

# Análisis de la metarregulación en Chile

## Analysis of meta-regulation in Chile

Diego Muñoz Vicuña\*

La *metarregulación* es aquella rama de la regulación que tiene por objeto regular el proceso regulatorio en sí mismo. En el presente artículo, se investiga la “*metarregulación*” en Chile, principalmente a través de las últimas medidas adoptadas mediante Instrucciones Presidenciales.

**Palabras clave:** Metarregulación, evaluación de impacto regulatorio.

“*Meta-regulation*” is the branch of regulation that aims to regulate the regulatory process itself. In this paper, it is investigated meta-regulation in Chile, mainly through the latest measures adopted through Presidential Instructions.

**Keywords:** Meta-regulation, regulatory impact assessment.

RESUMEN / ABSTRACT

### Introducción

La *metarregulación*, también denominada regulación reflexiva o autorreferencial<sup>1</sup>, es aquella que tiene por objeto pensar reflexivamente acerca de la regulación, a fin de regular el proceso regulatorio en sí mismo<sup>2</sup>. Esta rama de la regulación intenta abrazar las concepciones de “*Smart Regulation*”, propia de Estados Unidos, y de “*Better Regulation*”, proveniente de Inglaterra, que tuvieron su origen en la década de los ochenta del siglo precedente, a raíz de los procesos de liberalización en que se embarcaron dichos países, en virtud de los cuáles pre-

\* Abogado, Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Pontificia Universidad Católica de Chile, con postítulo en Regulación y Derecho Público de la Universidad de Chile. Actualmente es candidato a magister en Estudios Avanzados de Derecho Público en la Universidad Carlos III de Madrid. Correo electrónico: diegomunozvicuna@gmail.com. Dirección postal: Paseo Las Delicias N° 8, piso 4C, Madrid, España. Código postal 28045. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0578-5527>.

Este artículo ha sido realizado en el marco del trabajo de investigación del Máster en Estudios Avanzados de Derecho Público, de la Universidad Carlos III de Madrid. Agradezco la recepción y comentarios del profesor Marcos Vaquer Caballería, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid y de Pablo Muñoz Vicuña.

<sup>1</sup> VAQUER 2016, 4.

<sup>2</sup> MORGAN 2003, 490.

Artículo recibido el 19 de julio de 2021 y aceptado el 5 de noviembre de 2021

tendieron alejarse de las medidas intervencionistas imperantes de la época, bajo la percepción de que las empresas se encontraban “sobre reguladas” y, por tanto, requerían eliminar toda regulación innecesaria<sup>3</sup>.

En el contexto antes mencionado, Ronald Reagan y Margaret Thatcher impulsaron el fenómeno de mejora regulatoria, la cual importaba dos fases distintas. En la primera fase, requería de un proceso de “desregulación”, cuyo objeto era eliminar o reducir al mínimo la intervención pública en la economía; en la segunda fase, la mejora regulatoria significaba un proceso de *re-regulación*, en virtud del cual se volvía a regular, pero a partir de nuevas bases que pretendían eliminar regulaciones innecesarias y, en caso de tener que regular, hacerlo de la mejor manera posible, evitando cargas excesivas a los particulares y a los operadores económicos<sup>4</sup>. De esta manera, Reagan y Thatcher se propusieron mejorar la calidad normativa, lo que se tradujo no solo en el surgimiento de nuevas herramientas legislativas, sino en la regulación de la misma regulación, dando origen a la *metarregulación*.

Con el paso del tiempo, la preocupación por la mejora en la calidad y eficiencia normativa comenzó a expandirse por el mundo, y fue plasmándose en diversos instrumentos jurídicos<sup>5</sup>, llegando incluso a ser positivizada en las leyes y reglamentos de algunos países. En España, por ejemplo, se incorporaron principios de buena regulación en el artículo 129 de la Ley N° 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y se dictó el Real Decreto 1083/2009, que regula la memoria del análisis de impacto normativo. En Francia, por su parte, se promulgó la Ley Orgánica N° 2009-403, relativa a la aplicación de los artículos 34-1, 39 y 44 de la Constitución, en virtud de la cual los proyectos de ley deben acompañarse de evaluaciones de impacto regulatorio, para su examen en el seno del Consejo de Estado<sup>6</sup>.

Chile, al igual que España y Francia, también ha intentado asumir el desafío de perfeccionar su sistema regulatorio, principalmente a partir de recomendaciones sugeridas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante, “OCDE”). En efecto, en un informe del año 2011 acerca de la gestión regulatoria en Chile, la OCDE recomendó efectuar evaluaciones *ex ante* respecto al impacto de una norma proyectada, y evaluaciones *ex post*, a fin de determinar si una determinada regulación había cumplido con los objetivos deseados<sup>7</sup>.

Las recomendaciones de la OCDE, y el referido informe de 2011 en particular, tuvieron repercusión en nuestro país, pues a partir de ellas la *metarregulación* pasó a convertirse en un asunto de mayor interés, siendo el origen de

<sup>3</sup> Véase MÍGUEZ 2019, 9-11; OGUS 2004, 162.

<sup>4</sup> MÍGUEZ 2019, 10.

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, las “Recomendaciones del Consejo sobre política y gobernanza regulatoria”, de la OCDE, de 2012, o la “Better Regulation Guidelines”, de 2015, de la Comisión Europea.

<sup>6</sup> Respecto a la Ley Orgánica N° 2009-403, se recomienda el estudio de Susan Rose-Ackerman (en AUBY y PERROUD) 2013, 117-160.

<sup>7</sup> OCDE 2011, 10-19.

algunas medidas que se fueron tomando con el tiempo. Así, el año 2011 pasaría a conformarse el Departamento de Evaluación de la Ley<sup>8</sup>, y el año 2014 se dictaría un Instructivo Presidencial sobre buenas prácticas regulatorias<sup>9</sup>.

Las medidas antes mencionadas fueron un verdadero avance en la materia, pero no eran suficiente. De ahí que, el año 2016, mediante un nuevo estudio sobre la regulación en Chile, la OCDE haya expresado:

El gobierno debe también introducir o consolidar el uso de herramientas de gestión regulatoria –aprovechar las capacidades existentes, cuando sea práctico–, como la Evaluación de Impacto Regulatorio, 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<sup>10</sup>.

Durante los cinco años siguientes a la publicación de este último informe de la OCDE, hemos podido apreciar el surgimiento de nuevas prácticas y medidas que buscan regular el proceso regulatorio chileno, sin embargo, ellas han logrado enmendar solo parcialmente las falencias existentes en nuestro sistema regulatorio, principalmente por lo aisladas que se encuentran unas de otras, la falta de comunicación que tienen con la normativa preexistente, y la ausencia de imperatividad.

El producto de esta dispersión es la incoherencia. En efecto, en Chile no hallamos una *metarregulación* íntegra y unitaria, sino que la regulación de los procesos regulatorios se encuentra establecida en diversos instrumentos, de distinto estándar normativo –Leyes, Instructivos Presidenciales o Resoluciones–, que no conversan entre sí. Sumado a lo anterior, la *metarregulación* chilena dispone de procesos regulatorios distintos dependiendo del origen de una determinada propuesta –Administración Pública o Congreso Nacional–, profundizando aún más su incoherencia.

<sup>8</sup> El Departamento de Evaluación de la Ley señala en su sitio web, al describir la forma en que evalúan, que “La Cámara de Diputados de Chile asumió la tarea de evaluar las leyes que aprueba para conocer su eficacia y adoptar medidas para perfeccionarlas. Para ello el año 2011 creó el Departamento de Evaluación de la Ley y el Comité de Diputados para la Evaluación de la Ley/OCDE” (Departamento de Evaluación de la Ley, 2021, “Como evaluamos”, disponible en: <http://www.evaluaciondelaley.cl/como-evaluamos/>). Luego, al mencionar a sus integrantes, el Departamento de Evaluación de Ley indica: “En junio de 2011, la Cámara de Diputados dispuso la creación de un Comité de Diputados con la finalidad de cooperar con la implementación del Departamento de Evaluación de la Ley y coordinar las actividades de cooperación con la OCDE” (Departamento de Evaluación de la Ley, 2021, “Somos”, disponible en: <http://www.evaluaciondelaley.cl/somos/>).

<sup>9</sup> El Instructivo Presidencial N° 001, de 28 de febrero de 2014, que imparte instrucciones sobre buenas prácticas regulatorias, expresa en su considerando primero: “Siguiendo la tendencia internacional a desarrollar buenas prácticas regulatorias y adoptando las recomendaciones sugeridas por la OCDE en el documento “Regulatory Management Indicators” de 2011, Chile ha querido asumir el desafío de perfeccionar su sistema regulatorio con la finalidad de dotarlo de una coherencia, eficiencia y calidad interna”.

<sup>10</sup> Véase el estudio OCDE 2016, 14.

A la ausencia de integridad y unidad, se suman las falencias técnicas. Ya sea por falta instituciones adecuadas, herramientas inapropiadas o ausencia de recursos públicos, en Chile no se ha velado por el cumplimiento de las diversas etapas establecidas para los procesos regulatorios, lo que ha significado nefastas consecuencias en el ámbito de la *metarregulación*.

En definitiva, si bien podemos sostener que en Chile efectivamente existe una *metarregulación*, esta se encuentra todavía en un estado muy primitivo, que requiere de mejoras importantes –a nivel institucional, normativo y técnico– si pretende realmente perfeccionar el sistema regulatorio. En el presente artículo, entonces, se intenta efectuar un balance del estado actual de la *metarregulación* chilena, acotando el objeto de estudio a las últimas medidas tomadas por el Presidente de Chile en la materia y a las dos principales etapas a través de las cuáles ella se desarrolla –evaluación regulatoria “*ex ante*” y evaluación regulatoria “*ex post*”–.

### I. Instructivos Presidenciales sobre buenas prácticas regulatorias

Como fue mencionado en la sección anterior, las recomendaciones de la OCDE relativas al sistema regulatorio chileno, efectuadas principalmente a través de los informes de los años 2011 y 2016, tuvieron impacto en nuestro país. Junto con la creación de un Departamento de Evaluación de la Ley, se dictaron, durante los gobiernos de Sebastián Piñera y Michelle Bachelet, cuatro Instructivos que pretendieron mejorar los procesos regulatorios, de los cuales tres se encuentran actualmente en vigencia, todos pertenecientes al Jefe de Estado en ejercicio.

En efecto, a través del Instructivo Presidencial N° 001, de 2014, que imparte instrucciones sobre buenas prácticas regulatorias (complementado después a través del Instructivo Presidencial N° 004, de 2019), y el Instructivo Presidencial N° 003, de 2019, que instruye la elaboración de Informes Impacto Regulatorio y deroga el Instructivo N° 002, de 2016, el Presidente de Chile intentó enmendar algunas de las falencias de la *metarregulación*.

Sin perjuicio de lo anterior, la herramienta jurídica utilizada –Instructivos Presidenciales–, su contenido, la falta de comunicación con la normativa preexistente, su equívoca manera de llevarse a la práctica, la ausencia de medidas para solucionar algunos de los problemas identificados por la OCDE –por ejemplo, la evaluación regulatoria “*ex post*”– y de instituciones fiscalizadoras idóneas, así como su tibia imperatividad, nos permite sostener que los aludidos Instructivos no cumplen íntegramente sus objetivos.

Siendo instrumentos fundamentales de la *metarregulación*, que tocan por referencia u omisión las etapas en que se regulan los procesos regulatorios, es pertinente realizar una adecuada aproximación a los Instructivos Presidenciales sobre buenas prácticas regulatorias, advirtiendo que, debido a los objetivos en ellos plasmados, los mismos deben ser comprendidos como una misma regulación, de forma tal que no pueden estudiarse de forma aislada.

## 1. Contenido de los Instructivos Presidenciales: buenas prácticas regulatorias

El Presidente de Chile, a través de los aludidos Instructivos, se propuso establecer una serie de buenas prácticas para el ejercicio de las potestades regulatorias por parte de los órganos de la Administración del Estado. Para ello, se contemplaron diversas pautas o directrices, que podrían resumirse en los siguiente seis puntos:

a) Se debe realizar un Análisis de Impacto Regulatorio (*regulatory impact assessment*, en adelante "RIA"), materializado en un Informe de Impacto Regulatorio (en adelante, "IIR"), en la elaboración de proyectos de ley de iniciativa del Ejecutivo, y Decretos que dicte el Presidente de la República o un Ministro "Por Orden del Presidente de la República", que contengan normas de general aplicación o que miren al interés general y deban publicarse en el Diario Oficial. Se excluyen de este análisis los proyectos de ley de presupuestos del sector público, de reajuste de remuneraciones del sector público, de reajuste del ingreso mínimo mensual, y todos aquellos proyectos que se refieran a una ley que deba ser actualizada o reajustada anualmente, y que no incorpore cambios sustantivos respecto a su versión anterior<sup>11</sup>.

b) Los IIR se componen de tres secciones distintas. Una primera sección, denominada "Evaluación Preliminar", tiene por objeto realizar un análisis general de la necesidad de la medida y su impacto. A partir de esta evaluación, se determina la necesidad de realizar las secciones siguientes de un IIR. La segunda sección, se denomina "IIR Estándar", y para llegar a ella la "Evaluación Preliminar" tuvo que haber informado que la medida propuesta por el regulador tendría ciertos impactos regulatorios cuyo análisis vale la pena realizar, de forma tal que se requiere efectuar un análisis cualitativo sobre la regulación propuesta. Por último, si el impacto esperado de la regulación es substancial, se deberá preparar un "IIR de Alto Impacto", el cual aportará herramientas al regulador para cuantificar el impacto regulatorio esperado<sup>12</sup>.

c) El contenido de los IIR, en cualquiera de sus secciones, debe considerar una descripción de los objetivos de la nueva regulación, especificando la propuesta escogida, las otras opciones disponibles, y el impacto esperado, precisando a quienes afecta y qué tipo de costos y beneficios conllevan<sup>13</sup>.

d) La responsabilidad del IIR recae en el Ministro que lidera la propuesta o elaboración del respectivo proyecto de ley o decreto<sup>14</sup>.

e) En la formulación de anteproyectos de ley, indicaciones a iniciativas legales o propuestas de reglamentos presentados por los Ministros de Estado al Presidente de la República, se deberá señalar expresamente las leyes o

<sup>11</sup> Véanse los puntos 1° y 2° del apartado II del Instructivo Presidencial N° 003, de 15 de abril de 2019.

<sup>12</sup> Véase el apartado IV del Instructivo Presidencial N° 003, de 15 de abril de 2019.

<sup>13</sup> *Ídem*.

<sup>14</sup> Véase el punto 1° del apartado VI del Instructivo Presidencial N° 003, de 15 de abril de 2019.

normas reglamentarias que deban derogarse o modificarse, cuando la propuesta así lo requiera<sup>15</sup>.

f) Se recomienda que en todo proceso de elaboración de actos administrativos cuyo contenido implique el ejercicio de potestades regulatorias, los órganos de la Administración del Estado contemplen etapas de consultas públicas que permitan contar con una retroalimentación de los principales interesados y potenciales afectados acerca del diseño o impactos que podrían estos producir<sup>16</sup>.

Las referidas medidas impulsadas por el Presidente de la República intentan dotar al sistema regulatorio de una mayor calidad y eficiencia, sin embargo, en su esfuerzo dejan de lado ciertos aspectos que, me temo más pronto que tarde, se traducirán en motivo de conflicto.

## 2. Sobre la naturaleza jurídica y extensión de los Instructivos Presidenciales

Una de las directrices plasmadas por el Presidente de Chile en los Instructivos de prácticas regulatorias, establece que los proyectos de ley de iniciativa del Poder Ejecutivo deben contar con un análisis de impacto regulatorio que, a su vez, se debe materializar en un IIR. El objetivo de dicha medida es loable, pues pretende evitar consecuencias indeseables de una normativa proyectada, sin embargo, pareciera introducirse en un ámbito regulatorio que está fuera de su competencia.

En efecto, conforme al artículo 65 de la Constitución Política de Chile, las leyes pueden tener origen en la Cámara de Diputados o en el Senado, por mensaje que dirija el Presidente de la República o por moción de cualquiera de sus miembros. Según lo dispuesto por el artículo 55 de la Carta Fundamental chilena, todo lo relacionado con la tramitación interna de una ley se determinará por la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. Dicha Ley Orgánica fue promulgada en 1990, bajo el número 18.918, y su artículo 14 dispone:

Los fundamentos de los proyectos deberán acompañarse en el mismo documento en que se presenten, conjuntamente con los antecedentes que expliquen los gastos que pudiere importar la aplicación de sus normas, la fuente de los recursos que la iniciativa demande y la estimación de su posible monto<sup>17</sup>.

De esta manera, al incorporar la obligación de realizar un análisis de impacto regulatorio en la elaboración de los proyectos de ley de iniciativa del Poder Ejecutivo, el Presidente pareciera usurpar una prerrogativa que constitucionalmente corresponde al Legislador, en una materia que, por lo

<sup>15</sup> Véase el punto 1° del apartado II del Instructivo Presidencial N° 004, de 15 de abril de 2019.

<sup>16</sup> Véase literal c) del apartado I del Instructivo Presidencial N° 001, de 28 de febrero de 2014.

<sup>17</sup> Artículo 14 de la Ley N° 18.918.

demás, ya estaría regulada, como se puede desprender del artículo 14 de la Ley N° 18.918. Así, contemplando que tanto la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional como los Instructivos Presidenciales estarían tratando la iniciativa legislativa del Ejecutivo –estos últimos con mucha mayor profundidad, por cierto–, cabe preguntarse si el Presidente estaría habilitado para abordar esa materia.

La cuestión anterior nos lleva a una discusión ya abordada en doctrina, y encontraría solución en la naturaleza jurídica de los Instructivos Presidenciales<sup>18</sup>. Estos últimos serían circulares emanadas por el Presidente de la República en razón de su potestad de mando (y no fruto de una habilitación constitucional o legal previa<sup>19</sup>), que se dirigen a un conjunto indeterminado de funcionarios para el buen cumplimiento de sus funciones, teniendo un carácter meramente interno<sup>20</sup> y, además, no se refieren a la iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo, sino a la iniciativa *pre-legislativa*<sup>21</sup>, es decir, a un procedimiento administrativo previo dentro del marco de elaboración de un proyecto de ley, cuyo objeto es obtener una asesoría del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (en adelante, “SEGPRES”), la Oficina de Productividad y Emprendimiento Nacional (en adelante, “OPEN”) o la Dirección de Presupuesto (en adelante, “DIPRES”) –dependiendo de cuál sea el organismo a cargo de dicha función, lo que no es claro, como se verá más adelante–, de forma tal que podría tratarse mediante instrumentos distintos a una Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

Bajo esta perspectiva, los Instructivos de buenas prácticas regulatorias no colisionarían con el mandato efectuado por el Constituyente al Legislador en virtud del artículo 55 de la Carta Fundamental, toda vez que abarcaría una esfera distinta, al interior de la Administración, para lo cual el Presidente se funda en su poder jerárquico, y en el artículo 8° de la Carta Fundamental, que obliga a transparentar los actos de los órganos del Estado –en este caso, un proyecto de ley–, así como los fundamentos y procedimientos que se utilicen<sup>22</sup>.

Lo anterior, empero, no exime de los problemas de coherencia interna que se generan en el sistema regulatorio chileno, pues no se comprende por qué se ha exigido, a través de los IIR, un estándar regulatorio distinto a los proyectos de ley de iniciativa del Ejecutivo de aquellos de iniciativa de los parlamentarios, si finalmente todos terminarán siendo leyes. En ese sentido, hubiese sido conveniente abordar derechamente esta materia a través de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, exigiendo un RIA res-

<sup>18</sup> Véase, entre otros, PRECHT 1989; CORDERO 2010, 31-38; BERMÚDEZ 2011, 271-272; CORDERO 2015, 177-178.

<sup>19</sup> PRECHT 1989, 469; CORDERO 2010, 33; BERMÚDEZ, 314-315.

<sup>20</sup> PRECHT 1989, 469; CORDERO 2010, 33; CORDERO 2015, 177.

<sup>21</sup> Una situación similar ocurre en España, como puede verse en VAQUER 2016, 5.

<sup>22</sup> El artículo 8° de la Constitución es referido como fundamento en el literal a) del apartado I, del Instructivo Presidencial N° 001, de 2014.

pecto de todos los proyectos de ley, cualquiera sea su origen<sup>23</sup>. Esta medida, por lo demás, hubiese evitado tener que realizar la artificial distinción entre iniciativa *pre-legislativa* e iniciativa legislativa del Ejecutivo y permitiría exigir mayores sanciones en caso de que los proyectos de ley no presenten su respectivo IIR, dado que los Instructivos nada dicen al respecto, mientras que la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional expresamente señala que, de no presentarse los antecedentes fundantes y financieros, los mismos no serán admitidos a tramitación<sup>24</sup>.

A los problemas relativos al instrumento jurídico utilizado, se suman los de su extensión, pues los Instructivos Presidenciales exigen un RIA respecto de proyectos de ley de iniciativa del Ejecutivo y de los Decretos dictados por el Presidente de la República o un Ministro “Por Orden del Presidente de la República”, que contengan normas de general aplicación o que miren al interés general y deban publicarse en el Diario Oficial, pero no hacen referencia alguna a las normas de carácter general emanadas de ciertos órganos administrativos que intervienen en la regulación de actividades económicas (como por ejemplo, el Servicio de Impuestos Internos), en circunstancias que nuestro ordenamiento también les reconoce potestades normativas de orden reglamentario<sup>25</sup>. En mi opinión, las propuestas reguladoras de los aludidos organismos, cuando tengan general aplicación, afecten a los ciudadanos y se publiquen en el Diario Oficial –e incluso en aquellos casos que ello no ocurra, sin perjuicio de los problemas formales que ello significaría<sup>26</sup>–, al tener naturaleza de reglamento<sup>27</sup>, debieran verse acompañados por estos RIA. Esta perspectiva, por lo demás, sería la adquirida para la normativa de carácter general dictada por la Comisión para el Mercado Financiera, en virtud de lo dispuesto por el artículo 20 número 3 del Decreto Ley N° 3.538.

## II. De la evaluación “*ex ante*”

La evaluación *ex ante* es aquella utilizada en el diseño y elaboración de normas, y a partir de ella se pretende evitar que se produzcan consecuencias indeseables como resultado de la aprobación de una norma<sup>28</sup>, lo cual se logra, entre otras medidas, a partir de un RIA, herramienta que exige a los distintos organismos del Estado explicar y justificar su actuación regulatoria<sup>29</sup>.

En Chile, la evaluación *ex ante* y el RIA habían sido utilizados con anterioridad al Informe OCDE de 2011. En efecto, en disposiciones de la Ley

<sup>23</sup> Esta sería, en todo caso, la perspectiva tomada por el Ejecutivo en el proyecto de ley que establece medidas para impulsar la productividad y el emprendimiento (Boletín 12.025-03), iniciado en mensaje en el año 2018, todavía en discusión en el Congreso Nacional.

<sup>24</sup> Véase artículo 15 de la Ley N° 18.918.

<sup>25</sup> CORDERO 2015, 157.

<sup>26</sup> CORDERO 2010, 47.

<sup>27</sup> CORDERO 2010, 38.

<sup>28</sup> SÁNCHEZ et al. 2019, 23-24.

<sup>29</sup> MONTT 2010, 16.



N° 19.300, sobre bases generales del medio ambiente<sup>30</sup>, en la Ley N° 19.966, que establece un régimen de garantías en salud<sup>31</sup>, y en la Ley N° 20.416, que fija normas especiales para las empresas de menor tamaño<sup>32</sup>, se pueden observar manifestaciones de estas herramientas. La Ley N° 20.416 es especialmente importante en lo que a esta materia se refiere, pues en ella se introdujo por primera vez un sistema general de análisis de impacto regulatorio, el cual obligaba a todos los organismos públicos que dictasen o modificasen normas jurídicas generales que afecten a empresas de menor tamaño<sup>33</sup>.

Sin perjuicio de las legislaciones antes mencionadas, la principal regulación en este tópico –a pesar de los reparos que más adelante enunciaremos– se ha obtenido a través de los Instructivos dictados por el Presidente de Chile, los cuáles han establecido el deber de realizar IIR –con las respectivas secciones Preliminares, Estándar o de Alto Impacto– en la elaboración de todos los proyectos de leyes del Ejecutivo y de determinados Decretos. Los IIR, a su vez, deben cumplir con una serie de requisitos –descripción de objetivos, de los costos y beneficios, de la normativa a derogar o modificar, incorporación de antecedentes justificativos, instancias consultivas, entre otros–, que ya fueron mencionados en este artículo al describir el contenido de los Instructivos Presidenciales.

El problema, sin embargo, es que los Instructivos Presidenciales han pasado por alto algunos detalles, relativos a la forma de elaboración de los IIR, que permiten cuestionar su utilidad práctica. En este sentido, los referidos Instructivos no han considerado ningún mecanismo que permita fiscalizar la efectiva realización de los IIR ni han dispuesto regímenes de supervisión respecto a la manera en que se están confeccionando, lo que se ha traducido en problemas respecto a la calidad de los IIR producidos, y a la metodología costo-beneficio utilizada. Pareciera pesar, a nuestro juicio, la ausencia de un

<sup>30</sup> El artículo 32 de la Ley N° 19.300, sobre bases generales del medio ambiente, en conjunto con el Decreto Supremo N° 38, de 2012, que reglamenta la dictación de normas de calidad ambiental y de emisión, del Ministerio del Medio Ambiente, establecen que en la elaboración de planes y normas ambientales debe prepararse un Análisis General de Impacto Ambiental Económico y Social.

<sup>31</sup> El párrafo 3° de la Ley N° 19.966, que establece un régimen garantías en salud, establece un procedimiento de evaluación previo a la elaboración de las garantías explícitas en salud, las cuales deberán ser aprobadas por Decreto Supremo.

<sup>32</sup> El inciso primero del artículo 5 de la Ley N° 20.416, que fija normas especiales para las empresas de menor tamaño, dispone: “Procedimiento para la Dictación de Reglamentos y Normas de Carácter General. Todos los ministerios u organismos que dicten o modifiquen normas jurídicas generales que afecten a empresas de menor tamaño, con excepción de las ordenanzas municipales y de los dictámenes que puedan emitir los órganos de la Administración del Estado, deberán mantener a disposición permanente del público los antecedentes preparatorios necesarios que estimen pertinentes para su formulación, en sus sitios electrónicos, en los términos previstos en el artículo 7° de la ley N° 20.285. Los antecedentes deben contener una estimación simple del impacto social y económico que la nueva regulación generará en las empresas de menor tamaño y podrán ser elaborados por la propia Administración”.

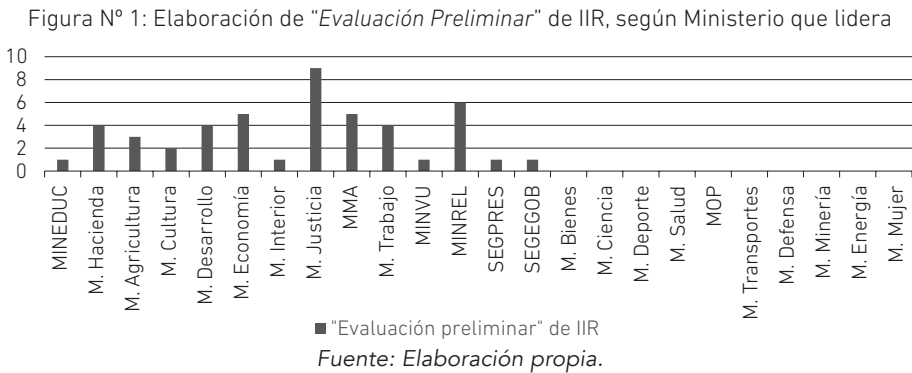
<sup>33</sup> AGÜERO y RIVADENEIRA 2011, 24.

organismo central encargado de velar por el correcto desarrollo de la evaluación de impacto regulatorio *ex ante*.

### 1. Sobre la elaboración de los IIR

Desde agosto del año 2019, es decir, desde que entró en vigor el Instructivo Presidencial N° 003, de 15 de abril de 2019, que instruye la elaboración de IIR, se han elaborado un total 47 IIR<sup>34</sup>. Al revisarlos, podemos apreciar que el análisis de impacto regulatorio se ha desarrollado principalmente a través de su primera fase, relativa a la “Evaluación Preliminar”, habiéndose avanzado solamente en seis ocasiones hacia la segunda fase evaluativa, de “IIR Estándar”, y ninguna vez a la fase tercera, de “IIR de Alto Impacto”<sup>35</sup>.

En los que respecta a la “Evaluación Preliminar” de los IIR, su realización ha sido liderada por los correspondientes Ministerios, tantas veces como se indica la Figura N° 1:



Llama la atención que desde que entró a regir el Instructivo Presidencial N° 003, ha habido diez Ministerios que jamás han liderado la realización de un IIR, a saber: Ministerios de Bienes Nacionales; Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación; Deporte; Salud; Obras Públicas; Transportes y Telecomunicaciones.

<sup>34</sup> Se hace especial énfasis en que el presente apartado se refiere solamente a los IIR, y no a los Informes de Productividad, los cuales eran instruidos por el Instructivo Presidencial N° 002, de 2016, ya derogado.

<sup>35</sup> Puede revisarse esta información accediendo al sitio web de los IIR de la Oficina de Productividad y Emprendimiento Nacional. [https://open.economia.cl/informes-de-impacto-regulatorio/busqueda/?search\\_text=Est%C3%A1ndar&institucion](https://open.economia.cl/informes-de-impacto-regulatorio/busqueda/?search_text=Est%C3%A1ndar&institucion). Se debe hacer presente, en todo caso, que los “IIR Estándar” no se encontrarán bajo el filtro “Estándar”, sino que se encuentran en las mismas “Evaluaciones Preliminares” de los siguientes proyectos leyes: Sobre Portabilidad Financiera, liderado por el Ministerio de Hacienda; que crea un subsidio para alcanzar un Ingreso Mínimo Garantizado, liderado por el Ministerio de Desarrollo Social; que moderniza el Consejo de Defensa del Estado, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; y de los siguientes proyectos de Decreto Supremo: Que establece metas de recolección y valorización y otras obligaciones asociadas de envases y embalajes; que establece metas de recolección y valorización y otras obligaciones asociadas de neumáticos; que revisa normas de emisión de vehículos motorizados livianos, todos los Ministerio de Medio Ambiente.

municaciones; Defensa Nacional; Minería; Energía, y de la Mujer y la Equidad de Género.

Lo anterior, puede deberse al simple hecho que, desde agosto de 2019 en adelante, no se han presentado proyectos de leyes liderados por dichas carteras al Congreso<sup>36</sup>, sin embargo, ello no sería un argumento suficiente pues, a contar de la entrada en vigor del Instructor Presidencial N° 003, todos los Ministerios que no han encabezado IIR, salvo el Ministerio de Bienes Nacionales y el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, han liderado alguna propuesta regulatoria que, en estricto rigor, requería de un IIR. Por lo mismo, he de suponer que el verdadero motivo por el que no se realizaron los correspondientes IIR, fue que los aludidos Ministerios deliberadamente decidieron omitirlos. Por esta razón, una gran variedad de Decretos Supremos<sup>37</sup>, y unos cuantos proyectos de leyes presentados por la Administración del Estado<sup>38</sup>, no fueron objeto de la correspondiente evaluación previa.

Esta ausencia de IIR en circunstancias perfectamente exigibles, pareciera confirmar nuestra hipótesis de que los Instructivos Presidenciales regulan solamente una fase *pre-legislativa* del proceso regulatorio, pues aún en el caso de que un proyecto de ley no cuente con IIR –como era el caso del proyecto de ley que concede beneficios al personal de la atención primaria de salud,

<sup>36</sup> Tal sería el caso de los Ministerios de Bienes Nacionales; Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación; Obras Públicas; Minería; y de la Mujer y la Equidad de Género.

<sup>37</sup> A modo de ejemplo:

1. Decreto N° 22, de 2020, que aprueba protocolo general para la prevención y sanción de las conductas de acoso sexual, de abuso sexual, discriminación y maltrato en la actividad deportiva nacional, del Ministerio del Deporte.
2. Decreto N° 18, de 2020, que aprueba nuevo reglamento del sistema de becas para deportistas de alto rendimiento, del Ministerio del Deporte.
3. Decreto N° 53, de 2020, que aprueba reglamento de monitoreo de extracciones efectivas de aguas superficiales, del Ministerio de Obras Públicas.
4. Decreto N° 3, de 2020, que aprueba reglamento que determina la estructura interna del Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación.
5. Decreto N° 42, de 2020, que fija el reglamento de la Ley Nacional del Cáncer, del Ministerio de Salud.
6. Decreto N° 67, de 2020, que establece especificaciones de calidad para gasolina de aviación, del Ministerio de Energía.
7. Decreto N° 6, de 2020, que modifica Decreto Supremo N° 41, de 2012, que aprueba reglamento de la Ley de cierre de faenas e instalaciones minera, del Ministerio de Minería.

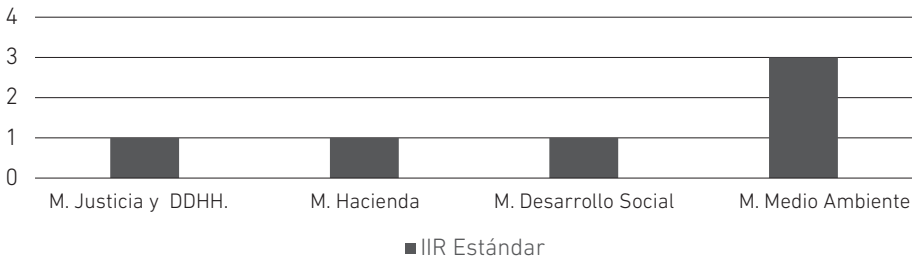
<sup>38</sup> Tal es el caso del:

1. Proyecto de ley que concede beneficios al personal de la atención primaria de salud, hoy Ley N° 21.308.
2. Proyecto de ley que establece nuevo sistema de compras e inversiones de las capacidades estratégicas de la Defensa Nacional, con cargo al Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas de la Defensa y al Fondo de Contingencia Estratégico.
3. Proyecto de ley que crea un mecanismo transitorio de estabilización de precios de energía eléctrica para clientes sujetos a regulación de tarifas, hoy Ley N° 21.185.
4. Proyecto de ley que faculta al Presidente de la República para dejar sin efecto o limitar un alza de tarifas en el transporte público de pasajeros, en las condiciones que indica, hoy Ley N° 21.184.

hoy Ley N° 21.308–, este podría ser tramitado y aprobado en el Congreso Nacional chileno.

Ahora bien, como ya hemos mencionado, la Administración Pública no solo ha realizado “Evaluaciones Preliminares” de impactos regulatorios, sino que en seis oportunidades ha avanzado a la segunda fase evaluativa. En efecto, a la fecha existen seis “IIR Estándar”, los cuales han sido liderados por cuatro Ministerios distintos –Justicia y Derechos Humanos, Hacienda, Desarrollo Social, Medio Ambiente–, en las cantidades especificadas en la figura N° 2:

Figura N° 2: Elaboración de “IIR Estándar”, según Ministerio que lidera



Fuente: Elaboración propia.

Dichos “IIR Estándar”, a diferencia de la “Evaluación Preliminar” de IIR, logran cumplir en un alto porcentaje con los parámetros exigidos por los Instructivos Presidenciales de prácticas regulatorias, efectuando un análisis completo y detallado respecto a una determinada propuesta regulatoria. El símil entre ambas fases evaluativas, como veremos a continuación, lo hallamos en la metodología costo-beneficio utilizada.

## 2. Sobre el análisis costo-beneficio

En Chile, los Instructivos Presidenciales de prácticas regulatorias consideraron como herramienta para su desarrollo, en lo que respecta a la evaluación *ex ante* para la emisión de una nueva normativa, la elaboración de un IIR, el cual pretende efectuarse en base a una metodología de análisis costo-beneficio que intenta revisar, de forma previa y exhaustiva, los costos y beneficios de un proyecto, con el objeto de determinar si es deseable<sup>39</sup>, maximizando los beneficios netos de una regulación<sup>40</sup>. Dicha metodología, si bien goza de argumentos favorables que la sustentan, no es ajena a las críticas.

En efecto, entre los argumentos favorables a la metodología costo-beneficio encontramos que esta es una herramienta que permite seleccionar de mejor manera entre diversos proyectos alternativos, y que facilita la decisión respecto a la promulgación (o no) de una ley, o a la implementación (o no) de

<sup>39</sup> ORTEGA 2012, 147.

<sup>40</sup> REVESZ (2010, 88-89), explica que los beneficios netos de una regulación se calculan restando los costos de una regulación –por ejemplo, los puestos de trabajos perdidos– de los beneficios netos –por ejemplo, preservación de la naturaleza–.

un programa<sup>41</sup>; que proporciona el mejor marco de análisis para el desarrollo de la regulación más deseable de todas<sup>42</sup>; y que permite verificar a través de fuentes objetivas y públicas la decisión adquirida, siendo, en definitiva, el método que más favorece una posterior evaluación *ex post*, mejorando el control y la rendición de cuentas<sup>43</sup>. Estos argumentos, ciertamente válidos, no consideran los aspectos negativos de la metodología en cuestión.

El análisis costo-beneficio puede responder a las preocupaciones del sector empresarial por reducir la burocracia y las cargas administrativas, en un intento por minimizar al máximo la intervención estatal en los sectores productivos, recurriendo en su esfuerzo a factores meramente económicos y de eficiencia que, en ocasiones, son insuficientes para proponer una ley o impulsar una política pública, pues en su balance tiende a ignorar ciertos valores intangibles, como la salud, la vida o la cultura<sup>44</sup>. Así, quienes presentan reparos respecto a esta metodología señalan que la misma puede ser adecuada para ciertas regulaciones, pero no para todas, pues el test costo-beneficio ignora la dimensión distributiva, de justicia y de naturaleza procedimental que persiguen algunas leyes<sup>45</sup>. Por lo mismo, concluyen que el análisis costo-beneficio debe ser considerado como una ayuda para la toma de decisiones, pero no como una práctica mecánica para la toma de decisiones<sup>46</sup>.

En Chile parece haberse reparado en los problemas de la metodología costo-beneficio, por lo que, siguiendo dicha herramienta, también se consideraron otros criterios que van más allá de lo netamente económico para la evaluación de impacto regulatorio, de forma tal que se incorporan en el estudio las eventuales consecuencias que podría generar una regulación a la equidad de género, descentralización, desigualdad de ingresos, salud pública, entre otros ámbitos. El problema, sin embargo, radica en que, en la práctica, dicha evaluación no se ha realizado correctamente, y lo que es peor todavía, ni el análisis netamente económico de la metodología costo-beneficio ha sido efectuada de manera adecuada.

Como ya mencionamos, desde que entró en vigor el Instructivo Presidencial N° 003, de 15 de abril de 2019, se han realizado un total de 47 IIR en Chile, y de ellos, solamente 6 instrumentos han considerado la necesidad de superar la "Evaluación Preliminar", llegando a la fase de "IIR Estándar". Ya analizados los órganos de la Administración del Estado que lideraron su reali-

<sup>41</sup> *Ídem*.

<sup>42</sup> *Ibid.*, 147-149.

<sup>43</sup> POSNER 2002, 119.

<sup>44</sup> ROSE-ACKERMAN (en Auby y Perroud) 2013, 125-127.

<sup>45</sup> *Ibid.*, 149.

<sup>46</sup> ORTEGA 2012, 149. RAVESZ (2010, 94), por su parte, haciéndose cargo de las críticas al análisis costo-beneficio, señala: "El análisis costo-beneficio es solo una herramienta importante para las políticas públicas, que nos permite medir de forma sistemática los impactos de las regulaciones propuestas y compararlos en una escala económica".

zación, faltaría estudiar ahora la manera en que los mismos han sido efectuados, principalmente en lo que a su metodología se refiere.

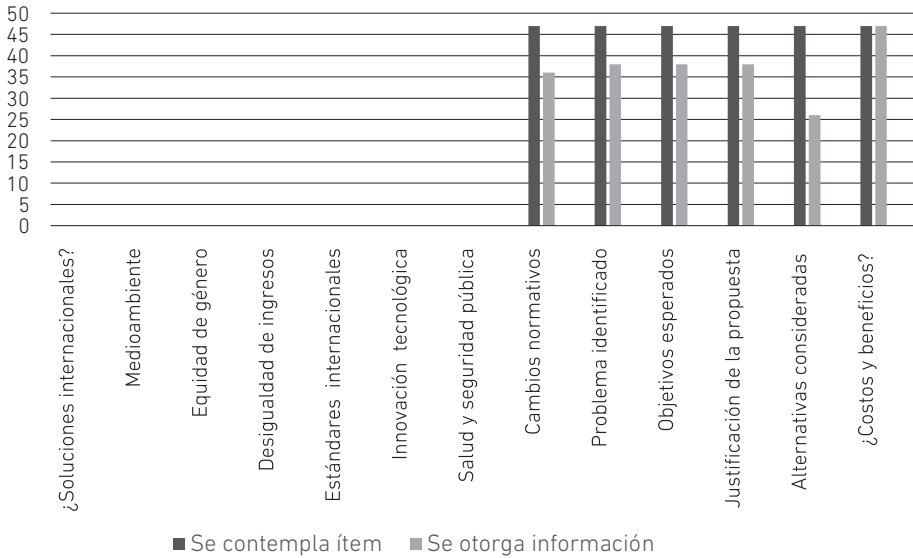
Si nos detenemos en aquellos instrumentos de "Evaluación Preliminar" que han sido completados, es posible observar que efectivamente siguen una metodología costo-beneficio, pero en su versión más primitiva y básica, muy lejana a la requerida para el íntegro análisis que se requiere para impulsar una nueva regulación. Lo anterior, lamentablemente, se ve reforzado por la deficiente labor cumplida por los funcionarios de los órganos de la Administración del Estado en su elaboración. Así, los instrumentos de "Evaluación Preliminar" parecieran haberse convertido, en la práctica, en un trámite burocrático más para promover modificaciones regulatorias por parte del Ejecutivo y, por dicho motivo, no se aprecia en ellos mayor dedicación.

En primer lugar, ninguno de los aludidos 47 instrumentos utiliza como modelo para su elaboración la "Guía para la Evaluación Preliminar", incorporada como "Anexo I" en el Instrumento Presidencial N° 003, por lo que los Ministerios omiten valiosa información, sobre aspectos muy variados, en sus propuestas regulatorias. En efecto, nunca informan si hubo "soluciones internacionales existentes analizadas"; nunca consideran dentro su análisis cómo la propuesta regulatoria podría afectar al "medioambiente y sustentabilidad", a la "equidad de género", la "desigualdad de ingresos", los "estándares y acuerdos internacionales", la "innovación y desarrollo tecnológico", la "salud y seguridad pública", entre otros ámbitos; finalmente, en lo relativo a los costos que supone la regulación, no contempla un desarrollo exhaustivo de los mismos, como sí lo exige la "Guía para la Evaluación Preliminar"<sup>47</sup>.

En segundo lugar, existen ciertas materias consideradas en los instrumentos de "Evaluación Preliminar" utilizadas por los Ministerios, pero que en variadas oportunidades, no son completadas. Así, 11 de los instrumentos en análisis no rellenan el campo sobre los "cambios normativos" que el proyecto impulsado implica, y 9 de ellos no informan los ítems relativos al "problema identificado", los "objetivos esperados" y la "justificación de la propuesta". De igual forma, solo en 26 instrumentos de "Evaluación Preliminar" los Ministerios completan el agregado "alternativas consideradas". Todo esto, puede apreciarse en la Figura N° 3.

<sup>47</sup> La "Guía para la Evaluación Preliminar", incorporada en el "Anexo I" del Instructivo Presidencial N° 003, de 15 de abril de 2019, indica que debe señalarse qué tipo de costos supone la regulación, dividiendo los costos en: 1. "costos financieros directos", que a su vez se subdivide en "costos financieros directos" y "costos fiscales"; 2. "costos de cumplimiento", que también se subdivide en "costos substantivos de cumplimiento", "costos administrativos" y "costos de oportunidad"; 3. "costos indirectos" que, al igual que otros, tiene su propia subdivisión en "impacto macroeconómico de largo plazo", "otros impactos económicos, sociales y medioambientales", y "externalidades y consecuencias negativas no previstas". Todos los costos mencionados llevan una serie de ejemplo explicativos, para una mejor comprensión. Lamentablemente, los Ministerios omiten este diseño, y en una simple tabla, expresan si hay o no "costos financieros directos", "costos de cumplimiento" o "costos indirectos".

Figura N° 3: Materias consideradas e información otorgada en "Evaluaciones Preliminares"



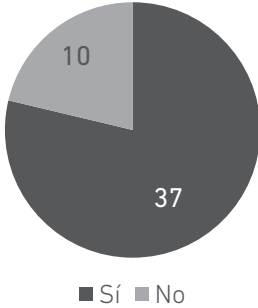
Fuente: Elaboración propia.

En consecuencia, gran parte de los instrumentos de "Evaluación Preliminar" efectuados por los respectivos Ministerios se reducen a un deficiente análisis costo-beneficio relativo a los afectados con la propuesta regulatoria impulsada, y a una defectuosa evaluación respecto a los costos esperados. El análisis costo-beneficio respecto a los ámbitos afectados y la evaluación respecto a los costos esperados responden a un breve cuestionario en que basta con responder, sin mayor justificación, si existen o no costos o beneficios para potenciales afectados, y si existen o no costos en la implementación de la regulación.

De esta manera, en 10 instrumentos de Evaluación Preliminar se señala que no hay costos ni beneficios respecto a los sectores consultados, los que estarían conformados por las "personas naturales", "consumidores", "trabajadores", "empresas", "micro, pequeñas y medianas empresas" y "sector público", y en otros 28 se indica que sí implicarán costos o beneficios, pero sin incorporar mayor detalle de la forma en que se llegó a dichas respuestas. Asimismo, en 29 de los instrumentos antes referidos se indica, respecto a los costos esperados, que no habrá "costos financieros directos", ni "costos de cumplimiento" ni "costos indirectos", y en otros 18 de ellos se expresa que sí, pero sin entregar cifras o antecedente alguno que respalden dicha realidad. Lo anterior, puede observarse con mayor claridad en las figuras N° 4, 5, 6 y 7.

Figura N° 4: Afectados por costos y beneficios

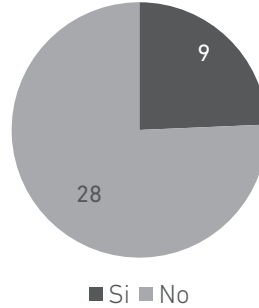
¿Hay costos o beneficios para personas naturales, consumidores, trabajadores, empresas, micro, pequeñas y medianas empresas y sector público?



Fuente: Elaboración propia.

Figura N° 5: Detalles de costos y beneficios

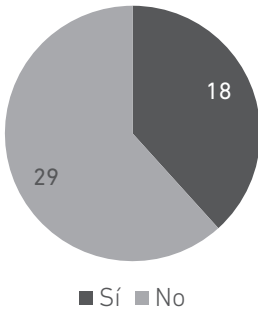
Dentro de las 37 "Evaluaciones Preliminares" que consideran costos y beneficios ¿Se entregan detalles y cálculos de cómo se llegó a dicho resultado?



Fuente: Elaboración propia.

Figura N° 6: Costos implementación

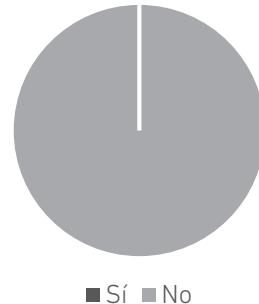
¿La regulación tendrá costos financieros directos, de cumplimiento o indirectos?



Fuente: Elaboración propia.

Figura N° 7: Detalles costos de implementación

Las "Evaluaciones Preliminares" de las 18 propuestas regulatorias que tendrán costos ¿Entregan detalles de cómo se llegó a dicho resultado?



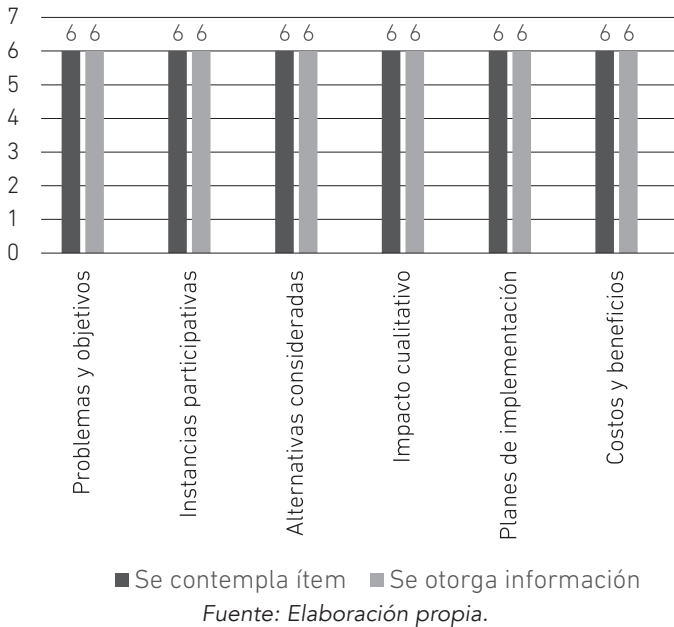
Fuente: Elaboración propia.

Así, la gran mayoría de los IIR de "Evaluación Preliminar" difícilmente pueden ser considerados útiles para decidir sobre la regulación o no de una determinada materia. Esta realidad, sin embargo, es distinta cuando analizamos los "IIR Estándar". Si bien los Ministerios que han liderado estos últimos instrumentos de análisis de impactos tampoco siguen la respectiva "Guía para el Informe de Impacto Regulatorio Estándar", adjunta en el Anexo II del Instructivo Presidencial N° 003, debemos reconocer que, cuando menos, incluyen en sus informes todos los ítems allí contemplados, estos son, una definición del problema y de los objetivos, las instancias participativas



efectuadas, de las alternativas consideradas –tanto a nivel nacional como internacional–, un análisis de impacto cualitativo y planes de acción e implementación. Asimismo, en lo que respecta al ámbito netamente económico, absolutamente todos los “IIR Estándar” muestran un estudio acabado y detallado de los costos y beneficios implicados mediante la respectiva propuesta regulatoria, como se puede visualizar en la figura N° 8:

Figura N° 8: Materias consideradas e información otorgada en “IIR Estándar”



En este sentido, los 6 “IIR Estándar” confeccionados cumplen en mucho mayor medida los criterios fijados por las nuevas prácticas regulatorias. En ellos, es posible apreciar un alto esfuerzo de parte los respectivos funcionarios de la Administración Pública, en orden a que dichos instrumentos sean de una real utilidad para la elaboración de una nueva normativa. Dicha evaluación, sin embargo, se debilita severamente dos ocasiones en que los “IIR Estándar” no contemplan un criterio de anticipación de riesgos que puedan surgir con la implementación de la correspondiente regulación, y un criterio de indicadores o metodologías de evaluación del desempeño de la normativa.

En conclusión, podemos observar cómo la gran mayoría de los instrumentos de “Evaluación Preliminar” carecen de la seriedad necesaria en Chile para ser considerados como una herramienta válida para determinar una propuesta regulatoria, pues excluyen del análisis materias de absoluta relevancia para el estudio de un impacto regulatorio. Dicho argumento no lo podríamos sostener respecto a los pocos “IIR Estándar”, los cuales, si bien tampoco son perfectos, cuando menos cumplen con todos los aspectos contemplados en el respectivo modelo del Instructivo Presidencial N° 003, y entregan un análisis

sis que efectivamente puede ser de utilidad al momento de decidirse por una determinada propuesta regulatoria.

### 3. Sobre el problema institucional

Los Instructivos Presidenciales mencionan a dos entidades de la Administración Pública que parecieran cumplir labores trascendentales durante la evaluación de impactos regulatorios *ex ante*, como serían la SEGPRES y OPEN. Ambos entes, sin embargo, carecen de los recursos y de la autonomía necesaria con la que debería contar un organismo central en esta materia –como ocurre en otros países– y, además, colisionan en el ejercicio de sus funciones con aquellas desempeñadas por la DIPRES.

Respecto de las labores entregadas en asuntos de *metarregulación* a la SEGPRES, los Instructivos Presidenciales señalan que a su División Jurídica le corresponde aplicar ciertos criterios de análisis de impacto regulatorio<sup>48</sup>, y la autorizan a solicitar diversas clases de antecedentes durante la elaboración de Decretos Supremos cuya firma corresponda al Presidente de la República, siempre que digan relación con el ejercicio de potestades regulatorias<sup>49</sup>. Asimismo, los Instructivos Presidenciales establecen que los Ministerios de Estado deberán presentar a la SEGPRES, en el mes de diciembre de cada año, un informe relativo a la simplificación regulatoria y legislativa<sup>50</sup>.

Luego, en lo que respecta a OPEN, los Instructivos señalan que ha sido creada para mantener y fomentar un marco regulatorio sólido, simple y eficiente, siendo uno de sus principales objetivos eliminar las cargas regulatorias excesivas y que afectan negativamente el bienestar de todos los ciudadanos<sup>51</sup>. OPEN, señalan los Instructivos, emitió el 2019 la Guía Chilena para una Buena Regulación, con el objeto de ayudar al ejercicio de la actividad regulatoria<sup>52</sup>. Sumado a lo anterior, los Instructivos Presidenciales de buenas prácticas regulatorias, y todos los IIR, pueden hallarse en el sitio web de OPEN<sup>53</sup>.

En consecuencia, Chile contaría con dos entidades que cumplen funciones sumamente parecidas en lo que respecta a la regulación de la evaluación de impacto regulatorio “*ex ante*”, sin que pueda distinguirse verdaderamente cuál ente está encargado de supervisar y corregir esta labor. Pareciera, incluso, que el Presidente de Chile es consciente de ello, y los llama a trabajar unidos, dado que expresamente dispuso que la SEGPRES y el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo –de quien depende OPEN– debían realizar en conjunto, a los seis meses del inicio de la aplicación del Instructivo Presidencial N° 003, de 2019, una evaluación del funcionamiento y cumplimiento de

<sup>48</sup> Véase punto 3° del apartado I del Instructivo Presidencial N° 001, de 28 de febrero de 2014.

<sup>49</sup> Véase el apartado II del Instructivo Presidencial N° 001, de 28 de febrero de 2014.

<sup>50</sup> Véase el punto 5° del apartado II del Instructivo Presidencial N° 004, de 15 de abril de 2019.

<sup>51</sup> Véase el punto 6° del apartado I del Instructivo Presidencial N° 003, de 15 de abril de 2019.

<sup>52</sup> Véase el punto 7° del apartado I del Instructivo Presidencial N° 003, de 15 de abril de 2019.

<sup>53</sup> OPEN, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. 2021. *Informes de Impactos Regulatorio*. <https://open.economia.cl/informes-de-impacto-regulatorio/>

las disposiciones de dicho Instructivo, el cual debía traducirse en un informe que sería presentado al Presidente de la República<sup>54</sup>.

Pues bien, en el encuentro de las funciones desempeñadas por ambos entes, se produce un necesario primer cuestionamiento; ¿Por qué tener dos entidades distintas encargadas de una sola función? ¿Dónde empieza el control y supervisión efectuado por la SEGPRES, y dónde aquél realizado por OPEN? La falta de claridad de sus atribuciones en materia de evaluación de impacto regulatorio es notoria, y podría llevar a un conflicto competencial entre dos miembros de la Administración Pública del Estado.

Al ya mencionado primer cuestionamiento, se une un segundo; ¿Tiene la SEGPRES u OPEN la independencia necesaria para ser considerado como un órgano transversal que permita un adecuado control y supervisión de la evaluación de impacto regulatorio "ex ante"? ¿Se puede entender que sea un Ministerio (SEGPRES), el que pueda supervisar las propuestas regulatorias de otros Ministerios o, incluso, aquellas que emanan de su misma cartera? En esta misma línea, ¿Se puede justificar que sea una oficina dependiente de un Ministerio (OPEN, dependiente del Ministerio de Fomento, Economía y Turismo), quien cumpla dicha función? Todas estas preguntas, bajo mi perspectiva, merecen una respuesta negativa.

A mi entender, debiera existir un órgano autónomo, que no sea un Ministerio ni sea dependiente de alguno, encargado de fiscalizar la calidad de las evaluaciones de impacto regulatorio y la metodología utilizada, que pueda realizar recomendaciones y formar a los funcionarios públicos en el ejercicio de estas labores, para lo cual podríamos tomar como ejemplo al Comité de Política Regulatoria (RPC) en Reino Unido<sup>55</sup>.

Finalmente, como tercer y último cuestionamiento, nos llama la atención la ausencia de la DIPRES en el marco de las evaluaciones de impacto regulatorio *ex ante*, puesto que, conforme al numeral 16 del artículo 2 del Decreto con Fuerza de Ley N° 106, de 1960, que fija las disposiciones por la que se rige la DIPRES, ella tiene como función específica:

Coordinar, en la medida que la técnica lo aconseje, programas anuales de la legislación de iniciativas del Ejecutivo, e informar de los aspectos económicos, financieros y administrativos de los proyectos de ley que presenten los diferentes Ministerios, en especial los que se refieren a la creación, organización, financiamiento, coordinación, supresión o cualquier modificación estructural de los distintos servicios públicos<sup>56</sup>.

En este sentido, los Instructivos Presidenciales de buenas prácticas regulatorias no solo confunden las funciones que debe desarrollar la SEGPRES con aquellas propias de OPEN, sin distinguir un único encargado de fiscalizar

<sup>54</sup> Véase el apartado X del Instructivo Presidencial N° 003, de 15 de abril de 2019.

<sup>55</sup> OCDE 2018, 238- 240.

<sup>56</sup> Artículo 2, número 16, del Decreto con Fuerza de Ley N° 106, de 1960.

la evaluación de impacto regulatorio “*ex ante*” y negándoles la autonomía necesaria para el ejercicio de sus atribuciones, sino que, peor todavía, no considera para estas labores a otro servicio de la Administración del Estado –esta vez dependiente del Ministerio de Hacienda– que, a través un Decreto con Fuerza de Ley, tiene competencias en la materia.

### III. De la evaluación “*ex post*”

A diferencia de la evaluación *ex ante*, la evaluación regulatoria *ex post* es posterior a la entrada en vigor de una norma, y pretende valorar la eficacia material desplegada por una disposición vigente durante un determinado período de tiempo, a fin de mejorar las normas, o derogar aquellas obsoletas o en desuso<sup>57</sup>. En Chile, el organismo encargado de realizar esta labor es el Departamento de Evaluación de la Ley (en adelante también “Departamento de Evaluación”), que depende administrativamente de la Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados.

El Departamento de Evaluación fue creado el 21 de diciembre de 2010, a través de un acuerdo de la Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamiento, que luego fue ratificado por medio de la Resolución N° 857, de 27 de enero de 2011, de la Secretaría General de la Cámara de Diputados. Conforme a lo establecido en la Resolución N° 857, las principales responsabilidades del Departamento de Evaluación son evaluar las normas legales aprobadas por el Congreso Nacional, principalmente en lo que respecta a su eficacia e influencia sobre la sociedad; proponer medidas correctivas para mejorar la implementación de la ley evaluada; informar acerca de los resultados de la evaluación; y sugerir enmiendas a la legislación vigente de ser necesario<sup>58</sup>.

Para cumplir sus funciones, el Departamento de Evaluación revisa y analiza, por medio de estadísticas, opiniones de expertos y de organismos implementadores, la ejecución de una determinada ley y sus normas derivadas. Asimismo, en el desarrollo de sus funciones, el Departamento de Evaluación considera la percepción ciudadana acerca de la Ley y su aplicación, especialmente de las personas directamente afectadas por ella. Todo ello, se traduce en un respectivo informe<sup>59</sup>.

Desde su creación hasta la actualidad, se han evaluado trece leyes<sup>60</sup>. En los correspondientes informes del Departamento de Evaluación, se pueden observar toda clase de conclusiones y recomendaciones, incluyendo modifi-

<sup>57</sup> VAQUER 2016, 13.

<sup>58</sup> Véase resuelvo segundo de la Resolución N° 857, de 27 de enero de 2011, del Secretario General de la Cámara de Diputados. Asimismo, véase OCDE 2012b, 59.

<sup>59</sup> Departamento de Evaluación de la Ley. 2021. *Cómo evaluamos*. <http://www.evaluaciondela-ley.cl/como-evaluamos/>

<sup>60</sup> Véase Departamento de Evaluación de la Ley. 2021. *Leyes Evaluadas*. <http://www.evaluacion-dela-ley.cl/leyes-evaluadas/>

caciones de ciertas disposiciones vigentes<sup>61</sup>, la creación de nuevos mecanismos de difusión para acercar una determinada legislación a la ciudadanía<sup>62</sup>, el establecimiento de límites<sup>63</sup> y nuevas funciones a un determinado órgano de la Administración del Estado<sup>64</sup>, y la creación de otros<sup>65</sup>.

De esta manera, contemplando la importancia de las funciones que desarrolla, el Departamento de Evaluación de la Ley fue considerado por la OCDE, al año siguiente de su instauración, como un verdadero aporte al proceso regulatorio. En efecto, en el año 2012, la OCDE señaló:

La creación de un sistema de evaluación ex-post de las leyes en Chile es un cambio bienvenido en términos del mejoramiento de la calidad de las regulaciones en el país. En efecto, muy pocos países de la OCDE se han embarcado en la implementación de un enfoque sistemático de evaluación ex-post y existe la oportunidad de desarrollar un modelo que, además de innovador, tenga la posibilidad de ser exitoso<sup>66</sup>.

Habiendo sucedido otros nueve años desde las referidas loas de la OCDE al Departamento de Evaluación de la Ley, creo que son múltiples las críticas que podemos realizar respecto a esta entidad. La primera crítica que se puede efectuar al Departamento de Evaluación es relativa a su diseño institucional, el cual fue establecido mediante Resolución N° 857, del 27 de enero de 2011. Conforme a dicho acto administrativo, podemos sostener que el Departamento de Evaluación carece de la autonomía –funcional y económica– y de herramientas de coordinación con la Administración Pública, necesarias para llevar a cabo sus labores.

En lo que respecta a su autonomía funcional, la Resolución N° 857 no ofrece información detallada sobre la manera en que debería estructurarse el Departamento de Evaluación, ni sobre cómo deben desarrollarse sus diversos vínculos con otras áreas del Congreso Nacional, cómo serán elegidas las leyes que deberán evaluarse, o cómo se deben presentar los informes ante

<sup>61</sup> En la evaluación de la Ley N° 20.680, se recomienda modificar la palabra menor por el concepto de “niña, niño o adolescente” (Departamento de Evaluación de la Ley N° 2020, 98).

<sup>62</sup> En la evaluación de la Ley N° 19.628, se propone elaborar una política pública de difusión, capacitación y educación en protección de datos personales (Departamento de Evaluación de la Ley 2016, 86).

<sup>63</sup> En la evaluación de la Ley N° 19.628, se critica la ausencia de límites en el tratamiento de datos personales por parte de Organismos Públicos (Departamento de Evaluación de la Ley 2016, 83).

<sup>64</sup> En la evaluación de la Ley N° 20.599, relativa a la instalación de antenas emisoras, se recomienda fortalecer el rol de la Dirección de Obras Municipales, de manera tal que cuente con herramientas que le permitan constatar de forma eficaz la concurrencia de los requisitos establecidos en la Ley, particularmente la comunicación a los vecinos propietarios y a las juntas de vecinos respectivas y las alturas reales de las torres que se emplacen (Departamento de Evaluación de la Ley 2014a, 114).

<sup>65</sup> En la evaluación de la Ley N° 20.000, se recomienda definir un organismo o instancia de coordinación intersectorial que entregue los lineamientos que deberían regir las políticas públicas en materia de control de la oferta de drogas (Departamento de Evaluación de la Ley 2014b, 132).

<sup>66</sup> OCDE 2012b, 72.

el pleno o las comisiones. Todo ello, ha tenido consecuencias en la organización interna del Departamento de Evaluación.

El Departamento de Evaluación, hoy día, es un organismo que depende administrativamente de la Cámara de Diputados<sup>67</sup>, que está compuesto por un grupo interdisciplinario de profesionales que abordan los temas que les son encomendados por un comité de carácter netamente político, colegiado y plural –Comité de Evaluación de la Ley/OCDE– cuyo único Presidente, desde su creación, ha sido Pablo Lorenzini Basso, diputado del Congreso Nacional<sup>68</sup>. En este sentido, dado que depende administrativamente de la Cámara de Diputados, y que no existen criterios oficiales sobre qué leyes serán sometidas a evaluación<sup>69</sup>; que el Comité que dirige al Departamento ha estado presidido por una persona a lo largo de su existencia, y que tanto su Presidente como el resto de su integrantes tienen la calidad de diputados y, por tanto, han participado activamente de los debates parlamentarios y de la aprobación de leyes que, con posterioridad, encomiendan revisar al Departamento de Evaluación; se puede cuestionar la autonomía funcional que el Departamento de Evaluación requiere.

Sumado a lo anterior, el Departamento de Evaluación no cuenta con presupuesto propio o desagregado, sino que funciona con los insumos e instalaciones generales de la Cámara de Diputados<sup>70</sup>. De esta manera, al no tener autonomía financiera, parece difícil que pueda cumplir satisfactoriamente su cometido de supervisión y evaluación de las leyes, considerando que sus recursos se encuentran condicionados a la valoración que el propio órgano “fiscalizado”, esto es, el Congreso Nacional, realiza del “fiscalizador”, en este caso, el Departamento de Evaluación de la Ley.

Luego, otro problema de diseño institucional dice relación con la falta de coordinación existente entre el Departamento de Evaluación y la Administración Pública del Estado. Como sabemos, la Administración Pública también cuenta con potestades regulatorias y, por lo mismo, también ella debería estar sujeta a una evaluación “ex post”<sup>71</sup>, lo que no ocurre bajo la actual estructura institucional, donde existe un ente que solamente se encarga de

<sup>67</sup> Véase resuelto primero de la Resolución N° 857, de 27 de enero de 2011, del Secretario General de la Cámara de Diputados.

<sup>68</sup> El Comité de Evaluación de la Ley está compuesto por 9 diputados de diferentes partidos políticos, y ellos encomiendan las labores al Departamento de Evaluación (Departamento Evaluación de Ley, 2021, “Somos”, disponible en: <http://www.evaluaciondelaley.cl/somos/>).

<sup>69</sup> Salvo unos criterios internos, no formalizados en reglamento o acto administrativo alguno, según lo informado en respuesta a solicitud de transparencia folio N° CD001W11520, de 30 de marzo de 2021.

<sup>70</sup> Así fue reconocido por la Cámara de Diputados, mediante respuesta a solicitud de transparencia folio N° CD001W11520, de 30 de marzo de 2021.

<sup>71</sup> Por lo demás, esta falta de coordinación entre el Departamento de Evaluación y la Administración Pública, y de mecanismos de evaluación “ex post” respecto de la normativa secundaria, ha sido expresada de manera constante por la OCDE, como consta en los estudios “*La Evaluación de las leyes y regulaciones en Chile. El caso de la Cámara de Diputados*” y “*Regulatory Policy in Chile. Government Capacity to ensure high-quality regulation*” (OCDE 2012b, 73; OCDE 2016, 148).

evaluar leyes y no la normativa infralegal. Esto, por lo demás, tampoco fue tratado en los Instructivos Presidenciales de prácticas regulatorias, con lo que se desaprovechó una oportunidad ideal para abordar esta materia.

¿Era la solución que el mismo Departamento de Evaluación de la Ley se hiciese cargo de la normativa emanada por la Administración Pública? A mi juicio, sí. Evidentemente, para ello se deberían enmendar las deficiencias antes aludidas del Departamento de Evaluación, pero creo que se podría utilizar la experiencia adquirida durante estos años para que controle toda evaluación de impacto regulatorio “*ex post*”, sea esta de carácter legal o infralegal.

En este escenario idóneo, habría que salvar también las falencias institucionales con que cuenta la Administración Pública en materia de *metarregulación*, a fin de que exista un solo organismo –y no tres, como ocurre actualmente con la SEGPRES, OPEN y DIPRES– que resguarde un impulso normativo apropiado. Dicho organismo, por lo demás, debiera cumplir la misma función respecto a la evaluación “*ex ante*” de la normativa a discutir en el Congreso Nacional, a fin de unificar criterios.

¿Por qué no debiera ser el mismo ente que evalúe y controle la elaboración de una normativa –con evaluaciones de impacto regulatorio y participación “*ex ante*”–, aquél que realice la supervisión posterior? Porque nos encontraríamos ante una eventual vinculación entre “fiscalizador” y “fiscalizado”. Difícilmente el mismo órgano que controle la etapa regulatoria “*ex ante*” reconocerá con posterioridad, en la etapa *ex post*, deficiencias en la calidad de una normativa aprobada. Como señala Vaquer (2016,18), “es claro que la coincidencia entre evaluador y evaluado no es la mejor premisa para la objetividad y la eficacia de la evaluación”.

Ahora bien, con el objeto de salvaguardar la separación de los poderes del Estado, podría estimarse pertinente contar con un órgano funcional y económicamente independiente del Poder Ejecutivo, encargado de la velar por la calidad de la normativa infralegal que se aprueba, y otro encargado de efectuar su evaluación *ex post*. La misma estructura se requeriría para evaluar las leyes, con un órgano que supervise las etapas *ex ante* y otro las *ex post*. Esta medida, que implica cuatro organismos distintos, me parece costosa e innecesaria, pues el objetivo de salvaguardar un adecuado proceso regulatorio, con productos de calidad, se cumple con un solo organismo que vele por el correcto impulso de una normativa, y otro por su evaluación una vez aprobada.

Por otro lado, una segunda gran crítica que se puede efectuar al Departamento de Evaluación, y que se encuentra relacionada con la falta de coordinación antes aludida, es de carácter metodológico. Debido a que en Chile solamente se generan IIR respecto de las propuestas regulatorias de la Administración Pública, y estos, además, no siempre se realizan, muchas veces no existe un precedente o un punto de partida claro para llevar a efecto una evaluación “*ex post*”<sup>72</sup>. De esta manera, el Departamento de Evaluación

<sup>72</sup> En este mismo sentido, véase OCDE 2012b, 55.

podría encontrarse en la situación de tener que revisar los impactos de una determinada ley respecto de la cuál no existe un análisis previo de impacto regulatorio. Sin dicho análisis previo, no se pueden saber las expectativas que existían respecto a una determinada propuesta y las necesidades que pretendía satisfacer, lo que hace significativamente más difícil una evaluación posterior a su entrada en vigor.

Finalmente, no podemos dejar de criticar la baja cantidad de informes de evaluación de leyes llevadas a cabo por el Departamento de Evaluación. Trece informes en aproximadamente de diez años de existencia es una cifra escueta, máxime si consideramos que, en lo que va del presente año 2021, se han promulgado 61 leyes<sup>73</sup>. Probablemente el carácter netamente político del Comité de Evaluación de la Ley/OCDE, que finalmente decide las leyes a evaluar, explica las demoras del Departamento de Evaluación, por lo que sería prudente otorgarle a este último mayor autonomía y herramientas técnicas, con el objeto de que logre realizar una valoración eficiente de las disposiciones vigentes.

## Conclusión

Chile, al igual que otros países, también cuenta con una regulación de los diversos procedimientos regulatorios, pero ella se encuentra en un estado incipiente, dispersa en disposiciones de diverso rango normativo. Lo aisladas que se encuentran las normativas sobre regulación entre sí, prácticamente sin comunicación, han dejado a nuestro país con una *metarregulación* absolutamente incoherente. Lo anterior, a mi juicio, solamente podría enmendarse mediante mejoras a nivel normativo, institucional y técnico, que incluyen:

a) Unificar la fuente a partir de la cual se regula esta materia. En la actualidad, Chile cuenta con Leyes, Instructivos y Resoluciones que se refieren a este asunto, los cuáles, al tratar ciertos temas de manera diferente, han producido nefastas consecuencias. En mi opinión, la *metarregulación*, con la correspondiente evaluación de impacto regulatorio *ex ante* y evaluación de impacto regulatorio "*ex post*", debiera ser establecida mediante una sola Ley Orgánica Constitucional, pues ello generaría mayor congruencia y permitiría cumplir el mandato constitucional establecido en el artículo 55 de la Carta Fundamental chilena.

b) Una Ley Orgánica Constitucional encargada de regular los trámites regulatorios que debiera establecer la obligatoriedad de los IIR para todos los proyectos de leyes –sean estos de iniciativa del Ejecutivo o de parlamentarios– y de la normativa infralegal, con sus correspondientes excepciones<sup>74</sup> y con las respectivas consecuencias en caso de omisión, así como los criterios

<sup>73</sup> Véase Biblioteca del Congreso Nacional. 2021. *Últimas leyes publicadas*. Disponible en: [https://www.bcn.cl/leychile/consulta/portada\\_ulp](https://www.bcn.cl/leychile/consulta/portada_ulp)

<sup>74</sup> Por ejemplo, respecto de proyectos que se refieran a una ley que deba ser actualizada anualmente.



que permitirían seleccionar la normativa que deberá ser objeto de una evaluación de impacto regulatorio *ex post*.

c) Creación de organismos *metarregulatorios* autónomos y técnicos. Hoy, Chile tiene tres entes diferentes encargados de la supervisar la evaluación de impactos regulatorios –SEGPRES, OPEN y DIPRES–, y uno encargado de controlar las correspondientes etapas regulatorias “*ex post*” –Departamento de Evaluación de la Ley–. Por los motivos tratados a lo largo de este artículo, ninguno de ellos cumple con los requisitos y cualidades necesarias para realizar, de buena manera, dichas labores. Por lo mismo, considero esencial crear un organismo *metarregulador* de orden técnico, con autonomía funcional y económica, encargado de velar por la buena calidad de la normativa propuesta, tanto a nivel legal como reglamentario, y otro distinto que se encargue de supervisar la calidad de la normativa aprobada, también a nivel legal y reglamentario.

Bajo mi perspectiva, las tres medidas antes señaladas pondrían fin a los grandes problemas relativos a la *metarregulación* en Chile. En efecto, ellas permitirían cumplir el mandato constitucional –por medio de una Ley Orgánica Constitucional–, las interrogantes relativas a la imperatividad –señalando expresamente en la ley las consecuencias de la omisión de los IIR–, la paupérrima realización de IIR y las cuestiones institucionales “*ex ante*” –mediante un órgano fiscalizador con verdadera independencia funcional y económica–, y el deficiente funcionamiento del Departamento de Evaluación de la Ley –dotándolo de mayores herramientas técnicas, garantizado su independencia, y estableciendo criterios para la selección de leyes a evaluar–.

Sin embargo, a pesar de las urgentes reformas que la *metarregulación* en Chile requiere, no podemos dejar de reconocer los avances que se han obtenidos en la última década. A mi juicio, las herramientas que se han incorporado en el último tiempo, con todas las deficiencias que puedan tener, no pueden considerarse como un fracaso rotundo, pues las mismas pueden ser estudiadas como instancias preparatorias y de aprendizaje para la elaboración de una ley más amplia, profunda y coherente, que permita ir generando los cambios que la regulación de los procesos regulatorios en sí mismos necesitan.

## Bibliografía citada

- AGÜERO VARGAS, F., y Rivadeneira Varas, P. (2011). Las políticas públicas del fomento al crecimiento en Chile. Análisis del primer año del gobierno de Sebastián Piñera. *Revista de Ciencia Política*, 49(2), 17-32.
- BERMÚDEZ SOTO, J. (2011). *Derecho Administrativo General*. Legal Publishing Chile-Thomson Reuters.
- COMISIÓN EUROPEA (19 de mayo de 2015). *Better Regulation Guidelines*. <https://www.smar-treg.pe/reportes/Better%20Regulation%20Guidelines%202015.pdf>
- CORDERO QUINZACARA, E. (2010). Las normas administrativas y el sistema de fuentes. *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte*, 17 (1), 21-50.
- CORDERO VEGA, L. (2015). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Thomson Reuters.
- DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE LA LEY (2020). *Evaluación de la Ley N° 20.680 que introduce modificaciones al Código Civil y a otros cuerpos legales, con el objeto de proteger la*

- integridad del menor en caso de que sus padres vivan separados*. <http://www.evaluaciondelaley.cl/wp-content/uploads/2020/01/13.-Ley-20.680-Corresponsabilidad-Parental.pdf>
- DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE LA LEY (2014a). *Evaluación de la Ley N° 20.599, que regula la instalación de antenas emisoras y transmisoras de servicios de telecomunicaciones*. Disponible en: [http://www.evaluaciondelaley.cl/wp-content/uploads/2019/07/informe\\_20599\\_antenas.pdf](http://www.evaluaciondelaley.cl/wp-content/uploads/2019/07/informe_20599_antenas.pdf)
- DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE LA LEY (2014b). *Evaluación de la Ley N° 20.000, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas*. [http://www.evaluaciondelaley.cl/wp-content/uploads/2019/07/informe\\_20000\\_estupefacientes.pdf](http://www.evaluaciondelaley.cl/wp-content/uploads/2019/07/informe_20000_estupefacientes.pdf)
- DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE LA LEY (2016). *Evaluación de la Ley N° 19.698, sobre protección de la vida privada*. [http://www.evaluaciondelaley.cl/wp-content/uploads/2019/07/informe\\_final\\_ley\\_19628\\_con\\_portada.pdf](http://www.evaluaciondelaley.cl/wp-content/uploads/2019/07/informe_final_ley_19628_con_portada.pdf)
- MÍGUEZ MACHO, L. (2019). La mejora de la regulación: Antecedentes y principios. *Información Comercial Española, Marzo-Abril 2019 (907)*, 9-21.
- MONTT OYARZÚN, S. (2010). Autonomía y responsividad: Dos expresiones de la vocación juridificadora del Derecho Administrativo y sus principios fundamentales. *Documento de trabajo 4 (Centro de Regulación y Competencia Universidad de Chile)*, 1-23.
- MORGAN, B. (2003). The economization of politics: meta-regulation as a form of nonjudicial legality. *Social & Legal 12(4)*, 489-523.
- OCDE (2018). *Regulatory Policy Outlook 2018*. <https://www.oecd.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2018-9789264303072-en.htm>
- OCDE (2016). *Regulatory Policy in Chile. Government Capacity to ensure high-quality regulation*. [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-policy-in-chile\\_9789264254596-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-policy-in-chile_9789264254596-en#page1).
- OCDE (2012a). *Recomendaciones del Consejo sobre política y gobernanza regulatoria*. <https://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/Recommendation%20with%20cover%20SP.pdf>
- OCDE (2012b). *La evaluación de leyes y regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados de Chile*. [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/la-evaluacion-de-leyes-y-regulaciones\\_9789264176362-es#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/la-evaluacion-de-leyes-y-regulaciones_9789264176362-es#page1).
- OCDE (2011). *Regulatory Management Indicators Chile, 2011*. <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/47827209.pdf>.
- OGUS, A. (2004). *Regulation: legal form and economic theory*. Hart Publishing.
- ORTEGA AGUAZA, B. (2012). Análisis Coste-Beneficio. *eXtoikos (5)*, 147-149.
- POSNER, E. (2002). Coloquio de análisis costo-beneficio: Análisis del costo-beneficio como una solución al problema principal-agente. *Themis (44)*, 117- 122.
- Precht Pizarro, J. (1989). Valor Jurídico de las directivas presidencias, programas ministeriales, circulares e instrucciones de servicio. *Revista Chilena de Derecho, 16 (2)*, 465-474.
- REVESZ, R. (2010). Análisis costo-beneficio en el Derecho Ambiental de los Estados Unidos. *Estudios Públicos, 117*, 87-123.
- ROSE-ACKERMAN, S. (2013). Evaluación de impacto y análisis coste-beneficio: ¿Qué es lo que implican para la formulación de políticas y reforma del derecho? En J. B. Auby y T. Perroud (Eds.), *La evaluación de impacto regulatorio* (pp. 117-160) (trad. A. Saavedra Bazaga). Global Law Press – INAP (Obra original publicada en *Revue française d'administration publique, 140(4)*, 2011, pp. 787-806)
- SÁNCHEZ PUENTE, R., Bueno Rodríguez, F., y García Vidal, A. (2019). La evaluación ex ante. Una visión de la oficina de coordinación y calidad normativa. *Información Comercial Española, Marzo-Abril 2019 (907)*, 23- 36.
- VAQUER CABALLERÍA, M. (2017). Auge y problemas de la metarregulación. La iniciativa legislativa y potestad reglamentaria en la Ley de Procedimiento Administrativo Común. En J. Ponce Solé y A. Cerrillo Martínez (Coords.), *Innovación en el ámbito del buen gobierno regulatorio* (pp. 165-195). Instituto Nacional de Administración Pública.

## Normativa citada

- Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 34-1, 39, 44 y 65. 17 de septiembre de 2005 (Chile).
- Decreto Ley N° 3.538 [Ministerio de Hacienda]. Crea la Comisión para el Mercado Financiero. 9 de diciembre de 1980.
- Decreto N° 3 [Ministerio de Ciencia, tecnología, conocimiento e innovación]. Aprueba reglamento que determina la estructura interna del Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación. 30 de marzo de 2020.
- Decreto N° 6 [Ministerio de Minería]. Modifica Decreto Supremo N° 41, de 2012, que aprueba reglamento de la Ley de cierre de faenas e instalaciones minera. 30 de enero de 2020.
- Decreto N° 18 [Ministerio del Deporte]. Aprueba nuevo reglamento del sistema de becas para deportistas de alto rendimiento. 01 de junio de 2020.
- Decreto N° 22 [Ministerio del Deporte]. Aprueba protocolo general para la prevención y sanción de las conductas de acoso sexual, de abuso sexual, discriminación y maltrato en la actividad deportiva nacional. 21 de julio de 2020.
- Decreto N° 42 [Ministerio de Salud; subsecretaría de salud pública]. Fija el reglamento de la Ley Nacional del Cáncer. 1 de diciembre de 2020.
- Decreto N° 53 [Ministerio de Obras Públicas]. Aprueba reglamento de monitoreo de extracciones efectivas de aguas superficiales. 3 de abril de 2020.
- Decreto N° 67 [Ministerio de Energía]. Establece especificaciones de calidad para gasolina de aviación. 05 de agosto de 2020.
- Instructivo Presidencial N° 001 [Presidencia de la República]. Imparte instrucciones sobre buenas prácticas regulatorias. 28 de febrero de 2014.
- Instructivo Presidencial N° 003 [Presidencia de la República]. Instruye la elaboración de Informes Impacto Regulatorio y deroga el Instructivo Presidencial N° 002. 15 de abril de 2019.
- Instructivo Presidencial N° 004 [Presidencia de la República]. Complementa Instructivo Presidencial que indica, sobre medidas de simplificación legislativa y regulatoria. 15 de abril de 2019.
- Ley N° 18.918 de 1990. Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. 26 de enero de 1990. D.O. N° 33.588.
- Ley N° 19.300 de 1993. Aprueba ley sobre bases generales del medio ambiente. 1 de marzo de 1994. D.O. N° 34.810.
- Ley N° 19.966 de 2004. Establece un régimen de garantías en salud. 25 de agosto de 2004. D.O. N° 37.953.
- Ley N° 20.416 de 2010. Fija normas especiales para las empresas de menor tamaño. 13 de enero de 2010. D.O. N° 39.577.
- Ley N° 21.184 de 2019. Faculta al Presidente de la República para dejar sin efecto o limitar un alza de tarifas en el transporte público de pasajeros, en las condiciones que indica. 21 de octubre de 2019. D.O. N° 42.483.
- Ley N° 21.185 de 2019. Crea un mecanismo transitorio de estabilización de precios de la energía eléctrica para clientes sujetos a regulación de tarifas. 30 de octubre de 2019. D.O. N° 42.492.
- Ley N° 21.308 de 2021. Concede beneficios al personal de la atención primaria de salud. 28 de enero de 2021. D.O. N° 21.308.
- Ley N° 39/2015 de 2015. Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado. 1 de octubre de 2015. Ley Orgánica N° 2009-403. Relativa a la aplicación de los artículos 34-1, 39 y 44 de la Constitución. 15 de abril de 2019.
- Resolución N° 857 [Cámara de Diputados]. Fija dependencia del Departamento de Evaluación de la Ley. 27 de enero de 2011.

