



PROYECTO DE LEY QUE CREA LA AGENCIA PARA LA CALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA PRODUCTIVIDAD

Boletín N° 16799-05

Natalia González
John Henríquez

Abogados
Profesores investigadores, Faro UDD

- El 2019, diferentes autores planteaban que Chile había tenido un “comportamiento fiscal bastante admirable en el último cuarto de siglo” (Silva M, Soto V, Valdés y Medina). Los mismos autores plantearon que se percibía una mayor tensión fiscal en la última década, y una pérdida de consenso sobre la importancia de la responsabilidad fiscal para un desarrollo sostenible.
- El proyecto en comento, aunque no pretende directamente velar por la buena salud de las finanzas públicas, contribuye indirectamente –en la medida que su diseño sea el adecuado- a cumplir dicho objetivo.
- Iniciativa sigue la tendencia de los países desarrollados y las buenas prácticas en la materia: mayor institucionalización de la evaluación legislativa (Regulatory Impact Analysis). ¿Por qué es importante? (i) saber si se cumplen objetivos; (ii) qué se debe modificar; y (iii) si eventualmente la regulación genera más costos que beneficios. ¿Escenario actual?

- La idea de legislar sobre esta materia es valiosa porque (i) la política no tiene incentivos suficientes para, por ejemplo, eliminar programas sociales mal evaluados o modificar o derogar leyes que afectan el crecimiento; y (ii) porque en la actualidad no existen incentivos suficientes para que la sociedad civil vigile el buen uso de los recursos públicos. Al mismo tiempo, y más allá de esfuerzos académicos puntuales, resulta difícil realizar una evaluación ex post de los efectos de las leyes.
- Por lo mismo, y aun cuando estimamos que el proyecto requiere modificaciones sustantivas, compartimos la idea matriz del proyecto pues:
 - (i) Se orienta a instalar de manera permanente una cultura de evaluación de regulaciones y políticas públicas en los reguladores.
 - (ii) Genera una cultura de innovación en la aproximación a la regulación por parte de los reguladores.
 - (iii) Es compatible con las bases de la institucionalidad contenidas en la Constitución (el artículo 1° inciso tercero dispone que “El Estado está al servicio de la persona humana”).

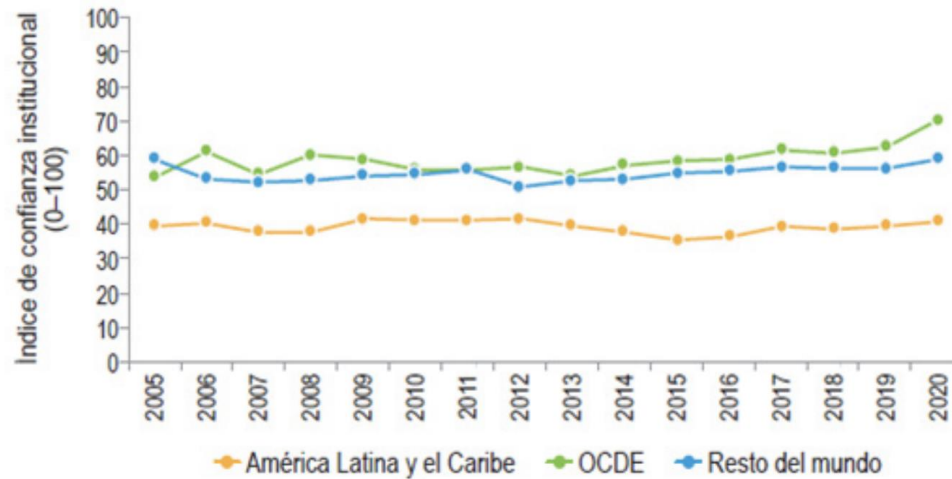
IMPRESIÓN GENERAL

- Compatibilidad con la democracia / principios clásicos del derecho constitucional. Existen buenos argumentos para fundar la legitimidad democrática de instituciones de esta naturaleza. Latorre (2022) señala que existen dos: el argumento sistémico y procedimental. El primero, indica que las agencias reguladoras son mejores para el sistema democrático en general (protegen a las minorías y actúan como representantes políticos con credenciales democráticas) y el segundo aborda el cómo debieran tomarse las decisiones regulatorias para que estas sean legítimas (véase sugerencias de perfeccionamiento en el ámbito “Institucionalidad-Gobierno Corporativo”).

IMPRESIÓN GENERAL

Contexto en que se tramita el proyecto

FIGURA 1. El estado de la confianza en las instituciones en América Latina y el Caribe según Encuesta Gallup 2005 a 2020 (promedios regionales)



FUENTE: Adaptado de Keefer y Scartascini 2022, 53.

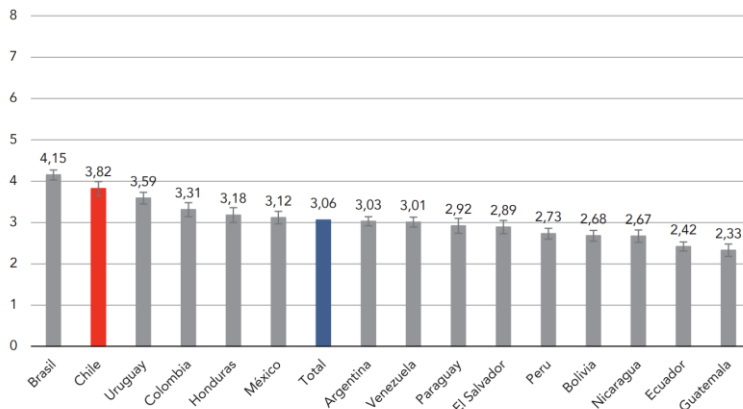
NOTA: N total = 168 países, 25 son de América Latina. El índice de confianza institucional se compone por la confianza en militares, sistema Judicial, gobierno nacional y transparencia en las elecciones.

Fuente: Irrarrázaval y Cruz (2023), “Confianza institucional en Chile: un desafío para el desarrollo”.

IMPRESIÓN GENERAL

Contexto en que se tramita el proyecto

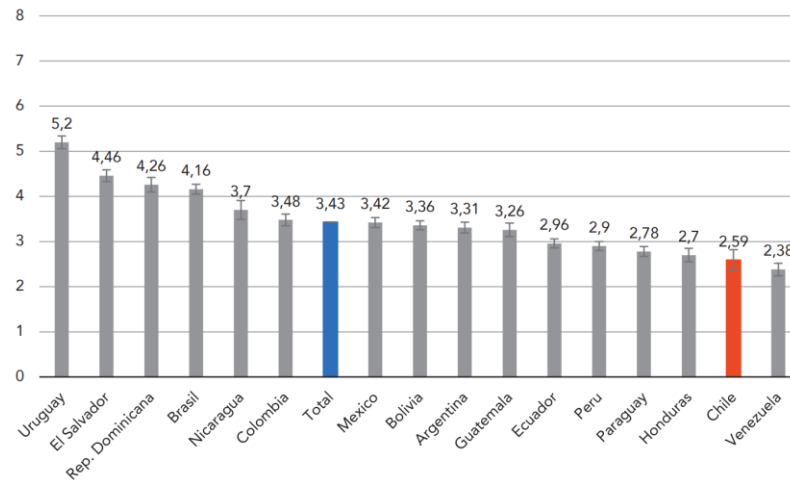
GRÁFICO A1.A. Confianza institucional en países de Latinoamérica en 2003



NOTA. N total = 15182. El índice de confianza en instituciones (escala 0-10) considera a policía, partidos políticos, poder judicial, Congreso, Fuerzas Armadas, diarios, radio, televisión y gobierno.

FUENTE: Elaboración propia a partir de la Encuesta Latinobarómetro 2003

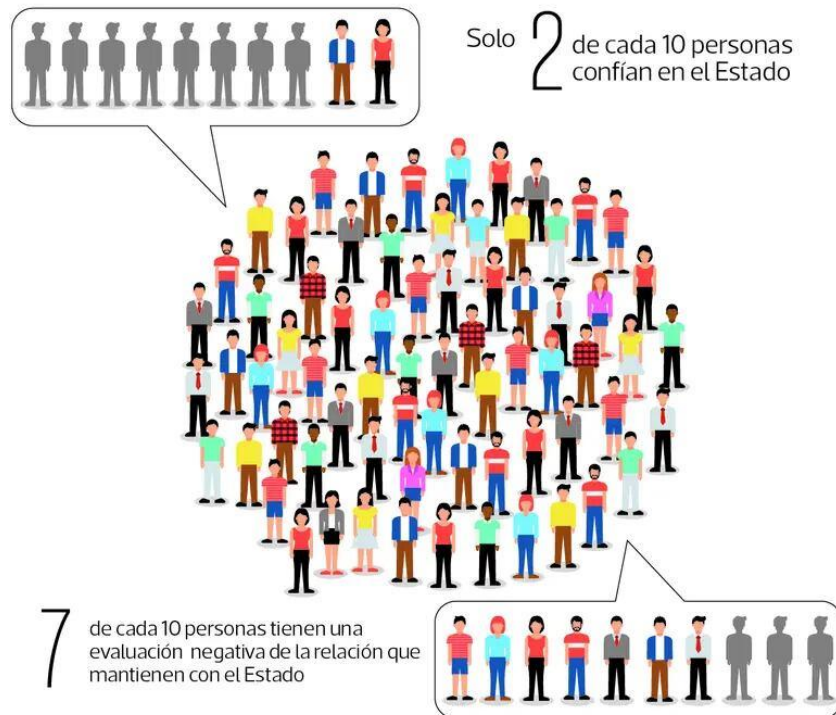
GRÁFICO A1.B. Confianza institucional en países de Latinoamérica en 2020



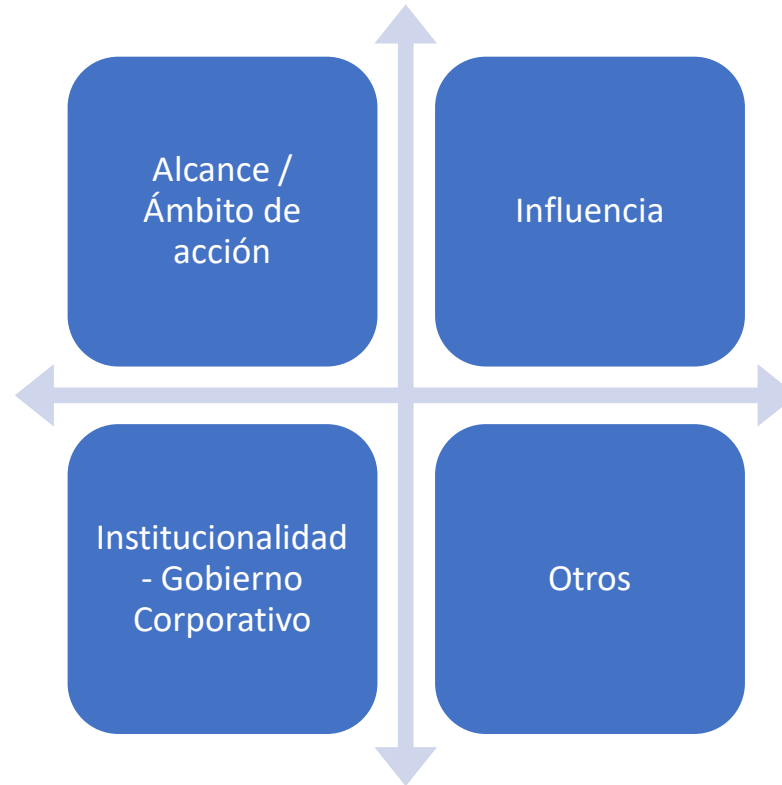
Fuente: Irarrázaval y Cruz (2023), "Confianza institucional en Chile: un desafío para el desarrollo".

IMPRESIÓN GENERAL

Contexto en que se tramita el proyecto



COMENTARIOS PARTICULARES



I. ALCANCE / AMBITO DE ACCIÓN DE LA AGENCIA

- Precisar los objetivos generales de la evaluación, así como de la Agencia, para que no se pierda el foco: uso razonado de recursos públicos, impulsar la mejora en la calidad de las políticas públicas y servicios públicos y fomentar el progreso económico y social.
- Precisar la conceptualización del objeto a evaluar: Hay cierto grado de ambigüedad terminológica y conceptual en el proyecto de ley respecto a lo que se va a evaluar: “políticas, normas, planes y programas de los órganos de la Administración del Estado” (Objeto de la Agencia).
- En particular surge la interrogante respecto de las regulaciones primarias, leyes, dado que el proyecto no es claro en ello sobre todo si se considera el artículo 23 y la forma de nombrar a los consejeros de la Agencia. También porque cuando puede proponer cambios legales lo es solo respecto de su propio funcionamiento (artículo 10 (f)).

I. ALCANCE / AMBITO DE ACCIÓN DE LA AGENCIA

- Esta ambigüedad aplica a las evaluaciones ex post. En las evaluaciones ex ante el lenguaje, aun cuando en ciertos pasajes del proyecto es confuso, se aclara en el artículo 26 al incluir obligaciones en el ingreso de proyectos de ley a discusión. Queda la duda con las mociones.
- Pero la ambigüedad no solo despierta interrogantes respecto de las leyes sino también respecto de las iniciativas de inversión ¿están excluidas? Esto puede responder a una decisión ex profeso, pero es preciso dilucidar aquello y la pertinencia de mantener estas evaluaciones separadas o no y revisar la interacción para estos fines con el MDS.
- Como el alcance no está claro en materia legislativa ni de inversiones, luego tampoco se dilucida la interacción con otras instituciones existentes: El Departamento de Evaluación de la Ley del Congreso. ¿Coexisten ambos? ¿Cómo se coordinan de coexistir? Otro tanto ocurre con el Sistema Nacional de Inversiones (MDS)

I. ALCANCE / AMBITO DE ACCIÓN DE LA AGENCIA

- Dadas las características del proceso legislativo chileno, en que se promulgan un número importante de leyes cada año, muchas de ellas provenientes del Ejecutivo, se sugiere aclarar para incorporar la evaluación de la ley. Esto requiere mecanismos y procedimientos más claros y robustos.
- Como no se puede usar Regulatory Impact Assesment -RIA- para todo, particularmente en países que están recién comenzando con estos sistemas y cuando hay gran producción legislativa: Hay que priorizar y la Agencia debe hacerlo al generar el plan de evaluación de resultados.
- Varios países OCDE se ha concentrado en algunos tipos de regulaciones o sectores (pequeñas empresas, sectores regulados, regulaciones ambientales).

I. INFLUENCIA DE LA AGENCIA

Situación actual – Baja influencia

- **CNEP:** Detalló el impacto de sus recomendaciones. De las propuestas entre 2015-2020: cerca de 500 recomendaciones, de las cuales un 32% han sido, en mayor o menor medida, acogidas. Un 11% de ellas está totalmente cumplidas, 9% con alto cumplimiento, y 11% parcialmente bajo.
- A la vez, existe un 26% por definir (en estudio) y un 42% que no se ha cumplido.
- **DIPRES:** Debe concitar preocupación cual será la consecuencia práctica de los informes de esta Agencia sobre los programas ya en funcionamiento.
- Es de conocimiento público que aun cuando DIPRES evalúa de manera desfavorable ciertos programas, estos siguen funcionando.
- Evaluar con un propósito: implica en algún momento el cierre de un determinado programa, para liberar recursos que tengan un mejor uso alternativo.

II. INFLUENCIA DE LA AGENCIA ¿Qué hacer?

Se asume que lo que se busca es NO repetir esta realidad y que demos varios pasos más allá.

- Sus informes no son vinculantes, pero a ello se suma, además, que el costo de ignorarlos es bajísimo. Sus informes son públicos, pero ello no es suficiente.
- Si somos capaces de crear una agencia autónoma, con un elevado estándar técnico, dotada de profesionales calificados y experiencia en el área, se subentiende que el objetivo es robustecer la discusión pública, centrando ésta en aquellos elementos que guardan relación directa con los objetivos que las políticas públicas persiguen.
- Considerando aquello, debe subirse el costo político y técnico de ignorar los resultados.

ASPECTOS A MEJORAR

- Para ello, se pueden generar hitos permanentes y públicos que deben reflejarse en el PDL.
- **Generar una suerte de IPOM de la Agencia ante el Congreso Nacional: Hito periódico, de alto impacto comunicacional** que dé cuenta de los informes, y cuáles se han tomado en consideración y cuáles no, etc. Conforme al PDL, las evaluaciones se comunican a los servicios y plan de seguimiento y mejora, y al Congreso para efectos de ley de presupuesto, pero es insuficiente. En este “IPOM”, pero de evaluación, debe solicitar al Congreso y luego por escrito al Presidente de la República formalmente el cierre de programas mal evaluados.
- **Generar la obligación de que las autoridades involucradas se pronuncien a través de una resolución fundada de carácter público que debe ser emitida en un plazo determinado tras las recomendaciones, evidenciando por qué las recomendaciones no serán adoptadas, y plan de acción público para las que si se adoptarán.**

III. INSTITUCIONALIDAD Y GOBIERNO CORPORATIVO

Órgano directivo colegiado:

- **Quien designa al presidente del consejo:** no está resuelto en el proyecto de ley ni cuánto dura. Esto es relevante para garantizar la autonomía de la agencia. Recordar que el Presidente tiene voto dirimente. Curiosamente no le rigen las reglas de remoción por falta grave.
- **Sistema de nombramiento de los restantes consejeros:** Parece prudente incluir a la ADP, pero se ha excluido al Congreso (esto se relaciona con la ambigüedad de lo que se va a evaluar).
- Los colegisladores son el Ejecutivo y el Congreso. El nombramiento, puede incluir a la ADP, pero en la formación de las ternas. Luego, el Senado debiera participar en atención a su rol de colegislador. Se sugiere que apruebe los nombramientos por 3/5 de sus miembros, y que se nombren a los consejeros en duplas o tríos, como un todo.
- **Duración:** Se sugiere que la renovación no sea automática y por parcialidades.

III. INSTITUCIONALIDAD Y GOBIERNO CORPORATIVO

Órgano directivo colegiado:

- **Incompatibilidades.** Algunas que no están consideradas y cuya inclusión debiera considerarse:
 - Miembros del consejo directivo del Consejo para la Transparencia y SERVEL.
 - Seremis.
 - Delegados presidenciales.
- **Remoción:** evaluar que la acción la intente también un número de parlamentarios, si el Congreso interviene en su designación.

III. INSTITUCIONALIDAD Y GOBIERNO CORPORATIVO

Institucionalidad Agencia

- Su *staff* debiera regirse por el Código del Trabajo (y no por la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo). CNEP es así en la actualidad. Da más flexibilidad.
- Dado que los consejeros no tienen dedicación exclusiva, lo que parece adecuado, el servicio debe tener un director ejecutivo que sea el jefe del servicio. Hoy el PDL lo radica en el Presidente del Consejo, lo que parece un error.

OTRAS IDEAS PARA CONSIDERAR EN EL CONTEXTO DE LAS IDEAS MATRICES DEL PROYECTO DE LEY

1) Stock legal: Con miras a reducir el desgaste y los costos de transacción que enfrentan tanto el regulador como el regulado, lo que debiese tener un efecto positivo en la productividad, podría considerarse incorporar en el PDL la obligación de revisar el stock legislativo.

La tendencia a evaluar a los gobiernos o al Congreso en función del número de iniciativas que se aprueban en un determinado mandato se ha convertido en un incentivo perverso que no ayuda a la simplificación regulatoria.

El número creciente de leyes y regulaciones hacen que la calidad de vida de los ciudadanos, de los emprendedores e inversionistas, pero también del regulador y fiscalizador, sea poco óptima en términos normativos, generando complejidades importantes a la hora de supervisar el cumplimiento de las leyes; lentitud en el funcionamiento del Estado; incerteza jurídica; desconfianza en las instituciones y, por ende, desincentivos potentes para la realización de actividades de la más diversa índole.

PLANTEAMIENTOS PARA CONSIDERAR

- Entonces se sugiere que la Agencia incluya dentro de sus funciones, y en el marco de una planificación cada cierto número de años, el envío al Presidente de la República y al Congreso Nacional de un listado en que se identifiquen leyes de una antigüedad no inferior a quince/veinte años, que deban ser expresamente derogadas por encontrarse en desuso, obsoletas o tácitamente derogadas por leyes posteriores. También podrían ser DS.
- Para esta labor debiera contar con el apoyo de los ministerios y de las secretarías generales de la Cámara y del Senado, además de la Biblioteca del Congreso Nacional, Corte Suprema en lo pertinente y la Contraloría General de la República. Durante la etapa de elaboración de la propuesta, se sugiere abrir un período de consulta pública y participación ciudadana, en los plazos y en la forma que defina el propio plan.
- ¿One In / How many out? El PDL podría incluso proponer como pre-requisito para poder dar curso a otras políticas que cada iniciativa de ley que ingrese a tramitación al Congreso en un tema necesariamente derogue otras o funde explícitamente porque no se procede así.
- Todo lo anterior con miras a reducir el desgaste y los costos de transacción que enfrentan tanto el regulador como el regulado, lo que debiese tener un efecto positivo en la productividad.
- En esta línea, podría incorporarse desde ya a este proyecto los artículos de la iniciativa sobre simplificación legislativa, en que se derogan una serie de cuerpos legales en desuso.

2) Incorporar otra dimensión en la evaluación ex ante:

- Que no solo se evalúe en concreto la propuesta de regulación (legal o reglamentaria), o la moción, sino además evaluar la necesidad de regular y en su caso el abanico de alternativas regulatorias (intensidad de las mismas, como sucede en Australia). Se propone la obligatoriedad de realizar un análisis costo / beneficio de regular (ya no solo de la regulación particular).
- Australia: *Best Practice Regulation Handbook*, que promueve la consideración temprana de alternativas: necesidad de regular proveyendo guía e identificando las fortalezas y debilidades de las diversas aproximaciones regulatorias que pueden aplicarse. La guía no manifiesta preferencias por una aproximación particular, sino que la solución apropiada debe identificarse en base a las características del problema de política pública y qué solución otorga el mayor beneficio neto comparado con otras opciones.
- En Chile no existe un mecanismo formal para integrar el uso de alternativas a la regulación dado que no hay un uso formal y sistemático del impacto regulatorio: En otras palabras, NO hay un requerimiento explícito a los reguladores para evaluar la posibilidad de no hacer nada o de explorar alternativas diversas a la intervención regulatoria mandatoria

3) En el contexto de las obligaciones relacionadas con productividad: Fijarse metas de reducción de burocracia o cargas administrativas. La Agencia podría generar estas metas, dinámicas.

- México: Modelo de Costo Estándar, que ha dado un nuevo impulso al gobierno federal para reducir las cargas administrativas generadas por los trámites. Se trata de una medición de referencia de las cargas administrativas mediante la recopilación de datos de alrededor de 500 entrevistas y el uso de una combinación de técnicas estadísticas y matemáticas y evaluaciones internas para extrapolar los datos para estimar las cargas.
- Siguiendo las prácticas internacionales, México se ha fijado objetivos en el pasado de reducir las cargas administrativas (25% en el pasado) como parte de los programas de mejora regulatoria.

- En 2007, el gobierno danés inició el Proyecto Cazadores de Carga. Este fue el primer paso en el desarrollo de un enfoque más sistemático hacia la reducción de la carga de irritación. El personal de la Agencia Danesa de Comercio y Empresas (DCCA) y representantes de los ministerios competentes visitaron empresas para obtener conocimientos concretos y específicos sobre cómo experimentan las interacciones con las autoridades gubernamentales y los servicios prestados. El Gobierno danés presentó un plan de acción que contiene 105 medidas para reducir las cargas administrativas de los proveedores de servicios del sector público, que se espera que liberen tres millones de horas de trabajo anuales para la prestación de servicios.
- En los Países Bajos, la percepción de las empresas hacia la reducción de las cargas regulatorias se mide anualmente como parte de una iniciativa llamada Business Sentiment Monitor. No solo se centra en la reducción de las cargas administrativas, sino también incluye los costes de cumplimiento de la normativa, los requisitos de los organismos de supervisión y las normas en constante cambio.

- Los Países Bajos tienen como objetivo aumentar en un 25 % el número de empresas que afirman tener muy poca irritación por las obligaciones de información innecesarias.
- ¿Por qué no pensar en asignarle esa obligación a la Agencia, de fijarse metas y procedimientos para lograr esas metas?

4) Consultas públicas: La Agencia también podría generar directrices para la realización de procesos de consulta para regulaciones primarias y secundarias de manera obligatoria y antes de ser adoptadas. Ello ofrece la posibilidad para que los *stakeholders* puedan participar de manera sistemática en el proceso regulatorio a través de una comunicación pública y un periodo establecido para realizar comentarios (90 días).



MUCHAS GRACIAS