

Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Chile

INCREMENTANDO LA CAPACIDAD DEL
GOBIERNO PARA MEJORAR LA CALIDAD
REGULATORIA

Prefacio

Chile es una de las economías más estables de América Latina. Sin embargo, tal vez la falta de un programa integral de reforma regulatoria haya reducido las posibilidades de lograr mayores resultados económicos. La mayoría de los organismos competentes y de los reguladores redactan regulaciones basadas en evidencia poco clara respecto de cual será la mejor manera de intervenir, y las buenas prácticas en los procedimientos de formulación de normas son limitadas. Además, el gobierno de Chile podría beneficiarse al reforzar e introducir herramientas de gestión regulatoria.

El Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile solicitó a la OCDE un estudio de la política regulatoria de Chile en el marco de la Agenda Nacional de Productividad, Innovación y Crecimiento con el objetivo de enriquecer el debate sobre cómo mejorar la calidad regulatoria en el país. Uno de los principales objetivos de la Agenda es mejorar la eficiencia de la regulación y prestación de servicios públicos. Por consiguiente, el estudio se centra en la política regulatoria, que incluye los diseños administrativos e institucionales para asegurar que las normas sean eficaces y eficientes. La evaluación y recomendaciones proporcionadas ayudarán al gobierno de Chile a mejorar los procesos mediante los cuales formula, analiza y hace cumplir regulaciones que, a su vez, aumentan la productividad, atraen y retienen la inversión, mejoran los servicios y aumentan el bienestar público.

El estudio ofrece una evaluación y recomendaciones respecto de la gestión de política regulatoria, instituciones y herramientas del gobierno de Chile. Además, el informe hace recomendaciones específicas en tres sectores, incluyendo el marco regulatorio para las PYME, regulación referente a los permisos de construcción y uso de suelo, y el marco que permita establecer un gobierno digital.

El *Estudio de la OCDE sobre la Política Regulatoria en Chile* se llevó a cabo conforme al programa de trabajo del Comité de Política Regulatoria de la OCDE. El mandato del Comité de Política Regulatoria de la OCDE es ayudar tanto a los países miembros y no miembros a crear y fortalecer capacidades de calidad y reforma regulatoria.

La metodología de los Estudios de Reforma Regulatoria ha evolucionado a lo largo de dos décadas de aprendizaje entre pares. Aprovecha y se basa en los instrumentos jurídicos del Comité de Política Regulatoria que incluyen la *Recomendación de 1995 del Consejo de la OCDE para Mejorar la Calidad de la Regulación Pública*, los *Principios Rectores de 2005 para la Calidad y el Desempeño Regulatorios* y la *Recomendación de 2012 del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria*. Los estudios de los países siguen un enfoque multidisciplinario y se centran en la capacidad de los gobiernos para gestionar la reforma regulatoria.

El informe se basa en las respuestas que el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo y diversos organismos chilenos dieron a un cuestionario de la OCDE, y en distintas reuniones y entrevistas a profundidad celebradas en noviembre de 2014 y los meses de abril y mayo de 2015 en Santiago, Chile

Agradecimientos

Los estudios de los países sobre reforma regulatoria son coordinados por la Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial, bajo la responsabilidad de Rolf Alter; y los realiza la División de Política Regulatoria, dirigida por Nick Malyshev. El programa sobre reforma regulatoria es encabezado por el Comité de Política Regulatoria de la OCDE.

La Secretaría de la OCDE agradece al Ministro de Economía, Fomento y Turismo, Luis Felipe Céspedes, y a Juan Cristóbal Marshall Silva, jefe de asesores del mismo ministerio. También se recibió la valiosa colaboración de funcionarios del gobierno central, entre ellos el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), el Ministerio del Medio Ambiente y su Servicio de Evaluación Ambiental, el Ministerio de Energía, el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Agricultura, la Contraloría General de la República, el Consejo para la Transparencia, la Subsecretaría de Transportes, así como de miembros de la Cámara de Diputados, la Fiscalía Nacional Económica, la Dirección de Presupuestos (DIPRES), la Comisión Nacional de Energía, la Dirección General de Aguas, y las Superintendencias de Bancos e Instituciones Financieras, Pensiones, Valores y Seguros, Servicios Sanitarios, Electricidad y Combustibles, y Medio Ambiente.

El Comité de Política Regulatoria de la OCDE también contribuyó con este estudio, en especial los delegados de México, Eduardo Romero Fong, coordinador general de las Manifestaciones de Impacto Regulatorio y el comisionado de productividad de Australia, Jonathan Coppel, quienes participaron como analistas de pares. El estudio también se benefició de la participación de Virgilio Andrade Martínez, quien a la sazón era titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria de México, durante un seminario de fortalecimiento de capacidades organizado por el gobierno de Chile.

El proyecto fue dirigido por Jacobo Pastor García Villarreal, analista senior de políticas de la OCDE; y Guillermo Morales Sotomayor, analista de política regulatoria para América Latina de la OCDE, de la División de Política Regulatoria. Delia Rodrigo, consultora y experta senior de Reforma Regulatoria, escribió los capítulos 2 al 8 del estudio. El capítulo 1 fue escrito por Eduardo Olaberria, economista de la Dirección de Economía de la OCDE. El capítulo 9 fue redactado por Lorenzo Allio, consultor de política regulatoria, y se benefició de las colaboraciones de Tamara Krawchenko, economista y analista de políticas de la División de Políticas de Desarrollo Regional de la OCDE. El capítulo 10 fue escrito por Paul Vronhoof, y el 11, por Bárbara Ubaldi, directora senior de proyectos de la OCDE, de la División de Reforma del Sector Público. Se contó con el apoyo editorial de Jennifer Stein y Cecilia Reilly. El apoyo administrativo estuvo a cargo de Sara Kincaid, Deborah Barry-Roe y Monserrat Fonbonnat. El proyecto en su conjunto recibió colaboraciones de Nick Malyshev y Guillermo Morales Sotomayor.

De igual manera, agradecemos al Centro de la OCDE en México, en especial a Roberto Martínez, Director; y al personal de publicaciones, de manera destacada a Alejandro Camacho, quien colaboró en el proceso de traducción de este documento.

Índice

<i>Resumen ejecutivo</i>	9
<i>Evaluación y recomendaciones</i>	11
<i>Panorama de política regulatoria OCDE 2015: Chile</i>	43
<i>Bibliografía</i>	47

Gráficas

1. Calidad regulatoria en Chile	11
2. Adopción de una política regulatoria explícita de gobierno completo en países de la OCDE.....	12
3. Áreas de responsabilidad de los órganos de supervisión	17
4. Requisitos para la participación de las partes interesadas: regulaciones primarias y subordinadas	27
5. Tendencia en la adopción de la Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR) en todos los países de la OCDE	28
6. Indicadores de política y gobernanza regulatoria: Chile.....	44

Resumen ejecutivo

Chile es una de las economías más estables de América Latina, y a lo largo de las dos últimas décadas mantuvo su crecimiento económico y redujo la pobreza. Los diseños institucionales y de gobernanza contribuyeron de manera positiva a captar negocios y a infundir certidumbre en las actividades económicas. Las principales regulaciones nacionales proporcionan el marco general para los procedimientos administrativos y una administración eficiente del Estado. El entorno político estable de Chile contribuye a la generación de normas de calidad en materia de gobernanza comparables a las de los países de la OCDE. Sin embargo, es muy posible que la falta de un programa integral de reforma regulatoria haya reducido las posibilidades de lograr mejores resultados económicos.

El acervo regulatorio de Chile es complejo y creciente, con una producción constante de leyes por año. Es más, el acervo podría no estar totalmente actualizado —sobre todo porque no siempre se conocen con facilidad las leyes secundarias— y el país nunca se ha sometido a un análisis sistemático de las regulaciones existentes. La mayoría de los organismos competentes y de los reguladores redactan regulaciones sin evidencia clara de que sea la mejor manera de intervenir, y son muy limitadas las buenas prácticas en los procedimientos de formulación de normas comparado con los países OCDE.

El gobierno actual presentó la Agenda Nacional de Productividad, Innovación y Crecimiento, un marco para utilizar la reforma regulatoria como impulso para aumentar la productividad. La Agenda incluye medidas sobre reforma regulatoria, que deben establecer diseños de gobernanza regulatoria que apoyen la introducción de herramientas y políticas regulatorias que mejoren la calidad de la regulación.

El gobierno de Chile se beneficiaría en gran medida al crear un órgano de supervisión de la política regulatoria, ubicado en el centro del gobierno, ya previsto en la medida 33 de la Agenda mencionada. El órgano de supervisión debe procurar que se apruebe un instrumento de política regulatoria de gobierno completo, que sea oficial, explícito, vinculante y consistente, con objetivos identificados y una estrategia de comunicación clara. Además, debe elaborar normas y directrices obligatorias para el proceso de creación de leyes y regulaciones de la administración del Estado. La creación de normas de calidad y el uso de directrices deben incluir prácticas de consulta obligatoria, planeación prospectiva, redacción en un lenguaje sencillo, así como disciplinas de transparencia y rendición de cuentas.

Además, deben introducir o consolidar el uso de herramientas de gestión regulatoria —aprovechar las capacidades existentes, cuando sea práctico—, como la Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR), un programa de simplificación administrativa transversal más amplio en coordinación con iniciativas de gobierno digital, programas obligatorios sobre consulta pública y promover aún más la evaluación *ex post* para incluir la regulación secundaria.

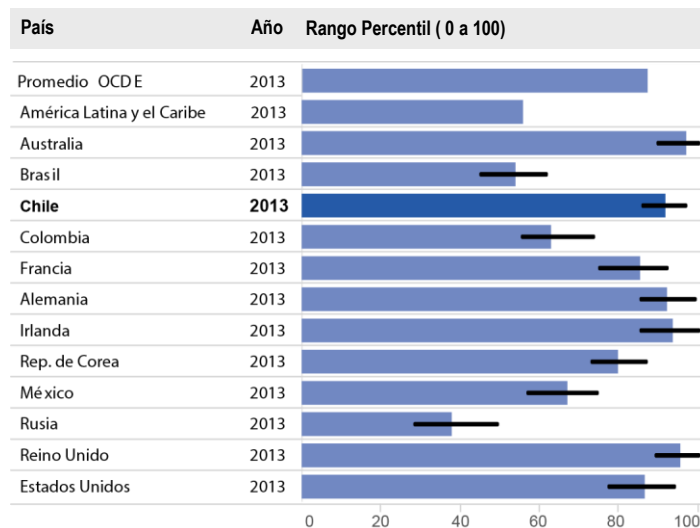
Evaluación y recomendaciones

Estrategias a seguir en política regulatoria

En la actualidad, Chile carece de un enfoque integral para la reforma regulatoria. El concepto es relativamente nuevo en la administración del país. Dicho esto, los posibles elementos para apoyar las reformas pueden hallarse en documentos jurídicos fundamentales, prácticas e instituciones. Estos deben utilizarse para seguir desarrollando una estrategia coherente para mejorar la calidad de la regulación. Los fundamentos están respaldados en la Constitución chilena que asigna responsabilidades a los distintos participantes en el proceso regulatorio, como el Ejecutivo, el Legislativo, el contralor general de la República, el poder Judicial y los gobiernos locales. La Constitución también establece la tipología de leyes en el país. Además, contempla la revisión judicial de decisiones regulatorias. Expone principios básicos como la transparencia y la libertad de información.

La solidez y fiabilidad de las instituciones de Chile también han tenido un efecto favorable sobre el crecimiento. La calidad de las instituciones y la estabilidad del marco regulatorio de Chile son comparables a las de los países de la OCDE (véase la Gráfica 1), aunque estas herramientas de comparación deben evaluarse con cautela y no ofrecen pruebas de los resultados de las políticas públicas, sino más bien de los procesos y de la estructura institucional necesaria para las actividades regulatorias.

Gráfica 1. Calidad regulatoria en Chile



Nota: Los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad (WGI) son un conjunto de datos de investigaciones que sintetizan opiniones sobre la calidad de la gobernabilidad proporcionadas por un gran número de empresas, ciudadanos y entrevistados en encuestas de expertos, en países industriales y en desarrollo. Esos datos se recopilan de varios institutos encuestadores, centros de estudios, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales y empresas del sector privado. Los Indicadores no reflejan las opiniones oficiales del Banco Mundial, de sus directores

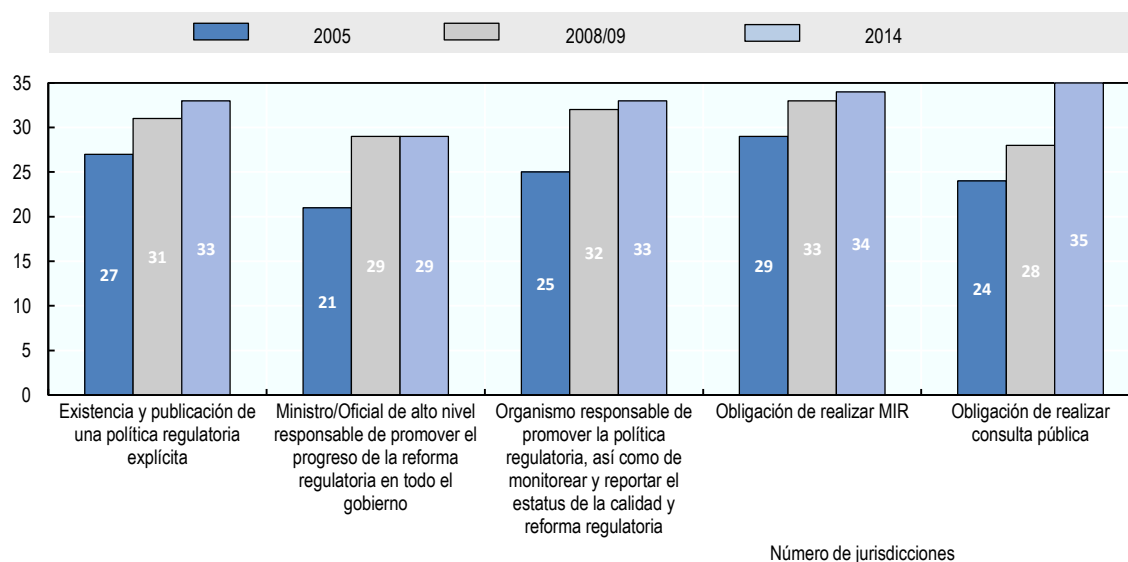
ejecutivos ni de los países que representan. Los WGI tampoco son utilizados por el Grupo del Banco Mundial para asignar recursos.

Cada uno de los seis indicadores globales, como el de calidad regulatoria, se reporta de dos maneras: (1) en sus unidades normales estándar, que varían entre aproximadamente -2.5 y 2.5 , y (2) en términos de rango percentil de 0 a 100, cuyos valores más altos corresponden a los mejores resultados. Esto se debe al uso de un Modelo de Componente Inadvertido (UCM, por sus siglas en inglés) para construir un promedio ponderado de los indicadores individuales para cada origen.

Fuente: Kaufmann D., A. Kraay y M. Matruzzi (2010), “The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues”, *Worldwide Governance Indicators*, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>.

Una política regulatoria eficaz tiene tres componentes básicos que se refuerzan entre sí: debe adoptarse al más alto nivel político, contener normas de calidad regulatoria explícitas y mensurables, y proveer una capacidad de gestión regulatoria ininterrumpida. La mayoría de los países de la OCDE adopta un enfoque explícito de gobierno completo para la política regulatoria (véase la Gráfica 2).

Gráfica 2. Adopción de una política regulatoria explícita de gobierno completo en países de la OCDE



Nota: Basado en datos de 34 países y de la Comisión Europea. Como en 2005 Chile, Estonia, Israel y Eslovenia no eran miembros de la OCDE, no se incluyeron en la encuesta de ese año.

Fuente: Resultados de la 2014 *Regulatory Indicators Survey* (Encuesta de Indicadores Regulatorios de 2014), www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm.

Lograr un enfoque de gobierno completo para la política regulatoria no es una tarea fácil ni rápida. Muchos países de la OCDE se han empeñado en este esfuerzo durante varios años, y no hay ninguna receta que pueda trasladarse al contexto de otro país.

Varias leyes incorporan otros principios importantes para la reforma regulatoria. En los últimos años se introdujeron reformas en materia de transparencia, acceso a la información y participación pública que abonan a la rendición de cuentas desde el proceso normativo. Sin embargo, esto solo abarca el aspecto procedimental del proceso regulatorio. Chile aún no tiene una estrategia para integrar la reforma regulatoria como herramienta para lograr mejores resultados económicos y sociales.

El gobierno de Chile debe procurar la mejora regulatoria mediante la adopción de un instrumento de política de gobierno completo oficial, explícito, vinculante y consistente, con objetivos identificados y una estrategia de comunicación clara.

Este instrumento estratégico puede consistir en una ley o resolución del gobierno. Debe explicar detalladamente los elementos constitutivos de la gestión y gobernanza regulatorias. La materialización de esta política debe apoyarse en un órgano institucional de alto nivel para supervisar la implementación y coordinación de la mejora regulatoria en Chile. Debe darse a la institución principal un mandato para tomar decisiones, hacerlas cumplir y establecer objetivos claros. Deben proporcionarse al gobierno informes periódicos sobre el avance para lograr los objetivos de mejora regulatoria. Contar con este instrumento integral único también ayudaría a comunicar el apoyo político de alto nivel para la implementación del programa de política regulatoria en Chile.

Chile, uno de los países más estables y con resultados económicos más exitosos en América Latina, carece de una política regulatoria integral que contribuya a aprovechar los beneficios del crecimiento y desarrollo económico. La falta de un enfoque de “gobierno completo” para la calidad regulatoria contrasta con la relativamente buena calidad de las regulaciones que, según comparaciones internacionales, ha logrado Chile. La apertura y liberalización de la economía que tuvieron lugar hace varias décadas, un enfoque menos intervencionista hacia la regulación en sectores económicos fundamentales, e instituciones centrales estables y confiables pueden explicar esta aparente incoherencia.

A pesar de estas características positivas del modelo chileno, persisten algunos desafíos. Introducir procedimientos, principios, instituciones y herramientas para una regulación de alta calidad, que combinados generen mejores resultados en materia de política pública, ayudaría a impulsar la actividad económica, mejorar los beneficios netos de las intervenciones regulatorias en la sociedad chilena, y consolidar los esfuerzos actuales para abordar la regulación en una forma más organizada y coordinada. No basta tener solo elementos constitutivos de un sistema de gobernanza regulatoria, sino utilizarlos de manera que produzcan resultados óptimos. Aquí es donde Chile enfrenta desafíos importantes, pues el sistema actual no garantiza que las intervenciones regulatorias logren los mejores resultados posibles en el mediano y largo plazo.

La *Recomendación de 2012 del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria* (OCDE, 2012) recomienda a los países “comprometerse al más alto nivel político con una política explícita de gobierno completo en aras de la calidad regulatoria. Las política debe tener objetivos claros y marcos de aplicación para asegurar que, si la regulación se utiliza, los beneficios económicos, sociales y ambientales justifiquen los costos, se consideren los efectos distributivos y se maximicen los beneficios netos”.

El diseño de un enfoque de “gobierno completo” debe relacionarse con las características administrativas, jurídicas y políticas del sistema chileno. Podría ser necesario subir la categoría de la política regulatoria a una ley primaria, pues el actual enfoque jurídico no ofrece muchas alternativas. También puede ser necesario complementar este compromiso de alto nivel con directrices y normas claras, integradas en los instrumentos jurídicos actuales que luego puedan apoyar la implementación adecuada de una política de calidad regulatoria. Pero lo más importante es que se requerirán esfuerzos adicionales para crear y consolidar una cultura de “buenas prácticas regulatorias”, que realmente pueda aprovechar herramientas y procesos más organizados, transparentes y coordinados.

Procurar un enfoque de “gobierno completo” para la gobernanza regulatoria puede tomar tiempo y solo se lograría al introducir en forma gradual los elementos constitutivos:

- La elaboración de una política pública con principios y criterios claros, así como objetivos estratégicos;
- La estructura institucional requerida para implementarla, utilizando las instituciones existentes y generando las capacidades necesarias para las nuevas tareas, y;
- La selección de herramientas regulatorias que ayuden a lograr los principales objetivos establecidos.

Algunos elementos ya se encuentran en funcionamiento, por lo que sería posible empezar con la coordinación, reestructuración y perfeccionamiento de varios componentes existentes. Para hacerlo es necesario contar con apoyo político de alto nivel; además, debe decidirse quién estará a cargo del programa. Esto debe tomar en cuenta las prácticas actuales, pero también planear por adelantado y prever que el cambio requerido en la cultura administrativa podría necesitar un fuerte compromiso, liderazgo y decisiones claras para definir las funciones de supervisión que conllevan esas tareas. Por eso es indispensable manejar las expectativas para asegurar una intervención viable. Los cambios de esta naturaleza no ocurren de la noche a la mañana y requieren un compromiso constante, incluso de apoyo partidario.

El gobierno de Chile se beneficiaría al establecer una ruta que pudiera fijar prioridades. Por ejemplo, la necesidad de una definición clara de la política regulatoria y de los criterios que posteriormente se promoverán en toda la administración parece ser uno de los primeros pasos del proceso. Eso requiere encomendar a un organismo las responsabilidades necesarias para implementar esos principios y criterios. La selección de esa institución debe basarse, entre otras cuestiones, en definir quién es el más indicado en la estructura institucional actual de Chile para tomar las riendas de esas tareas, quién tiene la capacidad para movilizar a los reguladores y dónde pueden ampliarse las capacidades con más rapidez. Esto debe considerar que en la actualidad varias instituciones tienen responsabilidades relacionadas con la gestión regulatoria y, en más de un caso, algunas de esas tareas no pueden desaparecer, sino que deben reforzarse y concentrarse paulatinamente en un organismo único responsable de eso.

Además, la selección de las herramientas es de gran importancia, pues esto indicará cómo se lograrán las prioridades. Aportar más evidencia a la toma de decisiones debe ser una de esas prioridades; por lo tanto, utilizar la Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR) parece indispensable. La simplificación de las regulaciones también debe ser una prioridad absoluta de los trabajos, y las prácticas actuales ya ofrecen un buen punto de partida para participar en análisis más exhaustivos de las regulaciones y los procedimientos existentes. Aumentar la transparencia del proceso regulatorio, es decir, mejorar los mecanismos de consulta, también debe promoverse como parte del primer conjunto de herramientas en las que es necesario centrarse.

La política regulatoria debe consolidarse aún más en el marco de reformas económicas más amplias promovidas por el gobierno de Chile. La política regulatoria debe considerarse como parte integral de todo el programa para conectar las estrategias de productividad, innovación y crecimiento. La política regulatoria debe ayudar a establecer marcos regulatorios claros, así como procedimientos administrativos transparentes y herramientas para una mejor evaluación de las políticas públicas. La política regulatoria debe ser ante todo un mecanismo para producir mejores resultados regulatorios que contribuyan a estimular la actividad económica, la innovación, la competencia y la cohesión social.

Chile necesita introducir medidas específicas que ayuden a perfeccionar su sistema regulatorio. Integrar una política regulatoria capaz de ayudar al gobierno a mejorar la selección de instrumentos, asegurar que las intervenciones regulatorias se evalúen de manera adecuada y lograr resultados de las políticas y la regulación es decisivo para el futuro desarrollo económico del país.

La conexión entre la productividad y la reforma regulatoria ha sido fundamental en algunos países de la OCDE, como Australia, al demostrarse que mejorar los sistemas regulatorios tiene un efecto claro en el crecimiento y el desarrollo. La creación de una Comisión Nacional de Productividad en Chile puede utilizarse como un punto de partida para identificar prioridades y estructurar un programa más explícito en torno a esta, donde la política regulatoria debe encontrar su lugar. Como lo demuestra el caso de Australia, el modelo allí facilitó que se asesore al gobierno de ese país sobre diversos temas económicos, sociales y ambientales que afectan el bienestar de los australianos. La Comisión de Productividad de Australia desempeña un papel importante al asesorar al gobierno sobre los efectos de las regulaciones existentes al proporcionar análisis *ex post* de la eficacia de las políticas y programas regulatorios. Tiene una función institucional establecida que ha sido eficaz al separar el proceso de evaluación de las políticas públicas del proceso político. Varios factores contribuyen a esto. Tiene independencia estatutaria y una función permanente aceptada por todos los partidos políticos importantes. La realización de los estudios se emprende de manera transparente con un análisis de bienestar general que considera diversos factores de política pública y los efectos sobre la economía en general. Sus procesos de análisis aseguran que recibe información de múltiples actores, pero proporciona solo una voz en el debate de política pública sin desplazar a otros.

La Comisión Nacional de Productividad de Chile podría ayudar a establecer un programa para la reforma regulatoria y definir áreas prioritarias, que luego ayudarían a identificar las herramientas necesarias, las capacidades técnicas y los acuerdos institucionales para su implementación.

Capacidades institucionales para una regulación de calidad

En la administración del Estado chileno hay varias instituciones que desempeñan un papel relevante en la redacción y aplicación de las regulaciones. El Ejecutivo tiene un papel predominante en el sistema, pero también tiene una función concurrente en la redacción de leyes con el Legislativo. El presidente tiene un papel destacado en el proceso legislativo porque la mayoría de los anteproyectos de ley que se examinan en el Congreso se originan en el Ejecutivo. El Presidente de la República es apoyado por los ministerios, que son las principales instituciones que colaboran con él en la administración y funcionamiento de los sectores de política pública.

Al igual que en otros países de América Latina, las funciones de regulación y supervisión se dividen en sectores regulatorios específicos. Los ministerios tienen amplia potestad regulatoria que a veces comparten con otras instituciones, como las comisiones; pero la mayoría de ellas están subordinadas a la rectoría ministerial. En algunos sectores específicos, las regulaciones son controladas y supervisadas por las superintendencias. El grado de autonomía y desconcentración varía entre los reguladores y las superintendencias, pero no hay prácticas ni acuerdos en comparación con los de los reguladores independientes en otros países de la OCDE.

Tres ministerios desempeñan funciones clave en el proceso de creación de regulación. El Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) es responsable de la revisión jurídica y técnica de los Decretos Supremos, así como de su coherencia. Participa en la preparación de la agenda jurídica del gobierno y en la revisión y análisis de los anteproyectos de ley, así como en la coordinación de la agenda nacional dentro del gobierno y en la promoción de iniciativas de gobierno electrónico. El Ministerio de Hacienda tiene la responsabilidad, entre otras, de acceder a los posibles efectos fiscales de los decretos antes de que los firme y ratifique el Ministro de Hacienda, para

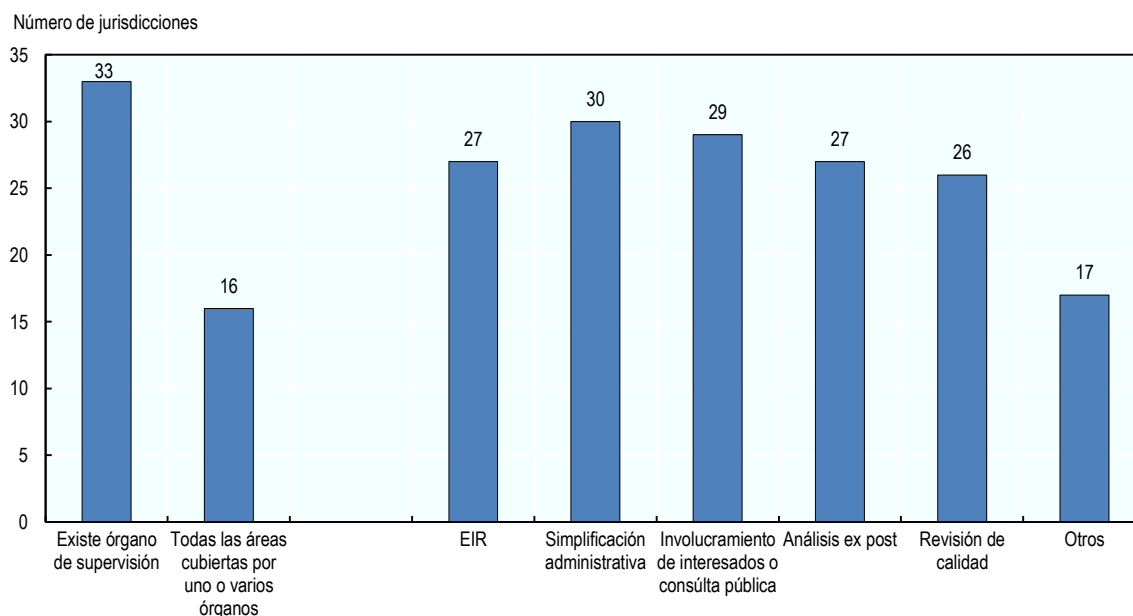
asegurar el control y ejecución del presupuesto nacional. Además, el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo es el encargado de promover la competitividad y modernización de la estructura productiva del país, la iniciativa privada y el funcionamiento eficiente de los mercados. La Contraloría General de la República es responsable de tratar la constitucionalidad y legalidad de los decretos supremos, y de las resoluciones de los jefes de servicio. Prepara una toma de razón, un control de legalidad *ex ante*, profundamente integrado en el Estado de derecho chileno. La toma de razón se considera un control importante para la preservación de la ley y el orden que se asocia a la legitimidad de la acción administrativa y la confianza en el gobierno.

La Cámara de Diputados y el Senado son los órganos legislativos responsables de aprobar las leyes. En 2012, la Cámara de Diputados creó el Departamento de Evaluación de la Ley que lleva a cabo revisiones *ex post* de leyes seleccionadas. El poder Judicial también tiene una función relevante en cuanto a la calidad regulatoria en Chile. La revisión judicial de las regulaciones es parte del principio de control jurisdiccional que se ejerce en distintas formas, pero hasta ahora muy pocas regulaciones se han impugnado exitosamente. Puede entablarse proceso ante varios tribunales para impugnar decisiones regulatorias.

El gobierno de Chile debe establecer un órgano de supervisión a cargo de la política regulatoria, ubicado en el centro del gobierno. Esta unidad puede aprovechar el trabajo actual de la División Jurídica y de las Divisiones de Coordinación Interministerial dentro de la SEGPRES. La unidad debe garantizar un enfoque coordinado y compatible para el diseño e implementación de leyes y regulaciones en todo el espacio jurisdiccional de Chile. Debe apoyar a todos los ministerios del gobierno mediante capacitación y metodologías, que incluyen herramientas de gestión regulatoria, como la Evaluación de Impacto Regulatorio, medición y reducción de la carga administrativa. Esta unidad requerirá personal especializado para cumplir con su mandato. El currículum del personal debe incluir experiencia en derecho, economía, ciencias sociales y gestión pública.

Una de las principales vulnerabilidades de la estructura institucional de Chile para la reforma regulatoria es la falta de un órgano de supervisión regulatoria. La experiencia internacional demuestra que la reforma regulatoria debe ser dirigida por una institución específica, ubicada en el centro del gobierno, con responsabilidades claras. Es indispensable contar con un órgano de supervisión de la calidad de la regulación para asegurar que la política regulatoria se promueva e implemente con un enfoque de gobierno completo. El desafío de gobernanza —la capacidad del órgano de supervisión para coordinar de manera eficaz la implementación de la política regulatoria en todo el gobierno— debe ser uno de los principales factores para decidir qué institución puede desempeñar este papel. Treinta y tres países de la OCDE informan que han creado algún tipo de órgano de supervisión normativa que realiza distinta funciones (véase la Gráfica 3).

Gráfica 3. Áreas de responsabilidad de los órganos de supervisión



Nota: Basado en datos de 34 países y de la Comisión Europea.

Fuente: Resultados de la 2014 Regulatory Indicators Survey (Encuesta de Indicadores Regulatorios de 2014), www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm.

Al considerar varias opciones para el modelo institucional que ha de adoptarse, el gobierno de Chile debe tomar en cuenta algunas cuestiones. En primer lugar, el hecho de que varias instituciones ya realizan algunas de esas funciones, pero sin un mandato claro ni capacidades para encargarse de promover la calidad y la reforma regulatoria. Por ejemplo, SEGPRES se beneficia de su posición en el centro del gobierno y de su función de coordinación, la Dirección de Presupuestos (DIPRES) está en un ministerio con experiencia técnica de alto nivel, y el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo tiene una circunscripción relacionada con la iniciativa empresarial que, en forma natural, sería parte de un programa de reforma regulatoria. Pero promover la calidad regulatoria dentro de la administración del Estado requiere más que solo un mandato claro. Es cuestión de tener participación política y compromiso, así como una capacidad clara para movilizar a distintas instituciones y partes interesadas en una estrategia común.

En segundo lugar, en Chile existe la necesidad de establecer una institución de este tipo en un contexto jurídico, administrativo y político, en el cual se requiere considerable apoyo político para asegurar que las instituciones de la administración del Estado con potestad reguladora y supervisora participen en la promoción de mejores prácticas de regulación y del uso de distintas herramientas regulatorias para mejorar el desempeño. En los sistemas presidenciales, el apoyo y participación del Ejecutivo han sido esenciales para introducir, implementar y mantener la reforma regulatoria. Los acuerdos institucionales que utilizan un enfoque vertical y un mecanismo eficaz de control de calidad, como en los casos de México y Estados Unidos de América, han demostrado ser experiencias exitosas de la OCDE. En Chile, la introducción de nuevas prácticas, procedimientos y herramientas debe acompañarse del firme compromiso para lograr un cambio cultural de mediano y largo plazo; eso requiere un fuerte apoyo político para el programa de reforma regulatoria en forma ininterrumpida.

En tercer lugar, un órgano de supervisión debe tener responsabilidades claras y encabezar un programa de reforma regulatoria a nivel central. Todo diseño institucional requeriría la asignación de responsabilidades para realizar las principales funciones: coordinación, defensa, cuestionamiento y facilitación, que incluyen las siguientes tareas:

- *Coordinación.* Un órgano de supervisión normativa debe coordinar los trabajos para la reforma regulatoria dentro de toda la administración. Debe ser responsable de establecer las normas mediante las cuales los reguladores deben operar, basadas en un programa acordado de calidad regulatoria. También debe ayudar a evitar la duplicación de funciones y responsabilidades, y asegurar que existan mecanismos de coordinación para que los reguladores logren una coherencia regulatoria.
- *Defensa.* El órgano de supervisión debe promover la reforma regulatoria como un proceso continuo para asegurar la mejora de la regulación, y que los reguladores cumplan con las normas requeridas. Debe participar en la difusión de las buenas prácticas dentro de la administración. Debe recurrir a partes interesadas ajenas a la administración para tener partidarios de la reforma también fuera de la administración.
- *Cuestionamiento.* El órgano de supervisión debe cuestionar la calidad de las regulaciones mediante evaluación de impacto. Eso significa que una vez que alguna institución determinada redacta una evaluación de impacto, el órgano de supervisión debe poder recibirla y hacer comentarios y sugerencias sobre la calidad del análisis y del proceso mediante el cual la produjo el regulador. Un órgano de supervisión fuerte podría tener potestad para rechazar una evaluación de impacto que no cumpla con las normas acordadas y solicitar al regulador que la modifique; y,
- *Facilitación.* El órgano de supervisión debe propiciar iniciativas de reforma regulatoria entre los reguladores mediante capacitación, actividades para crear conciencia y fortalecimiento de la capacidad. La principal tarea es lograr un cambio cultural dentro de la administración.

Esas funciones deben introducirse paulatinamente, ya que por el momento no existen, y ampliarse solo cuando el sistema sea capaz de asimilarlas y ponerlas en práctica de manera adecuada. En el contexto actual, SEGPRES parece estar en condiciones de dirigir los trabajos de reforma regulatoria, pues es el coordinador natural de las políticas gubernamentales, para que haya coherencia en las intervenciones del gobierno y para la modernización de la administración pública. Sin embargo, para realizar esa función se deben crear las capacidades enunciadas para la reforma regulatoria. Se podría prever apoyo de otras instituciones, como el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, puesto que ya desempeñan funciones relacionadas con la reforma regulatoria.

Algunas prácticas y responsabilidades actuales podrían ser el punto de partida para este proceso. Por ejemplo, SEGPRES ya hace la revisión jurídica de los principales anteproyectos de ley y regulaciones (solo reglamentos) elaborados por el Ejecutivo, lo que asegura la coherencia regulatoria y la legalidad. Consolidar la revisión jurídica podría ser una medida inicial en la que se diseñen e introduzcan normas, directrices y herramientas claras, lo que mejora los criterios con los cuales se evalúe la regulación. Luego, la reforma regulatoria, y en especial el uso de herramientas, como la Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR) requiere que se incluya la evaluación económica de la regulación; es decir, entender si en la intervención regulatoria hay pruebas sólidas de que los beneficios son mayores que los costos. No cabe duda de que esta capacidad y enfoque faltan en el

centro del gobierno, en la actualidad. Por lo tanto, se necesitan capacidades adicionales para sacar adelante esta responsabilidad. Deben promoverse los actuales trabajos de evaluación *ex ante*, pero también deben mejorarse al nivel de hacer obligatorio la EIR en toda la administración.

Además, SEGPRES coordina los trabajos de gobierno digital y simplificación de procedimientos y trámites dentro de la administración del Estado, mientras que el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo es responsable de este rubro en relación con las empresas. Es necesario perfeccionar estas políticas en aras de un programa integral de simplificación administrativa para asegurar que se promueva la calidad regulatoria en toda la administración. Entre las diferentes tareas que se requieren para poner en marcha un programa de simplificación están las siguientes: revisiones del actual acervo regulatorio, identificación de las regulaciones y procedimientos más engorrosos, medición de los costos administrativos impuestos por las normas a empresas y ciudadanos, simplificación jurídica más amplia y uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para apoyar que el programa de simplificación se lleve a cabo.

Por consiguiente, el desafío de gobernanza —la capacidad del órgano de supervisión para coordinar de manera eficaz la implementación de la política regulatoria en todo el gobierno— debe ser uno de los principales factores para decidir qué institución puede desempeñar este papel. Es necesario que el actual sistema chileno asigne cuidadosamente responsabilidades claras y que introduzca los cambios jurídicos e incentivos necesarios para asegurar que los reguladores empiecen a cambiar sus prácticas regulatorias.

Un órgano consultivo en el más alto nivel político podría ayudar al gobierno de Chile a promover y propugnar por la reforma regulatoria. Ese órgano debe involucrar a los principales ministros y viceministros, o a ambos, a un amplio conjunto de partes interesadas para identificar y acordar prioridades fundamentales, analizar el progreso y tomar las medidas correctivas que sean necesarias para avanzar en la implementación de las reformas regulatorias clave. Por ejemplo, el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo podría fungir como Secretaría para una plataforma de ese tipo, y trabajar estrechamente con el órgano de defensa para asegurar que las enmiendas jurídicas y regulatorias se propongan después de un análisis racional de las limitaciones regulatorias que enfrenta la comunidad empresarial.

La calidad regulatoria es un proceso constante que requiere promoción en los niveles más altos del gobierno. Muchos países de la OCDE cuentan con órganos consultivos para la reforma regulatoria para configurar un programa nacional de calidad regulatoria. Esas instituciones contribuyen a poner el tema de la gobernanza y la reforma regulatoria en la agenda política, y a interactuar con partes interesadas que de otro modo no tendrían los canales adecuados para expresar sus opiniones y apoyar el proceso de reforma. En ese tipo de órganos consultivos, los equipos multidisciplinarios son importantes, sobre todo cuando los países están en las etapas iniciales del proceso de reforma y necesitan un panorama más amplio para ubicar las principales prioridades.

Chile tiene una tradición de establecer comisiones presidenciales para tratar temas específicos de interés nacional, y que normalmente aportan información y pruebas sobre las formas de proceder para las reformas. Ayudan al gobierno a implementar los programas de reforma y contribuyen a legitimar y dar transparencia a ese proceso. La posibilidad de establecer esa comisión, o un mecanismo similar, para apoyar la configuración del programa de reforma regulatoria sería un paso adecuado para interactuar con diferentes partes interesadas e identificar a expertos de alto nivel que puedan contribuir al diseño y ejecución de un programa de ese tipo para la reforma regulatoria.

En particular, ese órgano consultivo podría ayudar a identificar las principales limitaciones en los sectores regulatorios. Por ejemplo, ese mecanismo podría tener representación de distintas partes interesadas, como miembros del sector privado, para ayudar a identificar importantes cuellos de botella regulatorios que deberían atacarse para hacer mercados más competitivos y eficientes. Por ejemplo, el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo podría ser la Secretaría para una plataforma de ese tipo, y trabajar estrechamente con este órgano para asegurar que las enmiendas jurídicas y regulatorias se propongan después de un análisis de las limitaciones normativas que enfrenta la comunidad empresarial.

Sería importante darle a este mecanismo una función permanente en lugar de una vida limitada. Esto garantizará la continuidad de su trabajo y le dará una perspectiva de largo plazo, indispensable para participar en el proceso de reforma de mediano y largo plazos. También debe tener apoyo de una secretaría técnica que pudiera proporcionar información analítica para su trabajo al ayudar a los integrantes del mecanismo a identificar de manera adecuada las áreas fundamentales en las que el gobierno debe concentrar sus esfuerzos para mejoras ulteriores.

El gobierno de Chile necesita crear capacidades institucionales para la reforma regulatoria. Al órgano de supervisión se le debe encomendar la tarea de redactar los principales documentos rectores, como manuales, listas de verificación, folletos, etc., para ayudar a que los reguladores se familiaricen con el uso de las herramientas y los procedimientos de la gestión regulatoria. Los talleres, cursos, seminarios y la capacitación serán mecanismos importantes para que los reguladores aprendan y compartan experiencias. El objetivo de largo plazo sería crear pequeñas oficinas especializadas dentro de las instituciones que crean regulaciones que se encarguen de promover la calidad regulatoria.

Las capacidades son indispensables para la reforma regulatoria. Todo programa cuyo propósito sea mejorar la calidad de la regulación necesita crear capacidades internas y externas para gestionar el proceso y asegurarse de que la aplicación de las herramientas seleccionadas sea exitosa y viable a lo largo del tiempo. Como Chile está empezando este análisis, será importante definir cuidadosamente las mejores formas de crear capacidades en este campo.

Cualquier programa de reforma regulatoria tiene que apoyarse en la formación de capacidades entre los reguladores. Chile tiene una administración pública bien estructurada con capacidades técnicas de alto nivel en varios campos de política pública. Algunos órganos reguladores son reconocidos por su experiencia. Los talleres, cursos, seminarios y la capacitación son mecanismos importantes para que los reguladores aprendan y compartan experiencias. La elaboración de documentos rectores, como manuales, listas de verificación, folletos, etc., es otra forma de intercambiar información y de ayudar a los reguladores a familiarizarse con el uso de las herramientas y procedimientos. Al órgano de supervisión se le debe encomendar la tarea de capacitar y orientar en el uso de las herramientas y estrategias regulatorias para mejorar los resultados de la regulación, además de crear sus propias capacidades para cumplir con ese cometido.

También pueden crearse capacidades dentro de la administración al interactuar con los reguladores. Algunos países, como Reino Unido, crearon oficinas especializadas dentro de las instituciones exclusivamente responsables de promover la calidad regulatoria y el uso de herramientas específicas. Eso generó la creación de una red de expertos que difunden buenas prácticas regulatorias y ayudan comprometiéndose con el uso de herramientas de manera sistemática. Es indispensable ampliar la cultura de procurar buenas prácticas dentro de la administración para mantener la reforma en el futuro.

Del mismo modo, debe crearse capacidad institucional con las partes interesadas externas, como el sector privado, las asociaciones de consumidores, el ámbito académico, etc., al crear y adoptar con las partes interesadas una cultura que promueva las buenas prácticas regulatorias para apoyar el programa de reforma regulatoria del gobierno. Las partes interesadas deben desempeñar un papel importante en el uso de las herramientas regulatorias, como la consulta pública, la EIR o la simplificación de los procedimientos administrativos.

Las instituciones reguladoras en Chile necesitan diseños de gobernanza más responsables y autónomos para hacer cumplir las carteras de regulación, garantizar la eficiencia y entregar mejores resultados regulatorios. Chile puede beneficiarse de revisar la estructura de gobernanza de sus instituciones reguladoras para que sean más responsables, y protegerlas contra cambios políticos importantes o interferencias del gobierno.

Se necesitan reguladores eficientes y eficaces, con buenas prácticas de gobernanza y de gestión regulatoria para administrar y hacer cumplir las regulaciones. Los países de la OCDE han observado (OCDE, 2014) que hay margen para mejorar la gobernanza de los reguladores como parte de iniciativas más amplias para mejorar los resultados regulatorios: acuerdos de gobernanza adecuados para que los reguladores apoyen mejoras en las prácticas regulatorias a lo largo del tiempo y fortalezcan la legitimidad de la regulación. La diversidad de organismos reguladores de los países de la OCDE y en todo el mundo concuerda en gran medida con las condiciones jurídicas, administrativas, políticas y económicas de cada país. El actual marco institucional de Chile no les ofrece la posibilidad de actuar a prudente distancia del poder ministerial y Ejecutivo, como sucede en otros países de la OCDE. En Chile, al igual que en otros países de América Latina, como Colombia, los órganos reguladores se caracterizan por un fuerte poder ministerial dentro de la administración presidencial. Los diseños de gobernanza de los órganos reguladores responden a esa lógica, y la forma en que se estructura la autonomía, la rendición de cuentas y la transparencia debe entenderse dentro de esa perspectiva institucional.

Podrían cuestionarse varios temas relacionados con la gobernanza de los órganos reguladores, y se requiere más evidencia para sacar conclusiones en ese sentido. Por ejemplo, aunque en Chile la mayoría de los titulares de esas instituciones se selecciona mediante un proceso competitivo, el Presidente los designa y los destituye. Eso indica claramente su dependencia del poder Ejecutivo, aunque el grado de autonomía que se les otorga podría ayudar a evitar una interferencia política fuerte. Sin embargo, esta situación no prevé sacar adelante algunos principios, ya que la línea entre el diseño de políticas, la decisión regulatoria y la capacidad de las sanciones a veces no está claramente establecida.

Chile puede beneficiarse de revisar la estructura de gobernanza de las instituciones reguladoras para que sean más responsables, y protegerlas contra cambios políticos importantes o interferencias del gobierno. La “desconcentración” dada a los reguladores podría beneficiarse de más “autonomía” e incluso “independencia”, sobre todo en sectores en que el Estado tiene intereses; y los reguladores también deben promover condiciones justas e iguales para todos los participantes. Podría pensarse en mayor autonomía en los casos en que las instituciones necesiten ser autónomas o independientes para mantener la confianza pública, y en especial cuando sus decisiones tengan efectos importantes sobre las partes sujetas a la regulación y sea necesario proteger la imparcialidad del organismo.

Además, sería importante fortalecer su estructura de gobernanza al mejorar la forma en que se dirigen. En muchos países de la OCDE, las instituciones reguladoras no son dirigidas solo por un director o presidente, sino por un consejo de administración que podría garantizar imparcialidad y tienen mandatos escalonados que no siempre coinciden con el presidencial, lo que fortalece su

independencia al separar el periodo de mandato de los reguladores del periodo de mandato del gobierno. El proceso de selección y nombramiento de los distintos consejeros no es solo una tarea para el Ejecutivo, sino que también podría intervenir el Legislativo; pues el parlamento o senado participa en el proceso de selección y designación. A fin de reducir al mínimo la interferencia política de la supervisión ejecutiva o ministerial, los miembros de los órganos reguladores deben cumplir con directrices y políticas de conflicto de interés claras y estrictas.¹

La rendición de cuentas también podría reforzarse al incluir buenas prácticas regulatorias y herramientas regulatorias que contribuirían a mejorar los procesos de consulta, la transparencia en la toma de decisiones y la forma en que se comuniquen con el público. La falta de una política de calidad regulatoria de ese tipo afecta negativamente los procesos de toma de decisiones al reducir la posibilidad de hacer intervenciones más eficientes y dirigidas a resultados. Al formar parte del mismo sistema regulatorio, debe alentarse a las instituciones reguladoras y a las superintendencias a que participen activamente en la promoción de principios para la calidad regulatoria.

Debe otorgarse mayor autonomía a las superintendencias para mejorar el cumplimiento de las regulaciones. Podrían mejorarse los diseños de gobernanza de las superintendencias al asegurar que la independencia de la intervención ministerial mientras que al mismo tiempo se establezcan disciplinas de mayor rendición de cuentas. Los Principios de Mejores Prácticas de la OCDE sobre la Gobernanza de los Reguladores ofrecen orientación en este sentido.

Las superintendencias en Chile desempeñan una función importante en la implementación y preparación de regulación. Se les considera organismos muy especializados con buenos recursos humanos y financieros para realizar sus tareas, que se relacionan con sectores económicos regulados y prestan servicios sociales. En la mayoría de los casos, las superintendencias tienen el mandato de obedecer y garantizar el cumplimiento con la regulación, que se estipula en las leyes que las crearon. Realizan esas tareas principalmente mediante potestades de sanción. En otros casos, también tienen algunas funciones regulatorias que comparten con el ministerio correspondiente que encabeza el sector en el que operan. Esas funciones regulatorias no son siempre precisas y en ocasiones las responsabilidades regulatorias cubren innumerables temas que podrían traslaparse con otras instituciones o ampliarse a facultades que no se describen en forma detallada en la ley que les dio origen.

Las superintendencias tienen autonomía y personalidad jurídica, pero están vinculadas con el ministerio que encabeza el sector económico en el que actúan, lo que reduce su autonomía (por no decir que no son totalmente independientes). Se les considera órganos administrativos desconcentrados y por lo tanto están sujetos a preceptos constitucionales como legalidad, respeto de los derechos fundamentales, separación de poderes, etc. No están sujetas a la “toma de razón” hecha por la Contraloría General, mediante la cual sus actos jurídicos deben supeditarse a escrutinio en su legalidad, ya que publican resoluciones o circulares que se consideran normas generales obligatorias. Sin embargo, estos tipos de normas pueden apelarse en los tribunales de justicia.

Las superintendencias tienen la prerrogativa de interpretar la ley, lo que les otorga amplias facultades de interpretación sobre cómo aplicar la ley sectorial que rige su sector económico o servicio prestado. En el caso específico de garantizar el cumplimiento de la ley, esto les da amplias facultades de inspección que, en varias ocasiones, han sido objeto de apelación por parte de

1. Véase, por ejemplo, la Política de Conflicto de Interés del regulador independiente y la autoridad de competencia para las industrias de comunicaciones de Reino Unido (OFCOM), www.ofcom.org.uk/about/policies-and-guidelines/policy-on-conflicts-of-interest/.

entidades reguladas. Aunque varias resoluciones judiciales encuentren que las facultades de inspección de las superintendencias son legítimas y constitucionales; sus atribuciones y la forma en que las utilizan podrían considerarse excesivas e injustas, lo que plantea dudas sobre la constitucionalidad de sus actividades.

Podrían mejorarse los diseños de gobernanza de las superintendencias al otorgarles mayor autonomía y garantizar esa independencia de la intervención ministerial. Algunos de los posibles cambios que podrían promoverse son los siguientes. Primero, en vez de tener un solo titular de la institución (superintendente), podría crearse un consejo para romper el vínculo directo con la orientación y dependencia ministerial. Segundo, deben introducirse procedimientos específicos para designar y destituir a los consejeros. Tercero, la selección de superintendentes debe ser parte de un proceso transparente en el que otras instituciones —como el Legislativo— puedan participar, apoyar y aprobar las designaciones presidenciales. Cuarto, los nombramientos de superintendentes podrían escalonarse de manera que no exista dependencia política del Ejecutivo, que el periodo de los mandatos no coincida con el mandato presidencial, y que haya continuidad al ejecutar el cumplimiento de la regulación.

Además, las superintendencias deben ser más transparentes tanto en sus procedimientos como en sus resultados. Para ganarse la confianza de las entidades reguladas es necesario lo siguiente: más información para las entidades reguladas sobre cómo se toman las decisiones, sobre qué sanciones se aplican y con qué criterios, los resultados de su función de supervisión, información sobre cómo realizan los procedimientos administrativos, sobre los procedimientos de consulta pública cuando se trata de introducir regulación, etc. También es indispensable pasar de una actitud sancionadora a una más educativa que podría reducir los costos para la sociedad y las empresas en cuanto a su cumplimiento.

Deben fortalecerse los mecanismos de coordinación entre las instituciones reguladoras para mejorar todas las etapas del proceso regulatorio. En vista de la naturaleza centralizada de la administración chilena, es necesario ejercer más recursos para que los ministerios trabajen juntos y asegurar que las decisiones regulatorias se analicen y se hagan cumplir de manera adecuada. Para mejorar la calidad de las regulaciones es indispensable la participación temprana y organizada de las superintendencias en el proceso regulatorio, sobre todo en los sectores donde tienen la función exclusiva de supervisión y control. Para el sistema regulatorio como coordinación interministerial total se requerirá la introducción de algunos incentivos y sanciones.

Chile tiene separación de funciones entre las instituciones que participan en el proceso regulatoria, que no están tan claramente estipuladas como en otros países, como Colombia. En general, los ministerios y otros tipos de organismos, como las comisiones, son responsables de la formulación de políticas y regulaciones, mientras que las superintendencias se encargan de la supervisión y el control de dicha regulación. Este no es el caso en todos los sectores regulados, como se ha mencionado, pero en algunas áreas la estructura institucional considera la existencia de distintos actores responsables de partes específicas del proceso regulatorio.

Esta separación de funciones requiere mecanismos con mayor coordinación y buenos canales de comunicación entre todas las instituciones. Las instituciones deben hablar entre sí cuando se trate de diseñar, implementar y supervisar la regulación, ya que de lo contrario el flujo de información podría reducirse y limitarse gravemente. La coordinación interministerial parece ser una limitación grave en Chile, desde el diseño hasta la implementación de la regulación, pues deben participar

diferentes funcionarios institucionales en el proceso sin los procedimientos formales existentes que puedan asegurar que se lleven a cabo suficientes deliberaciones en las etapas preliminares del proceso regulatorio. En vista de la naturaleza centralizada de la administración chilena, es necesario ejercer más recursos para que los ministerios trabajen juntos y asegurar que las decisiones regulatorias se analicen y se hagan cumplir de manera adecuada. Algunos países de la OCDE tienen diseños institucionales específicos que apoyan la coordinación interministerial, no solo por medio de reuniones periódicas del gabinete y de análisis técnicos sobre temas específicos pertinentes guiados por el centro del gobierno (despacho presidencial o la oficina del primer ministro), sino también de mecanismos de coordinación intersectorial para asegurar que las instituciones competentes discutan y participen en el proceso de toma de decisiones. Más importante, parece haber una mayor necesidad de coordinación técnica para asegurar que las soluciones se respalden en discusiones coordinadas.

Para el proceso regulatorio en sí, la falta de herramientas formales para mejorar la calidad de las regulaciones, como la EIR o la consulta interna, es un desafío para asegurar que todas las instituciones tengan la misma visión, información y datos para tomar las decisiones correctas, y evitar superposiciones e inconsistencias. Con el fin de mejorar también la calidad de las regulaciones es indispensable la participación temprana y organizada de las superintendencias en el proceso regulatorio, sobre todo en los sectores donde tienen la función exclusiva de supervisión y control. Debido a sus funciones, las superintendencias también tienen información valiosa que debe utilizarse al preparar intervenciones futuras. Deben generarse información y datos de calidad en tiempo real sobre las novedades en cualquier sector dado, de manera que se identifiquen las primeras advertencias y se solucionen los problemas que pudieran requerir una respuesta regulatoria.

Para el sistema regulatorio en su conjunto, la coordinación interministerial requeriría la introducción de algunos incentivos y sanciones. Los incentivos podrían variar, pero algunos países de la OCDE confían en los financieros para garantizar que la forma en que se ejerce el presupuesto se relacione con mejores indicadores de desempeño de los reguladores. En la actualidad, la asignación del presupuesto en Chile la impulsa principalmente el desempeño mediante el “sistema de evaluación y control de la gestión”, que podría utilizarse para establecer las bases de un mejor desempeño regulatorio. Por ejemplo, la asignación de recursos en el presupuesto generalmente se relaciona con las prioridades del gobierno, donde podrían incluirse cuestiones regulatorias (productos y resultados). Además, algunas sanciones también podrían preverse como las prácticas de “nombrar y avergonzar”, en las que quienes tienen resultados deficientes suelen desalentarse al hacerse público su limitado desempeño. La introducción de determinadas herramientas, como la EIR, podría ayudar en ese sentido, ya que quienes preparen y utilicen la herramienta podrían mostrarse como ejemplo de buenas prácticas dentro de la administración, mientras que los de resultados deficientes se presentarían en el polo opuesto.

***Capacidades administrativas de Chile para formular nuevas regulaciones:
mejor transparencia a través de mecanismos de consulta y comunicación***

Chile ha progresado al formular regulaciones más accesibles para ciudadanos y empresas, y al comunicar las regulaciones y los trámites existentes. Varias iniciativas se centran en hacer que el marco jurídico sea comprensible para los ciudadanos, pero hasta ahora no existen normas ni prácticas claras sobre el uso de un “lenguaje sencillo” en la redacción de las leyes y la regulación. La introducción del principio de acceso a la información también otorga a los ciudadanos la posibilidad de solicitar información, lo que contribuye a aumentar la transparencia del sistema regulatorio.

En cuanto a las prácticas de consulta, Chile va a la zaga de la mayoría de los países de la OCDE en garantizar que el público pueda participar de manera sistemática en el proceso regulatorio. Las prácticas de consulta varían entre los reguladores. En algunos campos, como en el del medio ambiente, las prácticas han mejorado con el tiempo, pero “la notificación pública y el comentario” no son obligatorios para redactar anteproyectos de regulaciones, aparte de muy pocas excepciones, lo que reduce la posibilidad de que los interesados tengan plazos fijos para hacer comentarios formalmente a los anteproyectos de regulaciones.

Chile no tiene directrices ni normas para la formulación de nuevas regulaciones. Tiene algunos tipos de controles jurídicos, sobre todo por la función que desempeña el SEGPRES al final de la redacción de los anteproyectos de ley, pero principalmente sobre las versiones preliminares de leyes y decretos, y el proceso de toma de razón que realiza la Contraloría General de la República.

El país tampoco utiliza de manera sistemática las Evaluaciones de Impacto Regulatorio (EIR), lo que puede reducir la eficacia y eficiencia de las regulaciones. Se han hecho esfuerzos para introducir algún tipo de evaluaciones de impacto *ex ante*, pero queda mucho por hacer para que se convierta en una práctica habitual entre los reguladores. Por ejemplo, el Ministerio del Medio Ambiente prepara un Análisis General de Impacto Ambiental Económico y Social (AGIES) antes de redactar las normas ambientales. También se realizan análisis *ex ante* para las normas ambientales y los planes de descontaminación. El Ministerio de Economía, Fomento y Turismo creó el *Estatuto PyME*, para evaluar los efectos económicos sobre las pequeñas y medianas empresas durante la redacción de las regulaciones, pero la falta de un mecanismo de control adecuado ha significado que los reguladores no siempre apliquen dicho estatuto conforme a las necesidades del sector.

Por lo tanto, la creación de nuevas regulaciones no se impone por la necesidad de explicar la razón de ser de la intervención regulatoria, en cuanto a impactos económicos y sociales, ni de asegurar que los beneficios sean mayores que los costos de una posible regulación. Por lo tanto, Chile se está rezagando respecto de los países de la OCDE en el uso de herramientas para la toma de decisiones basadas en evidencia, y en la evaluación de distintas opciones y alternativas para solucionar los problemas de regulación.

El gobierno de Chile debe crear normas y directrices obligatorias para mejorar la redacción de las leyes y regulaciones en toda la administración del Estado. El establecimiento de normas de calidad y la utilización de directrices para la elaboración de proyectos de ley y anteproyectos de regulaciones deben incluir planeación prospectiva, redacción en lenguaje sencillo, disciplinas de transparencia y rendición de cuentas, así como la elaboración de la evaluación de impacto regulatorio. Estas normas ayudarían a las oficinas de políticas públicas y a los reguladores a preparar sus intervenciones regulatorias en forma más sistemática, así como a facilitar una cultura que promueva la calidad regulatoria.

Con el tiempo, varios países de la OCDE han introducido procedimientos regulatorios claros basados en normas de transparencia y rendición de cuentas, lo que ayuda a las entidades reguladas a entender mejor el proceso regulatorio, así como a preparar y aplicar una regulación sustentada en conceptos y criterios fundamentales. Las normas y directrices también deben ofrecer la posibilidad de que el público tenga un acceso más fácil a las regulaciones y participe en forma más activa en el proceso de creación de regulaciones.

Chile carece de normas y directrices obligatorias para redactar e implementar las regulaciones. Los instrumentos jurídicos actuales que enmarcan el proceso legislativo en el país, sobre todo las leyes a nivel central, son muy generales en sus enunciados y criterios, y no constituyen un enfoque integral que pueda promover sistemáticamente mejoras regulatorias. El mecanismo de control de

calidad que ejerce el SEGPRES dentro del Ejecutivo también carece de preceptos y conceptos claros, lo que podría indicar cuando un anteproyecto de regulación no logra normas de calidad mínima. El control de calidad se realiza sin directrices adecuadas que podrían garantizar criterios claros para la revisión y cuestionamiento.

Establecer normas de calidad y utilizar directrices podría ayudar a los reguladores a preparar sus intervenciones regulatorias en forma más sistemática, así como a facilitar la creación de una cultura que promueva la calidad regulatoria. Para los reguladores sería más fácil cumplir con ellas al integrar nuevas prácticas y normas en su proceso regulatorio. Verían el valor de preparar las regulaciones en forma más coordinada al tomar en cuenta conceptos que tengan como propósito hacer regulaciones más transparentes y claras para las entidades reguladas, y más accesibles para el público en general.

El gobierno de Chile debe introducir prácticas de consulta, mecanismos y normas obligatorios para mejorar la preparación y revisión de las regulaciones y verificar sistemáticamente el cumplimiento entre los reguladores. Esas normas podrían aprovechar algunas prácticas y capacidades que ya existen en Chile.

Las buenas prácticas de consulta son una de las características más positivas de todo sistema regulatorio. Los proyectos de política regulatoria así como de reforma regulatoria y las regulaciones especiales deben ser configuradas tanto por los usuarios como por los funcionarios y políticos. Para que eso suceda, los usuarios necesitan canales para hacer oír su voz. Deben tener la capacidad de decirle al gobierno qué problemas les gustaría ver regulados y qué objetivos debe tener la regulación. Si los gobiernos quieren recuperar la confianza de sus sociedades, deben escuchar la forma en que sus usuarios perciben la regulación.

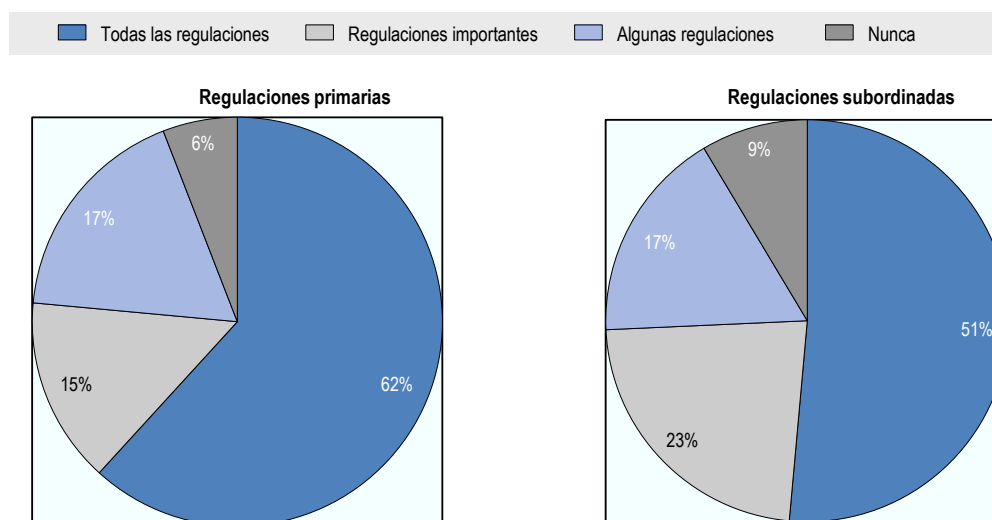
La consulta regulatoria es una práctica generalizada entre los países miembros de la OCDE. De los países de la OCDE, 62% tiene requisitos para la participación de las partes interesadas en todos los anteproyectos de leyes primarias, 15% solo en las principales regulaciones, 17% en algunas regulaciones y solo 6% nunca ha tenido esos requisitos. Los porcentajes para las regulaciones secundarias son 51%, 23%, 17% y 9%, respectivamente (véase Gráfica 4).

Chile va a la zaga de la mayoría de los países de la OCDE en garantizar que el público participe de manera sistemática en el proceso regulatorio. Las prácticas de consulta varían entre los reguladores, pero no hay una autoridad única que garantice que esas consultas realmente se llevaron a cabo, ni que se realizaron de manera adecuada antes de que se emitiera la regulación. Aunque Chile ha hecho mejoras al integrar las prácticas de consulta en el proceso regulatorio, queda mucho por hacer para asegurar que las partes reguladas cuenten con los canales y mecanismos adecuados para ser consultados durante la redacción y análisis de las regulaciones. En vista de que SEGPRES es el principal coordinador de las políticas y los procesos del gobierno, deben establecerse prácticas de consulta obligatoria y verificar sistemáticamente el cumplimiento entre los reguladores. Una opción podría ser que SEGPRES revisara si la consulta se realizó formalmente en la preparación de cualquier regulación como parte de su control jurídico de los anteproyectos de regulaciones. Este control de calidad debe evolucionar aún más una vez que se introduzcan otras herramientas, en especial la EIR. Una vez creado oficialmente el órgano de supervisión de la reforma regulatoria, una de sus principales tareas sería cuestionar la regulación; no solo desde el punto de vista procesal, sino también desde el del contenido.

Además, los reguladores deben entender el valor de realizar la consulta en las etapas preliminares del proceso regulatorio al hacer un cambio cultural y administrativo en la forma en que las regulaciones se redactan y revisan. En algunos campos, como en el del medio ambiente, las prácticas han mejorado, pero “la notificación y el comentario público” no son obligatorios para

redactar anteproyectos de regulaciones, lo que reduce la posibilidad de que los interesados tengan plazos fijos para hacer comentarios formalmente a los anteproyectos de regulaciones. Los plazos ayudan a las partes interesadas a organizarse y a asegurar que su participación se planee en la debida forma.

Gráfica 4. Requisitos para la participación de las partes interesadas: regulaciones primarias y subordinadas



Nota: Basado en datos de 34 países y de la Comisión Europea.

Fuente: Resultados de la 2014 Regulatory Indicators Survey (Encuesta de Indicadores Regulatorios de 2014), www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatoryperformance.htm.

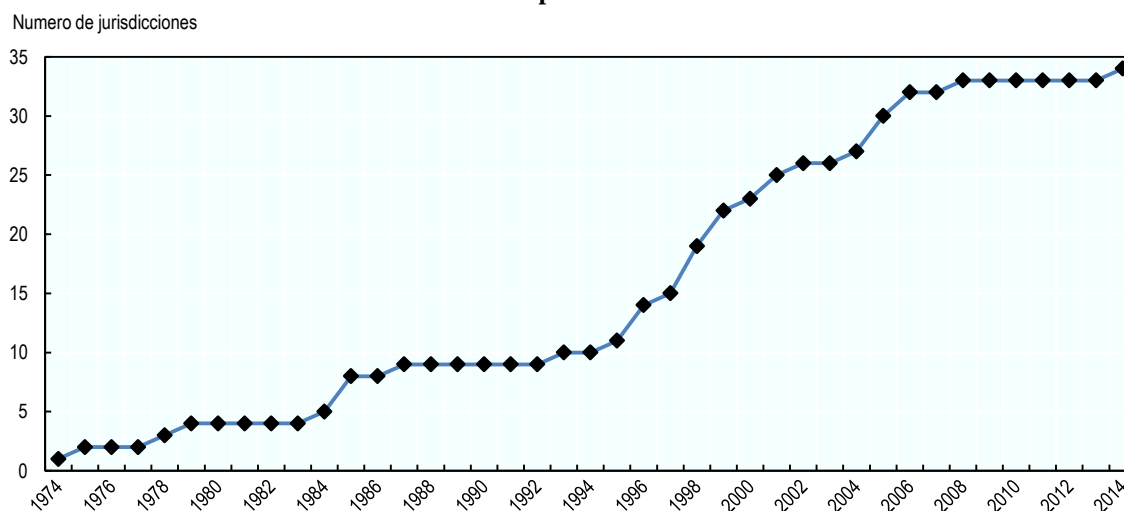
Por lo tanto, Chile debe pensar en hacer obligatorio el proceso de consulta cuando se redacten y revisen las regulaciones tanto primarias como secundarias, antes de que se aprueben. Esto debe ofrecer a las partes interesadas la posibilidad de participar sistemáticamente en el proceso regulatorio mediante la notificación pública y el comentario durante un periodo determinado, no menor a 30 días (aunque el de 90 días se considera buena práctica internacional). Esta técnica de consulta aseguraría que se divulguen los anteproyectos de regulaciones y exista un periodo durante el cual las entidades reguladas, los consumidores, los usuarios y los ciudadanos en general puedan expresar su opinión al respecto.

Además, Chile también debe promover otras técnicas de consulta que contribuyan a la redacción de anteproyectos de regulaciones. Varios reguladores chilenos hacen esas consultas, por ejemplo, al crear grupos de trabajo u órganos consultivos. Sin embargo, en la mayoría de los casos, esos mecanismos no son públicos, y al final del proceso no hay pruebas de cómo se realizaron ni de los resultados que lograron. Si Chile introduce el uso de la EIR, esas técnicas de consulta se necesitarían incluso más, y sus aportaciones serían más evidentes para todo el proceso de evaluación de impacto. La promoción de la consulta y el uso de la EIR son dos herramientas que deben promoverse a la par, y paulatinamente podrían influir en la calidad de las intervenciones que utiliza el gobierno de Chile para resolver problemas y encarar desafíos regulatorios.

El gobierno de Chile debe integrar el uso de la EIR en forma coordinada y sistemática en el proceso regulatorio, aprovechando las capacidades existentes. Debe pensar en la introducción de alguna prueba de umbral, o principio de proporcionalidad, para determinar de manera más sistemática las propuestas legislativas para exigir una EIR minuciosa; empezar la redacción de la evaluación de impacto al principio del proceso de toma de decisiones, antes de que se tome la decisión de regular; y usar la redacción de la evaluación de impacto como herramienta para recabar comentarios de las partes interesadas (y, en consecuencia, mejorar las propuestas y las decisiones). El órgano de supervisión debe verificar la calidad de la evaluación de impacto, el estudio de otras opciones para la legislación propuesta, y el ámbito y alcance de participación de las partes interesadas. Esta verificación de calidad debe ser obligatoria y combinarse con una función de cuestionamiento; a las instituciones encargadas de dicha redacción se les debe exigir que modifiquen los anteproyectos de propuestas de ser necesario.

Según el *Panorama de Política Regulatoria 2015*, la EIR se aplicó sistemáticamente en 32 de los 34 países miembros en 2012. De hecho, el uso de la EIR en los países miembros de la OCDE se amplió en los últimos 30 años, como lo ilustran los datos preliminares de la encuesta de 2014 de Indicadores de Gestión Regulatoria (Gráfica 5).

Gráfica 5. Tendencia en la adopción de la Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR) en todos los países de la OCDE



Nota: Basado en datos preliminares de 34 países y de la Comisión Europea. Como en 2005 Chile, Estonia, Israel y Eslovenia no eran miembros de la OCDE, no son parte de la muestra.

Fuente: Resultados de la 2014 Regulatory Indicators Survey (Encuesta de Indicadores Regulatorios de 2014), www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm.

En Chile se han hecho esfuerzos iniciales en algunos campos de política pública, como el medio ambiente o las PyME, por la necesidad de mejorar la toma de decisiones con más evidencia, es decir, información y datos, y hacer el proceso regulatorio más participativo. Esos esfuerzos son un paso inicial valioso que debe ampliarse y sistematizarse en la administración central del Estado, al asegurar que los reguladores preparen la EIR *ex ante* y existan mecanismos de control de calidad en el centro del gobierno que revise su calidad y actualización gradual.

Sin embargo, la EIR es una herramienta que debe diseñarse e introducirse correctamente. Sería conveniente que el gobierno de Chile aprenda de las experiencias actuales y determine qué ha sido exitoso a la fecha y qué ha impedido el uso exhaustivo de esta herramienta. Ese proceso también podría ayudar a identificar cuáles son las principales prioridades en las que debe basarse un sistema de EIR. La Evaluación de Impacto Regulatorio no debe parecer un trámite burocrático, sino un proceso que aporta beneficios al sistema regulatorio al proporcionar información útil a quienes toman decisiones regulatorias. En ese sentido, la EIR necesita tener un fuerte apoyo y compromiso político para asegurar su uso correcto en el proceso regulatorio. Este es un elemento importante que debe permear el diseño institucional de un sistema de EIR.

Los grupos de interés y las partes afectadas por las regulaciones también deben tener la posibilidad de aprender y participar en el proceso de EIR. Las evaluaciones de impacto regulatorio mejoran con el tiempo si los datos y la información están garantizados, y en la mayoría de los casos eso requiere la participación de las partes afectadas. Por lo tanto, la consulta y comunicación adecuadas son componentes esenciales del sistema de EIR que debe diseñarse en Chile.

Además, cualquier sistema de EIR que se diseñe en Chile debe incluir la “función cuestionamiento”, que implica crear una oficina de coordinación capaz de cuestionar a los reguladores cuando presenten sus EIR. Esto se relaciona claramente con la forma en que Chile asignará responsabilidades para la reforma regulatoria en el centro del gobierno. En la mayoría de los países de la OCDE, el órgano de supervisión para la reforma regulatoria es el responsable de la función de cuestionamiento en el sistema de EIR. Si esa responsabilidad se asigna al SEGPRES, eso significaría la ampliación gradual de capacidades, desde la revisión jurídica actual que realizan hasta la toma de decisiones basada en evidencia, que incluye la perspectiva económica de cómo la regulación afecta a las empresas y los consumidores.

Más aún, los reguladores necesitan sentir que la EIR beneficia la forma en que abordan el proceso regulatorio. Para que eso suceda, se requiere orientación y capacitación constantes, de manera que mejoren su capacidad para manejar el análisis, lo que podría ser muy sencillo al principio pero se complica conforme se adquieren los conocimientos. Debe alentarse a los reguladores a que utilicen sus conocimientos especializados al proporcionar evidencia para resolver problemas, y eso requerirá apoyarlos valorando el papel de la EIR en la preparación de las intervenciones. El gobierno de Chile también debe tener claro el enfoque metodológico para la EIR, al asegurar flexibilidad en las metodologías para llevar a cabo las EIR. Es fundamental participar en cursos, capacitación y talleres para aprender sobre los procesos y metodologías de la EIR con el fin de lograr sostenibilidad en el uso de la herramienta. El fortalecimiento de la capacidad dentro de la administración debe ser un componente sólido de cualquier intento de introducir y utilizar la EIR en Chile.

Chile debe promover el uso de alternativas para la regulación. La identificación del problema de política pública y el estudio de otras soluciones alternas valiosas deben hacerse al principio del proceso de la toma de decisiones. Las declaraciones de evaluación de impacto deben incluir la justificación de que una solución regulatoria es la opción más adecuada, y de que el problema no puede solucionarse mediante una intervención no legislativa. El órgano de supervisión debe supervisar el cumplimiento de esta condición y su ejecución.

Al igual que en la mayoría de los países de América Latina, el enfoque legalista para las intervenciones regulatorias deja pocas posibilidades de utilizar alternativas para intervenir y solucionar problemas. Chile no está exento de esta situación, y las regulaciones generalmente aparecen como la única forma posible de intervenir. Se les pide a los reguladores redactar leyes y

regulaciones en vez de hacer análisis *ex ante* para determinar la mejor opción para solucionar un problema.

Hay posibilidades de que Chile explore el uso de alternativas en distintos campos regulatorios y de política pública. Chile tiene buenas prácticas institucionales reguladoras que aportan certidumbre y previsibilidad al mercado. Fomentar la confianza en el mercado también podría ser una forma de promover intervenciones donde se evalúen otras opciones no regulatorias. La introducción de la Evaluación de Impacto Regulatorio también ayudaría a promover el uso de alternativas, pues mostraría la viabilidad para solucionar problemas con medios no regulatorios.

Gestión y racionalización de las regulaciones existentes

El actual acervo legislativo de Chile es grande y complejo, sobre todo para las leyes secundarias. Las regulaciones existentes no se analizan de manera sistemática, y la introducción de una nueva regulación podría no derogar automáticamente una anterior. A la fecha, el gobierno de Chile no aplica un enfoque sistemático para la simplificación regulatoria. Sin embargo, hay algunas herramientas que ayudan a ciudadanos y empresas a entender el marco legal actual en vigor (Ley Chile, www.leychile.cl) y los requisitos necesarios para obtener permisos y cumplir con los trámites (Chile Atiende, www.chileatiende.cl). Aunque en Chile no se ha implementado un programa de simplificación administrativa como herramienta transversal para mejorar la calidad de las leyes, en los últimos años se introdujeron varias iniciativas para utilizar las tecnologías de la información y la comunicación, y para crear ventanillas únicas. Se han introducido soluciones de gobierno electrónico para facilitar la vida de ciudadanos y empresas, y para que la relación con las instituciones del gobierno sea más cordial. Los programas como Chile Atiende y Chile sin Papeleo contribuyeron a reducir las cargas y el tiempo al lidiar con requisitos del gobierno. Los proyectos actuales de Escritorio Ciudadano y Escritorio Empresa se proponen crear plataformas de trámites individuales que faciliten las transacciones para el público y el sector privado en su relación con la administración del Estado.

El Escritorio Ciudadano y el Escritorio Empresa son dos esfuerzos importantes del gobierno de Chile para ofrecer a los ciudadanos y las empresas la posibilidad de hacer transacciones directas con las instituciones gubernamentales, incluidos servicios y prestaciones, además de crear plataformas de datos únicas que deben facilitar la solución de trámites a través de un portal único que concentrará todas las interacciones posibles.

El gobierno de Chile debe consolidar las plataformas de las leyes primarias y secundarias, y revisar las regulaciones para modernizar y simplificar el actual acervo legislativo. La creación de un inventario de regulaciones podría proporcionar las bases para la simplificación del acervo administrativo. Serviría de punto de partida para la revisión de las leyes existentes para asegurarse de que estén actualizadas.

Actualmente, Chile ha tenido un buen progreso al poner a disposición del público leyes y decretos, aunque el acervo de las leyes secundarias sigue siendo un área más difícil en el que la información aún necesita consolidarse. Es por eso que las plataformas actuales de las leyes primarias y secundarias deben fortalecerse y modernizarse. Por ejemplo, la Ley Chile podría tener seguridad jurídica para garantizar que todas las partes, los reguladores y las entidades reguladas se benefician de una plataforma única que contenga esas regulaciones legalmente vinculantes vigentes en Chile. Eso aumentaría la certidumbre en el sistema.

Eso también permitiría que el gobierno de Chile tenga un inventario de regulaciones que podría ser la base para una mayor simplificación y modernización. Existen algunas opciones una vez que el

inventario esté completo y exacto: en primer lugar, es posible hacer revisiones de las leyes existentes (por sector, por tipo de instrumento regulatorio, por criterios, etc.) para asegurar que las regulaciones estén actualizadas; y, en segundo, sería más fácil identificar las regulaciones cuyos procedimientos pudieran estar sujetos a medidas de simplificación administrativa (véase la siguiente recomendación).

Respecto del acervo regulatorio, Chile aún no emprende una revisión exhaustiva y tampoco utiliza de manera sistemática técnicas jurídicas para asegurar que el actual acervo esté actualizado. Eso significa que podría haber regulaciones obsoletas que sigan siendo válidas, aunque ya no estén en vigor. La codificación, la consolidación y una nueva redacción son técnicas jurídicas que el Ejecutivo y el Legislativo podrían utilizar para mantener el acervo legislativo debidamente organizado y actualizado. Eso ayudaría a identificar regulaciones obsoletas, derogarlas sistemáticamente y definir áreas prioritarias en las que podrían emprenderse revisiones regulatorias del acervo al tener un enfoque estratégico para asegurar que las regulaciones cumplan con los objetivos previstos.

Sin embargo, este tipo de ejercicio requiere compromiso y apoyo políticos del más alto nivel. Se espera que los reguladores organicen todo el acervo que tienen en sus libros y que luego cuestionen si esas regulaciones actualmente cumplen con los objetivos previstos y logran los resultados que les gustaría que produzcan, conforme a determinados criterios establecidos por la institución organizadora responsable de la revisión. La modernización y eliminación de esas regulaciones entonces debe hacerse con cuidado y garantizar que exista una comunicación clara con las partes afectadas. La transparencia es esencial en este proceso, ya que los grupos regulados deben participar y estar debidamente informados.

El gobierno de Chile debe ampliar sus trabajos actuales para participar en una estrategia de simplificación administrativa transversal, al centrarse en las leyes y trámites de alto impacto, evaluar sus costos y apoyar su simplificación y modernización.

En muchos países de la OCDE (como, Dinamarca, Países Bajos, Reino Unido, etc.) la simplificación administrativa se ha convertido en un paquete integral de herramientas y medidas que ayudan a reducir costos a empresas y ciudadanos. Muchos países de la OCDE participan en amplios programas nacionales para medir las cargas administrativas relacionadas con la regulación y los trámites. Esos esfuerzos, que requieren muchos recursos, se están evaluando actualmente para valorar su relación calidad/precio. Chile podría aprender de esas prácticas para diseñar una estrategia para cuantificar el costo administrativo de la regulación, para identificar los esfuerzos de la simplificación de manera adecuada asegurándose de que el esfuerzo vale la pena.

Hoy en día, Chile ha progresado en la función directiva al digitalizar la información y ponerla a disposición de ciudadanos y empresas, pero no ha habido suficientes resultados en la modernización y la simplificación de la función administrativa. Chile ha llevado a cabo varias iniciativas para centralizar un inventario de trámites para empresas y ciudadanos, pero no se han acompañado de los mapas de procedimientos respectivos, lo que luego podría sentar las bases para identificar los principales cuellos de botella y las limitaciones que podrían derivar en medidas de simplificación. Ninguna ha tenido un carácter transversal en la administración del Estado para promover la simplificación administrativa ni ha generado una medición que pudiera indicar una reducción clara de las cargas en los afectados por las regulaciones y los trámites. El Escritorio Ciudadano y el Escritorio Empresa solo podrían ser totalmente funcionales si son el fruto de un trabajo de simplificación serio, lo que implica la revisión de las regulaciones que establecen las bases jurídicas de los trámites.

En cuanto a las regulaciones que afectan a las empresas, el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo debe tomar la iniciativa para emprender un amplio programa de simplificación administrativa que afecte al sector privado. Deben mejorarse los trabajos actuales de simplificación administrativa no solo aprovechando las tecnologías de la información, sino estableciendo objetivos estratégicos para ayudar al gobierno de Chile a definir en qué quiere centrarse y luego, hacer una medición de los costos de cumplimiento para fijar un punto de partida para la simplificación. Esto debe incluir revisar no solo los procedimientos administrativos relacionados con los trámites, sino también las bases jurídicas de los trámites y evaluar su pertinencia y necesidad. Es necesario preguntar a los reguladores si el procedimiento vale la pena y cuáles son los beneficios que representa para la sociedad. Es el momento de asegurar que todos los trabajos de gobierno electrónico realizados dentro de la administración del Estado empiecen a rendir frutos junto con actividades menos onerosas y prolongadas para las empresas.

La multiplicidad de las ventanillas únicas para facilitar los negocios solo puede tener un efecto positivo sobre la actividad económica si se integran de manera adecuada en los principales esfuerzos de simplificación administrativa y reforma regulatoria. Es indudable que la tecnología puede facilitar y simplificar las transacciones, pero debe utilizarse para orientar la promoción de buenas prácticas regulatorias, una participación más transparente entre el gobierno y los regulados y para apoyar mecanismos de mayor rendición de cuentas al producir resultados. Por esta razón, el desafío para el gobierno de Chile es asegurar que todas las iniciativas actuales para facilitar los negocios se traduzcan en más actividad económica, creando así empleos, crecimiento y desarrollo.

El gobierno de Chile debe asegurar una mejor coordinación entre los proyectos de gobierno digital y los esfuerzos de simplificación administrativa. Las iniciativas de gobierno digital deben ser coordinadas por un organismo y deben sintetizarse en una política en todo el gobierno. Debe garantizarse la interoperabilidad y la interconectividad de todos los sistemas y portales de información. Los proyectos en las áreas de gobierno digital y simplificación administrativa deben interconectarse (idealmente, como parte de una política más amplia) y consultarse rigurosamente. No debe realizarse ningún procedimiento de digitalización de servicios públicos y administrativos, o ambos, sin evaluar antes las opciones para su simplificación.

En Chile existen varias iniciativas de gobierno digital, y se han hecho mejoras importantes para facilitar que las empresas y los ciudadanos interactúen con la administración. Pero esos esfuerzos no siempre se han coordinado en forma centralizada, ni se asegura que las intervenciones de simplificación administrativa claras sean la base de su implementación. La digitalización parece el principal objetivo y el medio para lograr procedimientos más fáciles; pero eso podría no bastar para asegurar que el marco regulatorio y los procedimientos administrativos se simplifiquen.

La integración de las TIC ha contribuido a facilitar procedimientos y transacciones, pero no siempre ha respondido a necesidades de simplificación claras, jurídicas y procesales. Es importante que Chile haga trabajos de simplificación como un primer paso para garantizar la sostenibilidad en el proceso. La revisión del acervo, desde el punto de vista jurídico y administrativo, implica cambiar las bases de las regulaciones para cumplir con los objetivos previstos.

Cumplimiento, aplicación de la ley, apelaciones

El cumplimiento de las regulaciones en Chile tiende a ser alto, pero el enfoque tradicional para la aplicación de la ley, a partir de un enfoque basado en sanciones más que en incentivos, basado en riesgos o educación, es la forma más común de hacer que empresas y ciudadanos acaten la ley.

Debe trabajarse más para promover una forma de cumplimiento de mayor colaboración y cambiar la cultura administrativa. Algunos reguladores exploran el uso de enfoques basados en riesgos para dirigir mejor sus inspecciones y los recursos de aplicación, al maximizar los beneficios de una implementación correcta de las regulaciones.

Chile ofrece amplios derechos a los ciudadanos para cuestionar las decisiones regulatorias. Existen varios mecanismos administrativos y judiciales para revocar las decisiones que pueden limitar los derechos fundamentales. Sin embargo, los distintos canales y mecanismos podrían beneficiarse de procedimientos modernizados y de la simplificación de todo el proceso.

Entre las instituciones reguladoras y las superintendencias, deben promoverse estrategias de aplicación de la ley impulsadas por el cumplimiento más que por las sanciones, aprovechando los enfoques basados en riesgos para utilizar mejor sus recursos.

Al igual que en muchos otros países de América Latina, la aplicación de la ley en Chile se ve principalmente dentro del marco de una regulación de mando y control al aplicar sanciones a quienes no acatan las leyes vigentes. Las instituciones han progresado al establecer sanciones proporcionales a las reglas infringidas como un elemento disuasorio adecuado del incumplimiento. Las leyes que crea cada institución reguladora en Chile estipulan el tipo y las cantidades de sanciones que deben aplicarse, lo que da a cada institución libertad para introducir el mecanismo de sanción relacionado con la conducta que debe castigarse.

Aunque es un paso importante tener un sistema de sanciones adecuado, los reguladores en Chile también deben promover el cumplimiento por otros medios, como la educación, códigos de conducta y esquemas de autorregulación, que son menos punitivos y más consensuados, e influyen en el cambio de conducta para promover el cumplimiento.

Para que eso suceda, existe una evidente necesidad de cambio en la cultura del regulador. Los reguladores deben ayudar a las entidades reguladas, empresas o ciudadanos, a entender mejor las regulaciones y los requisitos vigentes que deben acatar. Los procesos regulatorios deben ser más transparentes para garantizar el acceso a la información respecto de los requisitos en forma oportuna. Los reguladores también deben apoyar acciones para alentar a las partes reguladas a acatar las regulaciones, y no solo castigarlos con sanciones. Eso significa que debe estimularse a las superintendencias, principalmente a las encargadas de supervisión y control, y a los reguladores con la misma función, a que participen de manera activa en cualquier iniciativa de reforma regulatoria de manera que participen en el cambio cultural necesario para enfrentar las deficiencias de la aplicación de la ley.

El gobierno de Chile debe hacer más eficientes los distintos canales para la revisión administrativa y judicial.

En Chile hay posibilidades de mejorar los distintos canales para la revisión administrativa y judicial que la Constitución y los diferentes instrumentos jurídicos otorgan a los ciudadanos. Existen distintos niveles y mecanismos para garantizar que los ciudadanos estén protegidos contra las decisiones regulatorias arbitrarias, pero el sistema podría estimularse mediante procedimientos más simplificados y flexibles, el uso de TIC y de capacidades técnicas más especializadas.

Ya ha habido buenas experiencias en ciertos sectores, como el de medio ambiente, donde la judicialización presenta un grave problema que debe enfrentarse. El sector muestra que la simplificación y la especialización han sido importantes para enfrentar el grado de conocimientos técnicos necesarios para tomar decisiones, y la necesidad de contar con canales especiales para atender el creciente número de casos. Es indispensable una estructura institucional adecuada para solventar las apelaciones administrativas y judiciales con el fin de promover la transparencia, la rendición de cuentas y la capacidad de respuesta. Por esta razón, el ejemplo de la regulación ambiental podría imitarse en otros sectores donde los mecanismos existentes imponen costos excesivos, son prolongados y limitan innecesariamente a todos los actores involucrados.

Evaluación *ex post*

La Cámara de Diputados de Chile logró un progreso significativo entre los países de la OCDE al crear un Departamento de Evaluación de la Ley que actualmente realiza evaluaciones *ex post* de leyes seleccionadas. Un enfoque metodológico que busca evidencia en la forma en que se aplican las leyes y el efecto sobre la sociedad proporciona el marco para estas revisiones *ex post*. Se publican informes y han servido como aportación adecuada para las deliberaciones sobre posibles enmiendas a las leyes. Sin embargo, el Departamento aún es pequeño, y es limitada su capacidad para emprender más revisiones. Además, el Departamento estudia la posibilidad de hacer revisiones de las leyes secundarias en colaboración con el Ejecutivo. La Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda también contribuye a evaluar la asignación y el uso de los recursos financieros en distintos programas, proyectos e instituciones del gobierno mediante evaluaciones *ex post*.

Debe fortalecerse la revisión ex post de las leyes y aplicarse las recomendaciones del Departamento de Evaluación de la Ley para mejorar aún más la calidad regulatoria.

La introducción exitosa de la evaluación *ex post* de las leyes en la Cámara de Diputados en Chile es un ejemplo claro de la pertinencia de revisar periódicamente el marco legal para mantener su validez y coherencia a lo largo del tiempo. El trabajo realizado a la fecha en Chile demuestra que la evaluación *ex post* de las leyes aporta buena evidencia para enmiendas jurídicas que deben beneficiar a la sociedad en su conjunto. Este trabajo debe realizarse más a fondo y fortalecerse para que se convierta en un proceso sistemático que promueva la calidad regulatoria. También podría beneficiarse de la inclusión de cláusulas de extinción o cláusulas de revisión, lo que obligaría a los reguladores a promover revisiones *ex post* después de algunos años de validez.

La labor realizada por el Departamento de Evaluación de la Ley se ha vuelto una referencia en el seno de la Cámara de Diputados cuando necesitan revisar una determinada ley. También ha proporcionado un marco para la participación de las partes interesadas, que valoran el trabajo hecho al escuchar sus opiniones y evaluar cómo las afectan las leyes. La metodología elegida, aunque podría mejorarse para introducir técnicas más basadas en evidencia, ha demostrado su utilidad para acercarse a las percepciones de los ciudadanos respecto de leyes específicas.

El Departamento de Evaluación de la Ley podría beneficiarse del apoyo y recursos ampliados y de los conocimientos especializados de otros profesionales para apoyar a un equipo multidisciplinario encargado de revisar las leyes existentes. Los informes deben seguirse divulgando, y sería importante asegurar que se utilizan para tomar decisiones más adelante.

El gobierno de Chile debe introducir la evaluación ex post de las regulaciones secundarias

Chile ha sido un precursor en la evaluación *ex post* de las leyes, pero deben tomarse otras medidas para asegurar que otras regulaciones, en especial las regulaciones secundarias, también formen parte de este trabajo sistemático y que todo el sistema jurídico se beneficie de este proceso. Las leyes y regulaciones deben revisarse periódicamente y en colaboración con el Ejecutivo y el Legislativo, teniendo en cuenta que la mayoría de la información sobre el aspecto de la implementación está en los órganos reguladores del poder Ejecutivo. Por lo tanto, el Ejecutivo debe participar de manera activa en este proceso y asegurar que las instituciones responsables de la implementación de las leyes se coordinan entre sí.

La revisión *ex post* de las leyes y regulaciones debe contribuir a mejorar la calidad del sistema regulatorio en su conjunto. También debe relacionarse con la introducción de la EIR *ex ante*, ya que eso permitirá cerrar el ciclo de desarrollo regulatorio y asegurar que las regulaciones —tanto las existentes como las nuevas— sigan un enfoque integral para la evaluación de impacto que ayude a los reguladores a identificar cuándo y cómo se requiere una intervención regulatoria. Con los años, los análisis *ex ante* podrían establecer el punto de partida para realizar la evaluación *ex post* de las regulaciones.

Después de introducir un programa de calidad regulatoria, asegurarse de que su desempeño e impacto se revisen periódicamente.

Muchos países de la OCDE hacen revisiones periódicas para evaluar el desempeño de los programas, políticas y herramientas de reforma regulatoria. Eso ayuda a los gobiernos a mejorar su diseño e implementación, asegurándose de que responden a las necesidades que la regulación impone a la sociedad. Los países también utilizan este proceso para perfeccionar estrategias, interactuar con las partes interesadas y hacer más transparente y accesible el sistema regulatorio. Si esas revisiones las hacen instituciones externas, como auditores o contralores, ayudará a asegurar la rendición de cuentas en el sistema regulatorio y en las instituciones reguladoras.

Para un país como Chile, donde actualmente no existe un programa de reforma regulatoria, sería importante pensar que tras crear e introducir una estrategia de calidad regulatoria esta se revise en algún momento, para asegurar que una política de ese tipo logre sus objetivos. También sería importante asignar esa responsabilidad a una institución externa que ofrezca recomendaciones para mejorar aún más.

Gobernanza regulatoria multi-nivel

Chile es un país unitario donde el gobierno nacional desempeña un papel fundamental en la toma de decisiones y la prestación de servicios. Sin embargo, en los últimos años se introdujeron procesos de descentralización y el gobierno actual analiza la posibilidad de delegar poderes a los niveles subnacionales de gobiernos, como regiones, provincias y municipios. Es indudable que eso tiene un efecto sobre qué actores deben asumir responsabilidades adicionales más adelante.

La Constitución de la República y otras leyes centrales son claras sobre las facultades regulatorias y responsabilidades de cada nivel de gobierno. Sin embargo, persisten las preocupaciones regulatorias, ya que no existen mecanismos formales para solucionar posibles conflictos regulatorios y evitar que la regulación aplicada en un nivel de gobierno pueda tener un efecto negativo en la regulación de otros niveles. La cooperación y coordinación sobre temas regulatorios

más bien es limitada, y las capacidades en el nivel local para implementar un programa de reforma regulatoria en su mayoría son inexistentes en el contexto actual.

Al implementar la calidad regulatoria en Chile, deben promoverse la cooperación, la coordinación y el diálogo con los niveles inferiores de gobierno, incluso el apoyo del gobierno central para crear capacidad en los gobiernos regionales y municipales.

Aunque Chile es un país unitario, los gobiernos locales tienen responsabilidades reguladoras específicas que requieren coordinación y coherencia para que los marcos regulatorios no se conviertan en obstáculos para empresas y ciudadanos. Por lo tanto, es importante que los gobiernos locales formulen estrategias y políticas para la calidad regulatoria con ayuda y respaldo del gobierno central. Cuando sea necesario, también deben ser capaces de aplicar herramientas para la calidad regulatoria, pero eso exige un sentido de alineamiento con lo que estratégicamente quiere lograr el país. Por ejemplo, muchos países de la OCDE han promovido una mejor ejecución en el nivel local, y eso significa que se han hecho esfuerzos importantes para asegurar que los gobiernos locales apoyen plenamente esos objetivos.

Eso también podría requerir crear una plataforma o mecanismo formal donde el gobierno central y los locales analicen un programa común de reforma regulatoria que pueda incorporar la identificación de prioridades, pero también las deficiencias que pudieran enfrentar los gobiernos locales. Una plataforma de ese tipo serviría para hacer compromisos y asegurar que los gobiernos locales promuevan buenas prácticas regulatorias. Varios países de la OCDE tienen acuerdos formales para analizar la reforma regulatoria entre los niveles de gobierno, y para identificar áreas prioritarias y la coherencia que ayudaría a mejorar el entorno regulatorio del país.

Las actuales estructuras de gobernanza regulatoria de multi-nivel en Chile podrían ayudar a lograr esos objetivos, pues las regiones y los municipios tienen facultades regulatorias limitadas, a diferencia de los países federales. Sin embargo, esas facultades deben definirse con claridad para evitar la superposición o las áreas grises, y el gobierno central debe garantizar que los gobiernos locales participen en la promoción de la calidad regulatoria del ámbito local en asuntos dentro de su jurisdicción. Debe ofrecerse capacitación y orientación constante a los niveles inferiores de gobierno para alentarlos a que logren buenas prácticas regulatorias. Por ejemplo, en algunos países de la OCDE (como Australia, Canadá y México), el gobierno central es clave en cuanto a apoyar a los gobiernos locales para crear capacidad.

Todo proceso de descentralización en Chile debe incluir la promoción de la calidad regulatoria y las buenas prácticas en los niveles subnacionales de gobierno.

Chile está decidiendo actualmente si debe introducirse la descentralización en el país y luego si deben otorgarse responsabilidades y competencias adicionales a los niveles inferiores de gobierno. Las buenas prácticas regulatorias deben promoverse en cualquier proceso de descentralización, ya que los niveles subnacionales de gobierno podrían adquirir nuevas responsabilidades que impliquen el ejercicio de facultades regulatorias. Eso significa que la calidad regulatoria debe promoverse incluso con mayor compromiso, pues los gobiernos locales necesitan estar en condiciones de sacar adelante esas obligaciones.

La descentralización debe diseñarse cuidadosamente para asegurar que las regiones y los municipios tengan suficientes recursos para ejercer sus nuevas facultades, teniendo en cuenta que los niveles subnacionales de gobierno generalmente no están totalmente equipados desde los puntos de vista financiero e institucional para emprender nuevas funciones regulatorias. Si a los niveles

subnacionales de gobierno se les otorgan más facultades regulatorias, deben adoptar herramientas para evitar tomar decisiones sin evidencia.

Planeación territorial y permisos de construcción

En vista del debate en curso en Chile sobre mejorar la gobernanza territorial en general y sobre la política de desarrollo urbano en particular, este capítulo analiza el actual sistema orgánico y procedimental para la gestión y autorización de los permisos de construcción. Se proporciona una indicación de las áreas en las que pueden introducirse posibles iniciativas de reforma para aumentar la eficacia y certidumbre administrativa del sistema de permisos, así como la necesidad de alinearse con otras reformas administrativas y regulatorias emprendidas en el país para agilizar y dar certidumbre a los resultados de la planeación y ejecución.

Chile debe hacer una revisión funcional de los acuerdos institucionales que rigen tanto la planeación territorial y el desarrollo, en general, como el sector de los permisos de construcción, en particular.

Deben agilizarse las iniciativas introducidas por el Ejecutivo y encontrar enfoques sinérgicos con los análisis de reforma actuales que se llevan a cabo en el Legislativo, destacando la participación de las partes interesadas a lo largo del ciclo de política pública y a través de circuitos de retroalimentación desde una perspectiva ascendente. La estructura de gobernanza podría beneficiarse de una mayor supervisión y coordinación, junto con una revisión de las funciones de las instituciones implicadas.

Los gobiernos locales y las partes interesadas también deben participar activamente en el proceso de vigilancia, y se les debe permitir que contribuyan con evidencia y recomendaciones para perfeccionar las políticas por medio de mecanismos de retroalimentación institucionalizados y transparentes.

Debe consolidarse el marco legal que rige el sistema de permisos de construcción y actualizarse conforme a las necesidades actuales del país.

Un proceso de reforma de ese tipo debe beneficiarse de una amplia consulta pública y basarse en evaluaciones económicas proporcionales para abordar los costos generados por posibles retrasos o errores de procedimiento, productos y tratamientos resolutorios divergentes, así como por la posible captación. La revisión debe procurar que el marco sea más sencillo, más claro y más accesible tanto en lo referente a los procedimientos como a los requisitos jurídicos para los textos legales y las disposiciones dictadas, gestionadas e implementadas por distintas autoridades en todos los niveles de gobierno.

Al perfeccionar el marco jurídico, debe prestarse especial atención a la introducción de elementos basados en el mercado, por ejemplo, respecto de los enfoques basados en riesgos ampliados y definidos claramente para las inspecciones y los planes de seguros generalizados.

Chile debe pensar en instituir actores privados certificados, a quienes se les encomienden funciones de inspección y aplicación de la ley. Eso no implica desregular los sistemas de inspección, sino delegar tareas ejecutivas a operadores del mercado conforme a un sistema de facultades transparente y bien definido. Más aún, existen elementos de enfoques basados en riesgos

para regular los permisos de construcción. Sin embargo, existe un amplio margen para ampliar el enfoque hasta la certificación y el control de aplicación de la ley, así como exigir el seguro obligatorio, de manera que Chile esté a la par de las buenas prácticas internacionales.

La revisión orgánica y jurídica debe considerar específicamente mejoras en planeación urbana, en particular mediante el aprovechamiento de la dinámica socioeconómica funcional en vez de los límites administrativos. Para hacerlo, deben establecerse pesos y contrapesos para proteger los conocimientos especializados técnicos contra las interferencias políticas directas en la ejecución de las tareas administrativas.

A la inversa, la buena práctica internacional indica que el territorio debe diseñarse en forma funcional, es decir, en términos de interconexiones socioeconómicas y movilidad más que de simples entidades administrativas. Un enfoque funcional para la gobernanza territorial también abordaría los problemas estructurales relacionados con la asignación de los ingresos, por un lado, y con el presupuesto para inversiones de desarrollo local y regional, por el otro.

Chile debe reformar el sistema para recabar, procesar, divulgar y gestionar la información en toda la administración pública y para interactuar con el público.

Debe continuarse con el esfuerzo de digitalizar los procedimientos de permisos de construcción al activar y divulgar la reingeniería tanto de la función directiva como de la administrativa, junto con un adecuado fortalecimiento de la capacidad. El sistema chileno de permisos de construcción aún depende en gran medida de procedimientos impresos. La penetración de las TIC y de soluciones de gobierno digital para procesar y utilizar los procedimientos de permisos de construcción se ha mantenido muy limitada.

Entorno regulatorio de las PyME

En todo el mundo se ha reconocido ampliamente la importancia de las PyME para la economía, y esto no es menos cierto en Chile, donde se han puesto en marcha varias iniciativas, como Chile Emprende y Estatuto PyME, que se proponen coordinar los trabajos de los ministerios pertinentes con la esfera de la política de las PyME. Sin embargo, es necesario eliminar los obstáculos para el espíritu empresarial e involucrar a las partes interesadas en el proceso.

El gobierno de Chile debe apoyar el desarrollo de las PyME al formalizar la participación de las partes interesadas durante todo el proceso regulatorio con el propósito de tener intervenciones más adecuadas a sus necesidades.

El proceso de consulta podría beneficiarse en gran medida de directrices claras, oficiales y obligatorias respecto de las PyME, incluso en el nivel subnacional. El Estatuto PyME es una herramienta eficaz en la que se reconoce la necesidad de tratar a las PyME de manera diferente, y de involucrarlas en el proceso de creación de regulación. Sin embargo, en la práctica, el Estatuto PyME se aplica en forma procedimental más que como mecanismo rentable para la información. El Estatuto PyME pocas veces se aplica antes de redactar el anteproyecto de regulación, y tiene el riesgo de convertirse en una justificación de la propuesta regulatoria.

Centrar los recursos y dirigirlos a la calidad de hacer negocios es tan importante como la creación de nuevas empresas. Aumentar las capacidades de grupos o sectores definidos, como mujeres y jóvenes, debe ser la prioridad de la política de las PyME en Chile.

A raíz de la crisis económica y financiera y de las dificultades para acceder a financiamiento para los emprendedores, sobre todo los emprendedores jóvenes, estos podrían formar un grupo objetivo para políticas más a la medida. Las emprendedoras ya son una prioridad de la política de las PyME conforme a la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento, pero podrían seguirse beneficiando de más apoyo. También podrían diseñarse programas especializados de apoyo financiero o para disminuir la carga administrativa en sectores específicos (por ejemplo, la agricultura o empackado de alimentos, donde los interesados señalan que existen muchos requisitos e inspecciones en el rubro de higiene). Esos sectores podrían beneficiarse de una forma de comunicación más eficiente y al acatar las regulaciones pertinentes.

Establecer mecanismos para supervisar activamente la política de las PyME con el propósito de mejorar la coherencia y coordinación dentro de las dependencias y programas existentes en todos los niveles de gobierno.

Mejorar la coordinación y la comunicación en el nivel nacional con respecto a la formulación de políticas podría ser muy provechoso para generar una cartera de políticas de PyME más coherente y racionalizada. Eso podría lograrse mediante reuniones sistemáticas y periódicas entre las ramas de los ministerios y dependencias nacionales que intervienen en sectores similares o que se superponen. Por ejemplo, en el ámbito de la Unión Europea, son muy comunes las consultas y talleres entre los sectores pertinentes. En ciertos países europeos también hay un enfoque consensuado más generalizado hacia la formulación de políticas (Suecia y Países Bajos, por ejemplo), que incluye a múltiples interesados que se reúnen para analizar las dificultades de un sector dado y las respuestas adecuadas de políticas públicas.

Participar en un programa de simplificación administrativa específicamente para las PyME que priorice las regulaciones más onerosas. Aprovechar las iniciativas existentes para evaluar sus costos y apoyar su simplificación y modernización.

Revisar y simplificar los procedimientos administrativos aumentaría la facilidad de hacer negocios en Chile. Debe aprovecharse la oportunidad para medir las regulaciones onerosas y simplificarlas junto con iniciativas digitales del gobierno, como la llamada Escritorio Empresa. Deben emprenderse acciones para simplificar los procedimientos antes de digitalizarlos. Además, la simplificación administrativa puede ser un trampolín para crear una política regulatoria de gobierno completo más depurada, como fue el caso en muchos otros países. Ya que es relativamente fácil medir los resultados de los programas de simplificación y presentarlos a los políticos, a los responsables de la toma de decisiones de alto nivel, así como a las empresas y público en general, esos programas servirían como un peldaño hacia reformas regulatorias más amplias.

Priorizar la formalización de las PyME informales existentes y limitar la creación de nuevas empresas informales.

Un elemento crucial en este sentido es que sea benéfico para la empresa informal y, a la vez, asegurar que esas empresas lo perciban así. Algunos de los principales obstáculos que impiden la formalización son los impuestos, los requisitos para registrar o autorizar una empresa y el acatamiento de las leyes laborales; por ejemplo, reducir el costo percibido del registro de empresas al disminuir el tiempo y el costo total del trámite o al disminuir impuestos a las nuevas empresas pequeñas que se formalicen por primera vez. Las pruebas muestran que reducir las tasas de impuestos y simplificar el papeleo y el cumplimiento fiscal ayuda a aumentar la tasa de formalización.

El gobierno de Chile podría beneficiarse al implementar la evaluación ex post de la regulación de las PyME para asegurar que el desempeño y el impacto se revisen periódicamente, y que se cumpla con los objetivos.

Chile ha sido un precursor en la evaluación *ex post* de las leyes, pero deben tomarse otras medidas para asegurar que otras regulaciones, en especial las regulaciones secundarias, también formen parte de este trabajo sistemático y que todo el sistema jurídico se beneficie de este proceso. El propósito es asegurar que una política de ese tipo logre sus objetivos. También sería importante asignar esa responsabilidad a una institución externa que ofrezca recomendaciones para mejorar aún más.

Adoptar un enfoque basado en riesgos para las estrategias de aplicación de la ley e inspección en vez de sanciones. Es necesario que la aplicación de la ley y las inspecciones se basen en riesgos y que guarden proporción con el nivel de riesgo que plantean.

El principal desafío para los gobiernos es formular y aplicar estrategias de ejecución de la ley que produzcan los mejores resultados posibles logrando los niveles más altos de cumplimiento, y mantener al mismo tiempo los costos regulatorios y las cargas administrativas tan bajas como sea posible. Las PyME son para quienes la experiencia puede ser la más difícil y, la carga, la más pesada, pues tienen menos recursos para afrontar regulaciones y problemas de cumplimiento, entre otros.

Consolidar e implementar la iniciativa Escritorio Empresa sin olvidar el amplio conjunto de políticas y regulaciones referentes a las PyME, incluso las de nivel subnacional. Los nuevos esfuerzos deben tener en cuenta a la gran cantidad de emprendedores que actualmente no aprovechan internet. Es más, la información proporcionada requerirá un mecanismo que permita la actualización sistemática.

El Escritorio Empresa (medida 35 de la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento) contemplará una forma más coherente y sistemática de proporcionar información a los emprendedores en un momento dado. En la actualidad, la ventanilla única para el registro de empresas no incluye el permiso de operación. La evaluación del programa Tu Empresa en un Día, de próxima publicación, debe considerar este elemento, y combinar ambos. Para ambos registros,

mantener la información actualizada y asegurar que toda la información proporcionada por las nuevas empresas sea fidedigna son desafíos importantes. Cabe pensar en relacionar el número del registro mercantil con otros servicios, en ampliar las posibilidades de permisos temporales para facilitar un inicio rápido, en que la solicitud de la patente digital automática vaya al municipio pertinente como parte del registro, por ejemplo. Eso requerirá el apoyo de los municipios.

Proporcionar información sobre las muchas políticas e instrumentos a disposición de las PyME en un país tan grande como Chile requiere una estrategia de comunicación bien formulada. Llegar a los emprendedores, sobre todo en las zonas rurales, amerita atención directa.

Gobierno digital

Chile ha invertido durante varias décadas en tecnología para modernizar su sector público, lograr eficiencia y mejorar la prestación de servicios a sus ciudadanos y empresas. Chilecompra, Chile Atiende, el Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX), Escritorio Empresa y Chile sin Papeleo muestran, sin excepción, los esfuerzos tendientes a aprovechar la tecnología para simplificar la interacción entre los usuarios de los servicios y el Estado. El propósito ahora debe ser coordinar, aprovechar y utilizar mejor las plataformas comunes y convenir en un objetivo estratégico compartido para conjuntar los esfuerzos individuales.

El gobierno de Chile debe tomar medidas para alinear mejor los programas de gobierno digital y de simplificación administrativa.

Un mayor progreso en su evolución de gobierno electrónico a digital apoyaría mejor la alineación de estrategias fundamentales, alianzas sinérgicas entre los actores y una mejor coordinación dentro y en todos los niveles del gobierno. Chile ha hecho esfuerzos considerables en aras de aumentar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el sector público para incrementar la eficiencia. Sin embargo, la estrategia para el uso de las TIC en el sector público no siempre está integrada ni alineada con otros programas pertinentes. Más aún, el gobierno digital no está lo bastante vinculado con el programa de simplificación administrativa, y el análisis de las iniciativas en curso muestra que las mejoras en cuanto a simplificación administrativa a menudo son un resultado secundario de los proyectos digitales del gobierno.

Debe rediseñarse el marco de gobernanza del gobierno digital con el fin de mejorar la coordinación y la colaboración en el diseño e implementación de estrategias e iniciativas para el gobierno digital y la simplificación administrativa.

Estipular con claridad, fortalecer e institucionalizar el marco de gobernanza general para el gobierno digital dándole un mandato, presupuesto y objetivo claros, también en relación con la simplificación administrativa. Esto también incluye conferir los poderes adecuados de aplicación de la ley.

El gobierno de Chile debe aprovechar los instrumentos de política pública existentes para alentar la alineación entre los objetivos de gobierno digital y los de simplificación administrativa.

En este momento no existe un programa único de simplificación administrativa para la administración central en Chile. El gobierno podría pensar en diseñar uno, junto con la estrategia de gobierno digital o como parte de esta. Confiar en defensores que también han utilizado las TIC para

procesos de simplificación administrativa y aprovechar los trabajos anteriores para apoyar estrategias coordinadas a nivel horizontal. Por ejemplo, el registro civil es una institución fundamental para el programa de prestación de servicios e ilustra las buenas prácticas (es decir, uso de TIC, conciencia de la necesidad de proponerse la simplificación administrativa, participación de los servidores públicos para desarrollar sus capacidades y crear un sentido de propiedad de las nuevas plataformas y herramientas).

Es importante fomentar una mejor integración entre los programas de simplificación administrativa y de gobierno digital mediante la implementación de iniciativas individuales y proyectos existentes.

Priorizar y aprovechar la implementación de iniciativas existentes o previstas dirigidas a fomentar la interoperabilidad de datos, sistemas y procesos para mejorar la prestación de servicios integrada, así como la simplificación de procedimientos y trámites.

El gobierno de Chile debe involucrar a las partes interesadas y adoptar un enfoque impulsado por los usuarios para acercar la administración a ellos y recibir sus opiniones para mejorar el impacto.

Parece que hasta ahora el gobierno de Chile se ha centrado en la simplificación administrativa desde la perspectiva de un prestador de servicios, es decir, al estudiar los trámites para simplificarlos, en vez de poner atención a las necesidades de los usuarios. Hay buenos ejemplos para aprovechar, como el proporcionado por el Servicio de Impuestos Internos, que privilegia la simplificación de trámites (por ejemplo, la factura electrónica) desde la perspectiva de los ciudadanos.

Panorama de política regulatoria OCDE 2015: Chile

Perspectiva general

Las principales regulaciones nacionales proporcionan el marco general para los procedimientos administrativos y una administración eficiente del Estado. Sin embargo, la falta de un programa integral de reforma regulatoria ha reducido las posibilidades de lograr mejores resultados económicos y de liberar recursos para incrementar la productividad. Hay pruebas de que el acervo regulatorio de Chile es complejo, con una producción anual constante de leyes. Como no se ha instituido un sistema de Evaluación de Impacto Regulatorio, la mayoría de los reguladores preparan normas sin evidencia clara de que esa sea la mejor manera de intervenir, y las buenas prácticas en los procedimientos de formulación de regulaciones son limitadas. El gobierno de Chile presentó la Agenda Nacional de Productividad, Innovación y Crecimiento, que es un buen marco para utilizar la reforma regulatoria como impulsor para fomentar esos objetivos. Por ejemplo, la medida 33 de esa agenda estipula que debe crearse un órgano de supervisión regulatoria.

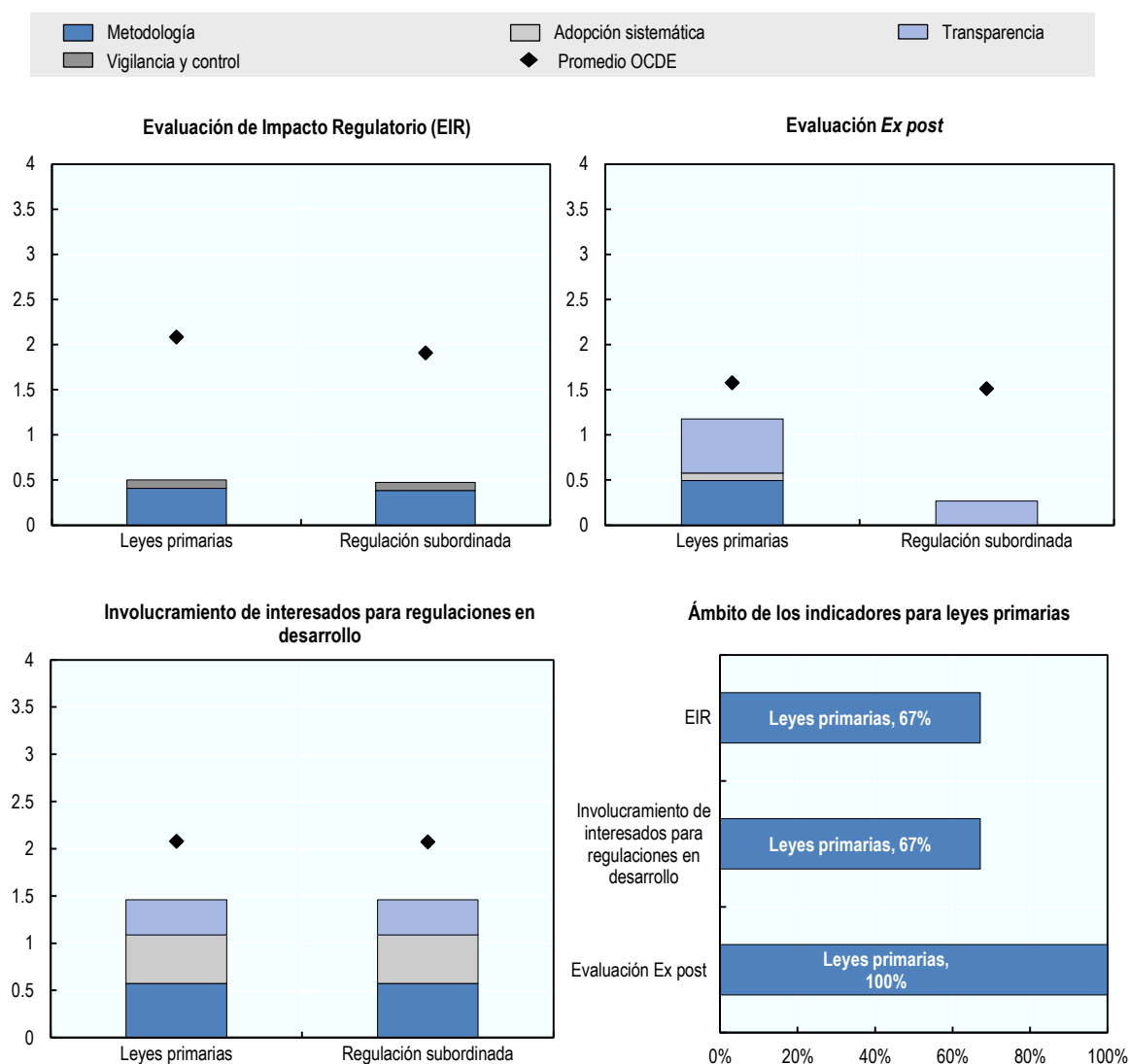
Aunque las reformas recientes exigen una modernización de los mecanismos de consulta (a saber, Ley Núm. 20 500 y la Instrucción Presidencial Núm. 7 de 2014), no existe una práctica de consulta oficial para la administración de todo el Estado, y los criterios (es decir, duración, alcance, plazo y procedimientos) aún tienen que aplicarse de manera consistente.

Cuatro instituciones tienen funciones fundamentales en el proceso de creación de regulación. El Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo y la Contraloría General de la República. Sin embargo, una de las principales vulnerabilidades de la estructura institucional de Chile para la reforma regulatoria es la falta de un órgano de supervisión regulatoria.

Bajo el Reflector: El Departamento de Evaluación de la Ley (DEL)

La Cámara de Diputados de Chile logró un progreso importante al crear el Departamento de Evaluación de la Ley (DEL), que realiza evaluaciones *ex post* de leyes seleccionadas. El DEL creó una metodología de tres etapas para evaluar la eficacia de las leyes, compuesta por un análisis técnico de la ley, la percepción de los ciudadanos y la elaboración de un informe final. El DEL también diseñó herramientas para recabar información sobre la percepción de los ciudadanos, como cuestionarios en línea, chats en línea, grupos muestra y talleres. Además, creó una base de datos con los registros de organizaciones civiles y expertos que participan periódicamente para legislar, supervisar o representar a las partes interesadas. Los informes se publican y utilizan como datos para las deliberaciones sobre las enmiendas de ley. El Departamento también estudia la posibilidad de hacer revisiones de las regulaciones secundarias.

Gráfica 6. Indicadores de política y gobernanza regulatoria: Chile



Notas:

1. Las cifras muestran las puntuaciones totales de las cuatro categorías dando la puntuación compuesta total por cada indicador. La puntuación máxima para cada categoría es uno, y la puntuación máxima para cada indicador total es cuatro.
2. La información presentada en los indicadores para las leyes primarias sobre la Evaluación de Impacto Regulatorio y la participación de las partes interesadas solo cubre los procesos de formulación de leyes primarias realizados por el poder Ejecutivo del gobierno nacional. Como en Chile aproximadamente 67% de las leyes primarias se inicia por el Ejecutivo, los indicadores sobre la EIR y la participación de las partes interesadas cubren aproximadamente 67% de las leyes primarias. En Chile no hay ningún requisito formal para la consulta con el público en general ni para hacer evaluaciones de impacto regulatorio que aporten información para la formulación de leyes primarias iniciadas por el parlamento. La información presentada en los indicadores para las leyes primarias sobre la evaluación *ex post* abarca los procesos existentes para las leyes primarias iniciadas tanto por el Legislativo como por el Ejecutivo. El porcentaje de leyes primarias iniciadas por el parlamento es un promedio entre los años de 2011 a 2013.
3. Fuente: Resultados de la 2014 Regulatory Indicators Survey (Encuesta de Indicadores Regulatorios de 2014, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm).

Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria 2012

La *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria* ofrece a los gobiernos orientación clara y oportuna sobre los principios, mecanismos e instituciones necesarios para mejorar el diseño, la aplicación y revisión de su marco regulatorio conforme a los estándares más altos; los asesora sobre el uso eficaz de la regulación para lograr mejores resultados sociales, ambientales y económicos; y demanda un enfoque de “gobierno completo” para la reforma regulatoria, recalcando la importancia de la consulta, la coordinación, la comunicación y la cooperación para enfrentar los desafíos que representa la interconexión de sectores y economías. La Recomendación aconseja a los gobiernos:

1. Comprometerse al más alto nivel político con una política expresa de gobierno completo para la calidad regulatoria. La política debe tener objetivos y marcos claros para la implementación a fin de asegurar que, si la regulación se emplea, los beneficios económicos, sociales y ambientales justifiquen los costos, se consideren los efectos distributivos y se maximicen los beneficios netos.
2. Adherirse a los principios de gobierno abierto, considerando la transparencia y la participación en el proceso regulatorio a fin de asegurar que la regulación se encuentre al servicio del interés público y esté informada de las necesidades legítimas de aquellos a quienes concierne y afecta. Esto conlleva ofrecer oportunidades significativas (incluso en línea) para que el público contribuya al proceso de preparar borradores de propuestas regulatorias y a la calidad del análisis de apoyo. Los gobiernos deben asegurarse de que las regulaciones sean comprensibles y claras, y de que las partes entiendan fácilmente sus derechos y obligaciones.
3. Establecer mecanismos e instituciones para supervisar activamente los procedimientos y objetivos de la política regulatoria, apoyarla e implementarla, y por consecuencia fomentar la calidad de la regulación.
4. Integrar la Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR) a las primeras etapas del proceso de diseño de políticas públicas para formular proyectos regulatorios nuevos. Identificar claramente las metas de política pública, y evaluar si es necesaria la regulación y de qué manera puede ser más efectiva y eficiente para alcanzar dichas metas. Tomar en cuenta los medios diferentes de la regulación y determinar la retribución de los diversos enfoques analizados para identificar el mejor.
5. Revisar de forma sistemática el inventario de regulación significativa con base en metas de política pública claramente definidas, incluida la consideración de costos y beneficios, a fin de asegurar que las regulaciones estén actualizadas, se justifiquen sus costos, sean rentables y consistentes, y cumplan con los objetivos de política pública planteados.
6. Publicar de manera periódica informes acerca del desempeño de la política regulatoria y los programas de reforma, así como de las autoridades públicas encargadas de aplicar las regulaciones. Dichos informes también deben contemplar información acerca de cómo funcionan en la práctica herramientas regulatorias tales como la Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR), la consulta pública y las revisiones de las regulaciones existentes.
7. Desarrollar una política congruente que contemple el papel y las funciones de las entidades regulatorias a fin de infundir mayor confianza de que las decisiones en cuestiones regulatorias se toman a partir de criterios objetivos, imparciales y coherentes, sin conflictos de interés, prejuicios ni influencias indebidas.
8. Asegurar la efectividad de los sistemas para revisar la legalidad y la justicia procesal de las regulaciones y decisiones que toman los órganos facultados para emitir sanciones en el ámbito regulatorio. Asegurar que las personas y las empresas tengan acceso a estos sistemas de revisión a un costo razonable y conozcan las decisiones oportunamente.
9. Aplicar, cuando se considere adecuado, la evaluación, la gestión y las estrategias de comunicación de riesgos al diseño y la implementación de las regulaciones para asegurar que estas estén bien orientadas y sean efectivas. Los reguladores deben evaluar de qué manera tendrán efecto las regulaciones y diseñar estrategias de implementación y aplicación sensibles.

10. Promover, cuando sea adecuado, la coherencia regulatoria mediante mecanismos de coordinación entre los niveles del gobierno supranacional, nacional y subnacional. Identificar los problemas transversales en materia de regulación en todos los órdenes de gobierno, a fin de promover la coherencia entre los enfoques regulatorios y evitar la duplicidad o conflicto de regulaciones.
11. Impulsar el desarrollo de capacidades y el desempeño de la gestión regulatoria en los órdenes subnacionales de gobierno.
12. Tomar en cuenta, al desarrollar medidas regulatorias, todos los estándares y marcos internacionales de cooperación pertinentes en la misma área y, cuando sea adecuado, los probables efectos que tengan en terceros fuera de su jurisdicción.

Fuente: OECD (2012), *Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209046-es>.

Bibliografía

- Kaufmann D., A. Kraay y M. Matruzzi (2010), “The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues”, *Worldwide Governance Indicators*, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>.
- OECD (2015), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en/>.
- OECD (2014), *The Governance of Regulators*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en>.
- OECD (2012), *Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209046-es>.