

INFORMES DE PRODUCTIVIDAD: EN LA DIRECCIÓN CORRECTA

- Mes a mes se publican nuevas leyes y regulaciones sin que exista adecuada evaluación de su impacto, lo que termina por engrosar, complejizar y, muchas veces entorpecer el marco regulatorio de nuestro país.
- Ante esta situación, el Ejecutivo adoptó una medida recomendada por la OCDE y promovida por la Comisión Nacional de Productividad que exige que las leyes y programas de gobierno, en sus etapas de aprobación, incorporen informes de productividad.
- Esta medida apunta en la dirección correcta. Sin embargo, es deseable que con la experiencia acumulada en el tiempo, los informes sean más elaborados y no se vean reducidos a un mero gesto. Adicionalmente, existen mejoras posibles para garantizar que sean un real aporte al buen diseño de políticas, así como que puedan servir en el futuro para eliminar regulaciones existentes que están obsoletas, se superponen u obstaculizan el desarrollo.

El pasado 9 de junio se publicó la Ley N° 21.012, la que se suma a más de 820 nuevas leyes totalmente tramitadas en los últimos diez años, y a más de 5.400 iniciativas legales presentadas ante el Congreso en el mismo período. Cada una de ellas, da origen a una serie de regulaciones, normativas y procedimientos que engrosan día a día la maraña regulatoria existente.

El exceso de regulaciones deriva inevitablemente en una burocracia exagerada en donde muchas veces los costos superan a los beneficios que se buscaron alcanzar, lo que vuelve al país menos productivo y competitivo.

Abundan los ejemplos donde el remedio ha sido peor que la enfermedad. Por nombrar algunos, cabe mencionar las recientes y ampliamente criticadas reformas en materia tributaria y laboral, que han tenido impactos negativos en distintos ámbitos económicos como son el nivel de inversiones, la creación de valor, y el número y calidad de empleos.

La pertinencia y los efectos de las nuevas regulaciones incidieron en la recomendación de la OCDE -que ha sido parcialmente adoptada en nuestro país- de incluir un análisis de impacto regulatorio en etapas tempranas de los procesos políticos que acompañan la formulación de nuevas propuestas reglamentarias.

RECOMENDACIONES INCORPORADAS

El Comité de Políticas Regulatorias de la OCDE publicó el año 2012 una serie de recomendaciones en materia de políticas regulatorias y gobernanza, dentro de las cuales se proponía incluir los análisis de impacto regulatorioⁱ.

Estos análisis corresponden a un enfoque sistémico para evaluar críticamente los efectos positivos y negativos de las regulaciones nuevas y existentes. En estos se deben identificar claramente los objetivos de la iniciativa, evaluando además si la regulación es necesaria y cómo podría ser más efectiva y eficiente para alcanzar los objetivos buscados.

Esta recomendación tuvo eco en Chile, tanto en la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento del actual Gobierno, como en la Comisión Nacional de Productividad (CNP). Esta última, luego de reconocer que existe consenso en torno a que el país tiene un problema de coherencia regulatoria, recomendó que las leyes y programas del Gobierno, en su etapa de aprobación, contengan una evaluación anticipada de los efectos sobre la productividad de la iniciativa.

Esta propuesta de la CNP fue recogida por el Ejecutivo hace un año a través de un instructivo que señaló que los proyectos de ley que tengan impacto regulatorio -es decir, que contemplen distintos tipos de reglas que modifiquen los incentivos o el comportamiento en ámbitos económicos de personas naturales o jurídicas- deberán ser acompañados de un informe que analice su efecto esperado en materia de productividadⁱⁱ.

De esta forma, este nuevo requerimiento, que comenzó aplicándose exclusivamente a los ministerios que integran el Comité de Ministros del Área Económicaⁱⁱⁱ, deberá ser remitido al Congreso Nacional conjuntamente con el informe financiero que acompaña los proyecto de ley.

En este informe, tal como mandata el Instructivo Presidencial, se deberán dar respuestas claras y precisas a cinco preguntas: ¿Cuál es el problema que se quiere resolver?; ¿Cuáles son los objetivos que se busca alcanzar?; ¿Qué opciones o

alternativas de política se han considerado?; ¿Cuáles son los posibles beneficios de la propuesta?; ¿Cuáles son los posibles costos de la propuesta?

A la fecha ya han ingresado dos proyectos de ley con Informe de Productividad: el que regula la protección y el tratamiento de datos personales y el que crea el Servicio Nacional Forestal (SERNAFOR).

PRIMERAS EXPERIENCIAS EN CHILE

Contar con los primeros Informes de Productividad nos permite hacer una comparación entre lo recomendado por la OCDE y lo que efectivamente estamos logrando con esta nueva política. Si bien la medida apunta en la dirección correcta, es importante realizar un diagnóstico, sobre todo con miras al proceso de revisión del funcionamiento de la medida que deberán realizar los Ministerios de Hacienda, Secretaría General de la República y de Economía, Fomento y Turismo cumplidos seis meses desde el inicio de la aplicación del Instructivo Presidencial.

A modo de resumen, las recomendaciones realizadas por la OCDE indican que estos análisis de impacto regulatorio debiesen incorporar cuatro grandes características que son: incorporación de análisis de costo-beneficio; identificar los objetivos y la necesidad de crear la nueva regulación; identificar instrumentos alternativos que permitan alcanzar el objetivo buscado; y hacer públicos estos análisis de manera de recibir *inputs* y recomendaciones por parte de los *stakeholders*.

Al analizar el Instructivo Presidencial y los dos informes de productividad realizados a la fecha a la luz de las recomendaciones de la OCDE, surgen dos aspectos a comentar.

Las tres primeras características señaladas están incorporadas en los informes y, de hecho, corresponden a las preguntas que el Instructivo mandata a responder en la elaboración de estos documentos. Sin embargo, falta profundidad en la respuesta a estas preguntas.

A modo de ejemplo, en el proyecto de ley que crea el Servicio Nacional Forestal, en el ítem de “Alternativas de políticas consideradas” se plantean tres escenarios: no regular y mantener la institucionalidad actual; regular y crear el Servicio propuesto por el proyecto de ley; identificar otras políticas públicas con las que el proyecto debiera coordinarse para lograr mayor efectividad. A pesar de cumplir

con incorporar los elementos recomendados por la OCDE y mandatados por el Instructivo Presidencial, el documento se reduce a plantear y describir tres escenarios, y no plantea instrumentos alternativos para alcanzar el objetivo buscado ni desarrolla análisis de costo efectividad de distintas opciones, lo que reduce su real utilidad como herramienta de análisis de impacto regulatorio.

Por otra parte, la cuarta característica recomendada por la OCDE postula que estos informes debieran ser públicos con el objetivo de recibir comentarios de los *stakeholders*, lo que no se mandató en el Instructivo Presidencial. Ante esto, resulta recomendable instituir que algún ente externo audite los informes para asegurar su seriedad y calidad. De esta forma, el Informe de Productividad podría convertirse en un instrumento eficaz para mejorar nuestra regulación y legislación, al exigir un análisis más agudo basado en criterios objetivos de evaluación.

De perfeccionarse el proceso, uno de los resultados a aspirar es que las malas propuestas sean rediseñadas antes de ingresar al Congreso, si es que se descubre que tienen un impacto indeseado. Algo que en el futuro podría frenar iniciativas como la anunciada reforma de pensiones, puesto que para lograr aumentar las pensiones actuales y futuras, definitivamente hay mejores opciones que aplicar un impuesto al trabajo, desempolvar añejos sistemas de reparto y crear un monopolio estatal para la gestión de los recursos.

Por otra parte, podría incluso esperarse que con la experiencia adquirida puedan extenderse estos informes a regulaciones existentes que están obsoletas, son incoherentes, están duplicadas o simplemente son demasiado gravosas.

Debemos tomar conciencia que tanto una mala regulación, como la falta o el exceso de la misma, pueden atentar negativamente contra la productividad del país. En consecuencia, las mejoras que puedan introducirse a estos Informes de Productividad contribuirán a avanzar hacia un mejor marco regulatorio.

CONCLUSIONES

Con la Instrucción Presidencial de incluir Informes de Productividad en nuevos proyectos de ley se ha caminado en la dirección correcta, siguiendo recomendaciones internacionales que aportan a mejorar la calidad regulatoria y la gobernanza de nuestro país.

El análisis de los primeros informes realizados da cuenta que se puede mejorar su elaboración, pero constituyen un avance que, por lo además, debiera experimentar perfeccionamientos a medida que se adquiera mayor experiencia.

De cara al proceso de evaluación al que se someterá este Instructivo Presidencial son dos las principales las recomendaciones que surgen. El permitir que se auditen estos informes de manera independiente y extender su alcance a las regulaciones existentes. De esta manera, se podrán rediseñar malas políticas antes de ingresar al Congreso y realizar una revisión de nuestro marco regulatorio, lo que eventualmente permitirá constatar que son más las regulaciones que sobran que las que faltan.

ⁱ Para mayor detalle ver: OECD (2012), Recommendation of the council on regulatory policy and governance.

ⁱⁱ Instructivo Presidencial Nº2 de 2016.

ⁱⁱⁱ Estos son el Ministerio de Hacienda; el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo; el Ministerio del Trabajo y Previsión Social; el Ministerio de Obras Públicas; el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones; el Ministerio de Minería; el Ministerio de Agricultura; el Ministerio de Medio Ambiente; y el Ministerio de Energía.