



Análisis de Impacto Regulatorio en Chile

Institucionalidad y Gobernanza

Autor

Nicolás García Bernal
Email: ngarcia@bcn.cl
Tel.: (56) 22 270 1701

Nº SUP: 141.713

Elaborado para la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputadas y Diputados en el marco del Proyecto de Ley que Crea la Agencia para la Calidad de las Políticas Públicas y la productividad. (Boletín 16799-05)

Resumen

El Boletín 16.799-05 propone la creación de una Agencia de Calidad de Políticas Públicas que incorpore atribuciones para asumir un rol para la promoción de buenas prácticas regulatorias y el fomento de la productividad. Para aquello, tendrá a su cargo, entre otras funciones, la evaluación de los costos y beneficios de regulaciones emitidas por la autoridad, incluyendo su interacción con otras regulaciones. Es decir, la realización de Análisis de Impacto Regulatorio (AIR).

La OCDE (2019) define al AIR como una metodología o herramienta “que sirve para examinar de forma sistemática los beneficios, costos y efectos potenciales de una propuesta normativa (o alternativa no regulatoria), ya sea nueva o la modificación de una preexistente”.

La relevancia del AIR proviene de la necesidad de evaluar si la normativa produce – o no – el impacto deseado. Así, una “buena regulación puede solucionar problemas de relevancia pública, empujar el cuidado de determinados valores o generar un nuevo mercado, empleo, incentivos y satisfacción de necesidades; una mala puede dañar las posibilidades efectivas de que ciertos objetivos se realicen” (Costa et al., 2022).

Con el objeto de contar con una buena regulación y, avanzar hacia un ordenamiento jurídico más armónico y eficiente, se dictaron instructivos presidenciales N° 001 de 2014, sobre Buenas Prácticas Regulatorias y N° 002 de 2016, que instruye la emisión de Informes de Productividad sobre iniciativas legales del área económica del Ejecutivo. El año 2018 se creó la Oficina de Productividad y Emprendimiento Nacional para que cumpliera tareas vinculadas a la simplificación regulatoria, entre otras. Posteriormente, el año 2019, vía Instructivo Presidencial N° 3, se estableció que los Informes de Productividad pasarían a ser Informes de Impacto Regulatorio, su obligación de ser remitidos al Congreso Nacional y, a la vez, otorgó a los Ministerios Secretaría General de la Presidencia y de Economía la responsabilidad de realizar de manera conjunta una evaluación del funcionamiento y cumplimiento de las disposiciones de éste, por medio de un informe presentado al Presidente de la República. Por último, el año 2022, se estableció la obligatoriedad de realización por cada ministerio.

El presente documento describe el rol a cargo de la institucionalidad que ejecuta el Análisis de Impacto Regulatorio en Chile. Para ello, en una primera sección se hace una breve referencia respecto a cómo el Proyecto de Ley que crea la Agencia de Calidad de Políticas Públicas le incorpora a esta última las atribuciones respectivas. Luego, se aborda el Análisis de Impacto Regulatorio en Chile, lo que incluye una breve contextualización histórica de su evolución institucional hasta la fecha y, a la vez, una descripción de los roles que cumplen las instituciones actualmente involucradas, es decir, el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Finalmente, en una tercera sección, se abordan y hace referencia a otros organismos Estatales que, desde otra óptica y ámbito de acción, también cumplen el rol en materias de análisis regulatorio y/o normativo.

Introducción

El Ministerio de Hacienda incluyó en el eje de “Mejor gasto público” de la Agenda de Modernización 2022 – 2026, iniciativas referidas a la transparencia fiscal y rendición de cuentas, consolidación del Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas, y Productividad en el Estado¹. En esta misma línea, en el marco del denominado Pacto Fiscal para el Desarrollo, se ha incluido la creación de una Agencia de Calidad de las Políticas Públicas (Boletín N° 16.799-05) como uno de las medidas para “velar, promover y evaluar la eficacia y eficiencia y coordinación de las políticas, normas, planes y programas de la Administración del Estado², así como promover los instrumentos y las buenas prácticas regulatorias, con el fin de contribuir a aumentar el bien común y la generación de ganancias de productividad”.

Dentro de los referidos instrumentos y buenas prácticas regulatorias, se encuentra la realización del denominado Análisis de Impacto Regulatorio (AIR). La OCDE (2019) lo define como una metodología o herramienta “que sirve para examinar de forma sistemática los beneficios, costos y efectos potenciales de una propuesta normativa (o alternativa no regulatoria), ya sea nueva o la modificación de una preexistente”.

Tal como destaca Costa et al. (2022), la relevancia del AIR proviene de la necesidad de evaluar si la normativa produce – o no – el impacto deseado. Así, una “buena regulación puede solucionar problemas de relevancia pública, empujar el cuidado de determinados valores o generar un nuevo mercado, empleo, incentivos y satisfacción de necesidades; una mala puede dañar las posibilidades efectivas de que ciertos objetivos se realicen”. El incorporar un proceso sistemático que, entre otras cosas, permita comparar decisiones de política y cuestionarse la viabilidad económica, puede contribuir al regulador a mejorar la toma de decisiones.

En materia de gobernanza, la OCDE (2019) plantea como recomendación que el proceso sea monitoreado por una institución “que tenga como uno de sus principales objetivos asegurar que el proceso de emisión de la regulación supere los controles diseñados con los estándares definidos (órgano supervisor)”. Respecto a este punto, Costa (2022) destaca que resultaría relevante para el éxito del modelo que exista un órgano cuyos incentivos estén puestos en mejorar la calidad de la regulación, el que también puede tener funciones en materia de participación y transparencia.

En este contexto, el presente documento describe el rol a cargo de la institucionalidad que ejecuta el Análisis de Impacto Regulatorio en Chile. Para ello, en una primera sección se hace una breve referencia respecto a cómo el Proyecto de Ley que crea la Agencia de Calidad de Políticas Públicas le incorpora las atribuciones respectivas a esta última. Luego, se aborda el Análisis de Impacto Regulatorio en Chile, lo que incluye una breve contextualización histórica de su evolución institucional hasta la fecha y, a la vez, una descripción de los roles que cumplen las instituciones actualmente involucradas, es decir, el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Finalmente, en una tercera sección, se abordan y se hace referencia a otros organismos Estatales que, desde otra óptica y ámbito de acción, también cumplen el rol en materias de análisis regulatorio y/o normativo.

¹ Se elaboró a partir del trabajo realizado por el Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado, que tiene como función asesorar al Presidente de la República en el análisis y evaluación de las políticas, planes y programas de la Agenda de Modernización del Estado.

² La puesta en práctica de las políticas públicas se materializa a través de programas, iniciativas, proyectos y del accionar en general de las instituciones públicas. En consecuencia, un programa corresponde a un conjunto de actividades necesarias, integradas y articuladas que proveen bienes y/o servicios (productos), tendientes a lograr un objetivo específico en una población determinada, de modo de resolver un problema o atender una necesidad que la afecta.

I. Agencia de Calidad Políticas Públicas (Boletín 16.799-05)

El Proyecto de Ley propone que la referida Agencia incorporará atribuciones para asumir un rol en la promoción de buenas prácticas regulatorias y el fomento de la productividad. Para aquello, se propone que tendrá a su cargo, entre otras funciones, la evaluación de los costos y beneficios de regulaciones emitidas por la autoridad, incluyendo su interacción con otras regulaciones. Algunas de estas funciones son actualmente ejecutadas por el Ministerio de Economía, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad. El **cuadro 1**, resume alguna de las herramientas de análisis y buenas prácticas regulatorias propuestas para la agencia, en cada caso se identifica el organismo que actualmente la ejecuta.

Cuadro 1. Actividades propuestas para la Agencia de Calidad de Políticas Públicas.

Actividad	Actividad propuesta para la Agencia
Promoción de buenas prácticas regulatorias Actual responsable: Ministerio de Economía y Comisión Nacional de Productividad y Evaluación.	Fijación de objetivos y lineamientos para mejorar la gestión y la calidad normativa, y monitoreo de su implementación, en base a principios de proporcionalidad, responsabilidad y transparencia e innovación.
Evaluación de impacto regulatorio Ex-Ante Actual responsable: MINECON y SEGPRES	Velar por que proyectos de ley de iniciativa del Presidente y decretos supremos cumplan con criterios definidos para la evaluación de impacto regulatorio
Recomendaciones sobre Problemas Públicos y Productividad	Evaluar y formular recomendaciones sobre políticas públicas, abordando obstáculos regulatorios y de gestión que afecten la productividad, el crecimiento económico y/o el bienestar social.

Fuente: Elaboración propia en base a Boletín N° 16799-05 del mes de abril 2024.

II. Análisis de Impacto Regulatorio en Chile

i) Breve historia de su implementación en Chile

Con el objeto de contar con una buena regulación y, avanzar hacia un ordenamiento jurídico más armónico y eficiente, se dictaron los instructivos presidenciales N° 001 de 2014, sobre Buenas Prácticas Regulatorias y N° 002 de 2016, que instruye la emisión de Informes de Productividad (IP) sobre iniciativas legales del área económica del Ejecutivo³. En dicha instancia, se entendió al impacto regulatorio como “reglas que modifiquen los incentivos o el comportamiento de los agentes económicos”. Con un foco en innovación y emprendimiento, inversión, uso eficiente de los recursos, participación laboral, costos de tiempo y financieros, los informes debían analizar “los efectos probables del proyecto sobre la productividad del país”⁴.

Luego, el mes de diciembre de 2017, la OCDE realizó un documento con **Recomendaciones sobre los Informe de Productividad (2017)**, resultado de un análisis de revisión de su alcance, institucionalidad, metodología y procesos. Entre las recomendaciones, destacó la necesidad de ampliar el ámbito de aplicación a todos los ministerios; desarrollar un formato estandarizado: establecer a la SEGPRES como un organismo revisor de los informes, verificando el cumplimiento de los estándares previo al ingreso del PdL al Congreso; integrar los procesos institucionales del informe (por ejemplo, que se incluyera como una sección al Informe Financiero de DIPRES); establecer un Comité Interministerial que anualmente evalúe su cumplimiento; y, al largo plazo avanzar en la obligación legal de realizar un informe y extenderlo a las mociones parlamentarias.

³ Únicamente 9 ministerios estaban mandatados a hacer un informe de productividad.

⁴ Su elaboración debía incluir 4 secciones: i) descripción del problema; ii) objetivos; iii) alternativas, y iv) beneficios y costos.

El año 2018, en agosto, en el Ministerio de Economía se creó la denominada **Oficina de Productividad y Emprendimiento Nacional (OPEN)**, para tareas vinculadas a la simplificación regulatoria, entre otras.

El año 2019, a través del **Instructivo Presidencial N° 3/2019**, se estableció que los Informes de Productividad pasarían a ser Informes de Impacto Regulatorio (IIR). Se dispuso la realización de un análisis de impacto regulatorio al momento de elaborar y emitir nueva normativa, a través de la elaboración de un IIR. Así también, otorgó a los Ministerios Secretaría General de la Presidencia y de Economía la responsabilidad de realizar de manera conjunta una evaluación del funcionamiento y cumplimiento de las disposiciones de éste, por medio de un informe presentado al Presidente de la República. Por último, los IIR de los proyectos de ley deben ser remitidos al Congreso Nacional.

Finalmente, en el mes de febrero de 2022, frente a la “necesidad de precisar el ámbito de aplicación de los IIR de manera de facilitar el cumplimiento en la elaboración por parte de los ministerios” (Gabinete Presidencial, 2022), a través del **Instructivo Presidencial N°01/2022**, se realizan modificaciones al proceso de elaboración y gobernanza. Destaca la obligatoriedad de realización para cada ministerio, de acuerdo a ciertas directrices definidas; revisión y envío al Congreso por parte de la SEGPRES; publicados en la página web del ministerio que lidera la propuesta; entre otras.

ii) Informes de Impacto Regulatorio en Chile (IIR)

A través de un IIR, con el propósito de evaluar la necesidad de la medida regulatoria propuesta, su ámbito de acción y sus efectos sobre los diferentes actores, a los Ministerios les corresponde obligatoriamente realizar un análisis al momento de elaborar y emitir una nueva normativa.

Metodológicamente, su elaboración implica el desarrollo de tres secciones⁵. En la primera, con el propósito de determinar su impacto regulatorio, se deben incluir contenidos mínimos⁶. Luego, en caso de que se determine que la propuesta tiene un impacto significativo, es necesario realizar un IIR Estándar⁷ y, por último, en caso de un impacto sustancial, corresponde preparar un IIR de Alto Impacto⁸.

Figura 1. Flujo metodológico de elaboración de un IIR para una nueva regulación.



Fuente: Ministerio de Economía (2024)

⁵ Su elaboración se realiza a través de una plataforma online.

⁶ Entre estos contenidos mínimos destaca la identificación de la propuesta, su descripción, afectados (costos y beneficios), costo fiscal de la propuesta, costos de la regulación. Así también, requiere el identificar si tendrá impacto en regiones, sector económico, grupo etario o género y, consecuentemente, magnitud de impacto en distintos sectores económicos.

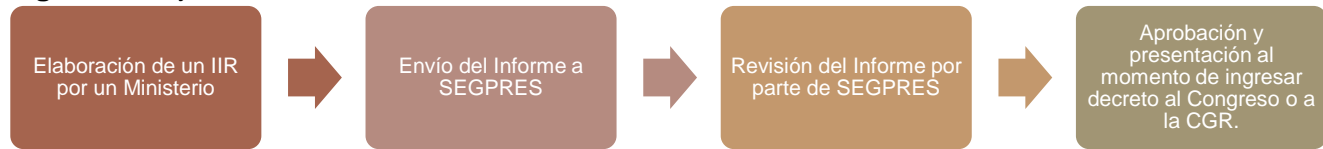
⁷ IIR Estándar requiere describir el problema (diagnóstico, iniciativas anteriores y justificación de la intervención); objetivos (elección de objetivos y priorización); participación (consulta a actores y coordinación intergubernamental); alternativas (soluciones internacionales y escogida); implementación y evaluación (plan de acción e implementación, riesgos previstos y evaluación de desempeño); y un análisis de impacto (descripción de afectados, descripción cualitativa de costos y beneficios).

⁸ El impacto sería determinado de acuerdo a un umbral ad hoc, automatizado en el respectivo portal. Respecto a los IIR estándar, los IIR de Alto Impacto incluye un análisis cuantitativo de la propuesta y de su impacto.

iii) Institucionalidad y gobernanza a cargo de los Informes de Impacto Regulatorio (IIR)

Su flujo considera la participación de las Contrapartes Técnicas de cada Ministerio⁹ y la revisión a cargo de sectorialistas de la SEGPRES, quienes pueden devolver o aprobar el IIR (**Figura 2**). A continuación, se detalla brevemente los roles y responsabilidades de las instituciones involucradas.

Figura 2. Flujo de elaboración de IIR



Fuente: Elaboración propia en base a de Instructivo Presidencial N°003.

a. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo

El año 2018 se creó dentro del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, la Oficina de Productividad y Emprendimiento Nacional (OPEN), actual División de Competencia y Mejora Regulatoria. Esta División a cargo de cumplir con el objetivo de eliminar cargas regulatorias excesivas y que afectan negativamente el bienestar de los ciudadanos¹⁰. Como resultado de su mandato, el año 2019, publicó la “Guía Chilena para una Buena Regulación” que orienta la elaboración de los análisis de impacto regulatorio y de aspectos claves para la regulación. En este mismo sentido, el Ministerio podrá asistir metodológicamente a los diversos ministerios en su preparación y elaboración de los IIR.

b. Ministerios sectoriales

La elaboración del IIR está a cargo del ministerio que lidera la propuesta o elaboración del respectivo proyecto de ley o decreto. Para tales efectos, cada ministerio tiene la obligación de designar a un encargado o supervisor. Tras su elaboración, debe ser enviado a la SEGPRES para su revisión. En el caso de los decretos supremos sobre los cuales deba realizarse un IIR, el ministerio correspondiente deberá remitirlo a la CGR, conjuntamente con el decreto.

En todos los casos, les corresponde el deber de publicar los IIR en su respectiva página web, indicando expresamente la materia o normativa sobre la cual recae el informe respectivo.

c. Ministerio Secretaría General de la Presidencia

A cargo de la recepción y revisión de los IIR elaborados por los ministerios responsables. Una vez aprobado, le corresponde la obligación de remitirlo al Congreso Nacional conjuntamente con el mensaje presidencial o con las indicaciones respectivas, según sea el caso.

Finalmente, el Instructivo Presidencial N° 03/2019, otorgó a los Ministerios Secretaría General de la Presidencia y de Economía, Fomento y Turismo la responsabilidad de realizar de manera conjunta una evaluación del funcionamiento y cumplimiento de las disposiciones de éste, por medio de un informe presentado al Presidente de la República.

⁹ Típicamente corresponde a asesores técnicos, económicos o legislativos de cada ministerio.

¹⁰ Inicialmente, parte importante de su trabajo se basó en recomendaciones y observaciones realizadas por la OCDE, incluidas en el reporte “Chile Evaluation Report: Regulatory Impact Assessment” del año 2017.

iv) Rol de la Comisión Nacional de Productividad y de Evaluación (CNEP)

En este marco, a la CNEP, como ente de carácter técnico, independiente, autónomo y permanente, se le ha encomendado dentro de sus funciones y atribuciones la generación de propuesta para contribuir a mejorar la productividad, fortalecer la calidad de las regulaciones para mejorar la calidad de vida y bienestar de las personas. Estas funciones fueron incorporadas recientemente el año 2021, por lo que actualmente ya está trabajando en un Agenda de Evaluación de Mediano Plazo, lo que se suma a esfuerzos anteriormente realizados, tal como la Revisión Regulatoria de Pequeñas y Medianas (2021); Calidad Regulatoria en Chile: Revisión de Regulatoria Sectores Estratégicos (2019), entre otros, que, según sea el caso, incluyeron recomendaciones de carácter administrativas y legislativas

III. Otras instituciones e instrumentos de evaluación

A continuación, se lista a algunas organizaciones de carácter público y/o estatal que tienen entre de sus funciones la realización de materias de evaluación y análisis regulatorio y/o normativo¹¹.

Dictación de normas que afecten a Empresas de Menor Tamaño	A través del artículo 5 de la Ley N° 20.416, que fija normas especiales para las empresas de menor tamaño, y al decreto supremo N° 80, de 2010, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, se estableció que todos los ministerio u organismos que dicten o modifiquen normas jurídicas generales que afecten a empresas de menor tamaño, deberán mantener a disposición permanente del público los antecedentes preparatorios necesarios para su formulación.
Comisión para el Mercado Financiero, Informes normativos	La CMF debe elaborar informes normativos para evaluar el impacto que tendría la emisión de normas, instrucciones o iniciativas legislativas cuya elaboración le haya sido encomendada. Realización está a cargo de la Dirección de Impacto Regulatorio
Dirección de Presupuestos, Informes Financieros	La DIPRES realiza - no los Ministerios - documentos que acompañan a los PdL en su ingreso al Congreso a fin de transparentar el impacto presupuestario y/o financiero que se estima tendrán en la Ley de Presupuestos vigente y su incidencia fiscal en los cuatro años posteriores. En síntesis, dan cuenta de un análisis de consecuencias financieras y presupuestarias de las políticas públicas propuestas, particularmente, magnitud del impacto o costo fiscal.
Análisis general del impacto económico y social (AGIES).	De acuerdo a la Ley 19.300/1994 sobre las Bases Generales del Medio Ambiente, el Ministerio de Medio Ambiente (MMA), a través de su División de Información y Economía Ambiental, debe hacer un estudio de impacto de los instrumentos de gestión ambiental propuestos por el MMA, ya sea de emisión, de calidad o planes de prevención y descontaminación. Para estos se debe realizar los denominados Análisis General de Impacto Económico y Social (AGIES). El análisis debe evaluar costos y beneficios de la norma para: (a) población, ecosistemas o especies directamente afectadas o protegidas; (b) el o los emisores que deberán cumplirla, y (c) el Estado como responsable de la fiscalización de su cumplimiento. Los AGIES apoyan a la participación ciudadana y la toma de decisiones a cargo de instancias como el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático.
Cámara de Diputados y Diputadas, Departamento de Evaluación de la Ley.	Creado en diciembre 2010, su objetivo es generar informes que aporten evidencia para que los legisladores integren las conclusiones y recomendaciones de los actores claves en la discusión legislativa. Para aquello considera una revisión y análisis técnico de la ley y sus normas derivadas y relacionadas, estadísticas y opiniones de expertos y organismos implementadoras. Metodológicamente, busca determinar el grado de cumplimiento de objetivos esperados por el legislador, visualizar los impactos o efectos no previstos o no deseados al legislar; identificar

¹¹ Sin perjuicio de la revisión e inclusión de estas instituciones, pudieran quedar involuntariamente omitidas algunas otras.

	buenas prácticas en la elaboración y aplicación de la ley; conocer la percepción ciudadana y proponer de medidas correctivas.
Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, División de Aspectos Regulatorios del Comercio	Encargada de promover un marco regulatorio transparente y eficiente para el Comercio Internacional de Chile, que brinde seguridad jurídica y que se aplique de tal modo que no constituya una restricción encubierta al comercio. Su rol también es entregar información regulatoria técnica en materia de comercio internacional de productos, así como velar por el cumplimiento de las obligaciones establecidas tanto en la OMC, así como en los Acuerdos Comerciales firmados por Chile en materias regulatorias.

Referencias

- **Dirección de Presupuestos (DIPRES), 2024.** Informe Financiero Proyecto de Ley que crea la Agencia para la calidad de las Políticas Públicas y la Productividad, 24 de abril de 2024. Disponible en: <http://bcn.cl/3k95k>
- **Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2024.** Boletín 16.799-095, crea la Agencia para la Calidad de las Políticas Públicas. Disponible en: <http://bcn.cl/3k8ms>
- **Presidencia de la República, 2014.** Imparte instrucciones sobre buenas prácticas regulatorias, 28 de febrero 2014. Disponible en: <http://bcn.cl/3k95n>
- **Presidencia de la República, 2016.** Instructivo Presidencial N° 003 que instruye la elaboración de Informes de Impacto Regulatorio, y deroga Instructivo Presidencial que indica. Disponible en: <http://bcn.cl/3k8pr>
- **Presidencia de la República, 2022.** Instructivo Presidencial N° 001 que modifica instructivo presidencial n° 003, de 2019 y aprueba su nuevo texto consolidado, Santiago, 21/02/22. Disponible en: <http://bcn.cl/3k95l>
- **Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, 2024.** Informes de Impacto Regulatorio. Disponible en: <https://www.economia.gob.cl/informes-de-impacto-regulatorio> (consultado el 23/06/2024)
- **OCDE, 2017.** Chile Evaluation Report: Regulatory Impact Assessment. Disponible en: <http://bcn.cl/3k95m>
- **OCDE, 2019.** El análisis de impacto regulatorio en el ciclo de gobernanza regulatoria (capítulo 1), en Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio en el Gobierno Central del Perú: Estudios de caso 2014-16. Disponible en: <http://bcn.cl/3k8mq>
- **Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, 2019.** Guía Chilena para una Buena Regulación.
- **Costa, Berríos & Soruco, 2022.** Regulación del análisis de impacto regulatorio en Chile: El caso del medio ambiente y los recursos naturales. Disponible en: <http://bcn.cl/3k8ps>
- **Cámara de Diputados.** Departamento de Evaluación de la Ley. Disponible en: <https://www.evaluaciondelaley.cl/como-evaluamos/> (consultado 22 de mayo 2024).
- **CNEP, 2020.** Calidad Regulatoria en Chile: Revisión de sectores estratégicos. Disponible en: <http://bcn.cl/3k95o>

Nota Aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)