



**FACULTAD DE
GOBIERNO**
UNIVERSIDAD DE CHILE

**La Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria del
Senado y su rol en el Congreso Nacional Chileno**

Magister Gobierno y Gerencia Pública – Universidad de Chile

Profesor: Óscar Landerretche Gacitúa

Alumno: Gabriel Foncea Puelle

Santiago, 2022

Contenido

Índice de Tablas y Cuadros	3
Resumen.....	4
Abstract.....	5
Capítulo 1: Introducción	6
1.1 El Problema que Motiva la Investigación	8
Capítulo 2: Marco Teórico.....	14
2.1 La Oficina de Presupuestos del Congreso de Estados Unidos o CBO	19
2.2 Consideraciones institucionales sobre el establecimiento de una Oficina de Asesoría Presupuestaria del Congreso	22
Capítulo 3: Diseño Metodológico.....	29
3.1 Pregunta de Investigación, Objetivo General y Objetivos Específicos	29
Pregunta de Investigación.....	29
Objetivo General.....	29
Objetivos Específicos.....	29
3.2 Tipo y Enfoque de Investigación	30
3.3 Recolección de Datos	31
Capítulo 4: Contexto de la Investigación	35
4.1 Breve repaso sobre las competencias presupuestarias establecidas en la Constitución de 1833 y en la Constitución de 1925	35
4.2. La normativa vigente sobre presupuestación pública y los hitos del proceso.....	38
4.3 El Consejo Fiscal Autónomo.....	44
4.4 Respecto de la actual propuesta constitucional	46
5.1 De las condiciones o prerrequisitos básicos para la conformación y funcionamiento de las Oficinas de Asesoría Presupuestaria	49
i. Acuerdo político y compromiso institucional entre las fuerzas con representación política en el Congreso.....	50
ii. Definiciones sobre las funciones básicas y los resultados que se esperan de la oficina en coordinación con las comisiones especializadas.....	53
iii. De las garantías de independencia e imparcialidad en el nombramiento del director o directorio y sobre la definición de la estructura interna y la existencia de apoyo financiero, logístico, tecnológico y de recursos humanos.....	55
5.2 De la Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria del Senado y su categorización como básica, intermedia o avanzada	61
6. Conclusiones y Recomendaciones	67

Bibliografía.....	72
-------------------	----

Índice de Tablas y Cuadros

Cuadro 1: Características para la implementación de las políticas públicas	18
Cuadro 2: Entrevistados	32
Cuadro 3: Subcomisiones	40
Cuadro 4: Dotación funcionario OPS	57
Cuadro 5: Características de las Oficinas de Asesorías Presupuestarias y las funciones de la Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria del Senado.....	61

Resumen

La Ley de Presupuestos del Sector Público es la principal herramienta de asignación de recursos con la que cuentan los Estados. En los países democráticos es un proceso que se efectúa a través del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

El diseño institucional chileno define que el Poder Ejecutivo es quién detenta la administración financiera del Estado y posee las mayores atribuciones para abordar el proceso presupuestario.

El año 2003, se realizó una reforma a la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional que permitió la creación de la Unidad de Asesoría Presupuestaria¹ con el fin de que fuese el ente técnico que asesorara a la Comisión Especial Mixta de Presupuesto durante el proceso. Sin embargo, ésta aún no parece haberse consolidado como una institución entregue insumos relevantes para la discusión de la Ley de Presupuestos.

A partir del anterior, se desarrolla una investigación de carácter cualitativo con el fin de analizar en qué medida el diseño institucional de la Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria del Senado (OPS) limita el accionar de la misma, generando que no entregue insumos relevantes a los congresistas. Entre los principales hallazgos se puede identificar que el actual diseño institucional no es un factor de incidencia relevante en la falta de consolidación de la OPS, sino que cuestiones vinculadas al financiamiento para la contratación de personal, la no existencia de una administración conjunta entre ambas Cámaras y la falta de acceso a la información de forma concomitante con otras instituciones del Estado son factores más determinantes. Finalmente, se efectúan algunas recomendaciones para poder subsanar los problemas identificados.

Palabras claves: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Presupuesto Público, Oficina de Asesoría Presupuestaria, Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria del Senado (OPS).

¹ Denominada Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria del Senado a partir de 2019.

Abstract

The Government Budget Bill is the main tool that countries have to allocate the resources that they have. In democratic countries it is a process between the Executive Branch and the Legislative Branch.

The Chilean institutional design has defined the Executive Branch as the administrator of public finances and also is the most relevant actor to confront the budgeting process.

In 2003, has taken place a reform to the law that rules the Legislative Branch, and according to this reform, the Legislative Branch was able to create the Unidad de Asesoría Presupuestaria to be the technical institution for support to the Comisión Especial Mixta de Presupuesto during the process. However, until today this institution has failed to accomplish this aim and does not seem to bring relevant inputs for the process.

According to this, a qualitative investigation has been carried out to measure the impact of the institutional design of the Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria del Senado, which has not been able to deliver relevant inputs to congressmen. The most important results that we could identified is that the institutional design is not a relevant factor, however, things related to the budget to hire staff, the lack of a united administration for the entire Congress and the lack of access to a relevant information at the same time of other public institutions has been identify as more relevant factors that avert the possibility the existence of relevant inputs. Finally, has been made some recommendations to solve the problems identified.

Key Words: Executive Branch, Legislative Branch, Public Budget, Oficina de Asesoría Presupuestaria, Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria del Senado (OPS).

Capítulo 1: Introducción

Probablemente todas las personas que tengan una noción básica de economía han escuchado la frase respecto de que ésta disciplina se preocupa, fundamentalmente, de asignar recursos escasos a necesidades múltiples y jerarquizables. En otras palabras, el proceso de asignación de recursos implica la decisión de elegir una cosa por sobre otra o una priorización y, en consecuencia, cuando elegimos gastar dinero en algo, también estamos decidiendo que no gastaremos ese mismo dinero en otros bienes.

Estas decisiones son las que enfrentan los gobiernos cuando elaboran el presupuesto público, pues éste es uno de los instrumentos de política pública más importantes de los Estados, ya que nos muestran cuáles son sus prioridades y la magnitud de estas. Por ello, resulta fundamental preguntarse cómo se definen en términos prácticos las prioridades de asignación, cómo se zanja las divergencias respecto a las magnitudes de gasto y, por cierto, qué papel juegan los actores que están involucrados en el proceso.

En las sociedades democráticas el proceso de elaboración y aprobación del presupuesto público opera a través de sus representantes electos, o sea, es un proceso pluralista en que el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo definen las necesidades y su consecuente asignación de recursos. En términos generales, el Poder Ejecutivo envía el Proyecto de Ley de Presupuesto al Poder Legislativo para que este lo discuta, realice enmiendas y, por cierto, lo apruebe para que se transforme en ley.

Los poderes del Estado cuentan con distintas capacidades y atribuciones para enfrentar este trámite legislativo, fundamentalmente porque los arreglos institucionales así lo han definido, siendo el caso chileno uno donde ha dotado al Poder Ejecutivo de mayores atribuciones y de las instituciones especializadas para estos efectos. Sin embargo, esta situación no es exclusiva del caso chileno y ello ha producido en los últimos años una tendencia a que los Congresos y Parlamentos alrededor del mundo generasen normas en pos de aumentar sus atribuciones legislativas y presupuestarias (Santiso & Varea, 2013, pág. 2).

A pesar de ello, los Congresos o Parlamentos no necesariamente han aumentado de forma relevante su capacidad, influencia y efectividad en el proceso presupuestario, ya que mayores atribuciones no han venido aparejadas del fortalecimiento de las capacidades técnicas del Poder Legislativo y de las Oficinas de Presupuesto que han diseñado para tales efectos, toda vez que no han creado institucionalidades adecuadas para cumplir con estas tareas o, en otros casos, la institucionalidad existente no cuenta con los requerimientos técnicos suficientes.

Esta línea argumentativa es de alta importancia para la presente investigación, pues nos permitió hacer comparaciones entre elementos reconocidos en la literatura especializada como componentes sustantivos de los casos exitosos de las Oficinas de Presupuesto del Congreso y contrastarlos con los elementos existentes en el caso chileno respecto de la Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria del Senado².

Para ello la presente investigación se estructuró de la siguiente forma: 1) Introducción y Problema que Motiva la Investigación: se dieron a conocer los elementos que produjeron el interés por el tema y la forma en que sería abordado; 2) Marco Teórico: revisión de la literatura en materia de Oficinas de Presupuesto del Congreso, recabando los elementos reconocidos como centrales para un buen funcionamiento de estas instituciones; 3) Diseño Metodológico: se explicitó la pregunta de investigación, los objetivos generales y específicos, y la metodología de recolección de los datos; 4) Contexto de la Investigación: revisión de leyes y normas vinculados a instituciones fiscales y su historia, 5) Análisis y Resultados: se efectuaron entrevistas semiestructuradas a expertos ligados a temas presupuestarios, analizando su contenido y destacando los elementos comunes más relevantes; 6) Conclusiones y Recomendaciones: se hizo una síntesis de los resultados obtenidos y se generaron conclusiones y recomendaciones como oportunidad de mejora para el caso chileno.

² Creada el año 2003 bajo el nombre de “Unidad de Asesoría Presupuestaria del Congreso”.

1.1 El Problema que Motiva la Investigación

Una de las decisiones de mayor relevancia que los Estados deben enfrentar de manera periódica es la que se refiere al presupuesto público, pues, entendido en términos simples, es el proceso mediante el cual se asignan los recursos con los éstos cuentan y es, por ende, la principal herramienta para establecer los énfasis de gasto y la relevancia de ciertas temáticas o políticas públicas sobre otras. En tal sentido, podría afirmarse que las temáticas donde se ponen los énfasis de gasto serían una forma de expresar cuantitativamente los programas de gobierno, aunque hay gastos permanentes que no cambian significativamente de un gobierno a otro.

Ahora bien, cabe destacar que el presupuesto público tiene otras funciones que, probablemente, sean menos conocidas por la ciudadanía, pero no por ello carecen de relevancia, sino que, por el contrario, revisten una alta importancia dado los efectos que generan. Dentro de esta categoría se encuentra el uso del presupuesto público como una herramienta de política fiscal y, sumado a ello, el proceso de control, supervisión y ejecución del presupuesto como una herramienta de gestión pública (Gazmuri, 2012, pág. 3).

El uso del presupuesto público como herramienta de la política fiscal ha ido adquiriendo un rol cada vez más importante, desde su elaboración hasta su ejecución, ya que éstos se han constituido en herramientas fundamentales para mantener o restablecer equilibrios macroeconómicos adecuados, cuestión que adquiere suma relevancia en periodos de crisis económicas. Por su parte, el proceso de control y supervisión de la ejecución del gasto público como herramienta de gestión pública, tiene como finalidad el poder evaluar si los recursos asignados a los distintos programas y políticas públicas son ejecutados de manera completa y oportuna y si son utilizados de manera eficaz y eficiente, teniendo en consideración que si no se cumplen dichos criterios se pueden terminar no generando los efectos deseados para los cuales estaban destinados dichos recursos.

Lo anterior está en línea con lo planteado por Lahera cuando mencionaba que el gran déficit de América Latina y el Caribe (ALC) no se encontraba tanto en la elaboración de políticas públicas atingentes u oportunas a sus contextos, sino que

se encontraba en la verdadera capacidad de los Estados para implementarlas, o sea, en el proceso de transformar objetivos en resultados (Lahera, 2005, pág. 1).

Así, desde el retorno a la democracia en 1990, y fundamentalmente a partir de la presidencia de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), se han producido más de 20 reformas para contar con mejores mecanismos de control del presupuesto y, de hecho, tal situación ubica a Chile dentro de los países que tiene uno de los sistemas de generación de información de desempeño más desarrollado dentro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) (Martínez, 2017, pág. 2).

En Chile ha sido históricamente el Poder Ejecutivo quien cuenta con las mayores atribuciones, las herramientas de control y el manejo presupuestario, debido a que aglutina a las instituciones que tienen el mandato legal de mantener la responsabilidad fiscal y financiera del Estado (Claro & Repetto, 2020, pág. 49). En tal sentido, es el Ministerio de Hacienda la entidad llamada a dar dirección a la política financiera del Estado³. Para tal propósito es que ésta secretaría de Estado cuenta con un organismo público que funciona como su brazo operativo en estas temáticas, a saber, la Dirección de Presupuestos (DIPRES).

El principal rol de la DIPRES es la elaboración del Presupuesto de la Nación y la aplicación de la política presupuestaria, tal como lo establece el DFL N° 106 de 1960 en artículo 1⁴. Así, es el organismo técnico encargado de velar por la correcta asignación de los recursos públicos y su eficiente uso. Ello lo realiza mediante la aplicación de instrumentos de gestión financiera, programación y control de gestión, en el marco de una política fiscal.⁵

A la DIPRES le corresponde elaborar el proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público una vez ha tenido encuentros bilaterales con los diversos organismos y servicios públicos, haciendo entrega del proyecto al Ministro de Hacienda para que se lo presente al Presidente de la República, siendo este último quien define

³ Artículo 6, letra a) del DFL 7912 del 5/12/1927. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=5654>

⁴ Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=4625&idVersion=2003-09-03&idParte=8784201>

⁵ Disponible en: <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-2128.html>

los lineamientos finales para que se ingrese el proyecto de ley a más tardar el 30 de septiembre de cada año en el Congreso Nacional. Por su parte, tal como lo establece el artículo N° 67, inciso primero⁶, el Congreso tiene 60 días para el despachar el proyecto de ley de presupuesto.

En tal sentido, cabe preguntarse ¿Con qué herramientas cuenta el Congreso Nacional para enfrentar el proceso de tramitación de la Ley de Presupuestos?

El año 2003 fue promulgada una reforma de la Ley 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional en que se estableció el funcionamiento de la Comisión Especial Mixta de Presupuesto (CEMP) como una comisión de carácter permanente, teniendo como fin ser la primera instancia revisora del proyectos de ley de presupuesto, dar seguimiento al proceso de ejecución del presupuesto, reunirse de forma periódica y hacer seguimiento a los compromisos establecidos por parte del gobierno en las glosas, entre otros objetivos (Gazmuri, 2012, pág. 39). Esta comisión está compuesta por 26 congresistas, 13 por cada corporación (Cámara de Diputados y Diputadas y Senado) y es presidida por un miembro del Senado.

Dada la cantidad de tareas que debería cumplir la CEMP, la nueva normativa tenía contemplada, dentro de su articulado, la creación de una Unidad de Asesoría Presupuestaria. Esta unidad tendría como objetivo servir como asesora de la CEMP en las tareas de control de la ejecución presupuestaria y en la discusión de la Ley de Presupuestos. La estructura, dependencia, organización y funcionamiento de la Unidad de Asesoría Presupuestaria sería definida en una comisión bicameral. Sin embargo, esta situación nunca llegó a concretarse de forma correcta, ya que no hubo real preocupación por llegar a acuerdo por parte de las dos principales coaliciones que concentraban el poder político en esos años, fundamentalmente porque los congresistas pertenecientes a los partidos de la coalición gobernante, la Concertación de Partidos por la Democracia, contaban con la asistencia técnica de los funcionarios del Gobierno Central, de decir, del Poder Ejecutivo, mientras que los congresistas de la coalición opositora, la Alianza, anteriormente denominada

⁶ Disponible en: <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-2128.html>

Alianza por Chile y posteriormente denominada Coalición por el Cambio, contaban con la asesoría de los *think tanks* afines al sector (Gazmuri, 2012, pág. 40), situación que ciertamente iba más allá de la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos (Cociña & Toro, 2009, pág. 117 y 118).

La Unidad de Asesoría Presupuestaria operó desde el año 2003 hasta el año 2018, sin embargo, esta institucionalidad operaba al alero del Senado, no del Congreso en su conjunto y, en consecuencia, la norma establecida en la Ley N° 18.918 seguía siendo incumplida. El año 2017, el entonces senador Andrés Zaldívar⁷ reconoció que los congresistas no utilizaban la información proveniente de las glosas y que muchas veces no sabían ni siquiera donde se encontraba, pues en ese momento eran remitidas en formato físico al Congreso (von Wolfersdorff, 2018, pág. 3).

Más allá de lo anecdótico que puede resultar que un político de la trayectoria de Andrés Zaldívar haya hecho un reconocimiento de tal magnitud, situaciones como la anterior daban razón a las crecientes recomendaciones por parte del mundo académico proponiendo una reforma que pudiera hacer más robusta, independiente y tecnificada la Unidad de Asesoría Presupuestaria, pues se le consideraba insuficiente en cuanto a su capacidad para poder procesar datos financieros y presupuestarios, y transformarlos en información adecuada para la toma de decisiones (Gazmuri, 2012, pág. 43 y 44) (von Wolfersdorff, 2018, pág. 6 y 7) (Agostini, Engel, Repetto, Sara, & Wagner, 2016, págs. 36, 37 y 38). Las recomendaciones formuladas tenían como base la experiencia comparada de instituciones de similares características y también una serie de buenas prácticas que se habían ido generando a nivel internacional a lo largo del tiempo.

Lo anterior se plasmó a través de la creación de la Oficina de Presupuestos del Congreso Nacional, nacida por un Protocolo de Acuerdo firmado entre el

⁷ Abogado y político demócratacristiano. Ocupó los cargos de Ministro de Interior (2006), Hacienda (1968-1970) y Economía, Fomento y Reconstrucción (1968); además fue electo Senador en 1973, 1990-2006 y 2010-2018.

Ministerio de Hacienda y los Presidentes de la Cámara de Diputados y del Senado⁸, que consideró varias de las recomendaciones que se habían efectuado en relación con su predecesora. Sin embargo, esta Oficina tuvo una breve existencia de 2019 a 2021 y terminó siendo reemplazada por la Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria del Senado (OPS)⁹, oficializada a través de la Resolución N° 41 del 7 de septiembre de 2021, donde la Secretaría General del Senado estableció su estructura orgánica.

De tal modo, obviando el hecho de que la creación de la Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria del Senado marcó un retroceso en cuanto a que el Congreso contara con una institución conjunta para ambas Cámaras, es importante mencionar que el cambio no representó ninguna diferencia respecto de su predecesora en cuanto al número de funcionarios, toda vez que se mantuvieron los doce cupos disponibles, ni tampoco un cambio sustantivo en los roles que la instancia debía cumplir.

Ahora bien, tomando en consideración los hechos antes expuestos, pareciera ser que uno de los mayores impedimentos para que opere de forma adecuada una Oficina de Asesoría Presupuestaria del Congreso en Chile ha consistido en su falta de independencia respecto de las Cámaras que componen el Poder Legislativo, ya que la Cámara de Diputados y el Senado han sido incapaces de generar un acuerdo respecto de un modelo institucional que sea sustentable a lo largo del tiempo. Esta inestabilidad institucional nos hace suponer que la Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria del Senado ha mantenido los problemas imputados a sus predecesoras.

Con todo, el objetivo general de la presente investigación será responder la siguiente pregunta: ¿En qué medida el diseño institucional de la Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria del Senado es efectivo para que los congresistas cuenten con insumos relevantes -relativo a los aspectos fiscales y

⁸ Información disponible en: <https://www.bcn.cl/portal/noticias?id=nueva-oficina-de-presupuestos-congreso-nacional>

⁹ Información disponible en: <https://www.senado.cl/unidad-tecnica-apoyo-presupuestario/quienes-somos>

financieros- de cara al proceso de la Ley de Presupuestos del Sector Público y a los distintos proyectos de ley que generan gasto público?

Para responder a esta pregunta la investigación contará con los siguientes objetivos específicos: 1) Identificar qué elementos han sido determinados como fundamentales para el correcto funcionamiento de las Oficinas de Asesoría Presupuestaria; 2) determinar el marco normativo vigente y cómo influye en el diseño de la OPS; 3) determinar qué factores podrían incidir en que la OPS se vea limitada en el ejercicio de su labor; 4) Analizar qué factores inciden en que el actual diseño de la Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria del Senado sea o no efectivo para que los congresistas cuenten con insumos relevantes en términos fiscales y financieros de cara al proceso de la Ley de Presupuestos del Sector Público y los proyectos de ley que generan gasto público; y 5) Conocer la opinión y apreciaciones de actores claves que hayan tenido relación con procesos de presupuestación pública, tanto desde el Gobierno Central, como del Congreso y la academia.

Capítulo 2: Marco Teórico

La ley de presupuesto público es la principal herramienta de asignación de recursos con la que cuentan los Estados alrededor del mundo, pues con ella definen los objetivos y prioridades que se buscan alcanzar durante el periodo de tiempo en que está vigente (Gazmuri, 2012, pág. 3). A su vez, también se estructura como un contrato entre los ciudadanos y el Gobierno, donde los primeros pueden observar en qué medida ha aumentado el gasto y cuáles son los servicios públicos que éste financia, pudiendo -en términos ideales- generar un control respecto de cómo el Gobierno invierte tales recursos (OECD, 2015, pág. 5).

Así, el proceso de aprobación de la Ley de Presupuestos en las sociedades democráticas se da en un marco pluralista en el que concurren las autoridades electas, representadas por el Poder Legislativo y por el Poder Ejecutivo. Esta situación tiene como consecuencia que se produzca un juego -por llamarlo de cierta forma- entre visiones propiamente políticas y las prioridades presupuestarias como tal (Santiso & Varea, 2013, pág. 1).

Por consiguiente, se considera como un aspecto fundamental de los regímenes democráticos que la legislatura tenga un rol activo en la discusión de la Ley de Presupuestos, ya que en caso de ser un agente pasivo y con escasas facultades de influencia, contrastando con un Poder Ejecutivo que tenga la capacidad de tomar decisiones presupuestarias sin su consideración, existe la posibilidad de que las decisiones sean el reflejo de las autoridades de gobierno no electas¹⁰ que pueden llegar a tener un escaso nivel de *accountability* especialmente en los sistemas políticos presidenciales.

Sin embargo, dado que los congresistas muchas veces tienen miradas de corto plazo, fundamentalmente producidas por el hecho de que deben someterse a procesos frecuentes de reelección, es que pueden actuar de forma fiscalmente irresponsable, favoreciendo primordialmente a sus electores con el fin de poder conservar su condición de incumbentes (Lienert, 2013, pág. 116), por ende, una

¹⁰ Entendido como los funcionarios pertenecientes a la Alta Dirección Pública.

cuestión no menor a dilucidar sería hasta donde es pertinente, teniendo en consideración las características del régimen de gobierno, dotar al Parlamento de facultades interventoras relativas al proceso de presupuestación y de leyes que irroguen gasto público.

Las características del régimen de gobierno -Parlamentario, Presidencial o Semipresidencial- no son inocuas a la hora de establecer cuáles son las prerrogativas que tendrá cada poder del Estado y, de hecho, han influido claramente en la existencia de una diversidad bastante amplia de modelos y énfasis respecto de las formas de enfrentar los procesos de presupuestación pública, puesto que es prácticamente imposible que exista un modelo único que sea aplicable a todos los países (Lienert, 2013, pág. 118).

En los regímenes parlamentarios, las prioridades las establece la coalición que es capaz de proveer una mayoría suficiente para formar Gobierno y es ese Gobierno, usualmente encabezado por un Primer Ministro (como en el Reino Unido) o un Presidente del Gobierno (como en España) el que formula, logra la aprobación (de su propia coalición) y ejecuta el presupuesto. En esos modelos existe un Jefe de Gobierno que es distinto del Jefe del Estado (el Rey en el caso de los países mencionados, aunque en Francia e Italia es un Presidente elegido en elecciones distintas de las parlamentarias) el cual tiene funciones de representación nacional y funciones simbólicas relacionadas con la unidad nacional. En consecuencia, el presupuesto que propone y ejecuta el Gobierno no puede diferir significativamente o de manera inconsulta de lo pactado por la coalición generadora de la mayoría parlamentaria.

En los regímenes presidenciales, el Presidente no siempre cuenta con una mayoría parlamentaria, fundamentalmente porque su elección no depende de la conformación del Congreso, sino que operan de forma separada y, en muchos casos, no se renuevan completamente ambas Cámaras del Congreso en cada elección¹¹. En consecuencia, aun cuando la estructura de pesos y contrapesos en el sistema presidencial busca evitar el exceso de concentración de poder en un solo

¹¹ Pensado en regímenes presidenciales bicamerales.

ente, no tiene sentido otorgarle, al Legislativo, poderes que le permitan bloquear sistemáticamente lo que plantee el Ejecutivo, porque ello sería posibilitar o promover, en cierta medida, la ingobernabilidad. Cuando ello ocurre, el sistema político se desestabiliza de manera completa y los problemas ya no son solamente presupuestarios o fiscales, sino que exceden con creces esos ámbitos.

Por su parte, Chile históricamente ha contado con un sistema de carácter presidencial y, como consecuencia de ello, desde hace muchos años le ha otorgado las herramientas de control y manejo presupuestario al Presidente de la República, que es Jefe de Gobierno y Jefe de Estado, ya que es en el Poder Ejecutivo donde recae la responsabilidad financiera del Estado (Claro & Repetto, 2020, pág. 49).

Así, a lo largo del siglo XX se emprendieron diversas reformas constitucionales, comenzando incluso por el cambio mismo de la Constitución de 1833 por la de 1925, que concentraron aún más los poderes presupuestarios en el Poder Ejecutivo, puesto que se consideró que el Congreso había hecho mal uso de sus facultades presupuestarias y, de hecho, se le responsabilizó por generar crecientes déficits fiscales (Ruiz & Vammalle, 2016, pág. 9).

No obstante, cabe destacar que un Ejecutivo con amplias prerrogativas presupuestarias no es una cuestión que se ha dado de forma exclusiva en Chile y, de hecho, es una tendencia bastante común en los presidencialismos de América Latina. Este fenómeno se ha relacionado comúnmente con la historia de estos países de contar con altos déficits fiscales, elevada deuda pública y con problemas de solidez de las cuentas fiscales (Rodríguez & Vergara, 2020, pág. 37), aunque, por cierto, ello no necesariamente asegure que los gobiernos no puedan practicar la irresponsabilidad fiscal cuando el(la) Presidente desea asegurar su reelección o la de elección de un sucesor(a) perteneciente a la misma coalición.

Ahora bien, cabe destacar que en las últimas décadas se han introducido modificaciones, en muchos países, destinadas a dotar de un mayor equilibrio a ambos poderes del Estado y otorgándole más facultades a los Congresos respecto de sus poderes formales de enmienda. Dentro de este conjunto de reformas, una de las decisiones más comunes ha sido la creación de Oficinas de Asesoría

Presupuestaria con el fin de dotar a los Parlamentos de información y análisis propios que les permitan enfrentar adecuadamente el proceso de discusión de las Leyes de Presupuestos, realizarle seguimiento a la ejecución del presupuesto y, por consiguiente, controlar la ejecución de este (Gazmuri, 2012, pág. 21), para que el Poder Legislativo pueda cumplir adecuadamente sus funciones colegislativa y de fiscalización.

No obstante lo anterior, deben existir ciertas condiciones o prerequisites básicos para que se posibilite la creación y funcionamiento de las Oficinas de Asesorías Presupuestarias, las que incluyen: 1) acuerdo y compromiso político de las fuerzas con representación en el Poder Legislativo; 2) definiciones claras de las funciones básicas y de los resultados que se esperan de la Oficina, efectuadas en conjunto con las comisiones especializadas; y 3) garantías de independencia e imparcialidad en el nombramiento de directores, definición de la estructura interna y recepciones de recursos financieras, logísticos, tecnológicos y humanos (Santiso & Varea, 2013, pág. 10).

Aun cuando efectivamente pudiesen configurarse estos tres prerequisites básicos, éstos podrían ser descritas como condiciones necesarias para la conformación de las Oficinas de Asesoría Presupuestaria, pero no suficientes para su sostenibilidad ni su legitimidad en el tiempo. En otras palabras, la sostenibilidad y legitimidad de este tipo de instituciones estará supeditada a la pertinencia y calidad técnica de sus análisis y asesorías, cuestión que debiese verse reflejada en la demanda por los servicios que proporciona y, por consiguiente, su efectividad se verá reflejada en buena medida en su reputación como ente técnico.

Ahora bien, si realizamos un contraste entre las condiciones o prerequisites básicos necesarios para la conformación y sostenibilidad de las Oficinas de Asesoría Presupuestaria y lo comparamos con el análisis de implementación de políticas públicas, podemos observar que existe un correlato entre ambos, o sea, son visiones complementarias, fundamental porque una política pública debe entenderse como una concatenación de decisiones o acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores -cuyos recursos, nexos institucionales

e intereses varían- a fin de resolver un problema que se ha definido como colectivo (Knoepfel, Larrue, Varone, & Hinojosa, 2007, pág. 12) y, por consiguiente, la conformación de una Oficina de Asesoría Presupuestaria es en último término una decisión de política pública.

Asimismo, el problema colectivo en este caso serían las herramientas con las que cuentan los Congresos o Parlamentos para discutir el proceso presupuestario y las leyes que irrogan gasto fiscal, las cuales han sido consideradas insuficientes y, en consecuencia, una de las decisiones para buscar subsanar el problema es la de crear una institucionalidad al interior del Poder Legislativo que cumpla la tarea de asesorar a los legisladores.

Sumado a lo anterior, la literatura de políticas públicas, al igual que la relativa a la de las Oficinas de Asesoría Presupuestaria, también establece ciertas características generales que son consideradas como fundamentales para que éstas sean implementadas con mayores chances de tener éxito en las metas que buscan alcanzar. Estas características (ver Cuadro 1) son un elemento complementario al contenido mismo de la política, pero muchas veces puede tornarse más importante que su contenido mismo, ya que, como se mencionaba en el apartado 1.1, existen ocasiones en que el real problema de los Estados no está en lo atingente de la formulación y contenido de la política pública, sino en su capacidad de implementarla exitosamente.

Cuadro 1: Características para la implementación de las políticas públicas

Característica Clave	Significado de la Característica Clave
Estabilidad	Medida en que las políticas son estables en el transcurso del tiempo y se van ajustando de forma gradual de acuerdo con logros progresivos.
Adaptabilidad	Funcionando en complemento con el punto anterior, esto es cuán flexibles son las políticas para ajustarse cuando no están los resultados esperados o cambian las circunstancias.

Coordinación y Coherencia	El grado en que las políticas son el resultado de acciones coordinadas entre los actores que participan en su diseño e implementación, siendo coherentes con políticas conexas.
Calidad de la Implementación y de la Efectiva Aplicación	Una política puede estar bien diseñada, pero puede ser ineficaz al momento de implementarse, cuestión asociada a burocracias poco capaces e independientes.
Orientación al Interés Público	El grado en que la política busca promover el bienestar general.
Eficiencia	Reflejan una asignación de recursos que son escasos para actividades donde obtienen mayor rendimiento.

Fuente: Elaboración propia en base a (Stein, Tommasi, Echebarría, Lora, & Payne, 2006)

Con todo, podemos observar que los prerequisites o condiciones básicas establecidos para la creación y funcionamiento estable de las Oficinas de Asesoría Presupuestaria guardan relación con las características básicas asociadas a la implementación de políticas públicas y, por consiguiente, ocupar conceptos vinculados este último modelo de análisis -como los explicados en el cuadro 1- pueden resultar útiles para evaluar en qué medida este tipo de instituciones están cumpliendo los fines para los que fueron diseñadas.

2.1 La Oficina de Presupuestos del Congreso de Estados Unidos o CBO

Dado el carácter eminentemente presidencialista de los países de América Latina y de Chile, un punto de partida importante para analizar qué elementos deben tenerse en consideración para constituir las Oficinas de Asesoría Presupuestaria es, sin lugar a duda, la Oficina de Presupuestos del Congreso (CBO por sus siglas en inglés) de Estados Unidos. Así, el análisis sobre esta institución puede entregar importantes lineamientos sobre los elementos que le han dotado de un significativo nivel de estabilidad en el tiempo, pero también entrega luces sobre cuestiones que han debido perfeccionarse y sobre otros elementos que aún pueden estar pendientes.

La Oficina de Presupuestos del Congreso de Estados Unidos o CBO nace a raíz de un conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en que se termina promulgando la Ley de Control de Bloqueo y Presupuesto del Congreso. Este conflicto consistía, básicamente, en que el Congreso no podía establecer ningún tipo de prioridad presupuestaria ni generar información para tales fines de forma independiente al Poder Ejecutivo, pues la Presidencia contaba con las prerrogativas legales que le entregaba la Ley Contable de Presupuesto del año 1921 que le hacía responsable del proceso de planificación y presentación del presupuesto anual ante el Congreso y, además, por el establecimiento de la Oficina de Gestión y Presupuesto en el año 1971 que ampliaba su control sobre la información presupuestaria y económica¹².

Al momento en que la CBO comienza a operar en 1974 una de las principales decisiones que se tomaron en el instante de implementar su funcionamiento es que no haría recomendaciones sobre qué decisiones debía adoptar el Congreso, pues se consideraba esencial el hecho de que mantuviese su independencia y que no se la acusase de estar inclinada políticamente hacia los Demócratas o hacia los Republicanos.

Por consiguiente, se definió que su foco específico sería el presupuestario y, a su vez, con un foco sobre la capacidad de responder, en tiempo real y con números reales, a las propuestas de políticas públicas generadas desde la Presidencia, siendo estas características las que han prevalecido a lo largo de la historia de la institución, aun cuando se ha terminado conociendo que algunos de sus Directores han tenido ciertas ligazones políticas con alguno de los dos partidos antes mencionados. Además, cabe destacar que otro elemento que se ha considerado fundamental para el prestigio de la CBO es que su información es transparente, encontrándose la mayor parte disponible para toda la ciudadanía con un lenguaje sencillo y comprensible (Joyce, 2016, págs. 280, 281 y 296).

Sin embargo, aun cuando a la CBO se le reconocen como una virtud las características antes mencionadas, ello no hace que se encuentre inmune a la

¹² Información disponible en: <https://www.cbo.gov/about/history>

crítica y, de hecho, son tres las críticas más comunes: 1) que genera estimaciones que son incorrectas; 2) que se centra exclusivamente en el costo fiscal, sin tener en consideración el efecto en otros factores, el impacto en el ecosistema económico y el bien común; y 3) que sus estimaciones están sesgadas, pues suelen ser conservadoras o frecuentemente coinciden con las estimaciones que ya habían establecido los formuladores de la política pública.

En consideración a la crítica respecto de que las estimaciones de la CBO son incorrectas, suele mencionarse que es una crítica esperable, pues son muchos los factores que inciden en el costo de una política pública y éstos van variando constantemente y, por consiguiente, lo fundamental sería la consistencia en las estimaciones que entrega y las variables que utiliza para construirlas. Respecto al punto relacionado con su foco en el costo fiscal en desmedro de otros factores, el impacto en el ecosistema económico y consideraciones de bien común es una decisión directa no contemplarlos, porque pueden generar visiones sesgadas e incompletas no necesariamente alineadas con la misión de la institución y porque pueden producir aumentos excesivos en el gasto fiscal. En otras palabras, aun cuando pudiese ser del todo deseable que la totalidad de la población contase con red agua potable domiciliaria o que la educación terciaria fuera universal y gratuita, ambas decisiones aumentan el gasto fiscal y, por ende, el criterio de evaluación que aplica al CBO no es el bien común, sino que prima la evaluación sobre el costo y sostenibilidad de la implementación de dichas políticas públicas.

Finalmente, en cuanto a las estimaciones sesgadas por el hecho de considerárseles muy conservadoras o coincidir con lo planteado por el proponente, estas son generalmente efectuadas por críticos que han presentado proyectos con costes fiscales excesivos -no financiables- y que son incapaces de comprobar los supuestos e insumos que utilizaron para construirlos; mientras que, cuando las estimaciones son coincidentes, o sea, cuando los redactores de la política pública y la CBO tienen cifras similares de costo de un proyecto o política pública, es porque explícitamente quienes redactaron dicho proyecto o política pública lo hicieron con

el fin de que obtuviese el visto de bueno de la CBO (Joyce, 2016, págs. 290, 291 y 292).

2.2 Consideraciones institucionales sobre el establecimiento de una Oficina de Asesoría Presupuestaria del Congreso

En este apartado revisaremos los detalles que constituyen comúnmente el entramado institucional ligado al proceso presupuestario, las etapas y elementos claves que definen la relación Ejecutivo- Legislativo y, finalmente, cuáles son, a modo general, los elementos claves que la literatura considera indispensables para establecer una Oficina de Asesoría Presupuestaria para el Congreso y cuál es la importancia de contar con estas instituciones.

A tal respecto, cabe mencionar que las Constituciones son cuerpos normativos que están generalmente elaboradas con el fin de establecer los roles que tendrá el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y las definiciones formales sobre la manera que tendrán ambos de relacionarse. En otras palabras, podría decirse que las Constituciones buscan normar el marco general de acción en el que van a operar los elementos centrales del sistema político. En tal sentido, uno de los temas que guarda mayor importancia para la presente investigación es la capacidad que tendrá el Poder Legislativo para participar adecuadamente en las distintas fases del proceso presupuestario, según sea el régimen político existente.

Ahora, tal como se señaló anteriormente, en los regímenes presidenciales el Presidente no siempre cuenta con una mayoría parlamentaria, pues el poder presidencial no depende de que su coalición tenga una mayoría en el legislativo. En consecuencia, no tiene sentido dotar a la legislatura de poderes que le permitan bloquear sistemáticamente lo que plantee el Ejecutivo.

Por lo demás, una parte muy importante del Presupuesto se refiere a actividades y reparticiones bastante permanentes, que sólo son susceptibles de variaciones muy limitadas y, por ende, podríamos decir que existe una cierta tendencia a la inercia en cuanto a sus tendencias. Con todo, son precisamente estas pequeñas variaciones y las holguras acumuladas en años anteriores, más las que puedan generar en la gestión presupuestaria y tributaria del propio Gobierno, las

que proveen el campo, importante pero bastante limitado, en el que éste puede plantear y ejecutar sus prioridades. Si eso se “bloquea” por una mal entendida concepción de la representatividad que le otorgue al Congreso atribuciones que no debiera tener en un régimen Presidencial, el resultado puede ser de ingobernabilidad e inestabilidad.

Así, se suele señalar que las sociedades interesadas en mantener niveles sustentables de gasto fiscal incurren en restricciones directas en los poderes de enmienda del Congreso, cuestión que sería bastante común en los países de América Latina donde la legislatura tiene permitido solamente generar ciertas reasignaciones y disminuir los gastos. En los regímenes Parlamentarios las dinámicas de negociación del presupuesto son distintas, porque el Gobierno representa a la mayoría parlamentaria que lo generó, cuestión que no es equivalente para los regímenes presidenciales y, por tanto, las restricciones de enmienda se han mostrado como herramientas efectivas para conservar la sostenibilidad fiscal en estos últimos, teniendo en consideración los problemas históricos que América Latina ha tenido en este aspecto (Lienert, 2013, pág. 119).

Aun cuando las restricciones a los poderes de enmienda que institucionalmente se le asignan a los Congresos en el contexto de los sistemas presidenciales resultan efectivas, es indispensable para los congresistas contar con una institución técnica que cuente con la capacidad analítica suficiente para que les preste asesoría en relación con la magnitud de las responsabilidades que conlleva la revisión, aprobación y seguimiento de la ejecución del Presupuesto de la Nación y de las leyes que implican gasto público, dadas sus atribuciones y responsabilidades colegislativas.

Ahora bien, las etapas de revisión y aprobación del presupuesto son lógicamente el ámbito donde interactúan con mayor fuerza las prerrogativas de cada uno de los poderes del Estado y sus capacidades técnicas. En tal sentido, existen cinco elementos claves que definen la relación Ejecutivo-Legislativo en estas etapas: 1) los poderes de enmienda del Congreso; 2) el poder de veto del Ejecutivo; 3) las capacidades de rechazar del Congreso; 4) la localización del punto de

reversión¹³; y 5) la estructura del proceso legislativo, incluidas las reglas internas, las capacidades técnicas y, especialmente, los tiempos del proceso presupuestario (Santiso, 2006, pág. 20).

Contrastando estos elementos claves con el caso chileno, podemos observar que el Legislativo sólo tiene la posibilidad de disminuir el nivel de gasto y rechazar partidas, siempre que no contengan gastos permanentes aprobados por otras leyes, lo cual implica que si el Gobierno no tiene mayoría en el Congreso y desea avanzar en su programa debe conseguir la aprobación de esas leyes con su correspondiente financiamiento permanente, antes de incluirlas en el presupuesto. De todas maneras, si no posee mayoría parlamentaria, será muy difícil lograr la aprobación de proyectos que los(as) congresistas deseen o tengan interés en rechazar lo cual limita las posibilidades de gobernar y puede introducir un “sesgo populista” que permita poner a la oposición en una posición incómoda.

La estimación de ingresos es presentada al Congreso, pero este no tiene facultades para modificarla y, por ende, es solo una cuestión informativa. A su vez, si el legislativo no despacha el proyecto en el plazo establecido en la Constitución, entra en vigor el proyecto enviado desde el Ejecutivo. En el plano de la reasignación presupuestaria durante el proceso de ejecución, el Ejecutivo tiene facultades relativamente amplias para poder establecerlas sin la necesidad de que éstas sean aprobadas por el Congreso, ya que las puede efectuar desde la partida de Tesoro Público. Finalmente, cabe señalar que en Chile el presupuesto es anual y debe ser aprobado tanto por la Cámara de Diputados como por el Senado (Gazmuri, 2012, pág. 37).

Teniendo en consideración lo anterior es que el año 2003 se modificó la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y se estableció que la Comisión Mixta Especial de Presupuesto (CMEP) pasaría a tener un funcionamiento de carácter permanente. Así, la misma normativa estableció, en el inciso cuarto del

¹³ Entendido como la capacidad que tiene el Poder Ejecutivo de hacer valer el proyecto que ha enviado en caso de que las negociaciones con el poder legislativo caigan en un punto muerto.

artículo N° 19, que la CEMP contaría con una Unidad de Asesoría Presupuestaria¹⁴ que fuera capaz de sistematizar, examinar y analizar la información del proceso (Gazmuri, 2012, pág. 37 y 38).

En otras palabras, se conforma un tipo de institucionalidad que tiene como misión el prestar asesoría legislativa neutral, o sea, una instancia que está obligada a servir a todos los parlamentarios de forma equitativa y sin diferencias arbitrarias a raíz de consideraciones políticas, cuestión que marca una diferencia con el modelo más comúnmente utilizado de asesorías legislativas personales, vinculadas a una relación de confianza entre el asesor y el parlamentario, por ende, no garantiza que efectivamente se potencie la labor legislativa. Por el contrario, el beneficio de las asesorías neutrales es que son susceptibles a promover un debate transversalmente más informado y facilitan el diálogo entre partidos representados en la legislatura, ya que su acceso es equitativo y no arbitrario, cuestión que ayuda perfeccionar el contenido de las políticas públicas y les otorga mayor legitimidad a las mismas (Valdés & Soto, 2009, pág. 58).

Sin embargo, en ese momento no existían los incentivos necesarios para la implementación de este tipo de institucionalidad fuera de lo más adecuada, en buena medida porque la Concertación de Partidos por la Democracia -coalición de centro izquierda- gobernó Chile de forma ininterrumpida desde 1990 hasta el año 2010. Por consiguiente, durante todo ese periodo los congresistas del oficialismo contaban con la ayuda técnica de los funcionarios del Ministerio de Hacienda y de la DIPRES (Gazmuri, 2012, pág. 39) (Cociña & Toro, 2009, pág. 117), mientras que la oposición cimentaba su apoyo en materias presupuestarias en los *think tanks* ligados al sector que fueron perfeccionándose durante todo el periodo (Cociña & Toro, 2009, pág. 118).

Este modo de operar, que había sido la norma durante 20 años, se vio puesto a prueba el 2010, cuando asume la presidencia Sebastián Piñera (2010-2014) y, en términos prácticos, lo que sucedió fue que los papeles se invirtieron, pero con la diferencia que la excoalicion gobernante no contaba con una estructura *think tanks*

¹⁴ Denominada Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria del Senado a partir del año 2019.

tan bien desarrollados como con los que contaba el nuevo oficialismo cuando era oposición (Gazmuri, 2012, pág. 42). Esta situación produjo, al menos en el mundo académico, una especial preocupación por relevar el rol de la OPS, con el fin de que el Congreso hiciera ajustes a la institucionalidad que había creado y pudiese contar con las capacidades técnicas necesarias para enfrentar de buena forma el debate legislativo referido al presupuesto público de forma transversal y sin tener que estar supeditados a estas asesorías externas.

Ahora bien, al referirnos específicamente a la Oficinas de Asesoría Presupuestaria, parte de la literatura ha definido la existencia tres categorías para retratar el nivel su desarrollo vinculado al nivel de funciones que son capaces de cumplir, a saber, los niveles serían: básicas, intermedias y avanzadas (Santiso & Varea, 2013, pág. 9).

- 1) Las Oficinas con funciones básicas deben poder apoyar el análisis del proyecto de ley de presupuesto, incluyendo: (i) validar supuestos macroeconómicos; (ii) estimar los ingresos de acuerdo con los supuestos macroeconómicos; (iii) analizar tipos y niveles de gasto; (iv) analizar la implementación y los resultados del presupuesto del año anterior; y (v) analizar la implementación del presupuesto del año en curso.
- 2) Las Oficinas de funciones intermedias deben contar necesariamente con todas las funciones establecidas en las Oficinas Básicas y, a su vez, debe poder (i) monitorear el marco fiscal de mediano plazo; (ii) analizar el impacto fiscal de las políticas públicas que irroguen gasto; (iii) analizar la sostenibilidad de la deuda fiscal; y (iv) analizar las obligaciones de deuda contingente.
- 3) Las Oficinas de funciones avanzadas deben poder desarrollar todas las etapas de sus predecesoras y, adicionalmente, debe poder generar proyecciones macroeconómicas relativas al crecimiento económico, inflación, empleo, entre otras; producir análisis económicos, fiscales, monetarios de mediano y largo plazo; y estudios sectoriales de diversas políticas.

Ahora bien, si analizamos la categorización anterior y la contrastamos con el caso chileno, podemos observar que hay funciones tanto en las oficinas básicas, intermedias y avanzadas que son efectuadas por otras instituciones. Así, para el caso de las proyecciones macroeconómicas independientes de las del Ejecutivo, ellas son proporcionadas por el Banco Central de Chile, ente autónomo y ampliamente respetado por mayoría de los sectores políticos, de las organizaciones sociales y de las no gubernamentales.

Sumado al rol que juega el Banco Central de Chile en las proyecciones macroeconómicas, cabe destacar que desde el año 2019 el país cuenta con una institución denominada Consejo Fiscal Autónomo (CFA) que tiene como misión evaluar y monitorear el cálculo del ajuste cíclico de los ingresos efectivos realizado por la Dirección de Presupuestos, formular observaciones metodológicas y procedimentales para el cálculo del Balance Estructural; y evaluar la sostenibilidad de mediano y largo plazo¹⁵. Además de ello, la misma ley que da origen al Consejo Fiscal Autónomo contempla que en los meses de abril y septiembre, éste deberá exponer ante la CEMP.

Así, las entidades como el Consejo Fiscal Autónomo, que la literatura conoce como Instituciones Fiscales Independientes, han tendido a proliferar durante los últimos años precisamente en países que han creado o fortalecido las de Oficinas de Asesoría de Presupuestos de los Congresos, ya que se han considerado necesarias para que el Poder Legislativo cuente con las capacidades analíticas suficiente para ejecutar su función presupuestaria (von Trapp, 2018, pág. 15).

Sin embargo, la decisión de Chile en este aspecto tuvo una trayectoria diferente, toda vez que la creación del Consejo Fiscal Autónomo no nace como una iniciativa desde el Congreso, sino como recomendación de un Comité Asesor¹⁶, convocado por el Presidente de la República el año 2010, que derivó en la publicación del Decreto N° 545 del Ministerio de Hacienda y creó el Consejo Fiscal

¹⁵ Información disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1129007>

¹⁶ Comité Asesor para el Diseño de una Política Fiscal de Balance Estructural de Segunda Generación para Chile.

Asesor el año 2013. Posteriormente, el año 2018, fue aprobada una ley iniciada por mensaje presidencial la que culminó con la creación del ente actualmente vigente.

Con todo, si se tiene en consideración que en Chile existen distintas instituciones que cumplen parte de las funciones que la teoría ha definido que deben estar dentro del marco de acción de las Oficinas de Asesoría Presupuestaria vinculadas a los Congresos es que cabe preguntarse ¿Qué recomendaciones debería seguir la OPS con el fin de mejorar el desempeño de su labor?

Las recomendaciones para adoptar por la OPS deberían girar en torno a superar la capacidad analítica limitada con la que cuenta actualmente el Congreso y, además, lograr que esta institución tenga un carácter autónomo desde un punto de vista político partidista, financiero, tecnológico y de recursos humanos. En esta misma línea, existen recomendaciones sobre que esta institución pueda enfocarse en analizar las propuestas presupuestarias del gobierno, en poder hacer análisis respecto de los informes financieros que llegan sobre los proyectos de ley que irrogan gasto al erario nacional y, finalmente, pueda hacer análisis sobre la sustentabilidad del gasto a mediano y largo plazo (von Trapp, 2018, pág. 260).

Todo lo anterior se vuelve necesario, ya que dada la magnitud de información que maneja el gobierno central, ella no puede ser debidamente tratada por la OPS actual, ya que no cuenta con las herramientas necesarias ni en términos de personal ni en términos de capacidad técnica adecuada para cumplir con los actuales productos que se le piden por parte del Congreso Nacional y que están definidos dentro de los roles que debiese cumplir por mandato.

Capítulo 3: Diseño Metodológico

3.1 Pregunta de Investigación, Objetivo General y Objetivos Específicos

Pregunta de Investigación

¿En qué medida el actual diseño institucional de la Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria del Senado es efectivo para que los congresistas cuenten con insumos relevantes de cara al proceso de la Ley de Presupuesto del Sector Público y los proyectos de ley que generan gasto fiscal?

Objetivo General

Generar propuestas que permitan mejorar el funcionamiento de la Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria del Senado de cara al proceso de la Ley de Presupuesto del Sector Público y los proyectos de ley que generen gasto fiscal.

Objetivos Específicos

- 1) Identificar qué elementos han sido determinados como fundamentales para el correcto funcionamiento de las Oficinas de Asesoría Presupuestaria.
- 2) Determinar el marco normativo vigente y cómo influye en el diseño de la Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria del Senado.
- 3) Determinar qué factores podrían incidir en que la Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria del Senado se vea o no limitada en el ejercicio de su labor.
- 4) Analizar qué factores inciden en que el actual diseño de la Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria del Senado sea o no efectivo para que los congresistas cuenten con insumos relevantes de cara al proceso de la Ley de Presupuesto del Sector Público y los proyectos de ley que generan gasto fiscal.
- 5) Indagar sobre el efecto que tendría un cambio institucional que implique la supresión del Senado tradicional, como lo proponía el Proyecto de

Constitución Política de la República de Chile rechazado en un plebiscito realizado el 4 de septiembre de 2022.

- 6) Conocer la opinión y apreciaciones de actores claves que hayan tenido relación con procesos de presupuestación pública, tanto desde el Gobierno Central, el Congreso y la academia.

3.2 Tipo y Enfoque de Investigación

El enfoque seleccionado para la presente investigación es de carácter cualitativo, puesto que este tipo de enfoque nos otorga la posibilidad de observar y comprender cuestiones que no son necesariamente cuantificables y que nos sirven para comprender y describir de forma más minuciosa el fenómeno de estudio (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014, pág. 8).

Ello se complementa con el hecho de que la investigación cualitativa tiene el propósito de examinar la forma en que las personas perciben y experimentan los fenómenos que los rodean, profundizando en sus puntos de vista, interpretaciones y significados (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014, pág. 358).

Dentro del enfoque cualitativo se utilizó un diseño de investigación denominado estudio de caso, puesto que este implica un entendimiento comprensivo del fenómeno, permitiendo un análisis de la situación en su conjunto y dentro de su contexto. Sumado a lo anterior, el estudio de caso tiene como característica que proporciona datos concretos para reflexionar, analizar y discutir posibles soluciones respecto del caso que se está estudiando (Gallego Luengo, y otros, 2017, pág. 4 y 8).

Con todo, ambas cuestiones resultan centrales para aplicar la herramienta de recolección de datos seleccionada, ya que, como se mencionará posteriormente, este proceso se concretó mediante la realización de entrevistas de carácter semiestructuradas.

Asimismo, se recurrió fundamentalmente a fuentes tanto carácter primario, o sea, autores o personas que se relacionaron directamente con el objeto de estudio y, por ende, proporcionaron datos e información de primera mano, tales como: las

investigaciones previas, libros y testimonios de expertos, entre otros. (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014, pág. 61).

En menor medida se recurrió a fuentes de carácter secundario, o sea, a fuentes donde el o los autores no se relacionaron directamente con el objeto de estudio. Esta menor utilización de las fuentes de carácter secundario se justifica, a veces pues, en ocasiones pierden fiabilidad por no saber de la forma en fueron tratadas, razón por la cual se recomienda principalmente el uso de fuentes primarias. (Monje, 2011, págs. 77, 99 y 169).

3.3 Recolección de Datos

La técnica de recolección de datos que se utilizó en la presente investigación consistió en entrevistas semiestructuradas, ya que éstas sirven como una guía de asuntos o preguntas y el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor nivel información. En esta metodología, las preguntas deben ser abiertas y neutrales, buscando obtener perspectivas, experiencias y opiniones detalladas en el lenguaje de los participantes, ya que, además, esto permite introducir otras preguntas adicionales para precisar conceptos y obtener más información que sea relevante (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014, pág. 403 y 404).

A su vez, cabe mencionar que la entrevista semiestructurada busca entender los asuntos desde el punto de vista y perspectiva de quien está recibiendo las preguntas. Así, este tipo de entrevista trata de obtener descripciones de las situaciones que vivenció el entrevistado con respecto a los significados del fenómeno investigado. En consecuencia, el matiz que exista respecto de los relatos adquiere relevancia y, por ende, es necesario que la interpretación sea rigurosa (Kvale, 2011, pág. 34).

Todas las entrevistas se realizaron de forma virtual a través de la plataforma Zoom de manera sincrónica, pensando fundamentalmente en adecuarse a las disponibilidades horarias que tuvieron los entrevistados.

Las entrevistas fueron grabadas en formato de audio con el fin de ser posteriormente procesadas para su análisis y de mantenerlas disponibles para

quienes soliciten acceso a ellas para efectos de análisis crítico de la presente investigación. A todos los entrevistados se les solicitó la firma del consentimiento informado del que dispone la Escuela de Postgrado de la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile para este tipo de investigaciones. Las entrevistas fueron posteriormente transcritas para ser sistematizadas y sometidas al proceso de análisis de sus contenidos.

La selección de los entrevistados se realizó en base a una muestra homogénea, o sea, sobre personas que poseen un perfil altamente similar en cuanto a sus características. Dentro de las muestras homogéneas se seleccionó específicamente una muestra de expertos, puesto que este tipo de muestras son comunes cuando se pretende mejorar un proceso, ya que nos permite recoger la perspectiva de los especialistas en la temática que investigamos (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014, pág. 387 y 388).

Así, la selección de los entrevistados fue realizada a partir de la vinculación directa que han tenido con la temática de presupuestación pública tanto desde el Gobierno Central, desde el Congreso Nacional y desde la academia. Además, teniendo en cuenta que la temática fue abordada por la Convención Constituyente en su propuesta de nueva constitución, también se decidió incluir ex convencionales dentro de los entrevistados para conocer qué elementos fueron considerados por el ente redactor para normar a nivel constitucional la existencia de esta institución al interior del Poder Legislativo.

En base a los criterios establecidos de forma precedente, se entrevistó a las siguientes personas:

Cuadro 2: Entrevistados

Entrevistado	Tipo de Actor
Carlos Ominami Pascual	Exsenador periodo 1994-2002 2002-2010 perteneciente a la CEMP y uno de autores de la reforma la LOC del

	Congreso Nacional que posibilitó la creación de la OPS.
Rodrigo Valdés Pulido	Exministro de Hacienda 2015-2017 y Académico
Ernesto Silva Méndez	Exdiputado periodo 2010-2014 y 2014-2018 perteneciente a la CEMP
Ricardo Lagos Weber	Senador periodo 2010-2018 y 2018-2026 perteneciente a la CEMP
Jorge Pizarro Soto	Exsenador periodos 1998-2006, 2006-2014 y 2014-2022 perteneciente a la CEMP
Cristián Monckeberg Bruner	Exdiputado periodos 2006-2010, 2010-2014 y 2014-2018, exministro de Estado entre 2018-2020 y ex convencional
Felipe Harboe Bascuñán	Exsenador periodo 2014-2022, ex convencional y ex subsecretario del Interior 2006-2008
Sebastián Soto Velasco	Académico

Con todo, las entrevistas se enfocaron en conocer la opinión de los expertos en relación a lo que ellos consideran como fundamental dentro de las funciones y capacidades con las que debe contar una Oficina de Asesoría Presupuestaria para el Congreso Nacional, contrastando esas respuestas con las funciones y capacidades actualmente existentes en el Congreso chileno y, a su vez, con las funciones y capacidades insertas en las categorías básica, intermedia y avanzada expuestas el capítulo 3 de la presente investigación. A través de estas entrevistas se busca generar una propuesta que se adecue a las necesidades del caso chileno y, así, poder proponer mejoras a la institucionalidad existente.

Los datos obtenidos en dichas entrevistas fueron codificados y categorizados, cuestión que implicó asignarles una conceptualización semántica donde pudieran aglutinarse los conceptos mencionados por los entrevistados. En tal sentido, el análisis se realizó a través de una condensación del significado, pues esto implica

un resumen de los significados expresados por los entrevistados en formulaciones más breves y relacionables entre sí. Este tipo de análisis implica los siguientes cinco pasos: 1) realizar una lectura completa de la entrevista para hacerse una idea general; 2) determinar unidades de significado natural del texto, tal como las expresan los entrevistados; 3) formular -por parte del investigador- de forma más sucinta posible el tema que domina una unidad de significado natural, organizándolas sistemáticamente; 4) interrogar las unidades de significado desde el punto de vista de la investigación; y 5) los temas no redundantes de toda la entrevista se enlazan en una declaración descriptiva, siendo el punto de mayor relevancia (Kvale, 2011, pág. 140 y 141).

Capítulo 4: Contexto de la Investigación

El presente capítulo contempla una revisión sobre las atribuciones presupuestarias del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Ello incluye un breve repaso de los contenidos de las Constituciones de 1833 y 1925 con el fin de conocer el contexto histórico bajo el cual operaron. Dado la amplitud temporal que abarcan estas Constituciones, solamente se hizo referencia a ciertos puntos que se consideraron centrales a fin de poder observar *-grosso modo-* la evolución de estas atribuciones durante los periodos señalados.

La segunda parte de este Capítulo se centra en el marco jurídico vigente en materia presupuestaria y las prerrogativas que entrega la Constitución en dicho ámbito, la cual se focaliza en la revisión de los hitos más relevantes del proceso presupuestario y las herramientas con las que cuenta el Congreso Nacional para enfrentarlo.

La tercera parte del Capítulo busca abordar de manera sucinta la propuesta constitucional incluida en el proyecto de nueva Constitución que fue rechazado el 4 de septiembre de 2022 en un Plebiscito y en qué medida esta proponía modificaciones respecto de las materias que rigen bajo el actual ordenamiento constitucional.

4.1 Breve repaso sobre las competencias presupuestarias establecidas en la Constitución de 1833 y en la Constitución de 1925

La Constitución de 1833 establecía en el artículo 82, número 12, que le correspondía al Presidente de la República el cuidar de la recaudación de las rentas públicas y decretar su inversión con acuerdo a ley. El mismo cuerpo constitucional normaba en su artículo 37, número 1, que era materia de ley la imposición del cobro de cualquier impuesto, su supresión y la forma en que éstos serían designados entre provincias y departamentos. Ello se reforzaba en los artículos 148 y 149, pues establecían que la imposición de estas contribuciones debía pasar por el arbitrio del Congreso Nacional.

Para hacer efectivo el cobro de esas contribuciones y, en consecuencia, generar los ingresos fiscales, se requería la aprobación de una ley que lo autorizara. Esta era una de las cuatro leyes “periódicas”¹⁷ que estaban normadas en el artículo 37 de la Constitución. Las contribuciones que se fijasen por ley tenían una duración de dieciocho meses y cumplido dicho periodo, debían volver a discutir. Sin embargo, en la práctica, nunca se respetó la periodicidad de discusión respecto a ley de cobro de contribuciones y, además, progresivamente comenzaron a existir desavenencias en torno al alcance de la ley habilitante (Soto, 2016, pág. 107).

El debate respecto al punto anterior vino a zanjarse en 1884 cuando tuvo lugar en el Congreso una discusión que le terminó permitiendo intervenir en el contenido de las leyes que se dictaban para imponer o suprimir las cargas impositivas; cuestión que produjo que los congresistas tuvieran un creciente control respecto del gasto público. Dentro del marco de la Constitución de 1833 era posible que una mayoría de congresistas pudiera aplazar el despacho de la ley de presupuestos y, en consecuencia, dejar operando al gobierno sin los mínimos recursos necesarios (Soto, 2016, págs. 108, 109 y 111).

La situación fue de tal magnitud que tuvo el efecto de intensificar los roces entre el Poder Legislativo y el Gobierno Central y es uno de los elementos ampliamente acordados como determinante de la Guerra Civil de 1891. En este conflicto el Congreso y sus aliados confirmaron la primacía de este último sobre el Ejecutivo en los asuntos presupuestarios.

No obstante, en el periodo transcurrido entre 1891 y 1925 hubo una sensación de que el Congreso no ocupó sus poderes presupuestarios de la manera más adecuada y, de hecho, se le responsabilizó por generar crecientes déficits presupuestarios. Esto ocurría porque la Constitución no contemplaba materias que no se pudieran discutir y, por ende, los congresistas solían incluir materias de gasto que favorecían de manera preferente a sus zonas de representación o discutían

¹⁷ Las denominadas leyes periódicas eran: 1) imponer contribuciones; 2) fijar anualmente los gastos de la administración pública; y 3) fijar anualmente las fuerzas de mar y tierra, tanto en tiempos de paz como de guerra.

temas relativo a las remuneraciones de los funcionarios de la administración pública. (Ruiz & Vammalle, 2016, pág. 9).

Todo lo anterior tuvo como consecuencia que al momento de redactar la Constitución de 1925 se tomara en consideración el conflicto que había existido en la época precedente, realizándose una serie de modificaciones que redujeran la capacidad de maniobra del Congreso y volviera a concentrar los poderes presupuestarios en manos del Presidente de la República.

Una de las modificaciones que tuvo mayor nivel de significancia en este sentido fue el hecho de que se estableciera en el artículo 44, número 4, que, en caso de no aprobarse el proyecto de ley presupuesto en la fecha requerida, regiría precisamente el enviado por el Ejecutivo. El mismo artículo precisaba en su inciso final que el Congreso no podría aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación sin crear o indicar -al mismo tiempo- la fuente de recursos necesarios para atender a dicho gasto.

Aun cuando lo anterior le entregó mayor nivel de control al Poder Ejecutivo, fue necesario volver a fortalecer esta norma con el tiempo, ya que se consideró que no era lo suficientemente robusta para evitar que se incurriese en gastos que no podían financiarse y, en consecuencia, se llevó a cabo la reforma constitucional de 1943. La Ley N° 7.727¹⁸ limitó la iniciativa de los parlamentarios en lo relativo a impulsar proyectos de ley que generaron gasto público y, así, estableció que el Presidente de la República contaría con la iniciativa de ley exclusiva para crear nuevos servicios públicos, empleos rentados y para el aumento de sueldos de los funcionarios de la administración pública dejando al Congreso con la capacidad de disminuir, aceptar o rechazar dichos proyectos (Rodríguez & Vergara, 2020, pág. 34),

Sin embargo, tiempo después, esta reforma se consideró aún insuficiente para cautelar de buena forma la manera en que se generaban normas relativas al gasto público desde el Congreso y, después de varios intentos fallidos, la Constitución

¹⁸ En esta reforma también se aprueba la norma del 2% constitucional pudiéndose invocar en casos de emergencia.

volvió a enmendarse en el año 1970. Así, la reforma incorporó la iniciativa exclusiva del Presidente de la República para las siguientes materias:

1. Suprimir, reducir o condonar impuestos o contribuciones de cualquier clase, sus intereses o sanciones, postergar o consolidar su pago, y establecer exenciones tributarias totales o parciales.
2. Fijar los sueldos o salarios mínimos de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos.
3. Establecer o modificar los regímenes previsionales o de seguridad social.
4. Conceder o aumentar por gracia pensiones u otros beneficios pecuniarios y para condonar las sumas percibidas indebidamente por concepto de remuneraciones u otros beneficios económicos, pensiones de jubilación, retiro o montepío o pensiones de gracia.

A su vez, con esta reforma nace el Tribunal Constitucional con el fin de determinar el ámbito de aplicación de la iniciativa del Presidente, fallando a su favor el año 1972 cuando un grupo de congresistas aprobó una indicación que concedía un bono de Fiestas Patrias, afectando una norma que era de iniciativa exclusiva del Presidente (Soto, 2016, pág. 146 y 147).

4.2. La normativa vigente sobre presupuestación pública y los hitos del proceso.

Una vez iniciado el periodo de dictadura del General Pinochet, una de las disposiciones que adopta el régimen es decretar la entrada en vigor de la Ley N° 1.263 sobre la Administración Financiera del Estado en 1975 (Ruiz & Vammalle, 2016, pág. 10), la cual concentró el poder de control de los ingresos y los gastos en el Ministerio de Hacienda; particularmente estableciendo que la DIPRES se encargaría de diseñar, ejecutar y controlar el presupuesto público.

Así, dentro del contexto de la dictadura, la Comisión Ortúzar elaboró un nuevo texto constitucional que continuó lo que había sido la tendencia del siglo XX, particularmente respecto de las reformas a la Constitución de 1925, concentrando

aún más las prerrogativas que le otorgaban iniciativa exclusiva al Poder Ejecutivo en el ámbito presupuestario y del gasto público (Rodríguez & Vergara, 2020, pág. 35).

La concentración de poder en el ámbito presupuestario y de gasto público que establece la Constitución de 1980 tiene una de sus expresiones más nítidas en el Capítulo V - sobre el Congreso Nacional- toda vez que el artículo 65 establece que el Presidente de la República tendrá la iniciativa exclusiva sobre los proyectos de ley que tengan relación con la administración presupuestaria o financiera del Estado.

Como mencionábamos anteriormente, la DIPRES es la institución que se encarga de forma operativa respecto del diseño, ejecución y control del gasto sector público. Esto está normado en el DFL N° 106 de 1960, fundamentalmente en el artículo 2, en sus numerales 2 y 3, señalando lo siguiente.

2.- Preparar las instrucciones y normas que deberá aplicar el Sector Público en el proceso de formulación del presupuesto y asesorar a los servicios e instituciones en la preparación de sus anteproyectos de presupuestos.

3.- Preparar anualmente el proyecto de Presupuesto Fiscal, a través del examen y revisión de las peticiones de los Servicios Públicos, para someterlo a la consideración del Ministro de Hacienda.

Bajo este marco es que la DIPRES inicia la elaboración de la Ley de Presupuesto, aproximadamente en el mes de julio de cada año, reuniéndose con todas las instituciones y servicios públicos, quienes les presentan sus informes y proyecciones de gasto. Posteriormente DIPRES analiza las proyecciones de gasto y le entrega sus conclusiones al Ministro de Hacienda, quien a su vez se las presenta al Presidente de la República para que entregue los lineamientos finales y se ingrese el proyecto de ley a más tardar el 30 de septiembre en el Congreso Nacional.

. Este plazo perentorio opera pues la Constitución establece en su Capítulo V, artículo N° 67, inciso primero¹⁹, que el proyecto de ley de presupuesto deberá ser presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional, al menos con tres meses de anticipación a la fecha en la que debe empezar a regir. El Congreso cuenta con 60 días para aprobar el proyecto de Ley de Presupuestos. En caso de que no lo despache regirá el presentado por el Presidente de la República.

Así, la primera aproximación que el Congreso tiene con el proyecto de Ley de Presupuestos se da a principios del mes de octubre, cuando el Ministro de Hacienda y el Director de Presupuestos expone el estado de la Hacienda Pública y el Informe de Finanzas Públicas ante la Comisión Especial Mixta de Presupuestos (CEMP) respectivamente. Luego de estas presentaciones, corresponde el análisis pormenorizado de las partidas en cada una de las subcomisiones definidas por la CEMP. Actualmente hay cinco subcomisiones (ver Cuadro 3).

Cuadro 3: Subcomisiones

1ra Subcomisión	2da Subcomisión	3ra Subcomisión	4ta Subcomisión	5ta Subcomisión
07 Min. Economía	01 Presidencia	03 Poder Judicial	02 Congreso	12 Min. Obras Públicas
08 Min. Hacienda	04 Contraloría	06 Min. RR.EE	05 Min. Interior	13 Min. Agricultura
21 MIDESOF	11 Min. Defensa	10 Min. Justicia	09 Min. Educación	17 Min. Minería
27 Min. Mujer	20 Min. SEGEOB	15 Min. Trabajo	14 Min. Bienes Nacionales	19 Min. Transporte
50 Tesoro Público	22 Min. SEGPRES	16 Min. Salud	18 MINVU	24 Min. Energía
	26 Min. Deporte		29 Min. Culturas	
			30 Min. Ciencia	

Fuente: Informe final de la Comisión Asesora Ministerial para Mejorar la Transparencia, Calidad y el Impacto del Gasto Público.

¹⁹ Disponible en: <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-2128.html>

Ahora bien, cabe destacar que -nacida como moción parlamentaria desde un proyecto de acuerdo- viene a darle el carácter de permanente a la CEMP. A su vez, en su artículo número 19 establece que el proyecto de Ley de Presupuestos será presentado exclusivamente a esta comisión especial, que está integrada por igual número de diputados y senadores, siendo el número total de congresistas que la integren definido por acuerdo reglamentario de ambas Cámaras y será presidida por un Senador. La CEMP está actualmente compuesta por 13 senadores y 13 diputados²⁰.

El mismo artículo 19 define en su inciso final lo siguiente:

“Para los efectos de realizar el seguimiento, la comisión especial podrá solicitar, recibir, sistematizar y examinar la información relativa a la ejecución presupuestaria que sea proporcionada por el Ejecutivo de acuerdo a la ley, poner dicha información a disposición de las Cámaras o proporcionarla a la comisión especial que deba informar el siguiente proyecto de Ley de Presupuestos. Contará para ello con una unidad de asesoría presupuestaria. En caso alguno esta tarea podrá implicar ejercicio de funciones ejecutivas, o afectar las atribuciones propias del Poder Ejecutivo, o realizar actos de fiscalización”.

Este inciso es especialmente importante, toda vez que es el que faculta al Congreso Nacional para crear la Unidad de Asesoría Presupuestaria con el fin de hacer un seguimiento prácticamente completo a todo el proceso presupuestario, puesto que le permite solicitar información respecto de la ejecución de este y prestar asesoría a la CEMP y a las subcomisiones antes mencionadas durante la discusión de la ley.

Así, cuándo fue concebida esta reforma a la LOC del Congreso Nacional los autores del proyecto consideraban que era fundamental fortalecer la acción del Poder Legislativo frente al Poder Ejecutivo, pudiendo hacer un seguimiento permanente a la ejecución del gasto público -razón por la cual la CEMP paso a tener carácter permanente y sesionar de forma trimestral- más allá de la simple

²⁰ Información disponible en:

https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=comisiones&ac=ficha&id=367&tipo_comision=10

verificación que operaba en ese minuto y, además, robustecer la acción parlamentaria buscando optimizar el gasto público.

Cabe señalar que uno de los puntos que causó mayor discusión durante la tramitación de la reforma giró en torno a la constitucionalidad de la facultad que se le confería a la CEMP en cuanto a la posibilidad de solicitar, recibir, sistematizar y examinar la información relativa a la ejecución del presupuesto proporcionada por el Ejecutivo, toda vez que la función fiscalizadora está expresamente conferida en el artículo N° 99 de la Constitución a la Contraloría General de la República y, por consiguiente, haberle transferido esas facultades al Congreso implicaba una reforma constitucional, teniendo que incurrir en una tramitación completamente diferente del proyecto de ley.

Sin embargo, hubo un acuerdo bastante amplio en el Congreso que la palabra examinar debía entenderse en un sentido amplio y, de hecho, El mismo poder ejecutivo -a través del ministro secretario general de la presidencia- mencionó que no veía obstáculo con la constitucional alguno para mantener la redacción de la norma como estaba propuesta y, en consecuencia, la reforma fue aprobada.

Así, esta unidad de asesoría presupuestaria fue efectivamente puesta en marcha y operó desde el año 2003 hasta el 2018, siendo en reiteradas ocasiones - tal como mencionábamos en el capítulo 2 de la presente investigación- foco de críticas debido a la falta de especialización y capacidades técnicas con las que contaba. Dicha unidad fue reemplazada por la Oficina de Presupuestos del Congreso Nacional que operó por un breve período que abarcó desde el 2019 al año 2021, siendo finalmente reemplazada nuevamente.

A partir de septiembre del 2021, y bajo el alero del Senado, se oficializó la Resolución SG N° 41/2021²¹ que estableció la estructura orgánica y funcional de la Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria del Senado (denominada como la “Oficina” u “OPS” de ahora en adelante). Así, según la misma resolución, la creación de esta oficina respondía a la necesidad de modernizar y

²¹ Disponible en:

https://www.senado.cl/senado/site/docs/20180705/20180705114703/resolucion_sg_n41.pdf

fortalecer el apoyo a la gestión legislativa en el ámbito de información, análisis y asesoría presupuestaria, por lo que se desprende que su fin era subsanar los problemas que habían presentado sus dos predecesoras.

En lo particular, el primero punto define que esta Oficina tiene la función de contribuir con la función legislativa a través de la Comisión de Hacienda y la CEMP, así como con el resto de las comisiones del Senado que requieran de información en materia de asesoría presupuestaria, siendo esta disposición más bien de carácter general.

De este modo, la parte más sustantiva de la Resolución que entrega la estructura orgánica y funcional de la Oficina viene en el artículo segundo, pues es donde se establecen de forma más pormenorizada las tareas que le corresponderán. Así, en el punto 1 se señala que la Oficina deberá prestar asistencia técnica a cada una de las Subcomisiones de Presupuesto y, además, operar como la contraparte técnica ante DIPRES y el resto de las instituciones que participan en el proceso de la Ley de Presupuestos.

A su vez, los puntos 2, 3, 4, 5 y 6 disponen que la Oficina tiene el deber de sistematizar y analizar la información respecto al cumplimiento de las obligaciones que tienen los servicios para la ejecución del presupuesto que se encuentran detallados en las glosas y el articulado de la norma. Los puntos 7, 8, 9 y 10 se refieren a la elaboración de informes sobre las etapas de formulación y evaluación del proyecto de presupuesto; y diagnósticos de programas públicos en base a las evaluaciones efectuadas por DIPRES y el MIDESOF, respecto de la eficiencia, control de gestión e impacto del gasto público.

El punto número 11 define que debe realizar el análisis técnico de los Informes Financieros emitidos por el Poder Ejecutivo respecto a los diversos proyectos de ley que generan el gasto fiscal. Finalmente, se debe considerar que para la realización de esta tarea la Oficina cuenta con 12 funcionarios: Jefatura de la Oficina, ocho profesionales en materias presupuestarias y de políticas públicas y tres administrativos.

4.3 El Consejo Fiscal Autónomo

Como se señalaba en el apartado anterior, uno de los primeros acercamientos que tiene el Congreso con la Ley de Presupuesto se da en el mes de octubre cuando el Ministro de Hacienda y el Director de Presupuestos exponen el estado de la Hacienda Pública y el Informe de Finanzas Públicas ante la Comisión Especial Mixta de Presupuesto.

El Informe de Finanzas Públicas acompaña la presentación de la Ley de Presupuestos desde el año 2003, en virtud de lo establecido en la Ley N° 19.896, y se entrega para apoyar la discusión presupuestaria, presentando el marco macroeconómico vigente, las perspectivas de las finanzas públicas de mediano y largo plazo, entrega información sobre el sistema de evaluación y control de la gestión -orientado a velar por calidad y efectividad del gesto fiscal- y, además, información sobre otros tópicos relevantes en materia fiscal²².

Así, el año 2010, durante el primer gobierno del Presidente Sebastián Piñera, fue convocado el denominado Comité Asesor para el Diseño de una Política Fiscal de Balance Estructural de Segunda Generación, liderado por Vittorio Corbo²³ y Mario Marcel²⁴, que tenía como finalidad el perfeccionamiento de la Regla Fiscal instaurada durante la presidencia de Ricardo Lagos (2000-2006)²⁵. Bajo este marco, y siguiendo las recomendaciones efectuadas por el Comité Asesor, es que a partir del año 2013 se instaura en Chile el denominado Consejo Fiscal Asesor a través del Decreto N° 545²⁶ del Ministerio de Hacienda.

El artículo N° 1 del mencionado decreto establecía que el Consejo tenía como objetivo el colaborar en la discusión, análisis y emisión de recomendaciones en materias relacionadas con la determinación del balance estructural. A su vez, el artículo N° 2 estipulaba que el consejo fiscal asesor participaría como observadores

²² Información disponible en: https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-15889.html#recuadros_articulo_4779_group_pvid_34905 y https://www.dipres.gob.cl/598/articles-210553_doc_pdf.pdf

²³ Expresidente del Banco Central de Chile.

²⁴ Exdirector de la Dirección de Presupuestos y Ministro de Hacienda del Presidente Gabriel Boric.

²⁵ Información disponible en: https://www.dipres.gob.cl/598/articles-76544_doc_pdf.pdf

²⁶ De ahora en adelante denominado el Consejo.

los comités de potencial y de precio del cobre, se pronunciaría respecto del cálculo del ajuste cíclico realizado por la DIPRES y manifestaría su opinión y observaciones al ministro de hacienda sobre cambios metodológicos del cálculo del Balance estructural.

Respecto a la integración del Consejo, el artículo N° 3 contemplaba que éste estaría integrado por cinco miembros expertos en temas fiscales y presupuestarios, los que serían designados por el Ministro de Hacienda, quién a su vez designaría al presidente y al vicepresidente de la instancia. El inciso segundo del mismo artículo establecía que los integrantes serían designados por el periodo indicado en el mismo decreto.

El año 2018, aun cuando la labor del Consejo Fiscal Asesor había sido evaluada de buena forma, el Poder Ejecutivo ingresa un proyecto de ley para modernizar el Consejo, fundamentalmente siguiendo las recomendaciones de organismos tales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la OCDE. La modernización propuesta se enfocaba en dotarle de autonomía, atribuciones y recursos, teniendo como argumento fundamental que atribuciones y responsabilidades claras aportaban a una mayor la transparencia y una adecuada implementación de la política fiscal²⁷.

Así, el año 2019 se promulga la ley N° 21.148 que crea el Consejo Fiscal Autónomo (CFA), institución que continúa desarrollando las labores que le correspondían al Consejo Fiscal Asesor, siendo sus cambios más bien vinculados a la conformación del consejo, puesto que los consejeros ahora pasan a designados por el Presidente de la República, mediante decreto extendido a través del Ministerio de Hacienda, pero estos deben contar con el acuerdo de 2/3 de los Senadores en ejercicio. Los consejeros pasan a durar 5 años en sus cargos, pudiendo ser reelegidos sólo por un nuevo período y se renuevan por parcialidades a razón de uno por año.

²⁷ Historia de la Ley N° 21.148 que crea el Consejo Fiscal Autónomo. Disponible en: https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/7632/HLD_7632_749a0d2dec7072ac83d52ebf0f2ff393.pdf

Sumado a lo anterior, el CFA en los meses de abril y septiembre de cada año debe exponer ante la Comisión Especial Mixta de Presupuesto un informe sobre el ejercicio de sus funciones y las atribuciones que contempla la legislación y, por consiguiente, pasó a transformarse en un nuevo actor dentro del proceso presupuestario, ya que la información que genera ahora no tan sólo forma parte del Informe de Finanzas Públicas y da cuenta de la situación del fisco en una perspectiva de mediano y largo plazo, sino que también tiene la misión de dar cuenta de ello ante el Congreso Nacional.

4.4 Respetto de la actual propuesta constitucional

Con razón de las protestas acontecidas en el país durante octubre del 2019, es que el 15 de noviembre del mismo año se alcanzó el denominado “Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución” con el fin habilitar un proceso plebiscitario para consultarle a la ciudadanía si quería o no que se elaborase una nueva Constitución para reemplazar la vigente del año 1980 y, en caso de estar de acuerdo, con qué mecanismo se elaboraría esa propuesta.

El plebiscito, inicialmente fijado para el mes de abril del 2020, debió postergarse hasta octubre del mismo año debido a la pandemia producida por el virus del COVID-19. En dicho plebiscito triunfó la opción apruebo con un 78% de los sufragios a la pregunta relativo al acuerdo sobre la elaboración de una nueva Constitución; y con un 79% de los votos la Convención Constitucional como mecanismo para la redacción de dicho texto.

Durante el mes de mayo de 2022 la Convención Constitucional finalizó el trabajo de redacción del articulado²⁸, dando paso a las comisiones de armonización y de disposiciones transitorias para depurar la propuesta y establecer las materias finales que quedarían estampadas en el texto definitivo.

Así, el 4 de julio del año se entregó la propuesta definitiva de nueva Constitución a la ciudadanía, la cual fue sometida a plebiscito el día 4 de septiembre, resultando ganadora la opción que rechazaba la propuesta constitucional emanada

²⁸ Borrador de la Nueva Constitución disponible en: <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/05/PROPUESTA-DE-BORRADOR-CONSTITUCIONAL-14.05.22-1-1.pdf>

desde la Convención con un 62% de los sufragios, en contraste con un 38% que aprobaba la propuesta²⁹.

A pesar de que la propuesta de nueva constitución fue ampliamente rechazada, cabe señalar que el análisis respecto de su contenido en relación con el proceso presupuestario y la iniciativa de los proyectos que irroguen gasto público no debe pasarse por alto, toda vez que la cuestión constitucional aún no está resuelta en Chile y, por ende, parte de la propuesta de la Convención podría ser utilizada como un insumo en el nuevo proceso de redacción de la carta fundamental que emprenda el país.

Así, la propuesta constitucional estableció en el artículo N° 277 que el Presidente de la República tenía la prerrogativa exclusiva sobre la elaboración del presupuesto de la nación, marcando una continuidad con la Constitución actualmente vigente. Misma situación ocurría en cuanto a las fechas de presentación y tiempo de tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos.

Sin embargo, dicha situación no era equivalente con las leyes que irrogasen gasto al erario nacional, toda vez que el artículo N° 266, letra a) establecía que las leyes que irrogasen directamente gastos al Estado serían de concurrencia y, por ende, tal como señala el artículo N° 267, número 2, podían ser iniciadas por moción con mínimo un cuarto de los diputados y diputados o máximo un tercio de estos; teniendo como condición para su aprobación que el Ejecutivo terminara respaldando el proyecto.

El artículo N° 268, letra g) de la propuesta de la Convención podría entenderse como uno de los que tendía a complejizar el entramado institucional, toda vez que establecía que el presupuesto anual de la nación requería de la aprobación de la Cámara de las Regiones³⁰, pero esta Cámara no tenía facultad alguna en el caso de las disposiciones establecidas en los artículos número N° 266 y N° 267 y, por

²⁹ Resultados disponibles en:

https://preliminares.servelecciones.cl/#/votacion/elecciones_constitucion/pais/8056

³⁰ La Cámara de las Regiones era el órgano que operaría como reemplazo del Senado de la República actualmente vigente.

consiguiente, debía aprobar la Ley de Presupuestos, pero no tenía capacidad de intervenir en el resto de las mociones que irrogaban gasto público.

Ahora bien, uno de los cambios importantes que contenía la propuesta constitucional es que en el artículo N° 277, número 3, se le entregaba el rango constitucional a la Comisión Especial de Presupuesto³¹. En la misma línea, el artículo N° 278, número 1 y 3, normaba la existencia de una Unidad Técnica dependiente administrativamente del Congreso Nacional que contaría dentro de su organigrama con una Secretaria de Presupuestos, siendo este último organismo el que serviría como asistente técnico para el proceso de tramitación de la Ley de Presupuestos y se encargaría de estudiar el efecto presupuestario y fiscal de los proyectos de ley -tanto del Ejecutivo como los iniciados por moción- y asesorar a los congresales en dichas materias.

Finalmente, a pesar del amplio rechazo que concitó la propuesta elaborada por la Convención Constitucional, siendo rechazada por un 61,9% de los votos versus un 38,1% que votó a favor de la propuesta en el plebiscito constitucional de salida el 4 de septiembre de 2022³², entregarle rango constitucional a la Comisión Especial de Presupuesto y que esta fuera asesorada por la Secretaría de Presupuesto dependiente de una Unidad Técnica del Congreso podría considerarse como una de las cuestiones rescatables de la propuesta, ya que sería un órgano contemplado constitucionalmente y, por ende, sería esperable que la estructura orgánica y funcional tomará mayor relevancia.

³¹ Comisión que reemplazaría a la Comisión Especial Mixta de Presupuesto.

³² Información disponible en: <https://historico.servel.cl/servel/app/index.php?r=EleccionesGenerico&id=237>

Capítulo 5: Análisis y Resultados

La primera parte de este Capítulo está enfocada en realizar un análisis breve respecto de las condiciones o prerrequisitos que la literatura revisada en el capítulo de 3 establece que deben configurarse para que se pueda producir la conformación de las Oficinas de Asesoría Presupuestaria vinculadas a los Congresos y, en base a aquello, evaluar si efectivamente esas condiciones se configuraron en Chile.

La segunda parte de este capítulo se centra en las funciones mencionadas por (Santiso & Varea, 2013) que deben cumplir las Oficinas de Asesoría Presupuestaria para ser categorizadas como básicas, intermedias y avanzadas, contrastándolas respecto de las tareas específicas que cumple la Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria del Senado y que están debidamente establecidas en la Resolución SG N° 41/2021.

Finalmente, se abordan los principales hallazgos establecidos en las secciones 5.1 y 5.2 y, por consiguiente, se efectúa un breve resumen sobre la conformación y funcionamiento de la Oficina de Asesoría Presupuestaria en el caso chileno y cuál es la categorización -básica, intermedia o avanzada- de acuerdo con las funciones que efectivamente cumple la Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria del Senado.

5.1 De las condiciones o prerrequisitos básicos para la conformación y funcionamiento de las Oficinas de Asesoría Presupuestaria

Como revisamos durante el capítulo 3 de la presente investigación, parte de la literatura ha establecido como necesario que se configuren tres prerrequisitos o condiciones básicas para posibilitar la conformación y el funcionamiento sustentable de las Oficinas de Asesoría Presupuestaria. El primero de estos prerrequisitos es la existencia de un acuerdo político y un compromiso institucional entre las fuerzas con representación política en el poder legislativo. El segundo prerrequisito es respecto a la necesidad de contar con definiciones claras sobre las funciones básicas y los resultados que se esperan de la oficina, cuestión que debe ser acordada en conjunto con las comisiones especializadas al respecto. Finalmente, el

tercer prerrequisito básico es que existan garantías de independencia e imparcialidad en el nombramiento del director o directorio, sobre la definición de la estructura interna y, a su vez, que exista apoyo financiero, logístico, tecnológico y de recursos humanos adecuado (Santiso & Varea, 2013, pág. 10).

Con el fin de contrastar las condiciones o prerrequisitos básicos -mencionados en el párrafo precedente- de manera pormenorizada respecto de la Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria del Senado chileno, estos serán analizados de forma individual.

i. Acuerdo político y compromiso institucional entre las fuerzas con representación política en el Congreso

Al revisar la historia de la ley N° 19.875, que posibilitó la reforma del artículo N° 19 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional que le dio el carácter de permanente a la Comisión Especial Mixta de Presupuesto y dio origen a la creación de la OPS, podemos observar que ésta nace por medio de una moción parlamentaria, cuyos autores pertenecían todos a la Comisión de Hacienda del Senado, tanto al oficialismo como a la oposición y, por lo tanto, a los principales partidos que integraban las dos coaliciones predominantes³³.

A su vez, cabe resaltar que el proyecto de ley modificaba una Ley Orgánica Constitucional y, por consiguiente, para su aprobación se requería de la votación favorable de las cuatro séptimas partes tanto de los Senadores (as), como de los Diputados (as) en ejercicio. En el caso del Senado esto implicaba la necesidad de que el proyecto fuera votado de forma favorable al menos por 26 senadores, lo que se cumplió porque fue aprobado con 31 votos a favor, dos abstenciones y uno en contra. Para el caso de la Cámara de Diputados el proyecto requería del voto favorable de 66 diputados y diputadas, lo que también se cumplió porque fue aprobado por 87 votos a favor y no contó con abstenciones ni votos en contra.

³³ Los autores de la moción eran los senadores demócratacristianos Edgardo Boeninger y Alejandro Foxley, el militante socialista Carlos Ominami, el militante de Renovación Nacional José García Ruminot y la militante de la Unión Demócrata Independiente Evelyn Matthei.

Dentro de las entrevistas que se realizaron para la presente investigación, tanto el exsenador Carlos Ominami como el exsenador Jorge Pizarro eran parlamentarios en el momento que se aprobó esta reforma a la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. En tal sentido, uno de los aspectos que ambos mencionaron como importante para el apoyo transversal del proyecto de ley y la creación de la OPS, fue que el Poder Legislativo se encontraba en una relación excesivamente asimétrica con el Poder Ejecutivo en el proceso discusión y aprobación de la Ley de Presupuestos.

El exsenador Ominami sostuvo que ello evidentemente era producto del marco constitucional vigente y, además, por los mayores recursos tanto financieros como profesionales con los que contaba y cuenta la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES). Por consiguiente, se entendía que la creación de la OPS no resolvería una cuestión de carácter estructural, sino que respondía a un primer paso para apoyar a la CEMP (que ahora pasaría a sesionar de forma trimestral), para que esta contara con mejores insumos y que pudiera hacer un seguimiento de la ejecución presupuestaria y los reportes de información que se normaban dentro de las glosas.

Por su parte, el exsenador Pizarro afirmó que en ese entonces al Congreso se le presentaban dos desafíos. Uno, obtener asesoría técnica para la discusión misma del presupuesto. Segundo, tener una asesoría técnica para el seguimiento de la ejecución del presupuesto durante todo un año. Asimismo, el exsenador Pizarro mencionó que *“los parlamentarios usábamos los asesores que contratábamos o a algunos institutos. Los parlamentarios que éramos de Gobierno nos asesorábamos con los funcionarios y los técnicos del Gobierno, pero ese no es el rol del Congreso, ya que por mucho que yo sea partidario de un Gobierno mi obligación por mandato es que tengo que fiscalizar y tengo que controlarlo”*.

Al ser consultados sobre por qué nunca se llegó al acuerdo bicameral que establecía el artículo transitorio sobre la estructura que tendría la OPS, hubo menciones respecto a la falta de incentivos para lograrlo. Ahora bien, cabe mencionar que de la información recabada y de las entrevistas realizadas durante

la investigación, no hay razones suficientes para comprender por qué el Senado y la Cámara de Diputados nunca lograron arribar a un acuerdo en esta temática. Aun así, como se entendía que era importante contar con este tipo de instancia técnica, el Senado -a quién la Constitución le entrega la presidencia de la CEMP y contaba con los recursos disponibles- decidió que no podía dilatarse el proceso y la conformó bajo su alero.

Ahora bien, lo interesante de la puesta en marcha de la OPS es que si la analizamos un punto de vista de implementación de políticas públicas, esta ha sido de naturaleza incremental e intertemporal (Stein, Tommasi, Echebarría, Lora, & Payne, 2006, pág. 143). En otras palabras, se sabía que la relación inicial entre fines y medios, adoptada en la práctica, no era la solución ideal para todos los actores, pero que esta Oficina era una solución realista y que se podía ir perfeccionando iterativamente. Además, precisamente por su naturaleza incremental, su implementación ha tenido la característica intertemporal, pues el acuerdo ha sido de largo plazo y nadie ha propuesto eliminar la OPS, sino por el contrario se ha ido reforzando su rol y existe un extendido consenso de que el Congreso requiere contar con esta institucionalidad de carácter técnico.

Cuando revisamos parte del articulado en materia presupuestaria que propuso la Convención Constitucional en la sección 4.4, podemos observar que el artículo N° 278 contemplaba la creación de una Secretaría de Presupuestos. Así, cuando se les consultó a los ex convencionales Felipe Harboe y Cristián Monckeberg por los motivos que había tenido la Convención para normar una institución de estas características dentro de su contenido, las razones que se esgrimieron fue que este era uno de los elementos que contaba con un apoyo transversal dentro de la instancia, cuestión que no obstaba -matices mediante- que el Gobierno Central siguiera teniendo la responsabilidad de la administración financiera del Estado y la prerrogativa de elaboración del presupuesto, ya que se consideraba que el Congreso requiere de una instancia técnica que lo asesore en el proceso y pueda debatir con menor asimetría frente al Poder Ejecutivo. Sumado a ello, se argumentaba que la instancia hoy existente -la OPS- no ha logrado consolidarse y,

por consiguiente, normarla a nivel constitucional le daría un mayor nivel de importancia.

Ahora bien, el profesor Sebastián Soto consultado al respecto del establecimiento constitucional de la Secretaría de Presupuestos para el Congreso mencionó que *“nosotros creemos, y creo que los convencionales así lo demostraron con demasiada claridad, que estar en la Constitución implica tener más poder, ser más reconocido o tener más capacidades, lo cual no es cierto... que esté en la Constitución va a ser meramente un enunciado declarativo y yo no creo en las Constituciones con muchos enunciados declarativos.”*

Con todo, aun cuando su presencia a nivel constitucional pueda ser refutada por una parte de la academia, es de esperar que ésta sea una de las temáticas que se aborde en un futuro proceso constitucional, ya que como mencionó Cristián Monckeberg *“hubo dos cosas que a mí me tocó ver de consenso, de trabajo conjunto que me tocó vivir en la Comisión de Sistema Político: adscribir a un sistema presidencial, donde hubo un acuerdo transversal que iba desde el Partido Comunista hasta nosotros (RN-Evopoli) y, el otro, era esto, la creación de esta oficina”*

ii. Definiciones sobre las funciones básicas y los resultados que se esperan de la oficina en coordinación con las comisiones especializadas.

El desarrollo y la implementación de la OPS ha tenido características incrementales y, en consecuencia, tanto sus funciones como los resultados que se esperan de ella han ido variando con el tiempo.

Actualmente a la OPS le corresponde cumplir doce funciones que están establecidas en la Resolución SG N° 41/2021³⁴, siendo este uno de los puntos donde las respuestas de los entrevistados pueden considerarse ambivalentes. La respuesta generalizada de los entrevistados es que la OPS, fundamentalmente por sus dimensiones, no puede considerarse una contraparte de la DIPRES³⁵. Además,

³⁴ Se mencionan en el capítulo de marco contextual.

³⁵ Función N°1 de la OPS según el artículo de N°2 de la Resolución SG N°41/2021.

por esa misma razón, le es prácticamente imposible procesar toda la información que se le debe remitir a la CEMP con respecto a las glosas presupuestarias.

De hecho, un ejemplo de lo anterior se constata en el Informe Final de la Comisión Asesora Ministerial para Mejorar la Transparencia, Calidad y el Impacto del Gasto Público³⁶ donde se señala que, del total de la información requerida por el Congreso, sólo un 58% es debidamente remitida. Esa misma incapacidad para procesar la información hace suponer que mucha de ella no tiene un uso concreto.

A pesar de lo anterior, el Senador Ricardo Lagos Weber señala que la OPS ha mejorado los productos que entrega, debido, precisamente, a que en la actualidad el Congreso cuenta con una mayor cantidad de información disponible en relación con la que contaba antes y, en ese sentido, cumple de buena forma con los requerimientos que le efectúa la CEMP, entendiendo que ellos deben ser realistas y deben tener en consideración las capacidades con las que ésta cuenta. Esa visión podría entenderse como complementaria a lo expresado tanto por el profesor Sebastián Soto como por el exdiputado Ernesto Silva, en la medida que ambos mencionaron que la OPS debería tender a enfocarse en ciertos temas que sean definidos como estratégicos en desmedro de otros.

En esa misma línea argumentativa, aun cuando esto será revisado de forma detallada en la sección siguiente, actualmente a la OPS le corresponde cumplir ciertas funciones -establecidas en la resolución- que en términos reales no cumple, sea por falta de información o por falta de capacidad, siendo un ejemplo la función relativa a la elaboración de informes en las etapas de formulación y evaluación del proyecto de Ley de Presupuestos, seguimiento y análisis de regla fiscal, impactos de la ejecución presupuestaria y del gasto en el mediano y largo plazo, evolución de los ingresos fiscales en relación a los impactos respectivos de las finanzas públicas y análisis relativos a las operaciones de activos y pasivos y sostenibilidad

³⁶ Información disponible en: <http://comisiongastopublico.cl/objetivos-propuestas/>

fiscal³⁷. Esta misma situación ocurre con la función respecto del análisis técnico de los Informes Financieros emitidos por el Poder Ejecutivo³⁸.

A este respecto se mencionó por parte de los entrevistados que la OPS debiese buscar mayores niveles de coordinación con instituciones tales como el Consejo Fiscal Autónomo y el Banco Central, para poder tener disponible la información y las bases de datos de carácter macroeconómico para su análisis y no simplemente sistematizar la información que le remiten desde el Ejecutivo. Este mismo punto fue mencionado tanto por el Senador Lagos Weber como por el exdiputado Ernesto Silva, toda vez que les parecía pertinente que la información y supuestos que ocupa DIPRES para generar los Informes Financieros debiesen ser públicos -aun cuando podrían operar excepciones de acuerdo con la ley- y la OPS debiese poder tener acceso a ella en línea, pudiendo generar sus propios análisis para debatir las cifras que se presentan en la Comisión de Hacienda y en la CEMP.

iii. De las garantías de independencia e imparcialidad en el nombramiento del director o directorio y sobre la definición de la estructura interna y la existencia de apoyo financiero, logístico, tecnológico y de recursos humanos

a) Imparcialidad en el nombramiento del Director o directorio

Este punto es considerado como uno de los fuertes con los que hoy cuenta la OPS, ya que, de acuerdo con las bases concursables para proveer el cargo de jefe de la oficina publicadas en el sitio web del Senado, la selección se realiza mediante llamado a concurso público³⁹. Sumado a ello, los postulantes deben cumplir con el requisito específico de ser Ingeniero, Economista o contar con una carrera afín en el área de las ciencias sociales y, además, contar con 10 años de experiencia profesional en el área de las finanzas públicas.

³⁷ Función N° 9 de la OPS según el artículo de N°2 de la Resolución SG N°41/2021.

³⁸ Función N°11 de la OPS según el artículo de N°2 de la Resolución SG N°41/2021.

³⁹ Bases concursables para proveer el cargo de Jefe de la Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria del Senado. Junio, 2022. Disponible en:

https://www.senado.cl/senado/site/docs/20220607/20220607180022/bases_concurso_jefe_a_de_la_oficina_de_informacion_analisis_y_asesoria_presupuestaria.pdf

El Secretario General del Senado designa un comité de selección para proveer el cargo, quienes tienen la responsabilidad de llevar adelante el proceso con el apoyo del Departamento de Personas y Desarrollo Organizacional del Senado. Una consultora está a cargo de la revisión curricular, la entrevista psicolaboral y de atributos directivos. Los postulantes con mejores puntajes pasan a la entrevista con el comité de selección, quienes definirán la terna de los candidatos elegibles. Una vez realizado todo el proceso antes descrito, el Secretario General del Senado efectuará el nombramiento previo acuerdo de la Comisión de Régimen Interior.

Así, este conjunto de requisitos técnico-profesionales, sumado a la participación de una consultora externa para la revisión del currículum y las entrevistas y, a su vez, que el nombramiento del Jefe de la OPS deba contar acuerdo de los Senadores la Comisión de Régimen Interior, posibilita que este cuente con la suficiente garantías de independencia e imparcialidad, fundamentalmente porque en la Comisión de Régimen Interior están todas las fuerzas políticas representadas en consideración a los escaños obtenidos por votación popular. Por consiguiente, ello tiene como efecto que la persona designada no deba responder a un sector político en particular, sino al Senado en su conjunto.

b) Definición de la estructura interna y el apoyo financiero, logístico, tecnológico y de recursos humanos

Cuando se analiza este punto en particular, se puede observar que es donde se encuentran las mayores dificultades operativas para el correcto funcionamiento de la OPS. En primer lugar, aun cuando es del todo destacable que la Resolución SG N°41/2021 haya sido aprobada por la Comisión de Régimen Interior y, por consiguiente, se de en el marco de un acuerdo de las fuerzas políticas con representación en el Senado, esta no define una estructura interna, sino que solamente define las funciones que debe cumplir a OPS y las características de la dotación de cargos que puede proveer para cumplir con ello.

En cualquier caso, dado que a la dotación posible se le asignan ciertas características que deberían cumplir las personas que ostenten los cargos, podría considerársele como un *proxy* respecto de la estructura que debiese tener, dejando

suficiente flexibilidad para que la jefatura de la oficina defina las tareas internas que cada uno debiese cumplir para lograr desempeñar de la mejor manera los requerimiento y funciones.

Asimismo, cuando nos remitimos a la dotación que autoriza la resolución SG N°41/2021, tal como se mencionó en la sección 4.2, esta puede ser de un máximo de doce funcionarios, incluyendo la jefatura de la oficina. Sin embargo, cuando se revisa la información disponible en el sitio web del Senado⁴⁰, se constata que dicha dotación no se cubre por completo y, por el contrario, tan sólo se han provisto seis de los doce cargos posibles (Ver Cuadro 4).

Cuadro 4: Dotación funcionario OPS

Cargo	Número de cupos autorizados	Número de cupos provistos	Categoría	Escalafón
Jefatura de la Oficina	1	1	E	Profesional y Técnico de Administración
Analista de la OIAAP	3	2	G	Profesional y Técnico de Administración
Analista de la OIAAP	1	1	H	Profesional y Técnico de Administración
Analista de la OIAAP/ Especialista en Políticas Públicas	2	0	H	Profesional y Técnico de Administración
Analista de la OIAAP/ Especialista en Materias Presupuestarias	2	0	I	Profesional y Técnico de Administración
Administrativo	2	1	L	Administrativo
Administrativo	1	1	O	Administrativo

Fuente: Resolución SG N°41/2021 del Senado de la República de Chile. Disponible en:

https://www.senado.cl/senado/site/docs/20180705/20180705114703/resolucion_sg_n41.pdf

Ahora bien, perfectamente se podría argumentar que la misma resolución establece en su artículo N° 4 que varias de sus funciones se irán adoptando de forma progresiva en la medida que se vaya completando la dotación de personal de la OPS y, por ende, la dotación actual no responde a otra cosa que a la cantidad de

⁴⁰ <https://www.senado.cl/unidad-tecnica-apoyo-presupuestario/quienes-somos>

funciones que se han implementado. Sin embargo, el problema es que podemos constatar que, una década atrás, la cantidad de funcionarios que se desempeñaban en la Unidad de Asesoría Presupuestaria⁴¹ era de cinco personas y, en consecuencia, desde entonces, la OPS solo ha podido, incluyendo dos actualizaciones de su estructura mediante, subir su dotación efectiva en un funcionario (Gazmuri, 2012, pág. 40). Así, aun cuando la progresividad en la implementación de la dotación total posible podría verse como un atributo, lo cierto es que a la luz de los hechos no parece creíble que pueda ser un plazo razonable.

Al respecto, el Senador Lagos Weber mencionó lo siguiente: *“Lo que ocurre es que hay una discusión sobre si, tal vez, el Congreso está asignando bien todos sus recursos en todas las áreas...si hubiera mayor eficiencia en el gasto, si se priorizaran otras cosas se podrían sacar recursos. Lo que se menciona muy a menudo -de manera informal te lo dan a entender los Ejecutivos de turno, la DIPRES y los Ministros de Hacienda- es que la Biblioteca del Congreso tiene hartos recursos y que se podría destinar parte de esos recursos a fortalecer la OPS⁴²”*.

Lo mencionado por el Senador Lagos Weber debiese ser considerado en dos dimensiones diferentes, pues una cosa es el preguntarse y evaluar si efectivamente el Congreso está asignando de forma adecuada los recursos de los cuales dispone y otra cosa es evaluar si efectivamente es conveniente que la reestructuración para generar disponibilidad presupuestaria con miras a financiar el funcionamiento de la OPS se debe hacer a partir de los montos asignados a la Biblioteca del Congreso.

Si tomamos en consideración que tanto la Biblioteca del Congreso como la OPS son instituciones que se considera que prestan asesoría legislativa de carácter neutral (Valdés & Soto, 2009, pág. 59 y 61), no pareciese ser la mejor decisión desfinanciar una para favorecer a la otra, sino que más bien debiesen operar de forma complementaria.

En tal sentido, si hiciéramos el ejercicio de hacer un cálculo estimado de cuánto costaría dejar funcionando en régimen la OPS, es decir, que de los 6

⁴¹ Denominación que recibía la Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria en aquella época.

⁴² Revisar Anexo 6: Entrevista a Ricardo Lagos Weber.

funcionarios que actualmente se desempeñan se pasase a completar la dotación de con los 6 cargos que aún pueden proveerse según lo estipula la Resolución SG N° 41/2021 (Ver Cuadro 4), el monto aproximado equivaldría a \$18.300.000 pesos mensuales o a \$219.600.000 pesos anuales⁴³, solo teniendo en cuenta la remuneración de los funcionarios y, por ende, aun faltaría calcular el costo de los insumos relacionados a la contratación de personal.

Por consiguiente, si tomamos en consideración que actualmente la Biblioteca del Congreso Nacional cuenta dentro de su organigrama con el Departamento de Asesoría Técnica Parlamentaria y, dentro de ese departamento, existe un área temática vinculada a materias económicas donde se desempeñan siete funcionarios⁴⁴, podría considerarse una idea plausible el explorar la posibilidad de reubicar a esos funcionarios desde la Biblioteca del Congreso a la OPS, toda vez que, aun cuando se destaca la labor que cumple la Biblioteca de parte de los entrevistados, no se declara que se haga un uso intensivo de los insumos que genera, contrastando en ese aspecto con la OPS. Esto implicaría reforzar la OPS en términos de personal y profesionales, pero incurriendo en la menor cantidad de costos posibles, ya que la misma reubicación podría efectuarse con base legal en la Ley de Estatuto Administrativo⁴⁵, teniendo en consideración que los funcionarios del Congreso Nacional también están en último término afectos a ella.

Ahora bien, si se considerase que la reubicación de los funcionarios desde la Biblioteca del Congreso Nacional hacia la OPS podría generar una merma en la calidad de productos que entrega el Departamento de Asesoría Técnica Parlamentaria, otra de las alternativas sería explorar la posibilidad de disponibilizar ciertos recursos a través del ajuste en los gastos disponibles para la contratación de asesores externos.

⁴³ Los grados fueron calculados en base al Acuerdo Complementario de la Ley N° 19.297 que introdujo modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. Información disponible en: https://www.senado.cl/senado/site/docs/20180705/20180705114703/resolucion_sg_n41.pdf

⁴⁴ Información disponible en: <https://www.bcn.cl/transparencia/atp.html>

⁴⁵ Artículo N° 75 de la Ley de Estatuto Administrativo. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=236392>

Si nos remitimos a las cifras disponibles según lo acordado por el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias, el monto mensual para la contratación de un asesor externo para cada Senador (a) asciende a \$3.618.123 pesos, mientras que para el mismo ítem la cifra asciende a \$1.053.175 pesos para los Diputados (as). En el caso de los Comités Parlamentarios a éstos les corresponderá una asignación mensual equivalente a \$1.498.837 por cada Senador que integre dicho comité⁴⁶. Ahora bien, en el caso de las asignaciones destinadas a la contratación de personal de apoyo de carácter permanente, estos montos ascienden a \$9.112.441 pesos para los Senadores (as) y \$6.739.794 para los Diputados (as), mientras que los Comités Parlamentarios en el caso del Senado reciben \$1.534.111 pesos por cada Senador (a) integrante y \$1.500.000 para el caso de los Diputados (as).

Teniendo en cuenta que la asesoría de carácter personal no siempre tiene como resultado una mejora efectiva en la calidad de la legislación, ya que muchas veces esta más enfocada en el trabajo territorial del parlamentario (Valdés & Soto, 2009, pág. 66), y considerando que la creciente atomización en la representación en el Congreso fue mencionada por la gran mayoría de los entrevistados como un problema creciente para un correcto desarrollo del debate legislativo, podría estudiarse la posibilidad de acotar los montos de dinero asignados para la contratación de asesores externos por cada Senador (a) y Diputado (a) y reasignarlo, en primer lugar, hacia los Comités Parlamentarios con el fin de que sean éstos quienes concentren la contratación de asesores externos para temáticas transversales de representación partidista y opere como un incentivo para que los parlamentarios permanezcan adscritos a los Comités y, en segundo lugar, un porcentaje de esas reasignaciones vaya destinada a la contratación de personal para la OPS, buscando fortalecer un mecanismo de asesoría transversal. Esto no implica suprimir la asignación de los dineros destinados a las asesorías externas, sino que fortalecer el funcionamiento de los Comités Parlamentarios para mejorar la coordinación entre las fuerzas políticas, intentando disminuir la incidencia de los

⁴⁶ Información disponible en: <https://www.consejoresolutivo.cl/tipos-de-asignaciones/>

caudillismos y, además, fortaleciendo las instancias técnicas que existen dentro del Congreso.

5.2 De la Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria del Senado y su categorización como básica, intermedia o avanzada

Desde un punto de vista estrictamente normativo, tal como se revisó en el apartado 4.2 de la presente investigación, la OPS tiene definidas sus funciones a través de la Resolución SG N°41/2021 aprobada por la Comisión de Régimen Interior del Senado. En tal sentido, si comparamos las funciones establecidas en dicha resolución con las funciones propuestas por Santiso & Varea (2013, pág. 10) para categorizar a una Oficina de Asesoría Presupuestaria como básica, intermedia o avanzada, la OPS se encontraría en el grupo de las oficinas intermedias (Ver Cuadro 5).

Cuadro 5: Características de las Oficinas de Asesorías Presupuestarias y las funciones de la Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria del Senado

Características de la Oficinas de Asesoría Presupuestarias por nivel de desarrollo		
Funciones Básicas	Funciones Intermedias	Funciones Avanzadas
1. Ayudar al análisis de la Ley de Presupuestos incluyendo: <ul style="list-style-type: none"> a) Validar supuestos macroeconómicos b) Validar estimaciones de ingreso en línea con los supuestos macroeconómicos c) Analizar el tipo y los niveles de gasto. 2. Analizar la implementación y los resultados del presupuesto del año fiscal que finaliza y analizar la implementación del presupuesto del año en curso.	1. Monitorear el marco fiscal de mediano plazo. 2. Analizar el impacto fiscal de los proyectos de ley que irroguen gasto público. 3. Analizar la sustentabilidad de la deuda. 4. Analizar los pasivos contingentes *Deben considerarse las funciones básicas*	1. Realizar proyecciones macroeconómicas: crecimiento económico, inflación, desempleo, etc. 2. Análisis del marco económico: factores externos, tipo de cambio, perspectivas de consumo, etc. 3. Área de estudios. *Deben considerar las funciones básicas e intermedias*

Funciones de la Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria del Senado adaptadas a cuadro comparativo ⁴⁷		
Funciones Básicas	Funciones Intermedias	Funciones Avanzadas
<p>1) Participar en el proceso de discusión y aprobación del proyecto de Ley de Presupuestos, mediante asistencia técnica a Subcomisiones como contraparte de DIPRES y del resto de las instituciones participantes</p> <p>2) - 3) Sistematizar información sobre la ejecución presupuestaria de las partidas contempladas la Ley de Presupuestos, la publicación de los informes respectivos y la obligación de información contenido en las glosas.</p> <p>4) Sistematizar, analizar, elaborar y publicar informes sobre documentos que remite el Poder Ejecutivo a la CEMP.</p> <p>5) Analizar las variaciones de cifras del proyecto de ley de presupuestos con respecto a la ley vigente, a nivel de clasificación institucional como por objeto naturaleza del gasto.</p> <p>6) Analizar el comparado de glosas del proyecto de ley de presupuestos con respecto a la ley vigente.</p>	<p>9) Elaborar informes relativos a las etapas de formulación y evaluación del proyecto de ley de presupuestos mediante el seguimiento y análisis de la regla fiscal, impactos de la ejecución presupuestaria y del gasto de mediano y largo plazo, evolución de los ingresos fiscales con relación a los impactos respectivos de las finanzas públicas y análisis relativos a operaciones de activos y pasivos y sostenibilidad fiscal. (Algunas tareas de este punto corresponden a las letras a) y b) de las funciones básicas)</p> <p>11) Realizar el análisis técnico de informes financieros emitidos por el Poder Ejecutivo de diversos proyectos de ley que generan impactos fiscales.</p>	<p>7) Elaborar informes temáticos relativos al seguimiento y análisis de diversas acciones de políticas públicas que puedan ser identificadas y analizadas mediante información presupuestaria.</p> <p>8) Elaborar y publicar informes sectoriales permanentes, a disposición de los honorables senadores, así como de la ciudadanía en general, a través del sitio web institucional del senado.</p> <p>12) Todas las demás que sean compatibles con las anteriores en el ámbito del apoyo que se requiere en el marco de la labor legislativa de senadoras y senadores.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a (Santiso & Varea, Strengthening the Capacities of Parliaments in the Budget Process, 2013, pág. 10) y la Resolución SG N° 41/2021 del Senado

La OPS al tener normadas dentro de sus tareas y funciones todas las características correspondientes a una oficina intermedia, se encontraría

⁴⁷ Con el fin de facilitar la comparación algunas de las funciones de la OPS fueron adaptadas y reordenadas respecto de su orden de aparición en la Resolución SG N°41/2021, pero sin alterar el fondo de su significado.

precisamente entre las Oficinas de Asesoría Presupuestaria de esta denominación, sin embargo, respecto de las oficinas de denominación avanzada sólo cumpliría con el punto relativo al área de estudios, ya que, aun cuando el último punto de las tareas que se le entregan deja abierta la posibilidad para que se le solicite cualquier análisis compatible en el marco de la labor legislativa que requieran los Senadores, parece poco plausible que la oficina esté en condiciones de realizar proyecciones macroeconómicas y proyecciones del marco económico internacional.

Ahora bien, independiente de lo que esté o no normado en la resolución que establece las tareas y funciones que debe cumplir la OPS, lo que corresponde analizar es si realmente estas funciones se cumplen, saber si ellas van más allá de un mero enunciado declarativo y, por consiguiente, saber si se puede denominar a la OPS como Oficina de Asesoría Presupuestaria de desarrollo intermedio.

En tal sentido, al revisar la primera función de la OPS relativa a la participación en la discusión de la Ley de Presupuestos, mediante la asistencia técnica a las Subcomisiones como contraparte de DIPRES y de las otras instituciones participantes, ciertamente resulta complejo cumplir con ella toda vez que, tal como fue mencionado en el apartado 4.2, actualmente existen 5 Subcomisiones de Presupuesto en las que se analizan las 31 partidas que componen el Presupuesto de la Nación.

Relativo a este punto el Senador Lagos Weber comentó que era complejo para la OPS y el Congreso Nacional ser una contraparte efectiva al despliegue institucional del Ejecutivo, fundamentalmente porque éste tenía un analista por partida solo en Dirección de Presupuesto y, en consecuencia, a ellos había que sumarle a los analistas provenientes de cada Ministerio sectorial que iban a defender sus presupuestos. Esta misma información fue ratificada por el exdiputado y exministro Cristián Monckeberg, señalando que él vivenció la diferencia desde una perspectiva personal, ya que cuando era Diputado podía revisar una cantidad limitada de temas de la Ley de Presupuestos junto a su asesor o su jefe de gabinete, mientras que cuando fue Ministro de Estado contaba con el apoyo de los sectorialistas de la Dirección de Presupuestos y con los profesionales del Ministerio

de Vivienda y Urbanismo (MINVU), quienes revisaban los detalles pormenorizados a nivel de programas, cuestión que era imposible de procesar para el Congreso debido a la magnitud de información que cada Ministerio proveía.

En lo relativo a las funciones 2, 3, 4, 5 y 6 respecto del real nivel de cumplimiento de la OPS, estas deben analizarse con un mayor nivel de detención, ya que tal como vimos en la sección 5.1, de acuerdo al Informe Final de la Comisión Asesora Ministerial para Mejorar la Transparencia, Calidad y el Impacto del Gasto Público⁴⁸ del total de la información requerida por el Congreso, sólo un 58% es debidamente remitida y, por consiguiente, eso dejaría de forma inmediata las funciones 2, 3 y 4 siendo cumplidas de forma parcial. Asimismo, para las funciones 5 y 6 tanto los exsenadores Pizarro y Harboe como el Senador Lagos Weber mencionaron que la OPS está más bien en condiciones de analizar números gruesos, o sea, cifras respecto a los porcentajes de varianza de las partidas y los capítulos, pero no está capacitada para saber si el gasto se está haciendo de forma eficiente a nivel de programa y si ello está teniendo el impacto que se persigue.

Las funciones número 9 y 11 de la OPS -las cuales hemos considerado que corresponden a las características vinculadas a las Oficinas de Asesoría Presupuestaria de desarrollo intermedio- constan de una complejidad mayor para definir si se cumplen o no a cabalidad. Respecto de la función 9 relativa a generar análisis de la regla fiscal, la evolución de los ingresos, sostenibilidad de la deuda y análisis de las operaciones de activos y pasivos; actualmente no se cumple fundamentalmente por la falta de personal adecuado para esta función. Sin embargo, cabe preguntarse si es pertinente que la OPS genere tal información, teniendo en consideración que el país tiene dos instituciones especializadas en la elaboración, sistematización y análisis de esos datos como son el Banco Central y el Consejo Fiscal Autónomo. Por consiguiente, parece ser más adecuado que el Congreso Nacional mejore la coordinación con estas instituciones para contar con un mayor caudal de información y que ésta sea más detallada, generando un

⁴⁸ Información disponible en: <http://comisiongastopublico.cl/objetivos-propuestas/>

ecosistema institucional que interactúe de forma más eficiente y, por ende, pueda focalizar las labores y esfuerzos de la OPS en materias propiamente legislativas.

En lo concerniente al punto 11 sobre el análisis de los Informes Financieros emitidos desde el Poder Ejecutivo para los proyectos de ley que irroguen gasto público, hay que tener en especial consideración la dinámica de interacción que se da entre la Dirección de Presupuestos y el Congreso, pues tal como mencionó el exministro Rodrigo Valdés *“la DIPRES no ayuda mucho en el sentido de que siempre tienen una cosa más bien oscurantista, fundamentalmente en el sentido de no entregar mucho poder, de no compartir demasiado las cosas. Algo se ha avanzado en Informes Financieros un poquito mejores, pero poco la verdad, bastante poco”*.

En esa misma línea, el exdiputado Silva mencionaba que *“Una cuestión que yo diría que sería útil es que la oficina del Congreso debiera poder acceder a la misma información a la que accede la DIPRES para analizar reportes igual...lo relevante es que tengan la data que les permita correrla por su propia cuenta, hacer su propio análisis y disputarle eso a DIPRES.”*

La información anterior es del todo relevante, ya que el Senador Lagos Weber menciona, en relación con los análisis de la OPS, *“recuerdo que, en el proyecto de reforma tributaria anterior a este, en algún minuto hubo una discusión sobre cómo se calculaba el impuesto sobre los bienes raíces y ahí hubo una disputa en la cual la OPS tenía unos cálculos distintos del Ejecutivo y eso generó una polémica, en el buen sentido me refiero”*. Por consiguiente, lo que se desprende del extracto anterior es que el problema de la OPS no pasaría tanto por su incapacidad de generar análisis de los Informes Financieros, sino que el real problema sería que actualmente no tiene la posibilidad de acceder a la información ni los supuestos con los que la Dirección de Presupuestos genera dichos Informes Financieros y, por tanto, la imposibilidad de cumplir con esta tarea está más relacionada con factores externos que por propias incapacidades técnica.

Finalmente, en lo relativo a las tareas asociadas a las Oficinas de Asesoría Presupuestaria de desarrollo avanzado, ciertamente la OPS -tal como se dijo al

comienzo de este apartado- no está en condiciones de generar análisis del marco económico interno ni global, pero más importante aún, no es necesario que las realice, ya que, al igual que lo mencionado sobre las funciones establecidas en el punto 9, en Chile estas tareas son desarrolladas por entes autónomos especializados y, en consecuencia, no tiene sentido generar una duplicidad de funciones cuando hoy en día existen instituciones especialmente diseñadas al efecto.

6. Conclusiones y Recomendaciones

De acuerdo con lo analizado a lo largo de la presente investigación y relativo a nuestra pregunta sobre la medida el que el actual diseño de la Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria del Senado es efectivo para que el Congreso cuente con insumos relevantes de cara a la discusión, aprobación y seguimiento de Ley de Presupuestos y los proyectos que irrogan gasto fiscal, la respuesta es que su diseño, entendido en los términos formales normados a través de la Resolución SG N°41/2021, no es un inconveniente para su funcionamiento ni para que los parlamentarios cuenten con insumos relevantes para la discusión de este tipo de legislación, pues el sistema de nombramiento de la jefatura de la OPS asegura buenos niveles de imparcialidad política desde la perspectiva partidista y sus funciones, en general, son bastante adecuadas si se le compara con las experiencias internacionales.

En tal sentido, el problema de la OPS no estaría condicionado por su estructura formal o diseño, sino que estaría supeditado fundamentalmente a las condiciones o prerequisites básicos que deben configurarse para la creación y funcionamiento estable de este tipo de instituciones técnicas. En otras palabras, el problema fundamental de la OPS se circunscribe a la calidad de la implementación de la política pública y no tanto en su diseño, aun cuando este podría de igual forma mejorarse, sin embargo, si no se solucionan otras problemáticas asociadas a la implementación aun mejorando el diseño no necesariamente mejoraría el desempeño de la institución.

¿Qué queremos decir con lo anterior? Aun cuando desde la creación de la OPS en el año 2003 esta fue concebida para que su implementación fuese de carácter incremental, la investigación no pudo dilucidar el motivo exacto por el cual el Senado y la Cámara de Diputados nunca han podido llegar a un acuerdo para que el funcionamiento de la OPS sea en conjunto dentro del Congreso chileno. Esto a pesar de que se ha intentado concretar en dos ocasiones distintas la posibilidad de conformar la instancia común y, de hecho, esos intentos han conllevado a la

reestructuración de su funcionamiento y de las tareas que desarrollaba la OPS y sus antecesoras.

Así, esta última situación tiene un impacto directo en el problema que tiene la OPS relativo al apoyo financiero, tecnológico, logístico y de recursos humanos, puesto que depender sólo de los recursos que tiene el Senado para su financiamiento tiene como consecuencia obvia que tenga menos recursos disponibles de los cuales contaría si la dependencia fuese de ambas Cámaras en conjunto.

En cualquier caso, considerando que el tipo de asesoría que presta la OPS es denominada en la literatura especializada como asesoría neutral (Valdés & Soto, 2009, pág. 58), o sea, tiene la característica de que quienes la prestan deben servir de forma equitativa y sin diferencias arbitrarias a los congresistas, sería interesante analizar la posibilidad de que el Consejo de Asignaciones Parlamentarias reconsiderase los gastos establecidos para las asesorías externas y traspasase parte de esos recursos a la contratación de personal para la OPS, ya que esta instancia técnica promueve un debate más informado, ayuda a facilitar el diálogo entre los diferentes partidos con representación en la legislatura y perfecciona el contenido de las políticas públicas, dotándolas de mayor legitimidad.

Ahora bien, en esta misma línea, dado que podría resultar dificultoso en una primera instancia que se hiciesen reasignaciones destinadas a financiar la contratación de asesores externos para financiar la contratación de personal para la OPS, resulta pertinente considerar la idea de que se explore la posibilidad de trasladar en comisión de servicio a algunos funcionarios que hoy se desempeñan en el Departamento de Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso, específicamente en el área temática vinculada a economía, posibilitando que el ecosistema de asesoría neutral que existe al interior del Poder Legislativo tenga el mayor impacto posible en la calidad de las políticas públicas.

En esa misma línea, tal como fue mencionado por el Senador Lagos Weber, sería del todo deseable que el Congreso Nacional de forma conjunta hiciera una revisión de sus prioridades presupuestarias con el fin de completar la dotación de

personal la OPS establecida en la resolución que la regula, fundamentalmente porque las últimas veces que se han solicitado los recursos para este efecto se han denegado, precisamente, porque se argumenta que hay espacio para que en la misma partida de la Ley de Presupuestos estos sean asignados con mayor eficiencia. Además, un gasto más eficiente de los recursos no solo posibilita que ellos sean destinados a la OPS, sino que también a otras áreas dentro del Congreso Nacional que pudiesen requerirlos y, en último término, incluso podrían ser reasignados dentro de otras instituciones del Estado que los requieran con mayor premura.

Ahora, en el plano de las funciones que se le han sido asignado a la OPS, es deseable que el Congreso establezca un acuerdo con el Ministerio de Hacienda con el fin de que la información que maneja la Dirección de Presupuestos pueda ser revisada en línea por los funcionarios de la OPS y, además, se conozcan los supuestos con los que se han generado los Informes Financieros, puesto que, aún con la capacidad limitada de funcionarios con los que actualmente se cuenta, todos los entrevistados coincidieron de forma transversal que el mayor problema para analizar la información que debe hacer por mandato normativo la OPS se da más bien por una falta de acceso a ella y no por una falta de capacidades técnicas de las personas que ahí se desempeñan. En cualquier caso, no es que la información no sea remitida en caso de que el Congreso Nacional la solicite, sino que el problema está en que la información no está disponible en tiempo real y, por consiguiente, existe una brecha temporal en su manejo. Sumado a ello, contar con la información siempre disponible da la posibilidad de trabajarla según los requerimientos que vayan surgiendo en el día a día del trabajo legislativo y, en consecuencia, ello aportaría a producir asesorías de mayor calidad alineadas con los requerimientos de quienes son sus principales clientes -lo parlamentarios- sin tener que depender de que está sea entregada porque ha sido solicitada al Poder Ejecutivo.

Por otro lado, en lo relativo a las funciones que la literatura define que son efectuadas por las Oficinas de Asesoría Presupuestaria de desarrollo básico, medio

y avanzado, se hace necesario mencionar que parte importante de ellas están cubiertas por un set de instituciones que han sido creadas en Chile para tal efecto y, por consiguiente, no pareciese necesario duplicar dichas tareas a nivel del Congreso Nacional.

En tal sentido, lo que parece más conveniente es que el Congreso Nacional forme un ecosistema institucional de mayor coordinación tanto con el Banco Central como con el Consejo Fiscal Autónomo a fin de poder acceder de forma permanente y en línea a la información que ellos manejan, sin la necesidad que ella sea solicitada, al igual que para el caso de la información que maneja el gobierno central, por parte del Poder Legislativo y, así, este último pueda utilizarla de forma más flexible según las definiciones estratégicas que se vayan defendiendo para cumplir con su labor.

Las recomendaciones aquí planteadas, sobre todo las relativas a la generación de recursos y de las funciones que debería cumplir la OPS, buscan tener un carácter realista en cuanto a las posibilidades de mejorar lo actualmente existente y, por ende, siguen girando en torno a una visión incremental respecto a su implementación, pero buscando que el tiempo sea más acotado respecto a los prácticamente 20 años que ha tardado la OPS -o cualquiera de las denominaciones con las que ha contado a lo largo del tiempo- en poder afianzarse al interior del Congreso Nacional y, en consecuencia, aun cuando se podría recomendar la tramitación de una ley que generase condiciones más adecuadas de funcionamiento para este tipo de instancia técnica, esto no parecería realista puesto que, precisamente, eso fue lo que pretendió establecer la reforma a la Ley Orgánica Constitucional del Congreso el año 2003 y aún el día de hoy no logra materializarse por completo. Además, debe considerarse que la tramitación de una ley destinada especialmente en crear una institucionalidad asesora implicaría gasto al fisco y, en consecuencia, está debería ser iniciada por mensaje del poder ejecutivo, cuestión que podría considerarse como una intromisión de un poder del Estado en el otro y podría generar problemáticas de otra índole si no fuese abordado como un acto conjunto.

Finalmente, aun cuando este tema no era considerado una parte central de la investigación, se recomienda para futuras investigaciones que se aborde la temática de las asesorías legislativas tanto personales como neutrales y sus efectos dentro del Congreso Nacional chileno, pues esto podría dar luces para efectuar una reforma al modo en cómo opera actualmente este sistema y los montos que le son asignados a cada una de ellas, toda vez que se espera que estos gastos mejoren la calidad del trabajo legislativo y las políticas públicas que emanan desde el Congreso, sin embargo, no hay pruebas de que las asesorías personales efectivamente produzcan dichos efectos a diferencia de las asesorías neutrales, razón por la cual parecería prudente privilegiar un tipo de gasto por sobre el otro.

Bibliografía

- Agostini, C., Engel, E., Repetto, A., Sara, F., & Wagner, R. (2016). *Emparejando la Cancha: Nueva Institucionalidad para la Acción Legislativa*. Santiago de Chile: Espacio Público.
- Alemán, E., & Navia, P. (2009). Institutions and the Legislative Success of "Strong" Presidents: An Analysis of Government Bills in Chile. *The Journal of Legislative Studies*, 401-419.
- Alessandro, M., Lafuente, M., & Santiso, C. (2013). *The Role of the Center of the Government: A Literature Review*. Washington D.C: Inter-American Development Bank .
- Alessandro, M., Lafuente, M., & Santiso, C. (2014). El Fortalecimiento del Centro de Gobierno a Nivel Nacional: El Caso de Chile . En M. Alessandro, M. Lafuente, & C. Santiso, *Gobernar Para Cumplir con los Ciudadanos: El Rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe* (pág. 224). Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Aninat, C. (2006). Balance de poderes legislativos en Chile. ¿Presidencialismo exagerado o base de un sistema político cooperativo? *Revista de Ciencia Política*, 128-148.
- Chile, B. d. (2018). *Historia de la Ley N° 19.875 que modifica la Ley Organica Constitucional del Congreso Nacional*. Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional : https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/7632/HLD_7632_749a0d2dec7072ac83d52ebf0f2ff393.pdf
- Chile, B. d. (2019). *Historia de la Ley N° 21.148 que crea el Consejo Fiscal Autónomo*. Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional : https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/7632/HLD_7632_749a0d2dec7072ac83d52ebf0f2ff393.pdf
- Chile. (1833). *Constitución Política de la República de Chile*. Santiago.
- Claro, S., & Repetto, A. (2020). Proceso Presupuestario . En R. Valdés, & R. Vergara, *Aspectos Económicos en la Constitución: Alternativas y Propuestas para Chile* (pág. 208). Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Claro, S., & Repetto, A. (s.f.). Aspectos Económicos en la Constitución .
- Cociña, M., & Toro, S. (2009). Los Think Tanks y su Rol en la Arena Política Chilena. En A. Garcé, C. Toranzo, M. Cociña, S. Toro, J. F. Lodoño, O. Bellatini, . . . S. B. Vera, *Dime a Quién Escuchas: Think Tanks y Partidos Políticos en América Latina* (págs. 98-126). Perú : IDEA Internacional.
- DIPRES. (29 de Abril de 2022). *DIPRES* . Obtenido de <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-2128.html>
- Egaña, R., & Chateau, J. (2011). El Centro de Gobierno: Lecciones de la Experiencia Chilena Durante los Gobiernos de la Concertación (1990 – 2010). *Revista Chilena de Administración Pública*, 137-191.
- Gallego Luengo, N., Gálvez Román, S., López Barainca, A. I., Paredes Alcántara, S., Robles Valverde, N., & Vicente Quiles, C. (2017). *Estudio de Casos. Método de Investigación Cualitativa*.

- Madrid : Facultad de Formación de Profesorado y Educación. Universidad Autónoma de Madrid .
- Gazmuri, J. (2012). *Experiencias de las Oficinas Técnicas de Presupuesto en el Poder Legislativo de Países Latinoamericanos*. Washington D.C. : Bando Interamericano de Desarrollo.
- Hacienda, M. d. (1960). *DFL N° 106. Fija las Disposiciones por las que se Regirá la Dirección de Presupuesto*. Santiago: Diario Oficial.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, M. d. (2014). *Metodología de la Investigación* . Mexico D.F: McGraw-Hill / Interamericana Editores, S.A. de C.V.
- Interior, M. d. (2016). *Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional* . Santiago: Diario Oficial.
- Joyce, P. (2016). *Evaluating the Impact of the Congressional Budget Office at Middle Age*. Maryland : American University, Center for Congressional and Presidential Studies .
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Hinojosa, M. (2007). *Hacia un Modelo de Análisis de Políticas Públicas Operativo. Un Enfoque Basado en los Actores, sus Recursos y las Instituciones*. Bogota, Colombia: Ciencia Política 2(3).
- Kvale, S. (2011). *Las Entrevistas en Investigación Cualitativa*. Madrid, España : Ediciones Morata, S.L.
- Lahera, E. (18-21 de Octubre de 2005). Implementación de Políticas Públicas y Asesoría Presidencial. *X Congreso Internacional del CLAD Sobre Reforma al Estado y de la Administración Pública*. Santiago , Región Metropolitana, Chile: CLAD.
- Lienert, I. (2013). Role of the Legislature in Budget Process. En R. Allen, R. Hemming, & B. H. Potter, *The International Handbook of Public Financial Management* (págs. 116-136). Hampshire : Palgrave-Macmillan .
- Mankiw, G. (2017). *Principios de Economía*. México D.F. : Cengage Learning Latinoamérica .
- Martínez, J. P. (Julio de 2017). Información de Desempeño en los Ministerios Chilenos: ¿Se usa para la toma de decisiones? *Temas de la Agenda Pública* . Santiago, Región Metropolitana, Chile: Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica.
- Monje, C. (2011). *Metodología de la Investigación Cuantitativa y Cualitativa. Guía Didáctica* . Neiva: Universidad Surcolombiana .
- Ñaupas Paitán, H., Mejía, E., Novoa, E., & Villagómez, A. (2014). *Metodología de la Investigación: Cuantitativa-Cualitativa y Redacción de la Tesis*. Bogotá, Colombia.: Ediciones de la U.
- OECD. (2015). *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*. Paris: Public Governance & Territorial Development Directorate. Obtenido de <https://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm#:~:text=The%20Recommendation%20on%20Budgetary%20Governance,p ositive%20impact%20on%20citizens'%20lives.>

- Podestá, A. (2020). *Gasto Público Para Impulsar el Desarrollo Económico e Inclusivo y Lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Santiago de Chile: Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Público, C. G. (2021). *Lineamientos para Considerar en una Reforma Presupuestaria. Informe Final de la Comisión Asesora Ministerial para Mejorar la Transparencia, Calidad y el Impacto del Gasto Público*. Santiago. Chile : Ministerio de Hacienda .
- Rodríguez, J., & Vergara, R. (2020). Iniciativa Presidencial Exclusiva en Materia de Gasto Público . En R. Valdés, & V. Rodrigo, *Aspectos Económicos en la Constitución: Alternativas y Propuestas para Chile* (págs. 31-48). Santiago de Chile : Fondo de Cultura Económica.
- Ruiz, A. M., & Vammalle, C. (2016). Budgeting in Chile. *OECD Journal of Budgeting, Volume 2016 Issue 3*. Paris, Francia: OECD Publishing.
- Santiso, C. (2006). *Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in Latin America*. Washington D.C : World Bank Institute .
- Santiso, C., & Varea, M. (2013). *Strengthening the Capacities of Parliaments in the Budget Process*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- Siavelis, P. (2001). Chile: Las Relaciones Entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo Después de Pinochet. En J. Lanzaro, *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina* (págs. 203-250). Buenos Aires : CLACSO.
- Soto, S. (Septiembre de 2016). Pesos y Contrapesos en la Distribución de Competencias Presupuestarias entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional. Santiago, Región Metropolitana , Chile .
- Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E., & Payne, M. (2006). *La Política de las Políticas Públicas. Progreso Económico y Social en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo . Colonia Florida, 01030 México, D. F.: Editorial Planeta Mexicana, S.A. de C.V.
- Valdés, S., & Soto, S. (2009). *¿Cómo Fortalecer la Labor Legislativa del Congreso? Propuesta Para un Nuevo Sistema de Asesoría Parlamentaria* . Santiago, Chile.: Centro de Estudios Públicos .
- von Trapp, L. (2018). *Evolución del Proceso Legislativo de Presupuesto y de las Instituciones Fiscales Independientes, en "Un Estado Para la Ciudadanía"* . México D.F.: OCDE.
- von Wolfersdorff, J. (2018). *Unidad de Análisis Presupuestario para el Congreso*. Santiago de Chile : Observatorio de Gasto Fiscal.