auto-mandatos de la Comisión Nacional de Productividad.

No obstante, estas distintas instancias, el esfuerzo de mejora regulatorio se encuentra disperso y compartimentalizado. Asimismo, los análisis de impacto tanto previos como posteriores adolecen de una serie de problemas que veremos a continuación y que han redundado en una escasa incidencia, o en bajos incentivos para evaluar normativas o programas sensibles en términos políticos.

1.3.2 Una institucionalidad débil

Uno de los esfuerzos más relevantes por dotar al país de capacidades técnicas para la evaluación regulatoria ha sido la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP), establecida en 2015 y fortalecida en 2021 mediante un decreto con fuerza de ley que explicitó su rol en la promoción de la calidad regulatoria¹⁸.

Desde su creación, la CNEP ha tenido un papel activo y creciente en el desarrollo de metodologías, guías y estudios de evaluación ex post, particularmente en sectores productivos clave, como las industrias extractivas, transporte, permisos sectoriales y regulaciones laborales. También ha contribuido en la identificación de fallas normativas transversales, promoviendo principios de simplificación, proporcionalidad y racionalidad económica. Su trabajo ha generado insumos valiosos para la toma de decisiones del Ejecutivo, y ha tenido un efecto pedagógico sobre otras instituciones del Estado¹⁹.

Sin embargo, la contribución de la CNEP, aunque significativa, es insuficiente para consolidar un sistema robusto de mejora regulatoria a nivel nacional. Su fragilidad institucional es notoria: no cuenta con reconocimiento legal, ni con autonomía operativa o presupuestaria. Además, su alta dependencia del Ejecutivo —tanto en la definición de su agenda como en el uso de sus recomendaciones— limita su impacto en reformas estructurales o políticamente sensibles. La CNEP

¹⁸ Gobierno de Chile, Decreto 1510: crea comisión asesora presidencial denominada comisión asesora nacional de evaluación y productividad, y deroga decreto que indica (Ministerio de Hacienda, 2021). Ver en [Click](#).

¹⁹ Comisión Nacional de Productividad, *Calidad Regulatoria en Chile: Una revisión de sectores estratégicos* (2019). Identifica obstáculos clave en cinco sectores prioritarios, y del informe Análisis de los permisos sectoriales prioritarios para la inversión en Chile (2023), que mapea 439 trámites con impacto directo en inversión y propone recomendaciones para simplificar su tramitación. Ambos generaron insumos que han sido fundamentales para el debate público, especialmente el debate de la recientemente aprobada Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales.

no tiene facultades vinculantes, ni tampoco puede supervisar o exigir el cumplimiento de estándares evaluativos en otras reparticiones del Estado.

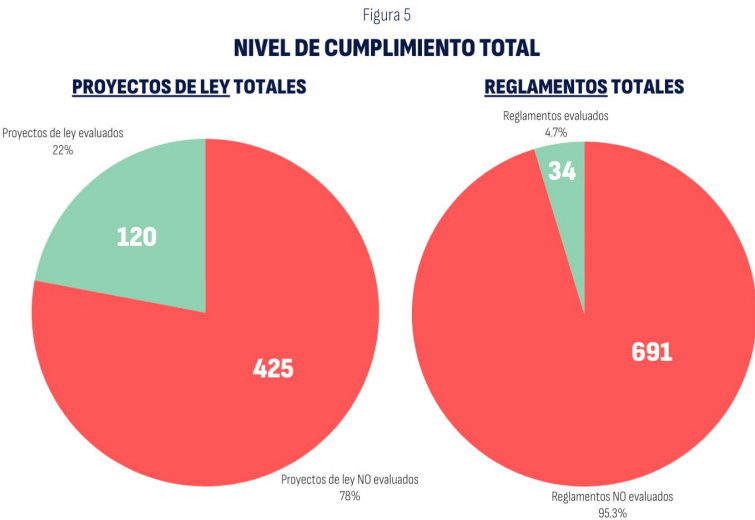
En resumen, si bien ha cumplido un rol relevante como precursora técnica en materia de evaluación y productividad, la CNEP no puede asumir por sí sola la tarea de liderar una transformación sistémica del ciclo regulatorio en Chile, al menos no de la forma en que está estructurada hoy.

1.3.3 Reglas procedimentales de evaluación de impacto ex ante que no se cumplen

A nivel normativo, el único instrumento que ha establecido una obligación directa y explícita de realizar evaluaciones ex ante de impacto regulatorio es el **Instructivo Presidencial N°3 de 2019**, que exige la elaboración de Informes de Impacto Regulatorio (IIR) para los proyectos de ley de iniciativa del Ejecutivo y para los decretos dictados por el presidente de la República o por un ministro por orden del presidente²⁰.

Este instructivo define las metodologías mínimas que deben aplicar los ministerios en el proceso de formulación normativa, incluyendo una justificación de la intervención, identificación de alternativas regulatorias y estimación de impactos económicos y sociales. Con ello, se buscó institucionalizar de forma más sistemática el análisis de impacto regulatorio en la Administración Pública.

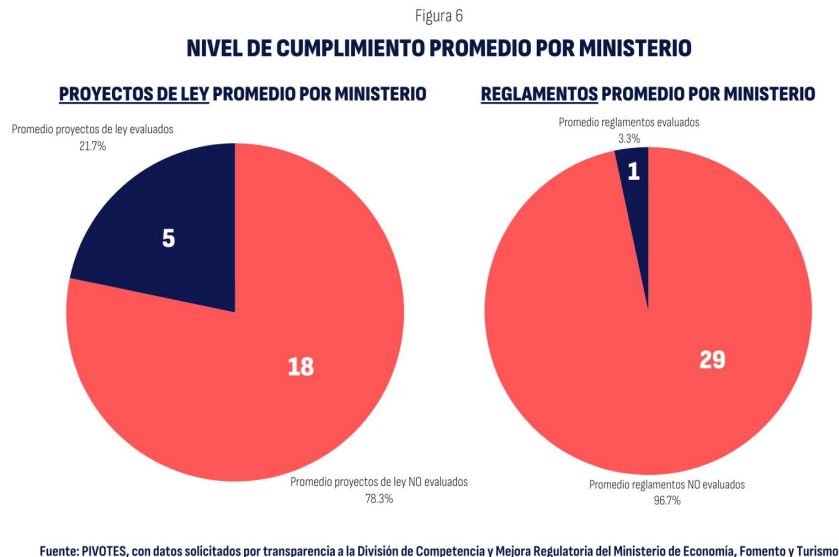
En base a datos obtenidos a través de solicitudes de transparencia que muestran los niveles de evaluación ex ante de la normativa primaria y secundaria, se puede concluir que los niveles de cumplimiento de la obligación de evaluación ex ante son bajos. Como muestra la Figura 5, entre el año 2019 y el 2024 un total de 120 proyectos de ley han sido evaluados, de un total de 545 ingresados por el Ejecutivo al Congreso Nacional. El porcentaje de evaluación de este tipo de normas es de tan solo un 22%. A nivel de normas secundarias la situación es aún peor, 34 reglamentos han sido evaluados, de un total de 725 dictados durante el período, lo que equivale a un 95,3% de incumplimiento.



Fuente: PIVOTES, con datos solicitados por transparencia a la División de Competencia y Mejora Regulatoria del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo

²⁰ Gobierno de Chile, *Instructivo Presidencial N.º 03/2019: Instruye la Elaboración de Informes de Impacto Regulatorio (IIR)* (2019). Ver en [>Click<](#).

La Figura 6 analiza el cumplimiento promedio por ministerio, donde se observa que de los 23 proyectos de ley que ha tramitado en promedio una cartera, solo 5 fueron sometidos a una evaluación de impacto regulatorio, es decir, tan solo un 21,7%. A nivel de reglamentos tan solo 1 reglamento es evaluado en promedio de un total de 30 reglamentos promedio dictados por ministerio, lo que equivale a un 3,3%.



Finalmente, la Tabla 1 muestra las carteras con menor y mayor nivel de cumplimiento en materia de evaluación ex ante. Los datos muestran que 4 de los 5 ministerios con menores niveles de cumplimiento no han analizado ningún reglamento, y que lo mismo ocurre a nivel de análisis de impacto de proyectos de ley. En contrapartida, entre aquellas carteras con mayor nivel sólo una ha evaluado más de la mitad de sus proyectos de ley, el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, sin embargo, han sido únicamente dos los proyectos presentados y evaluados. A nivel reglamentario en cambio ningún ministerio ha cumplido con evaluar más de la mitad de los reglamentos formulados en los 5 años analizados.

Tabla 1

NIVEL DE CUMPLIMIENTO DE EVALUACIÓN EX ANTE POR MINISTERIO

	Proyectos de Ley			Reglamentos		
	PDL	IIR	%	REG	IIR	%
5 peores						
Ministerio de Bienes Nacionales	2	0	0%	1	0	0%
Ministerio de Defensa Nacional	10	0	0%	59	0	0%
Ministerio del Deporte	8	0	0%	18	0	0%
Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones	14	0	0%	39	1	3%
Ministerio de Salud	23	1	4%	111	0	0%
5 mejores						
Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género	2	2	100%	4	1	25%
Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	44	21	48%	49	6	12%
Ministerio de Agricultura	7	3	43%	13	4	31%
Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación	3	1	33%	6	2	33%
Ministerio de Medio Ambiente	7	1	14%	20	9	45%

Fuente: PIVOTES, con datos solicitados por transparencia a la División de Competencia y Mejora Regulatoria del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo

Estos datos muestran que el entramado normativo explicado anteriormente **no ha sido efectivo para generar una cultura de evaluación ex ante al interior de los organismos del Estado**. La ausencia de un efecto vinculante de estas directrices y la inexistencia de una institución que vele por su adecuado cumplimiento ha generado que los casos de éxito sean muy escasos y que la regla general sea la ausencia de evaluación.

Junto a este instrumento, otros instructivos presidenciales han promovido principios generales de mejora regulatoria, tales como:

- Instructivo Presidencial N° 001-2014 (28 de febrero de 2014), que orienta la incorporación de objetivos, beneficios, costos y mecanismos de revisión en el diseño normativo.
- Instructivo Presidencial N° 001-2016 (14 de marzo de 2016) que entrega directrices sobre elaboración y tramitación de proyectos de ley e indicaciones.
- Instructivo Presidencial N° 004-2019 (12 de enero de 2019), que impone medidas de simplificación, cláusulas de revisión periódica y eliminación de normas innecesarias en nuevos reglamentos²¹.

En definitiva, Chile carece de un marco normativo robusto y vinculante para implementar evaluaciones ex ante de manera coherente en todo el ciclo regulatorio, y por sobre todo de metodologías, lineamientos y reglas procedimentales que fijen un piso exigente respecto a cómo se formulan normas y programas públicos en nuestro país. Las iniciativas existentes dependen de la voluntad del gobierno de turno y carecen de seguimiento efectivo o consecuencias ante su incumplimiento. Las normas o programas que se evalúan carecen de una metodología común que permita que la información generada sea trazable y comparable. Asimismo, los datos que se han tenido a la vista muestran la dificultad de dar aplicación sistemática y generalizada a este deber de evaluación, y el retroceso que se genera con cada cambio de administración al no contar con una normativa vinculante y ejecutable en la materia. **Todo esto da cuenta que, sin un marco legal permanente ni una institucionalidad especializada, estos esfuerzos tienden a diluirse o aplicarse selectivamente.**

1.3.4. Evaluaciones ex post que no generan acción correctiva

La evaluación ex post en Chile presenta importantes debilidades, tanto en términos institucionales como metodológicos. A diferencia de la evaluación ex ante, que ha sido objeto de incipientes avances, la evaluación posterior a la dictación de nuevas regulaciones carece de un marco estratégico y de mecanismos efectivos que permitan determinar si las regulaciones cumplen con los objetivos perseguidos, si generan efectos no deseados o si requieren correcciones. Esto impide que el sistema regulatorio funcione como un ciclo dinámico de mejora continua.

²¹ Instructivos presidenciales [>Click<](#) / Instructivo Presidencial N°4: Simplificación regulatoria y legislativa [>Click<](#).

A nivel general, el sistema de evaluación ex post en Chile enfrenta los siguientes déficits estructurales:

- Ausencia de un marco normativo integral que consagre la evaluación ex post como una obligación sistemática para las instituciones del Estado.
- Debilidad metodológica que se expresa en la ausencia de criterios estandarizados para definir qué se evalúa, cómo se mide el éxito de una política o cómo se incorporan aprendizajes.
- Capacidad institucional limitada, donde los equipos encargados de evaluación son pequeños, con escasos recursos y sin posibilidad de escalar sus labores.
- Incidencia acotada en la toma de decisiones de las pocas regulaciones que sí son evaluadas, con recomendaciones que rara vez se traducen en reformas concretas.

En el Ejecutivo es donde se realizan los esfuerzos más relevantes de evaluación ex post y análisis de impacto. Esta obligación recae principalmente en la Dirección de Presupuestos, que lleva adelante evaluaciones ex post de distinta índole, pero donde la mayoría de ellas se limita a programas públicos, con foco en eficiencia del gasto. Las líneas de evaluación con que cuenta son Evaluación Focalizada de Ámbito (EFA), que recae en un ámbito específico de un programa gubernamental; la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) que revisa programas públicos específicos; la Evaluación del Gasto Institucional (EGI) que recae en instituciones del Estado; la Evaluación Sectorial que comprende sectores completos de política social, integrado múltiples programas públicos; y por último la Evaluación de Impacto de Programas (EI). Estas dos últimas están parcialmente vinculadas a una evaluación ex post de leyes y normativa secundaria.

En lo que respecta a las EI, desde el año 2001 se han evaluado el impacto de 136 programas, con informes dirigidos por la Dipres y con la colaboración ocasional de evaluadores externos. El mayor déficit de este tipo de análisis no está en la calidad de las evaluaciones, sino en los criterios para la selección de los programas a evaluar y por sobre todo en la incidencia de estas en la toma de decisiones públicas.

Finalmente, la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad también realiza labores de análisis de impacto regulatorio, aunque enfocado principalmente en diagnósticos sectoriales o evaluaciones de productividad a solicitud del Ejecutivo. Las temáticas evaluadas dependen de las prioridades del gobierno de turno, lo que limita la autonomía técnica del organismo. En el caso de la CNEP esta no realiza evaluaciones de leyes en sentido estricto, sino más bien de estudios de eficiencia regulatoria o funcionamiento de sectores económicos. Adicionalmente, la CNEP no licita estudios ni se apoya en una red de evaluadores externos, lo que restringe su capacidad de cobertura. Finalmente, las recomendaciones que emite carecen de efectos vinculantes y no existen mecanismos de implementación o seguimiento.

En el ámbito legislativo, existen dos instancias que desarrollan labores de evaluación ex post: el Departamento de Evaluación de la Ley de la Cámara de Diputados y la Oficina de Información, Análisis y Asesoría (OIAA) del Senado. Si bien ambas unidades han generado insumos relevantes, su alcance es aún limitado.

El primero ha evaluado solo 13 leyes desde su creación en 2011, lo que representa un ritmo muy bajo considerando la cantidad de normas aprobadas anualmente. Los criterios de elección de las normas a evaluar son opacos, las evaluaciones tienen escasa visibilidad y vinculación con procesos de reforma legislativa, y no existen mecanismos institucionalizados para dar seguimiento a sus recomendaciones.

El segundo realiza estudios técnicos y comparados, incluyendo análisis de implementación de ciertas leyes. Sin embargo, su rol en evaluación ex post es indirecto y no sistemático, ya que depende de solicitudes específicas de senadores o comisiones. Asimismo, carece de una estrategia propia de evaluación regulatoria, operando más como un servicio de apoyo legislativo.

Ambas unidades enfrentan restricciones de recursos, personal y mandato. Además, no existe coordinación entre ellas ni con el Ejecutivo, lo que refuerza la fragmentación y debilita el aprendizaje institucional.

2. Lo que subyace al escaso avance

A pesar del diagnóstico ampliamente compartido sobre las deficiencias del sistema regulatorio chileno —incluidas por organismos internacionales como la OCDE—, los avances hacia una arquitectura más robusta y profesional han sido parciales y erráticos. Esta falta de progreso no se explica únicamente por debilidades técnicas o institucionales, sino también por un conjunto de creencias, incentivos políticos y dinámicas de poder que operan como frenos estructurales.

Dentro de estos podemos incluir:

2.1. El corto plazo con el monopolio de la agenda política.

Existe una concepción instalada, especialmente en contextos de alta presión social o incertidumbre política, que subordina cualquier reforma estructural a la necesidad de responder a “urgencias ciudadanas”. Desde esta óptica, fortalecer reglas, procesos o instituciones puede parecer un lujo burocrático frente a temas más visibles como la seguridad, la salud o la educación. Esta lógica impide reconocer que muchas de esas urgencias se enfrentan con mayor eficacia precisamente cuando el Estado cuenta con instituciones reguladoras sólidas, capaces de diseñar e implementar políticas públicas que funcionen.

2.2. Tensión entre autonomía técnica y control político.

Parte del freno al fortalecimiento institucional radica en una tensión no resuelta entre la necesidad de contar con agencias técnicas autónomas —que puedan revisar, cuestionar y proponer ajustes a programas o normas con bajo desempeño— y el deseo de los gobiernos de mantener el control del proceso regulatorio. Esta tensión se expresa en al menos dos planos:

Por un lado, la delegación de poder a entidades autónomas se percibe como una amenaza para la capacidad de gobernar. Una institución que pueda recomendar ajustes, cuestionar programas o establecer estándares metodológicos puede restar espacio de maniobra a quienes diseñan e implementan políticas públicas.

Por otro lado, existe una desconfianza ideológica hacia las tecnocracias, vistas por algunos sectores como entes desconectados de la ciudadanía, con escasa legitimidad democrática y tendencia a reforzar el statu quo. Desde esta mirada, fortalecer instituciones como la Agencia de Calidad de las Políticas Públicas equivale a trasladar decisiones relevantes desde actores electos hacia expertos no electos.

En ambos casos, el resultado es el mismo: se debilita la voluntad política para dotar al sistema de los mecanismos que podrían precisamente fortalecer su legitimidad y efectividad a largo plazo. Finalmente, procesos que eleven el estándar en la formulación y supervivencia de políticas públicas no implican traspasar la toma de decisiones a tecnócratas, estas se mantienen en los representantes electos, pero sí implica entregarle herramientas a la ciudadanía para escrutar la forma en que se ejerce el cargo, reforzando el rol de rendición de cuentas que tienen las personas a través de su voto.

3. Propuesta de mejora del ciclo regulatorio

Dada la precariedad de nuestro marco institucional para mejorar la calidad de las políticas públicas del país, en línea de las recomendaciones hechas por la OCDE, es necesario avanzar hacia un sistema que sea capaz de establecer directrices que apunten a mejorar todo el ciclo regulatorio de la normativa primaria y secundaria.

Cabe destacar que el Gobierno ingresó al Congreso Nacional un proyecto de ley que propone la creación de una Agencia para la Calidad de las Políticas Públicas, el cual se encuentra actualmente en segundo trámite constitucional²². Si bien esta iniciativa representa un avance importante en la dirección correcta, el presente documento plantea una propuesta más ambiciosa y sistémica, que busca complementar y robustecer dicho esfuerzo, con énfasis en su autonomía, alcance metodológico, y mecanismos de evaluación ex ante y ex post de políticas públicas.

3.1. Órgano rector: Agencia para la Calidad de las Políticas Públicas.

Dicho sistema debe ser administrado por una Agencia para la Calidad de Políticas Públicas (la “Agencia”) como órgano estable y especializado que promueva la calidad regulatoria, coordine, articule e integre de manera sistemática el trabajo de las distintas reparticiones públicas que formulan regulaciones.

²² Senado de la República de Chile, *Proyecto de ley*, Boletín N.º 16.799-05 (2024). Ver en [>Click<](#).

3.1.1. Objeto:

- (i) **Fijar estándares, coordinar y supervisar la evaluación ex ante**, asegurando que los distintos órganos del Estado apliquen metodologías comunes y rigurosas al momento de diseñar nuevas regulaciones, incluyendo lineamientos y criterios para el diseño y ejecución de los procesos de participación que se proponen más adelante.
- (ii) **Realizar evaluaciones ex post**, ya sea directamente o mediante terceros especializados, para revisar si las regulaciones vigentes cumplen sus objetivos²³.
- (iii) **Formular recomendaciones** a los tomadores de decisión, ya sea para ajustar regulaciones ineficaces o proponer modificaciones normativas cuando existan oportunidades claras de mejora.
- (iv) **Proponer mejoras al ecosistema regulatorio en general**, incluyendo planes de revisión del stock normativo, estrategias de simplificación, recomendaciones sobre mejores procedimientos regulatorios y otras iniciativas orientadas a fortalecer la calidad de las políticas públicas en su conjunto.

3.1.2. Autonomía:

Para cumplir con su rol de forma adecuada, una institución como la Agencia para la Calidad de las Políticas Públicas debe transformarse en un contrapeso técnico de los responsables del diseño e implementación de nuevas políticas públicas (ministerios, congreso, agencias). Eso la transforma en una institución con niveles altos de poder, lo que hace fundamental resguardar una adecuada autonomía orgánica y funcional, que le permita actuar con independencia técnica del ciclo político, sin perjuicio de la colaboración institucional que requiera su labor.

En cuanto a su **autonomía orgánica**, es fundamental que la integración del Consejo que dirige la Agencia evite interferencias políticas indebidas. Se debe velar porque exista continuidad en su actuar y que la institución no se descabece con cada cambio de gobierno, ni se le apliquen lógicas de confianza política a un órgano que ejerce funciones de control y rendición de cuentas a los demás. Para ello, se propone que sus consejeros sean nombrados por el presidente/a de la República a partir de una terna elaborada por el Consejo de Alta Dirección Pública, con posterior ratificación por parte del Senado con quórum calificado. Respecto a su remoción, esta solo será posible por causales previamente establecidas y vía resolución judicial. Esta arquitectura busca resguardar un liderazgo profesional y estable, alejándolo del ciclo político.

En cuanto a su **autonomía funcional**, la Agencia debe tener la facultad de definir una parte significativa de su agenda de evaluación de forma independiente, sin requerir visado del Ejecutivo ni del Congreso, y asegurando que sus recomendaciones y publicaciones no puedan ser alteradas ni omitidas por razones políticas. A la vez, debe mantener espacios de coordinación institucional no vinculante con el Ministerio de Hacienda, la Dirección de Presupuestos, el Ministerio de Desarrollo Social y el Congreso Nacional, para incorporar prioridades estratégicas del Estado.

²³ Esta facultad de la Agencia deberá convivir con las competencias y obligaciones de la Administración del Estado de velar por el correcto funcionamiento de los programas y de la regulación primaria y secundaria en su esfera de competencias. No se pretende aquí señalar que únicamente aquella regulación evaluada por la Agencia puede ser modificada o perfeccionada, sino que ella tendrá un rol relevante en un subconjunto de ellas, de especial relevancia o complejidad política para la materialización de mejoras relevantes.

Estos espacios relevantes de autonomía de la Agencia irán acompañados de estándares altos de transparencia activa y mecanismos de rendición de cuentas periódicos, como informes anuales públicos ante el Congreso, y canales para responder a requerimientos del Ejecutivo o Legislativo sin que ello implique subordinación.

3.2. Evaluación Ex Ante:

Es necesario hacer obligatorio, bajo los lineamientos y criterios establecidos por la Agencia de Calidad de Políticas Públicas, una evaluación ex ante rigurosa, a través de análisis de impacto regulatorio en la elaboración de nueva normativa. El objetivo es que, al momento de discutir una iniciativa, exista la capacidad de ilustrar los trade-off entre distintas propuestas, mostrando la eficiencia y efectos distributivos de las regulaciones antes de su implementación, para poder anticipar sus impactos económicos, ambientales, en el sector público y en el presupuesto. Lo anterior, como regla general, debe poder convivir con reglas excepcionales que permitan dar respuestas rápidas a problemas urgentes, donde la autoridad pueda estar sujeta a reglas más livianas en materia de evaluación o incluso, en casos muy excepcionales, estar eximida de ellos. Esto obliga a contar con una justificación detallada de la necesidad de toda nueva regulación, reduciendo el riesgo de fracaso una vez implementada y facilitando la evaluación del cumplimiento de sus objetivos una vez implementada.

La evaluación ex ante también es relevante en cuanto permita determinar el estándar según el cual se analizará el impacto y la efectividad de las políticas públicas propuestas. En este sentido, compete al Ejecutivo, al legislador o a la administración del Estado, según sea el caso, la determinación de los objetivos a perseguir. Estos tienen incluso un margen amplio de discrecionalidad en la selección de los mecanismos que estimen más idóneos para cumplir dichos objetivos, en la medida que se encuentren debidamente justificados. Sin embargo, esta discreción no puede significar que no se lleven a cabo evaluaciones técnicas y sistemáticas que verifiquen que los objetivos trazados se hayan cumplido, y que el instrumento elegido haya demostrado ser idóneo para ello, conforme a la evaluación previa hecha por la propia administración.

La Agencia debe tener la misión de fijar los procedimientos y estándares de evaluación con que los respectivos órganos que formulan políticas públicas realizarán sus evaluaciones ex ante, generando una metodología vinculante de evaluación, a través de un único Informe Integrado de Impacto Regulatorio (IIIR). Este informe integrará los actuales análisis en conformidad con los Instructivos Presidenciales indicados anteriormente, así como los Informes Financieros del Ministerio de Hacienda, los Informes de Productividad de las carteras sectoriales económicas y los Informes de Rentabilidad Social del Ministerio de Desarrollo Social, las evaluaciones del estatuto Pyme, los informes de Impacto de Regulatorio del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, los AGIES del Ministerio del Medio Ambiente y los informes de la Comisión de Mercado de Valores.

La Agencia deberá también establecer criterios de proporcionalidad regulatoria, de modo que las exigencias de evaluación ex ante se ajusten al nivel de impacto esperado de cada iniciativa. No todas las regulaciones requieren el mismo grado de profundidad analítica: algunas podrán cumplir con un análisis simplificado, centrado en una justificación básica, la identificación del problema y los efectos esperados. Será labor de la Agencia incorporar criterios y directrices predecibles

que guíen el actuar de los reguladores. Otras, especialmente aquellas con impactos económicos, sociales o ambientales significativos, deberán someterse a un RIA más completo, con estimaciones detalladas de costos y beneficios, análisis de alternativas regulatorias y consulta pública. Esta distinción permite asignar mejor los recursos técnicos disponibles y evitar la sobrecarga burocrática sin renunciar al principio de buena regulación.

Los estándares que determine la Agencia para la evaluación ex ante serán vinculantes para todos los órganos con facultades regulatorias o que formulen políticas públicas a nivel nacional. Se determinarán estándares exigibles específicamente a las mociones parlamentarias, sin que esto implique afectar la autonomía del Congreso Nacional. Las normas y obligaciones de evaluación previa deberán ser aplicables no solo a mensajes del Ejecutivo o mociones parlamentarias, sino también indicaciones o vetos que alteren de forma sustantiva el contenido de un proyecto de ley en discusión, cautelando que esto no interfiera en las atribuciones del Ejecutivo para dar urgencia a la tramitación de proyectos de ley conforme a la Constitución y la respectiva ley orgánica constitucional.

Un desafío regulatorio cada vez más relevante es identificar no solo los impactos directos de una nueva norma, sino también sus **efectos acumulados e indirectos**, especialmente en contextos donde múltiples regulaciones inciden sobre un mismo sector, actividad o grupo social. La Agencia deberá promover herramientas metodológicas que permitan evaluar la carga regulatoria total, detectando posibles redundancias, contradicciones normativas o costos regulatorios excesivos que solo se hacen visibles cuando se considera el conjunto de las normas aplicables. Esta visión sistémica permitirá mejorar la coherencia del marco normativo, reducir costos innecesarios y facilitar el cumplimiento por parte de ciudadanos, empresas y servicios públicos.

3.3. Participación:

Parte esencial del procedimiento de evaluación de impacto regulatorio, es la participación en el proceso pre-legislativo o de diseño de la propuesta de regulación de organismos técnicos, académicos, de la sociedad civil, de personas, empresas u organizaciones afectadas por la regulación. Las instancias participativas, bien diseñadas e implementadas, permiten mejorar la calidad técnica de la regulación, legitimar el proceso regulatorio, mejorar los niveles de confianza institucional, favorecer el cumplimiento normativo y contribuir a identificar y priorizar problemas públicos, lo que fortalece la democracia representativa. No se trata de maximizar la participación, sino de encontrar un equilibrio entre el rol necesario de representación que cumplen las autoridades y la vital contribución de la sociedad civil a la solución de problemas públicos.

Para ello, es necesario **institucionalizar un proceso pre-legislativo con procedimientos de participación ciudadana, experta y de partes interesadas**, a partir de metodologías estandarizadas y replicables que constituyan parte fundamental del proceso de formulación de políticas públicas y/o regulaciones. El proceso debe ser capaz de convocar tanto a grupos de expertos en la materia, académicos y representantes de los gremios afectados, como a la sociedad civil en general que carece de conocimiento especializado, con la finalidad de incorporar estas visiones en la deliberación de la iniciativa para contar con mejor información técnica y un entendimiento más acabado sobre la experiencia de los usuarios

regulados, lo que mejora la calidad del proyecto. Además, permitirá dar mayor grado de legitimidad a las propuestas y facilitar la obtención de acuerdos en el proceso legislativo posterior, dada la cantidad y diversidad de los actores que se involucran tempranamente. Será competencia de la Secretaría de Gobierno Digital establecer los procedimientos, estándares tecnológicos y lineamientos generales que todo tipo de proceso participativo debe cumplir en el contexto de la formulación de nuevas políticas públicas y/o regulaciones.

3.3.1. Participación de expertos y stakeholders.

En primer lugar, la participación ciudadana debe focalizarse en el involucramiento de ciertos actores seleccionados en base a sus habilidades, experiencias y conocimientos en la materia, dentro de los cuales se pueden incluir académicos, representantes de gremios y figuras del sector público y privado de reconocida trayectoria. La finalidad de este tipo de participación es generar redes de colaboradores que, de forma eficiente, sean capaces de aportar información y experiencia técnica para nutrir y mejorar la deliberación de la propuesta.

El proceso comenzará con un documento base (o “white paper”, a nivel comparado) de la iniciativa en cuestión, elaborado por la autoridad competente y que concluya con una sistematización y consolidación de la evidencia, observaciones y recomendaciones levantadas, el que deberá anexarse al respectivo Informe Integrado de Impacto Regulatorio.

Siguiendo los avances del modelo de RIA del Reino Unido, proponemos que estas instancias participativas se articulen a través de tecnologías de la información que permitan recoger los aportes de la diversidad de actores mencionados de manera fácil. Para esto, existen modelos de CrowdLaw utilizados en otras jurisdicciones que permiten incorporar al proceso de formulación regulatoria tanto la evidencia científica como el análisis y observaciones de los sectores regulados, sociedad civil relacionada o expertos en las materias en discusión. Adicionalmente, y siguiendo el modelo de RIA de Australia, para efectos de tener espacios permanentes de participación, proponemos que la Agencia para la Calidad de Políticas Públicas determine la creación de instancias periódicas de participación análogas a los “Ministerial Advisory Councils”²⁴, en los cuales grupos de expertos y representantes de los distintos sectores afectados por una regulación se reúnen periódicamente a revisar las reglamentaciones propuestas por las distintas carteras ministeriales. Estas instancias han sido valoradas como puentes entre el Estado y la industria, y como una fuente de contribución experta sectorial en el proceso regulatorio con visión de largo plazo. Una lógica similar aplica hoy para la evaluación ex ante de normativa vinculante bajo la Ley de Responsabilidad Extendida del Productor, donde existe la obligación de convocar a instancias consultivas ad hoc que, junto con analizar la normativa propuesta, revisan el stock regulatorio sectorial y proponen la derogación o simplificación de regulación obsoleta o deficiente²⁵.

Finalmente, y para facilitar una participación más oportuna e informada, la Agencia deberá implementar un **Registro Público de Regulaciones en Desarrollo**, que consolide en un solo portal digital todas las iniciativas normativas en curso o en fase de diseño por parte de los órganos del Estado. Este registro deberá incluir un calendario estimado del

²⁴ Referencia con algo de información sobre los MAC.

²⁵ Iniciativas como las descritas se han aplicado en países como Israel, Portugal o España exitosamente, con la finalidad de reducir la complejidad del entramado regulatorio y facilitar el cumplimiento. Ver en [Click](#).

proceso, versiones preliminares de los borradores normativos y los informes de impacto asociados, así como un sistema de **alertas personalizables** para que cualquier persona, organización o experto interesado pueda recibir notificaciones sobre los temas de su interés. Esta herramienta permitirá anticipar la discusión regulatoria, mejorar la transparencia del proceso y fortalecer los canales de participación temprana, evitando que la deliberación normativa se produzca solo en etapas finales y bajo presión legislativa.

3.3.2. Participación ciudadana.

En segundo lugar, la participación ciudadana debe convocar a un público más general, con la finalidad de incorporar la visión personas no expertas en el proceso, para darle legitimidad y transparencia a la deliberación. Esta fase puede basarse en el modelo de participación ciudadana implementado en Taiwán, llamado Taiwán.²⁶ Esta iniciativa permite aprovechar el uso de distintas tecnologías para coordinar procesos ciudadanos de deliberación masivos en torno iniciativas de política pública.

Se caracteriza por una metodología que contempla una fase de propuesta, cuya finalidad es la identificación de un tema o problema que necesita ser discutido. Estos pueden ser propuestos por los legisladores o el Gobierno, pero también por los mismos ciudadanos, incorporando la posibilidad de que sean ellos quienes fijen la agenda en la discusión de políticas públicas. En el caso de Taiwán, los participantes presentan un tema a la autoridad gubernamental competente en instancias especialmente diseñadas para estos efectos, para que ésta decida aceptar el inicio de la discusión o negarse a abrir el tema de la propuesta. Ninguna propuesta puede pasar a la siguiente etapa sin que una autoridad gubernamental patrocine el proyecto.

Una vez identificado el tema, se abre una fase de consulta pública en la que los ciudadanos pueden expresar sus opiniones y preocupaciones. Esto se realiza a través de plataformas en línea, como foros y encuestas, que permiten recoger una amplia variedad de puntos de vista.

A continuación, de las personas que participaron en el primer sondeo, se selecciona un grupo aleatorio, representativo de la sociedad en términos de edad, género y distribución territorial. Dicho grupo deberá someterse a sesiones de deliberación en vivo, donde los participantes pueden dialogar con los autores de la propuesta, produciéndose un intercambio de opiniones que permite que la iniciativa se retroalimente de las observaciones que surjan durante el encuentro. Finalmente, el proceso debe terminar con un informe que recopile las opiniones manifestadas por los ciudadanos, que servirá de insumo para la discusión que tendrán los tomadores de decisiones.

Instancias como las descritas eran de muy alto costo y generaban enormes dificultades de implementación práctica en el pasado. Sin embargo, los “grandes modelos de lenguaje” en base a los que opera la inteligencia artificial, han reducido los costos de transacción enormemente, lo que genera procesos más fáciles y baratos de implementar, que permitan contrarrestar la percepción de desconfianza en la toma de decisiones tradicional. Este es un mecanismo eficaz para que la ciudadanía incida en el proceso de formulación de políticas públicas, sugiriendo ajustes o preocupaciones que es relevante tomar en cuenta. Sin embargo, su mayor potencial radica en entregarle una herramienta a la ciudadanía de

²⁶ Pivotes, *¿Cómo lo hizo Taiwán para acercar a la ciudadanía con sus instituciones democráticas?* (2024). Ver en [Click](#).

incidir en la agenda del debate público, y en forzar no una política pública en específico, sino más bien un debate respecto a una materia que le parece apremiante. Mayores niveles de control de la agenda por parte de la ciudadanía, evitando riesgos de captura del debate participativo mediante el uso de la tecnología, puede contribuir a mejorar los niveles de confianza ciudadana sin arriesgar la idoneidad técnica de las políticas públicas ni mellar la necesaria representación en la toma de decisiones pública²⁷.

3.4. Evaluación Ex Post

3.4.1. Criterios de selección para la revisión y evaluación.

No todas las regulaciones o políticas públicas requieren una evaluación de impacto ex post exhaustiva, pero sí deben estar sujetas a una revisión periódica. Una buena política de mejora regulatoria debe establecer **mecanismos de revisión general del stock regulatorio**, permitiendo identificar normas obsoletas, duplicadas o ineficaces, aun cuando su impacto individual pueda parecer menor. Algunas de estas revisiones, vinculadas al control y eficiencia presupuestaria, se deben mantener en el seno de la Dirección de Presupuestos, e informar la formulación y debate presupuestario.

Para las políticas, normas o programas con impacto económico o social significativo, se recomienda establecer **umbrales objetivos que activen evaluaciones ex post más rigurosas**, incluyendo análisis costo-beneficio, efectos distributivos o impactos no previstos, las que estarán alojadas en la Agencia. Estas evaluaciones podrá realizarlas directamente o delegarlas a terceros especialistas mediante licitación, tanto por razones de capacidad operativa como de independencia técnica.

Al mismo tiempo, es crucial no perder de vista que **la acumulación de regulaciones y programas "menores" también puede generar ineficiencias relevantes**, y que muchas veces estos espacios concentran resistencias políticas a la evaluación. Por ello, el sistema debe incluir herramientas que permitan revisar este tipo de instrumentos, identificar gastos ineficientes y asegurar que la mejora regulatoria alcance todos los rincones del Estado.

La evaluación ex post también deberá considerar los **efectos acumulados y sinérgicos** de las regulaciones y programas públicos. Muchas veces, el problema no radica en una norma específica, sino en la suma de disposiciones que afectan simultáneamente a un mismo sector o grupo de ciudadanos, generando costos excesivos, duplicidad de trámites o contradicciones entre políticas. Para ello, la Agencia de Evaluación de Políticas Públicas que proponemos crear, podrá desarrollar **revisiones temáticas o sectoriales del stock normativo**, permitiendo identificar y corregir distorsiones generadas por la interacción de múltiples regulaciones, especialmente en sectores productivos, ámbitos sociales o territorios donde converge una alta densidad regulatoria. Esta mirada sistémica es clave para avanzar en un ecosistema regulatorio más eficiente, coherente y al servicio del bien común.

Un obstáculo frecuente para la mejora regulatoria efectiva es la **ausencia de procedimientos ágiles y claros para la derogación de normas obsoletas, ineficaces o redundantes**. Aunque una evaluación ex post identifique deficiencias severas, muchas veces no existen mecanismos legales o administrativos expeditos para eliminarlas. Por ello, se propone

²⁷ Pívotes, ¿Cómo lo hizo Taiwán para acercar a la ciudadanía con sus instituciones democráticas?

que la **Agencia entregue periódicamente una nómina de regulaciones primarias y secundarias obsoletas o altamente disfuncionales para su derogación o modificación sustantiva. La materialización de dichas recomendaciones será canalizada mediante procedimientos legislativos o administrativos simplificados, como un fast track para su implementación.**

Los resultados de las evaluaciones y los antecedentes que las fundamenten deberán ser públicos, promoviendo la transparencia y el control ciudadano. Aunque estas recomendaciones **no serán vinculantes**, la autoridad competente deberá **dar razones fundadas para mantener una norma mal evaluada o explicar cómo abordará las falencias identificadas**. Asimismo, se propone establecer una regla general según la cual toda norma con **evaluación negativa sistemática deba ser objeto de revisión obligatoria en un plazo determinado**, salvo justificación explícita de su mantención. Este tipo de disposiciones permitirán reducir el “acervo normativo inerte” y avanzar hacia un sistema regulatorio **más eficiente, coherente y proactivo**.

3.4.2. Adopción de nuevas técnicas regulatorias para regulaciones futuras.

Países como Estados Unidos, el Reino Unido, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Alemania y Corea del Sur han implementado disposiciones de expiración o cláusulas de expiración automáticas de regulaciones que establecen que una norma dejará de tener efecto después de una fecha o período de tiempo específico, a menos que se legisle especialmente para extenderla. Estas disposiciones se conocen comúnmente como “*sunset clauses*” o “*sunset provision*”. Proponemos entonces incorporar una cláusula de revisión automática de las nuevas leyes que se aprueben, que genere una evaluación ex post vinculante después de un cierto número de años de su publicación en el Diario Oficial, en función de la cual se defina su caducidad, perfeccionamiento y/o renovación²⁸.

Asimismo, proponemos también **incorporar la regla “one in- one out”** actualmente vigente en el Reino Unido, a través de la cual se obliga al Congreso a **eliminar una regulación antigua por cada nueva regulación que introduzca**, salvo ciertas excepciones predeterminadas, para evitar el crecimiento del stock de regulatorio. Esta regla se constituirá como un piso exigente para la autoridad, dejando abierta la posibilidad de eliminar más de una regulación obsoleta si esta la considerare necesario.

Finalmente, dentro de las directrices a considerar para la dictación de nueva normativa se deben tener presentes los avances y cambios de paradigma que generó la Ley Marco de Permisos Sectoriales²⁹. Esto implica reafirmar la regla de que las personas pueden hacer todo aquello que no está expresamente prohibido por el legislador. Junto con esto, el regulador y el legislador debieran estar mandatados a preferir mecanismos regulatorios menos invasivos que la prohibición o la autorización previa cuando el riesgo que se busca prevenir pueda ser evitado o mitigado a través de técnicas alternativas, como las declaraciones juradas.

²⁸ El Legislativo y el Ejecutivo (como colegislador) podrán decidir fundadamente que cierta normativa no contemple estas normas que limitan su vigencia, en la medida que ello sea necesario para el bien común o la mayor efectividad de dicha regulación.

²⁹ Senado de la República de Chile, *Proyecto de ley*, Boletín N.º 16.566-03 (2024). Ver en [>Click<](#)

Todas estas recomendaciones o mandatos al regulador o al legislador estarán incorporados en una legislación para el correcto funcionamiento del proceso regulatorio y de la formulación de políticas públicas.

3.5. Fortalecimiento de la institucionalidad del Congreso: Oficina de Finanzas Públicas y Evaluación de Impacto Regulatorio.

El Congreso Nacional tiene un rol fundamental en el proceso legislativo, por lo que además de avanzar en una institucionalidad técnica especializada que asegure la calidad regulatoria y procedimientos definidos y establecidos por ley para formulación y evaluación regulatoria, es imprescindible también fortalecer sus capacidades para abordar el proceso de generación, discusión y aprobación de las leyes. Hoy existen unidades como la Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados, la Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria del Senado y el Departamento de Asesoría Técnica, también alojada en la Cámara Alta, además del Departamento de Evaluación de la Ley, pero **su alcance es limitado y carecen de la capacidad técnica necesaria para evaluar el impacto económico, social o regulatorio de las mociones.** Junto con estos problemas, cada una de estas instituciones responde a una de las cámaras, lo que dificulta una mayor continuidad en su actuar y permita una menor sensibilidad a los equilibrios políticos en el Congreso. Hoy resulta claro que estas instituciones no dan la talla frente a la creciente complejidad de las decisiones legislativas y la asimetría existente con el Ejecutivo.

Para ello estimamos consolidar estas instituciones en **una única Oficina de Finanzas Públicas y Evaluación de Impacto Regulatorio (OFPEIR) en el Congreso Nacional**, que apoye técnicamente a los parlamentarios. En línea con las recomendaciones de la OCDE para Chile³⁰, su mandato tendría dos dimensiones, una de tipo fiscal, y la otra de calidad regulatoria. En lo que se refiere a la primera la OFPEIR entregaría apoyo no partisano a parlamentarios en la materia, fortalecería los informes financieros de las propuestas de legislación y promovería la calidad y eficiencia en el gasto. En la segunda, realizaría análisis de impacto de las mociones presentadas, contribuyendo en la evaluación ex ante de las propuestas de legislación en los términos definidos por la Agencia. Con esto, se podría avanzar hacia un diseño más informado y efectivo de las leyes, que eche mano a la mejor información disponible y eleve el nivel de los debates legislativos. Por otro lado, además de mejorar la calidad de la legislación, permitiría aumentar los niveles de confianza en el Congreso Nacional como espacio de toma de decisiones, y reducir la asimetría técnica que hoy existe entre el Ejecutivo y el Legislativo como colegisladores y formuladores de políticas públicas. Finalmente, esta oficina tendría mayor autonomía respecto de la institucionalidad actual, al prestar asesoría a ambas cámaras, sin depender de forma exclusiva de ninguna de ellas.

Como ejemplo a nivel comparado de un órgano de características similares se encuentra la Unidad de Evaluación de Impacto y Prospectiva del Servicio de Investigación Parlamentaria Europea (EPRS³¹ por las siglas en inglés), Desde julio de 2012, este organismo ofrece apoyo específico, oportuno y especializado a las comisiones parlamentarias del Parlamento Europeo mediante la evaluación de impacto ex ante de las propuestas parlamentarias. Estas evaluaciones adoptan la forma

³⁰ Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), *OECD review of parliamentary budget oversight in Chile* (2025), 16. Ver en [Click](#).

³¹ European Parliamentary Research Service.

de documentos informativos breves y exhaustivos, que comprueban que se cumplen determinados criterios de calidad, identifican metodológicamente puntos fuertes y débiles, a la luz de las Directrices para la Mejora de la Regulación de la Comisión (*Better Regulation Guidelines*) y las resoluciones pertinentes del Parlamento Europeo³². Junto a lo anterior, a petición de las comisiones parlamentarias individuales, la Dirección puede proporcionar evaluaciones más detalladas de la calidad, integridad e independencia de una iniciativa, y/o evaluaciones de impacto complementarias o sustitutivas sobre aspectos de una propuesta legislativa que no hayan sido tratados adecuadamente (o en absoluto) por la Comisión³³. Entre sus funciones deberá estar el acompañamiento técnico en el debate parlamentario mediante la realización de evaluaciones de impacto regulatorio de los mensajes y mociones; y en el debate parlamentario mediante la evaluación de los costos fiscales de los mensajes y mociones.

4. Propuestas de rápida implementación

Sin perjuicio que se estima fundamental incorporar estas recomendaciones en un nuevo proyecto de ley (o complementando el proyecto de ley que crea la Agencia de Calidad actualmente en discusión), a continuación, se proponen ciertas medidas que se podrían implementar por la vía administrativa.

4.1. Reglamento de Evaluación de la Ley

Dado el bajo nivel de cumplimiento de los Instructivos Presidenciales, se propone la dictación de un Reglamento dictado por el presidente de la República en ejercicio de su Potestad de Ejecución de Ley, para complementar y desarrollar lo establecido en los literales a), c) y d) de la Ley N°18.993 que crea el Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República.

Este Reglamento establecería la obligación para los Ministerios de realizar la evaluación ex ante de los proyectos de ley y normas reglamentarias que dictasen luego de su entrada en vigencia, a través de los Informes de Impacto Regulatorio (IIR) establecidos en los Instructivos Presidenciales de abril 2019 y de febrero de 2022. El incumplimiento de esta obligación de evaluación ex ante será causal suficiente para denegar la “toma de razón” por parte de Contraloría General de la República, en el caso de la regulación secundaria, o para que el mensaje sea declarado inadmisibile en el caso de la normativa primaria. Asimismo, consagraría la obligación de los Ministerios de realizar las acciones de simplificación legislativa y regulatoria establecidas en el Instructivo Presidencial de abril de 2019.

³² European Parliamentary Research Service (EPRS), *European Parliament work in the fields of impact assessment and European added value* (Brussels: European Union, 2023). Ver en [Click](#).

³³ European Parliamentary Research Service (EPRS), *European Parliament work in the fields of impact assessment and European added value*.

4.2. Modificación al Decreto 2068 del Ministerio de Hacienda

En relación a la evaluación ex ante y ex post de la normativa legal y secundaria del Poder Ejecutivo, proponemos además que el Presidente de la República dicte un nuevo Reglamento para el Funcionamiento del Sistema de Evaluación de Programas e Instituciones Públicas, modificando el artículo 4 para encomendarle las evaluaciones a la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad en lugar de la Dirección de Presupuesto, estableciendo además que los informes finales de cada evaluación deberán ser publicados en su integridad en la página web de la CNEP. Este traspaso de nuevas atribuciones deberá ir acompañado de los recursos que permitan cumplir con esta función de forma adecuada, y estará limitado a la línea de evaluación de impacto, por lo que no se extenderá a otras líneas de control de la efectividad del gasto público que hoy realiza la Dirección de Presupuestos.

4.3. Entregar atribuciones propuestas para la nueva Oficina de Finanzas Públicas y Evaluación de Impacto Regulatorio, a las instituciones existentes.

Finalmente, proponemos que las actuales Oficina de Información, Análisis y Asesoría del Senado y el Departamento de Evaluación de la Ley de la Cámara de Diputados, debidamente coordinados, asuman algunas de las funciones que se proponen para la nueva Oficina de Finanzas Públicas y Evaluación de Impacto Regulatorio que se propone instalar en el Congreso Nacional, como es la evaluación de impacto de regulatorio ex ante de las mociones parlamentarias y en el análisis y apoyo en la tramitación de las Leyes de Presupuesto que presente el Ejecutivo.

4. Conclusiones

La calidad de nuestras regulaciones no es un detalle técnico, es un factor decisivo para la vida de las personas, la confianza en las instituciones y la capacidad del país de crecer y atraer inversión. Chile ha avanzado en diagnósticos y esfuerzos parciales, pero sigue sin contar con un sistema sólido, vinculante y coherente de mejora regulatoria.

Las propuestas aquí presentadas —crear una Agencia autónoma para la Calidad de las Políticas Públicas, institucionalizar la evaluación ex ante y ex post de manera obligatoria, con metodologías, lineamientos y reglas procedimentales que fijen un piso exigente respecto a cómo se formula y evalúan políticas públicas en Chile. Junto con eso, es fundamental abrir espacios efectivos de participación ciudadana, experta y de partes interesadas y fortalecer las capacidades del Congreso— ofrecen una hoja de ruta concreta para revertir esta situación. No se trata de más trámites ni de nuevos obstáculos, sino de diseñar un marco regulatorio moderno, transparente y basado en evidencia, que permita liberar recursos y concentrar los esfuerzos del Estado en resolver problemas reales.

Las propuestas aquí descritas constituyen un ecosistema regulatorio que permite hacer posible un mejor marco regulatorio. Por lo mismo la incorporación de una o algunas de ellas en desmedro de las demás arriesga mermar su efectividad y reducir la capacidad para introducir mejoras relevantes a la forma en que hoy se regula en Chile.

En definitiva, **avanzar en esta agenda es clave para fortalecer nuestra democracia, recuperar la confianza en las instituciones y sentar las bases de un crecimiento económico más sostenible e inclusivo.**

Autores:

José Antonio Valenzuela Mac-Kellar, abogado Universidad de Chile

Tomás Espinoza Araya, abogado Pontificia Universidad Católica de Chile

Florencia Croxatto Santolaya, economista Pontificia Universidad Católica de Chile

Bibliografía

Chen, Feng, and Guanghua Jiang. *The Impact of Institutional Quality on Foreign Direct Investment: Empirical Analysis Based on Mediating and Moderating Effects.* *Economic Research* 36, no. 2. 2023.

Comisión Nacional de Productividad. *Calidad Regulatoria en Chile: Una Revisión de Sectores Estratégicos.* 2019.

European Parliamentary Research Service (EPRS). *European Parliament Work in the Fields of Impact Assessment and European Added Value.* Brussels: European Union, 2023.

Gobierno de Chile. *Instructivo Presidencial N.º 03/2019: Instruye la Elaboración de Informes de Impacto Regulatorio (IIR).* 2019.

Irrázaval, Ignacio, y Francisca Cruz. *Confianza Institucional en Chile: Un Desafío para el Desarrollo.* Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2023.

Kaufmann, Daniel & Aart, Kraay. *Growth without Governance.* *Economía* 3, no. 1. 2002.

Martínez, Javier. *Desafíos para el Mantenimiento de una Esfera Pública Democrática en la Sociedad Digital.* *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política* 11, n.º 2. 2020.

OCDE. *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance.* Paris: OECD Publishing, 2012.

OCDE. *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: Regulatory Impact Assessment.* Paris: OECD Publishing, 2020.

OCDE. *Assessing the Efficiency of Environmental Policy Design and Evaluation: Results from a 2018 Cross-Country Survey.* Paris: OECD Publishing, 2021.

OCDE. *OECD Review of Parliamentary Budget Oversight in Chile.* Paris: OECD Publishing, 2025.

OCDE. *Regulatory Policy Outlook 2025.* Paris: OECD Publishing, 2025.

Pivotes. *¿Cómo lo hicieron España, Portugal e Israel para simplificar su regulación ambiental?* 2024.

Pivotes. *¿Cómo lo hizo Taiwán para acercar a la ciudadanía con sus instituciones democráticas?* 2024.

Senado de la República. *Proyecto de ley, Boletín N.º 16.566-03.* Chile, 2024.

Senado de la República. *Proyecto de ley, Boletín N.º 16.799-05.* Chile, 2024.

Tang, Audrey, y Glen Weyl. *Plurality: The Future of Collaborative Technology and Democracy.* 2024.

Tang, Audrey, Yu-Hsuan Hsiao, Shih-Han Lin, Divya Narayanan, y Caleb Sarahe. *Taiwan: An Empirical Study of Open Consultation Process in Taiwan.* 2018.