

El informe financiero y sus efectos en la tramitación de los proyectos de ley*

SCORING REPORTS AND ITS EFFECTS IN THE LAWMAKING PROCESS

SEBASTIÁN SOTO VELASCO**

RESUMEN

El Informe Financiero es un documento que elabora la Dirección de Presupuestos en el que detalla el costo fiscal de los proyectos de ley iniciados por el Presidente de la República. Esta investigación examina la fuente constitucional, legal y reglamentaria de estos informes así como aspectos propios de la práctica legislativa. Todo ello permite mostrar que en la etapa prelegislativa, durante la tramitación del proyecto de ley y, en general, en la relación Ejecutivo-Legislativo, el Informe Financiero genera efectos que tienden a fortalecer al gobierno, a la DIPRES y a las comisiones de hacienda de ambas cámaras. Esto último es analizado críticamente en la presente investigación.

PALABRAS CLAVE

Informe Financiero, proyectos de ley, gasto público.

ABSTRACT

Scoring reports are documents where the Office of Budget of the Ministry of Finance estimate costs of executive bills. This research examines the constitutional, legal and regulatory framework of these reports and several effects in the legislative arena. At the end, it shows that these reports have relevant influence not only when drafting bills within the Executive but also in the legislative process and, in general, in the Executive-Legislative relationship. They empower the Executive, the Office of Budget and the finance committees both in the House and in the Senate. These facts are critically analyzed in the following pages.

KEYWORDS

Scoring reports, bills, public spending.

1. Introducción

El Informe Financiero (en adelante IF) es un documento elaborado por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) que se acompaña a ciertos proyectos de ley iniciados por el Presidente de la República. Su contenido es más propio de las ciencias económicas, pues lo que hace es

* Este trabajo es parte del proyecto FONDECYT de iniciación N° 11170364. Una versión preliminar fue presentada en las XLIX Jornadas de Derecho Público en la P. Universidad Católica de Chile. Agradezco los comentarios efectuados en esa oportunidad, y a Rodrigo Cerda y a los evaluadores anónimos por aportes posteriores. También agradezco a los ayudantes Magdalena Cousiño, Camilo Liendo y Sebastián Salazar.

** Profesor de Derecho Constitucional y Director del Departamento de Derecho Público, Facultad de Derecho, P. Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile. Máster en Derecho (LLM) Universidad de Columbia y Doctor en Derecho de la Universidad de Chile. Correo electrónico: jssoto@uc.cl.

costear el impacto fiscal de las iniciativas. Pero tanto su fuente normativa como sus efectos son temáticas jurídicas a las que pocas veces se presta atención.

En este artículo plantearemos que el IF concede una excesiva influencia tanto a la Dirección de Presupuestos como a las comisiones de hacienda de ambas cámaras en la definición de políticas. Esto altera el equilibrio entre poderes y al interior de cada poder que corresponde resguardar a fin de evitar la concentración del poder.

Para sostener lo anterior, este artículo parte analizando la fuente normativa del IF. Para ello se examina la Constitución, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que la ha ido aplicando y las normas legales y reglamentarias que sirven de base a este instrumento. Posteriormente, se estudia la forma en que se despliega el IF tanto en la etapa prelegislativa en el Ejecutivo como en el trámite legislativo. Ello permitirá observar la influencia que ejercen quienes elaboran el Informe y quienes lo revisan, esto es, la DIPRES y las comisiones de hacienda de la Cámara de Diputados y del Senado. Todo esto permite desarrollar una visión crítica no tanto del instrumento en abstracto como de la forma en que este ha ido consolidando su influencia por la vía de reglas ambiguas e instituciones informales.

2. El Informe Financiero y la Constitución

¿De dónde emana la obligación de ciertos proyectos de ley de contar con un IF? ¿De la Constitución o de la ley? Como veremos a continuación, para resolver esa pregunta, debemos partir examinando el inciso cuarto del artículo 67 de la Constitución que, en lo sustancial, rige desde la Carta de 1925. Esta disposición señala que “el Congreso no podrá aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación sin que se indiquen, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender dicho gasto”.

A continuación analizaremos el origen, el alcance y la evolución del contenido de esta obligación constitucional cuyo cumplimiento, según veremos a la luz de la jurisprudencia constitucional reciente, se vincula directamente con la existencia del IF. Luego analizaremos críticamente tal vinculación por ser excesivamente formalista y por vaciar de contenido el mandato sustantivo de la disposición constitucional bajo examen.

2.1 Artículo 67, inciso cuarto. Origen

La historia de esta disposición se remonta a los debates previos a la Constitución de 1925 y, más específicamente, a las sugerencias que Kemmerer hizo llegar a la Convención Constituyente¹. Según dan cuenta las actas, el debate a este respecto fue breve. La propuesta de Kemmerer planteaba que el Congreso no aprobara ningún nuevo gasto “sin dictar, al mismo tiempo, una ley que cree las fuentes de los recursos necesarios para atender dicho gasto”. El Presidente Alessandri cuestionó el planteamiento pues “Mr. Kemmerer dice que no se puede gastar ningún centavo si no se fija al mismo tiempo una contribución”. A su juicio, lo relevante era señalar la fuente de los recursos necesarios para cubrir el gasto pues podía existir sobrantes que fueran invertidos en tales gastos. Finalmente, se aprobó la propuesta de Guillermo Edwards que, acogiendo ambas posiciones, exige una ley que cree o indique las fuentes de recursos necesarias para atender el nuevo gasto².

Es esta la norma que en lo sustancial se mantiene hasta hoy. De su lectura surgen dos preguntas. La primera es respecto al contenido de la obligación. La segunda, respecto al alcance de la norma.

¹ Sobre Kemmerer puede verse COUYOUMDJIAN (2011).

² MINISTERIO DEL INTERIOR (1925), p. 511.

2.2 Contenido y alcance

Una lectura aislada de la norma en análisis podría prestarse para interpretaciones incorrectas. En cuanto a su contenido, podría proponerse que el Congreso Nacional tiene iniciativa para determinar nuevos gastos en la medida que indique la fuente de los mismos. Pero esta interpretación no parece acorde con las posteriores disposiciones constitucionales introducidas en estas materias en 1943, 1970 y 1980. Según las normas vigentes, no se encuentra dentro de la iniciativa parlamentaria ni “crear” ni “indicar” ingresos pues esa es una materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República desde dos perspectivas: la primera, porque “indicar” la fuente de los recursos tiene relación directa con la “administración financiera o presupuestaria del Estado”; la segunda, porque “crear” ingresos requiere imponer tributos, cuestión que también se encuentra en el marco de atribuciones presidenciales exclusivas³. Y a esta última argumentación debe agregarse la modificación que se introdujo a la norma en 1980⁴.

Respecto a su alcance, podría plantearse que la disposición solo aplica a la tramitación de la ley de presupuestos pues, tanto en 1925 como hoy, la norma se inserta en el artículo (o numeral, en 1925) que regula los presupuestos. Pero este planteamiento tampoco es persuasivo y hay diversos antecedentes que permiten concluir que la disposición no agota su alcance en la tramitación de la ley de presupuestos, sino que se extiende a cualquier proyecto de ley o indicación que, sea de origen presidencial o parlamentario, intente aprobar un nuevo gasto. Ante todo, en cuanto a la norma en su versión original, porque la ley de presupuestos no puede “crear” ingresos; solo los estima. Crear la fuente de los recursos, que ocurre por ejemplo al imponer un nuevo tributo, no puede hacerlo la ley de presupuestos por mandato constitucional. Igualmente, el completo examen histórico de la norma que hace Precht permite deducir que su extensión trasciende los presupuestos⁵. Lo mismo se aprecia en la doctrina tanto bajo la Constitución de 1925 como la actual⁶ y en las sentencias del propio Tribunal Constitucional que ha invocado la disposición en cuestión para resolver la constitucionalidad de diversos proyectos de ley distintos de las leyes de presupuestos⁷.

Lo dicho se confirma al analizar el objetivo de la obligación constitucional que emana de la norma. Esta busca evitar que el Congreso Nacional despache leyes sin financiamiento cierto. Por eso, primero los reglamentos de las cámaras y hoy la ley orgánica señalan que los informes de las comisiones de hacienda de las respectivas cámaras deben indicar la fuente de los “recursos reales y efectivos” con que se atenderá el gasto que incurre el proyecto. Esto es, anota Precht, “recursos que con certeza probabilística darán ingresos suficientes para atender el gasto requerido”⁸.

2.3 La práctica legislativa

Pese a lo dicho, al analizar la práctica legislativa se puede constatar que el contenido de este mandato no siempre ha tenido contornos precisos. Ello se aprecia, primeramente, de algunos informes de las comisiones de Constitución de ambas cámaras que fueron dibujando la

³ Sobre esto, CEA (2013), p. 461.

⁴ El artículo respectivo de la Constitución de 1925 decía “sin que se creen o indiquen” en vez de la frase “sin que se indiquen” que aparece hoy. La eliminación de la conjugación “creen” fue discutida en la denominada “Comisión Ortúzar” y buscó evitar que se interpretara que el Congreso podía aprobar gastos si al mismo tiempo creaba las fuentes de los recursos. Sesión Nº 394 del 4 de julio de 1978.

⁵ PRECHT (1990), pp. 55-68.

⁶ Silva Bascañán dice en la primera edición de su obra que aplica para los presupuestos pero también a cualquiera ley “que importe gasto”. SILVA (1963), p. 332. También Nogueira quien anota que los nuevos gastos pueden aprobarse tanto a través de la Ley de Presupuestos como a través de leyes específicas complementarias posteriores que suponen nuevos costos, “los que deben indicar siempre la fuente de los recursos necesarios para atender tal gasto”. NOGUEIRA (2012), p. 675.

⁷ Del primer período son los casos 9/1972 (moción permiso tráfico aéreo) y 16/1973 (recursos para obras públicas). Del segundo período son los casos 242/1996, c. 6-12 (traslado del Congreso a Santiago) y 2777/2015 (cambio sistema electoral).

⁸ PRECHT (1998), pp. 201-212.

norma de modo algo ambiguo; al menos si se les mira desde hoy. Así, en 1927 la Comisión de Constitución del Senado sostuvo que el precepto “no tiene aplicación en las leyes que disponen un desembolso que haya de hacerse con cargo a un presupuesto venidero y satisfacerse durante su imperio”⁹. A su vez, en 1933 la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados resolvió que la norma constitucional se entendía cumplida si es que el proyecto de ley indicaba que el nuevo gasto se financiaría con montos contemplados en la ley de presupuestos destinados a “satisfacer necesidades determinadas de índole análoga”¹⁰. Y en 1954, esta misma comisión sostiene que es constitucional discutir un proyecto sin financiamiento pero que este no puede aprobarse¹¹.

Para el nuevo período legislativo, la norma constitucional que se analiza levantó tempranamente un debate que fue zanjado por la Comisión de Constitución del Senado. En 1990 se cuestionó que el proyecto de ley que transformaba la Oficina de Planificación en el Ministerio de Planificación y Cooperación contemplaba un nuevo gasto que solo se hacía efectivo al año siguiente con la aprobación de la respectiva ley de presupuestos. La unanimidad de la Comisión de Constitución sostuvo que estaba conforme a la Constitución una ley que creara el gasto para el año siguiente, sin indicar en forma concreta la fuente de los recursos reales y efectivos¹².

De lo anterior puede apreciarse que la disposición constitucional contenida en el artículo 67 inciso cuarto es una norma de alcance amplio y objetivo preciso que, con todo, ha matizado sus contornos por la práctica legislativa. Si bien el mandato es despachar proyectos de ley con un financiamiento real y efectivo, hay ciertas fórmulas que han permitido reducir la certeza del financiamiento; principalmente por la vía de atribuir el gasto a presupuestos futuros. Esto, como veremos, ha sido aceptado sin reparo alguno por el Tribunal Constitucional desde sus primeras sentencias.

2.4 Jurisprudencia del TC

La jurisprudencia del primer Tribunal Constitucional también contribuyó a matizar el alcance de la obligación.

El año 1972 el recién creado Tribunal resolvió un requerimiento del Presidente Allende que impugnaba un artículo de una moción que fijaba preferencia en la ejecución de obras de infraestructura aérea, por no indicar ni crear la fuente de los recursos necesarios. La sentencia rechazó el requerimiento pues consideró que la moción solo se limitaba a “indicar una simple preferencia para la ejecución de las obras” (c. 22) y que estas ya se encuentran “presupuestadas, programadas y financiadas” (c. 23)¹³.

Al año siguiente, el Tribunal rechazó otro requerimiento del Ejecutivo en que se impugnaba un proyecto de ley que exigía que los tesoreros comunales retuvieran un porcentaje de ciertos impuestos para destinarlo al financiamiento de algunas municipalidades. El Presidente Allende alegó que el proyecto establecía un nuevo gasto “y no crea los recursos necesarios para hacerlo, ya que el 5% de los impuestos dichos (sic) forma parte de los ingresos ordinarios de la Nación y está incorporado al cálculo de entradas del presupuesto fiscal” (c. 29). La sentencia rechaza la alegación. Afirma que “no es indispensable o necesario siempre ‘crear’ las fuentes de los recursos, ya que es igualmente suficiente al efecto ‘indicarlas’” (c. 29). Y que cumple con el requisito constitucional de indicar la fuente de los recursos anotar que el nuevo gasto se financia con cargo a los fondos de la Nación (c. 32). En definitiva, concluye, “constitucionalmente basta la individualización o indicación de la fuente financiera existente,

⁹ SENADO (1966), p. 573.

¹⁰ CÁMARA DE DIPUTADOS (1970), p. 40. En concreto el informe sostuvo que el artículo cuestionado “indica los fondos con cargo a los cuales debe imputarse el nuevo gasto que significa la autorización que se concede al Presidente de la República para la construcción de uniones domiciliarias en la ciudad de Iquique, pues, en él se dispone que se deducirán de la cantidad que la Ley de Presupuestos consulte para obras de alcantarillado”.

¹¹ CÁMARA DE DIPUTADOS (1970), pp. 179-180.

¹² Historia de la ley N° 18.989, de 1990, p. 192.

¹³ Tribunal Constitucional, Rol N° 9-1972, de 26 de octubre de 1972.

que los autores del proyecto mencionen y estimen suficiente para llevar a cabo el aporte” (c. 33)¹⁴.

A partir de 1990 la jurisprudencia no varió en lo que respecta a esta disposición. Sí lo hizo, en cambio, en lo relativo a los debates vinculados con la iniciativa parlamentaria. Como se sabe, la Constitución en 1980 incorporó una norma que insertaba dentro de la iniciativa exclusiva presidencial los proyectos de ley que tuvieran relación con “la administración financiera o presupuestaria del Estado”. Esta disposición general ha producido que, bajo el imperio de la Constitución vigente, las contiendas vinculadas con el financiamiento de los proyectos de ley giren en torno a la iniciativa exclusiva más que a si el nuevo gasto está correctamente indicado. Por esto ha crecido la jurisprudencia constitucional que fija la frontera entre la iniciativa presidencial y la iniciativa parlamentaria así como la doctrina que la analiza¹⁵; y en cambio la norma que se examina no ha recibido mayor atención.

Solo dos litigios constitucionales hacen la diferencia. El primero es la impugnación que se hizo en los noventa de la moción que proponía trasladar la sede del Congreso a Santiago. La sentencia no considera como suficiente cumplimiento de la obligación constitucional el que se diga que el gasto puede absorberse mediante reasignaciones internas en la partida del Congreso Nacional (c. 5). Con todo, no ofrece estándares permanentes. Tal vez por eso el fallo prefiere profundizar en la iniciativa para sostener finalmente que la moción vulnera la iniciativa presidencial por corresponder a una materia que tiene impacto en la administración financiera y presupuestaria del Estado¹⁶.

El segundo fallo es más reciente y se pronuncia sobre el requerimiento presentado en contra del proyecto que modificó el sistema electoral y aumentó el número de diputados desde 120 a 155. Los requirentes impugnaron, entre otras cosas, que el proyecto no contemplaba financiamiento para las asignaciones parlamentarias ni precisaba correctamente el monto ni la fuente de los recursos.

El Tribunal Constitucional rechazó esta argumentación sobre dos bases. En primer lugar, argumentó que durante la tramitación del proyecto se acompañaron informes financieros y que estos contemplaban el mayor desembolso por concepto de dieta parlamentaria. Respecto a los demás gastos, el Tribunal anota que los recursos “provendrán del presupuesto del Congreso Nacional, mediante ajustes internos que esta Corporación puede perfectamente llevar a cabo” (c. 51, 52 y 54). El segundo argumento que sirve para rechazar el requerimiento es que la ley contenía un artículo en materia de financiamiento en el que se indica que el aumento del gasto se financiará con cargo a la partida del Congreso Nacional (c. 53)¹⁷. En otras palabras, a la sentencia le basta que el IF cuantifique el monto del desembolso involucrado y que el proyecto de ley indique la fuente de los recursos.

Esto último requiere una breve explicación. Desde hace al menos cuatro décadas, los proyectos de ley que contemplan nuevos gastos públicos han incorporado fórmulas sacramentales estableciendo la partida específica con cargo a la cual se financiará el respectivo proyecto de ley una vez aprobado. Estas se encuentran contenidas generalmente en los artículos transitorios en los que se puede leer que el mayor gasto que signifique la aplicación de la respectiva ley será financiada durante el año de su entrada en vigencia con cargo al presupuesto vigente de un determinado ministerio o institución y, en lo que faltare, con cargo a la partida de Tesoro Público. De esta forma, se cumple con autorizar el gasto para el año en que la ley se publica y, según argumenta el Tribunal Constitucional, también se cumple con el requisito de indicar la fuente de los recursos¹⁸.

¹⁴ Tribunal Constitucional, Rol N° 16-1973, de 6 de junio de 1973.

¹⁵ Entre otros ver RUIZ-TAGLE (2012); FERNÁNDEZ (2013); BRONFMAN et al. (2013), pp. 183-193; SOTO (2015), pp. 231-273; y BRONFMAN (2016).

¹⁶ Tribunal Constitucional, Rol N° 242-1996, de 12 de agosto de 1996.

¹⁷ Tribunal Constitucional, Rol N° 2777-2015, de 30 de marzo de 2015.

¹⁸ A partir de 1981, las leyes incorporaron la frase sacramental a que se hace referencia. Ello se aprecia revisando en www.leychile.cl todo el catálogo de leyes aplicando el filtro “Tesoro Público”. La búsqueda muestra 564 leyes desde el 06 de noviembre de 1981.

2.5 Conclusión y visión crítica

De todo lo anotado más arriba es posible concluir que la obligación constitucional que exige indicar la fuente de los recursos necesarios para atender nuevos gastos contenidos en los proyectos de ley ha sido aplicada tanto por los poderes colegisladores como por el Tribunal Constitucional de un modo bastante formalista. Así, si es que tuviéramos que construir un test de constitucionalidad, actualmente se exige para dar cumplimiento a esta regla constitucional la concurrencia de dos elementos: i) un IF elaborado por la Dirección de Presupuestos que cuantifique los costos fiscales; y ii) una fórmula sacramental en algún artículo del proyecto estableciendo la partida específica con cargo a la cual se financiará el respectivo proyecto de ley una vez aprobado¹⁹. De esta forma entonces, se cumpliría con la obligación de señalar el origen del financiamiento del nuevo gasto aun cuando este señalamiento pueda no ser real.

A mi juicio este test no es suficiente desde una perspectiva sustantiva. La norma constitucional impone dos obligaciones previas a que un proyecto de ley apruebe nuevos gastos con cargo al erario fiscal. La primera exige que se “indique” la fuente de los recursos. Hoy, según vimos, ese señalamiento se da por cumplido a través de fórmulas sacramentales sin contenido sustantivo pues la partida presupuestaria a que se hace referencia podría carecer de recursos suficientes sin que ello tenga alguna consecuencia. La segunda obligación, más relevante a mi juicio, exige que los recursos indicados sean los “necesarios” para atender dicho gasto. Esto quiere decir que deben señalarse aquellos recursos que efectivamente se requieren para solventar el nuevo gasto que se ha creado; no puede ser una cuestión ficticia o carente de realidad. Por eso es que esta obligación trae consigo otra subyacente que exige cuantificar los gastos que importa el proyecto; de lo contrario no sería posible señalar los “recursos necesarios”. Esta cuantificación es la que hace el IF que, en consecuencia, lo transforma en un elemento esencial para dar cumplimiento a una obligación constitucional.

El problema se suscita si es que se vacía de contenido sustancial todas las obligaciones insertas en la norma constitucional y se abandona su eficacia a meros actos formales: la pura existencia de un IF y de una fórmula sacramental. Es eso lo que hace el test construido por la jurisprudencia constitucional. A la luz del referido test podría aprobarse un proyecto sobre la base de un presupuesto ficticio o, en palabras de la ley, ni real ni efectivo.

Una forma más acorde con el mandato constitucional sería, al menos en lo que a la obligación de señalar los recursos necesarios se refiere, elevar el estándar de escrutinio verificando si el proyecto se encuentra realmente financiado y contempla entonces los recursos necesarios para solventar los gastos.

¿Quiere decir esto que debemos someter al escrutinio de un tribunal el cumplimiento de una regla como la que se analiza? No necesariamente. La eficacia de ciertas reglas presupuestarias no pasa exclusivamente por su exigibilidad ante las cortes, según puede apreciarse en la práctica comparada²⁰. De hecho, incluso el voto de minoría del Tribunal Constitucional en la sentencia sobre el proyecto de ley que reemplazó el sistema electoral binominal reconoce que esas materias quedan entregadas a los organismos técnicos. Todo ello no es obstáculo para que tanto el Congreso Nacional como el Poder Ejecutivo deban elevar los estándares para asegurar el cumplimiento de la obligación constitucional a fin de promover reglas institucionales que permitan asegurar que los proyectos de ley despachados por el Congreso Nacional cuyo costo ha sido cuantificado con realismo en el IF, se encuentren efectivamente financiados.

Un contexto en que una discusión como esta pudo darse fue la tramitación del proyecto de ley sobre financiamiento de la gratuidad de la educación superior. La ley 21.091, sobre

¹⁹ En igual sentido Bronfman, quien, después de analizar el inciso cuarto del artículo 67 y eventuales debates que pudieran surgir de su aplicación, concluye que “la discusión anterior, en todo caso, no tiene relevancia práctica, por cuanto la rutina legislativa contempla la presentación de un informe financiero separado del proyecto”. BRONFMAN (1998), p. 120.

²⁰ Para la experiencia europea y de Estados Unidos con cláusulas fiscales a nivel constitucional y el rol de los jueces ver VAN MALLEGHEM (2016) y DELLEDONNE (2016).

Educación Superior, exige que las instituciones de educación superior que se integren al sistema de gratuidad otorguen estudios gratuitos a sus alumnos según un cronograma que determina la ley. Ese cronograma condiciona la entrada en vigencia de ciertos deciles de alumnos a la proporción de los ingresos fiscales estructurales respecto del PIB Tendencial de Chile. Esta es la primera vez que se utiliza una fórmula de financiamiento como la señalada.

A la luz de los estándares formales referidos el proyecto de ley cumple con la norma constitucional: tenía IF que cuantificaba el gasto público de la medida y contaba con un artículo que imputaba el gasto a la partida del Ministerio de Educación y a la del Tesoro Público en caso de ser necesario. Sin embargo, ¿cumple el proyecto con la obligación de haber sido aprobado con su financiamiento? El asunto es más discutible pues si lo que se pide es financiamiento real, el propio cronograma muestra que el proyecto carece de tal financiamiento. ¿Será esta una forma de financiamiento ficticio que se empieza a utilizar regularmente? Si bien el tema no fue objeto de mayor discusión, lo cierto es que replicar una fórmula de financiamiento como esta amenaza con vaciar de todo contenido sustantivo a la norma constitucional. El hecho que una discusión similar se esté dando ahora en el Congreso Nacional con motivo del financiamiento de la denominada Reforma Previsional, muestra que el estándar que impone la norma constitucional requiere atención²¹.

3. El Informe Financiero en la tramitación de los proyectos de ley

3.1 La ley y los reglamentos de las cámaras

La Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional dispone en su artículo 14 que los proyectos de ley deben ir acompañados de sus fundamentos y de los “antecedentes que expliquen los gastos que pudiere importar la aplicación de sus normas, la fuente de los recursos que la iniciativa demande y la estimación de su posible monto”²².

En lo que respecta a los fundamentos de los proyectos, sean mensajes o mociones, estos se incluyen en las páginas que preceden a las propuestas de cambio normativo. Distinto es el caso de los antecedentes vinculados con los gastos, la fuente de los recursos y la estimación de su posible monto. Parte de esto, según hemos visto, se incorpora en el caso de las iniciativas del Presidente de la República en los informes financieros y en otras fórmulas sacramentales que acompañan los proyectos de ley. En cuanto a las mociones, estas no pueden (al menos en teoría) generar gastos, por lo que nunca debieran indicar la fuente de los recursos y la estimación de los mismos. Igualmente, cabe consignar que aun cuando la ley no lo dice expresamente, se ha interpretado que esta obligación solo se refiere al gasto fiscal y no a los costos o estimaciones que deben ser asumidas por el sector privado.

Los reglamentos de ambas cámaras también contienen disposiciones que permiten configurar normativamente el contenido y objeto de los informes financieros. Un primer antecedente se encuentra bajo la Constitución de 1925. Como una concreción de la norma constitucional que se ha analizado, los reglamentos de las cámaras incorporaron entre sus disposiciones un trámite adicional para aquellos proyectos que implicaban gasto. El año 1954 se incorporó al Reglamento del Senado una disposición que exigía que los proyectos que significaran gasto y los que establecieran nuevos impuestos debían ser informados por la Comisión de Hacienda²³. El Reglamento de la Cámara hizo lo propio en su artículo 61²⁴. Ambos agregaban que ni aún con la unanimidad de los congresistas podía omitirse este trámite. El objetivo de la norma, según consigna un informe de la Comisión de Constitución del Senado, fue

²¹ Ver proyecto de ley sobre educación superior (Boletín 10783-04), en especial sesión de la Comisión de Educación del 20.12.2017; y el que mejora pensiones del sistema de pensiones solidarias y del sistema de pensiones de capitalización individual (Boletín 12212-13).

²² Ley N° 18.918, de 1990. Artículo 14.

²³ SENADO (1966), p. 723.

²⁴ BERNASCHINA (1954), p. 187.

que en la parte vinculada con el gasto “prime un criterio técnico financiero, que encuadre los proyectos dentro de las posibilidades tributarias del país”²⁵.

Actualmente, el Reglamento de la Cámara de Diputados menciona expresamente el IF en su artículo 13 donde dice que

los mensajes, cuando corresponda, deberán adjuntar, además, un IF de la Dirección de Presupuestos con los antecedentes que expliquen los gastos que pudiere importar la aplicación de sus normas, la fuente de los recursos que la iniciativa demande, con la disponibilidad presupuestaria correspondiente y la estimación de su posible monto²⁶.

El Reglamento del Senado no aborda expresamente la materia, pero sí dispone en su artículo 12 que la Comisión de Hacienda debe “informar los proyectos en lo relativo a su incidencia en materia presupuestaria y financiera del Estado, de sus organismos o empresas”. Y luego agrega que esa Comisión deberá indicar “la fuente de recursos reales y efectivos con que se propone atender el gasto que signifique el respectivo proyecto y la incidencia de sus normas sobre la economía del país”²⁷.

Como puede apreciarse, la única fuente directa es el Reglamento de la Cámara de Diputados. El Reglamento del Senado traspasa la obligación a la Comisión de Hacienda. Y la disposición de la Ley del Congreso Nacional excede el alcance del IF que, como se analizará, contiene exclusivamente el costo fiscal del proyecto sin entregar información sobre los gastos no fiscales que puede generar el proyecto ni la estimación de los recursos.

Los informes financieros también pueden analizarse a la luz de la Ley 19.880 de Bases de los Procedimientos Administrativos. Ante todo, debe afirmarse que el procedimiento prelegislativo constituye un procedimiento no reglado que carece de expediente y formalidad. Como ha anotado el Tribunal Constitucional, “no hay trámites obligatorios que defina alguna norma, que deba seguirse dentro de la Administración (y) su tramitación interna se sujeta a prácticas, que puede o no regular cada Gobierno” (c. 85)²⁸. Visto así, no son aplicables gran parte de los artículos de la Ley de Procedimiento Administrativo. Pero ello no evita que sí puede argumentarse que el IF constituye un informe de aquellos que regula la mencionada ley. Ante todo, porque es un documento que contiene una declaración de conocimiento de la DIPRES que se inserta en un procedimiento no reglado cuyo acto terminal es el proyecto de ley que ingresa formalmente a tramitación legislativa. También porque la jurisprudencia administrativa lo trata como tal invocándolo en ocasiones como antecedentes de dictámenes²⁹. Con todo, el que los informes financieros sean de aquellos que reconoce la Ley 19.880 no le hace aplicable las disposiciones de esa ley que se refieren a los informes pues estas regulan materias que no son propias de la elaboración de anteproyectos de ley.

En definitiva, y como puede apreciarse, el IF tiene una reglamentación positiva bastante precaria, lo que no le resta, como veremos, efectos relevantes.

3.2 Efectos en la elaboración de los proyectos de ley

Son muchas las variables que interactúan en la elaboración de los anteproyectos de ley. Como veremos, algunas están más presentes y otras solo aparecen esporádicamente. A continuación, esbozaremos algunas de ellas para visualizar el rol que ocupa el IF en el proceso

²⁵ SENADO (1966), p. 722.

²⁶ Reglamento de la Cámara de Diputados, de 1999.

²⁷ Reglamento del Senado, de 1998.

²⁸ Tribunal Constitucional, Rol N° 2246-2012, de 31 de enero de 2013. Ya Alejandro Vergara el año 1991 criticaba esta informalidad y llamaba a incorporar a una futura ley de bases de procedimiento administrativo “normas sobre la elaboración de anteproyectos y proyectos de ley, de su publicidad, peticiones de informes, participación ciudadana”. VERGARA (1991), p. 218.

²⁹ Ver por ejemplo, dictámenes 23957/18; 26745/18; 70095/16.

de elaboración de los proyectos de ley que el Presidente de la República envía al Congreso Nacional.

3.2.1 Impulso y procedimiento pre legislativo

El impulso que da vida a la idea de elaborar un proyecto puede tener diversos orígenes: la coyuntura, el programa de gobierno, la opinión pública, etc. Lo relevante para esta investigación es concentrarse en la perspectiva institucional al interior del Poder Ejecutivo y analizar entonces cómo reacciona el Gobierno en su rol de colegislador.

Para hacerlo deben destacarse al menos cuatro actores³⁰.

El primero es el Presidente de la República quien, por mandato constitucional, concurre a la formación de las leyes (art. 32, N° 1). En el ejercicio de esta atribución es quien suscribe los proyectos de ley junto a los ministros respectivos. Firma también los oficios con que se califican las urgencias de los proyectos de ley en tramitación y las observaciones. También, el Presidente de la República y sus ministros suscriben las indicaciones a los proyectos de ley. Visto así, no cabe duda que el Presidente tiene un rol formal determinante en la elaboración de las iniciativas de ley.

Pero es evidente que el Presidente también tiene un rol informal, propio de su posición en nuestro régimen de Gobierno. Es el Presidente el que, muchas veces, determina qué proyecto de ley debe ser enviado y cuál retrasado; el contenido de los mismos; y, en general, diversos aspectos tanto jurídicos como políticos que surgen en la etapa de elaboración.

En este rol el Presidente no está solo. Aquí es donde aparece un segundo actor de institucionalidad precaria pero de intensa influencia: es el denominado comité político. Más que una institución, el comité político agrupa a los ministros más relevantes quienes se reúnen regularmente para tomar decisiones importantes para el curso del Gobierno. Como han consignado diversos estudios³¹, el comité político surge como instancia separada de los ministros que lo componen durante el Gobierno del Presidente Lagos. Desde entonces está integrada por el Presidente y por los ministros del Interior, Secretaría General de la Presidencia, Secretaría General de Gobierno y Hacienda. Durante el segundo Gobierno del Presidente Piñera se incluyó al Ministro de Desarrollo Social. Junto a los ministros también lo integra el que tradicionalmente se ha venido a denominar como jefe del segundo piso, es decir, el director del equipo de asesores más próximos al Presidente. En el comité político se tratan también temáticas legislativas, fijando prioridades, determinando contenidos y otra serie de asuntos propios del ejercicio del Gobierno en materias legislativas.

Una tercera institución relevante en la elaboración de los proyectos de ley es la División Jurídico-Legislativa del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Por mandato legal, a esta División le corresponde la revisión y estudio de los anteproyectos de ley. Y más bien como institución informal, desde hace décadas el jefe de esta división es quien lleva el despacho para la firma del Presidente de la República de un sinnúmero de actos legislativos y administrativos entre los que se cuentan aquellos que dicen relación con la tramitación de los proyectos de ley. En su rol de coordinación de la elaboración de los anteproyectos de ley, los abogados de esta División, la mayor de las veces, operan como árbitros de las negociaciones interministeriales y otras tantas redactan todo o parte de esos anteproyectos. Y en su rol de jefe de la división e instancia previa a la firma presidencial, quien dirige esta división tiene alguna influencia sobre el contenido de los proyectos y también un cierto poder de veto³².

³⁰ Para una mirada de lo que sigue desde el Ejecutivo puede verse ANINAT et al. (2011) y PLISCOFF (2018); desde el Legislativo y los partidos políticos SIAVELIS (2014) y TORO (2017).

³¹ Por todos ver ROSALES y VIACAVA (2012).

³² Estas atribuciones se encuentran reconocidas en los artículos 5 y 6 de la Ley N° 18.993, de 1990.

Y finalmente, el cuarto actor es múltiple y está constituido por los ministros del gabinete y sus equipos legislativos. Cada proyecto de ley es firmado por el Presidente y por uno o más ministros dependiendo de la materia sobre la que verse el proyecto de ley. En alguna medida, que un ministro firme el proyecto implica que su equipo legislativo interviene en la elaboración del anteproyecto. Esta intervención es dispar en cuanto a la intensidad pues siempre hay un grupo de asesores de los ministerios más involucrados en el proyecto que son los que elaboran los borradores. El resto de los ministerios que deben suscribir el proyecto, si es que los hay, solo intervienen en las etapas finales. Es en este grupo en el que, como veremos a continuación, cobra fuerza institucional la intervención de la Dirección de Presupuestos y el IF.

Lo narrado más arriba constituye el procedimiento regular aun cuando existen otras instancias que intervienen por mandatos legales o convencionales en ciertos proyectos específicos³³. Esto, con todo, no puede hacer olvidar que se trata de un procedimiento no reglado, ceñido a usos y costumbres que se matizan de gobierno en gobierno y sometido, en definitiva, a la decisión discrecional del Presidente de la República³⁴.

3.2.2 El Informe Financiero en la elaboración de los anteproyectos de ley

Como vimos, la obligación legal dispone que el IF debe contener una estimación de los gastos fiscales que implicaría aprobar el proyecto de ley y la fuente de los recursos. La forma de llevar a la práctica esta exigencia legal y reglamentaria exige una primera definición que nace del análisis del contenido del anteproyecto de ley y se relaciona con los ministros que deben suscribir el respectivo proyecto.

3.2.2.1 Ministros que deben suscribir el proyecto de ley

Esta decisión, no obstante su relevancia para la distribución del poder intragabinete, descansa casi exclusivamente en la División Jurídico-Legislativa de la Secretaría General de la Presidencia. Con todo, hay en ella una discreción reducida pues la práctica ha ido configurando ciertas reglas.

i) La exigencia constitucional de que concurren el Presidente y al menos un ministro. Ante todo, siempre hay algún ministro que debe suscribir el proyecto de ley junto con el Presidente de la República. De esta forma, no puede el Presidente firmar un proyecto y sus indicaciones sin algún ministro; ni puede un ministro suscribir un proyecto y sus indicaciones sin la concurrencia del Presidente³⁵.

ii) La deferencia hacia el ministro competente en razón del contenido. Si bien debe concurrir al proyecto el Presidente y un ministro, la definición de qué ministro es el que debe concurrir queda entregada a la discreción de quienes intervienen en la etapa prelegislativa. La práctica ha sido que suscriben los ministros competentes en las materias que regula el proyecto. Un antecedente relevante para determinarlo es qué ministro suscribió la ley vigente que eventualmente será modificada.

³³ El Convenio 169 de la OIT exige que la consulta indígena cada vez que se prevean medidas legislativas que puedan afectar directamente a los pueblos indígenas. La Ley 19.300 exige la intervención del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad antes del envío de proyectos de ley que contengan normas de carácter ambiental.

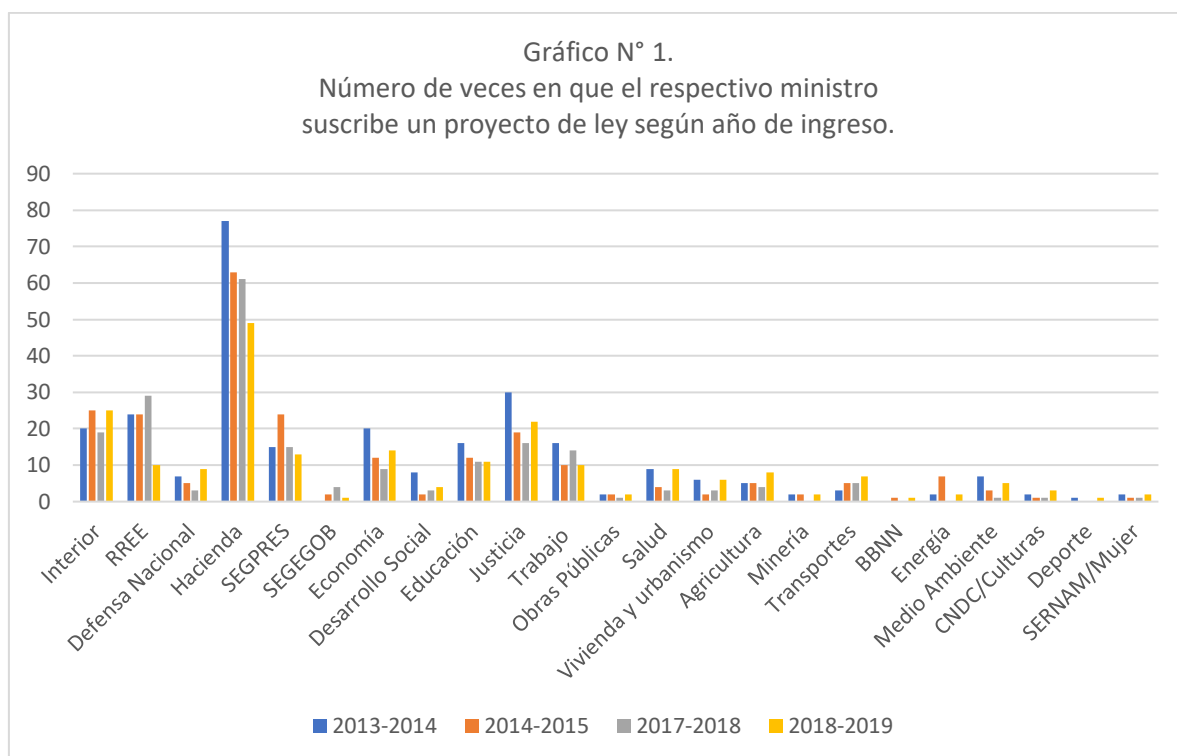
³⁴ Esto ha llevado a que diversos instructivos presidenciales que pretendieron regular la etapa prelegislativa, cayeran en desuso. Ver Instructivos Presidenciales N° 211/1994, 001/1999 y 003/2000.

³⁵ Que los ministros no pueden suscribir las indicaciones sin la concurrencia del Presidente ha sido decidido por el Tribunal Constitucional, Rol N° 122-1991, de 16 de abril de 1991. Más discutible es si el Presidente puede suscribir mensajes o indicaciones sin la concurrencia de algún ministro. El asunto no ha sido debatido pero la práctica indica que siempre concurren conjuntamente; ello pese a que la regla del artículo 35 de la Constitución solo se refiere a la potestad reglamentaria y no a la legislativa.

3.2.2.2 Intervención del Ministerio de Hacienda

Solo desde la última perspectiva anotada es que la intervención del Ministerio de Hacienda sigue la suerte de la participación de los demás ministerios. Así, si se modifica alguna norma vinculada con el Servicio Civil, la regulación del mercado financiero o las compras públicas el Ministerio de Hacienda interviene en razón de su competencia. Igualmente, si se modifica el Estatuto Administrativo, el Ministerio de Hacienda intervendrá pues la norma original fue suscrita por ese Ministerio. Pero adicionalmente a estos dos criterios es posible identificar un tercero para este caso concreto: el Ministerio de Hacienda también interviene cada vez que el proyecto genera algún gasto, directo o indirecto para el erario público.

De estos tres criterios, el último es el más ambiguo y el que admite mayor discreción. Hay anteproyectos que generan gasto fiscal sin lugar a dudas; hay otros, en cambio, en donde el gasto es solo indirecto. Respecto a estos últimos hay mayor espacio para omitir la participación del Ministerio de Hacienda. Con todo, en cualquier caso, la práctica muestra que el Ministro de Hacienda es el ministro que más firma proyectos de ley, más que duplicando a quien le sigue. Así, analizado el último y primer año de los últimos períodos presidenciales se puede apreciar que el Ministro de Hacienda firma en promedio 62,5 proyectos de ley al año. Le siguen los ministros del Interior, de Relaciones Exteriores y de Justicia, quienes suscriben 22,25 proyectos de ley, el primero, y 21,75, los dos siguientes. El Gráfico N° 1 muestra la participación legislativa de los ministros del gabinete entre el 11 de marzo del año señalado hasta el mismo día del año siguiente.



Fuente. Elaboración propia con datos obtenidos para los respectivos años en https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/proyectos_ley.aspx.

3.2.2.3 Efectos de la suscripción de un proyecto de ley por el Ministro de Hacienda

Que el Ministerio de Hacienda deba suscribir un proyecto de ley implica que ese proyecto requiere IF, pues la práctica extendida en esa repartición es que el Ministro no suscribe un

proyecto sin que exista antes un IF que estime los costos³⁶. Y que un proyecto requiera IF significa que su costo fiscal debe ser calculado y proyectado por los funcionarios de la Dirección de Presupuestos. Pero junto con el costeo, la Dirección de Presupuestos también participa en el análisis sustantivo de la propuesta legislativa, entrando de lleno en las negociaciones interministeriales que involucran, como se señaló, a los equipos legislativos de los ministerios que intervienen en la elaboración del proyecto.

Desde esta perspectiva entonces, la Dirección de Presupuestos tiene una herramienta formal para participar en la elaboración de los proyectos de ley. Y, a juzgar por la cantidad de informes financieros que se elaboran, es una herramienta utilizada regularmente. En efecto, y según datos de la Dirección de Presupuestos, en promedio entre el año 2014 y 2018, la Dirección de Presupuestos elaboró 131,2 Informes Financieros anuales. Estos informes fueron elaborados tanto respecto de proyectos de ley como de algunas indicaciones que por su contenido requerían un nuevo estudio de costo fiscal. Así el año 2017 se elaboraron 133 Informes Financieros que corresponden a 63 informes respecto de proyectos de ley y 70 respecto de indicaciones. El año 2018 la cifra total de Informes fue de 136 de los cuales 92 fueron respecto de proyectos de ley y 44 de indicaciones.

Es natural, y así ocurre en el resto del mundo, que la oficina presupuestaria intervenga para costear los proyectos. Con todo, en este caso, la exigencia legal de un IF es también un vehículo que facilita la intervención en aspectos sustantivos del anteproyecto que tienen menos relación con el costeo. Y es que el poder de veto formal que tiene la DIPRES por la exigencia de un IF que estime los costos fiscales, le permite aumentar su poder informal en materias anexas vinculadas con el contenido del proyecto.

Por último, cabe destacar que no hay norma distinta de las ya señaladas que regulen el contenido del IF. No hay reglamentación en cuanto a su estructura ni a los aspectos esenciales que debe ponderar, su metodología ni los supuestos que sirven para elaborarlo. No hay obligación posterior de informar estos antecedentes ni ningún otro que permita contrastar las estimaciones contenidas en el informe. En otras palabras, la opacidad es intensa³⁷.

Diversa evidencia da cuenta de lo señalado. Así, si se revisan los IF con motivo de la tramitación de reformas tributarias desde el 2006 en adelante se aprecia que de 16 IF ingresados junto al proyecto de ley, solo cuatro de ellos superan las tres páginas; y solo uno de todos los presentados tanto con el proyecto original como con las indicaciones (50 en total), informa la fuente de información. Igualmente, no hay una estructura común de contenidos; de hecho, diez de ellos ni siquiera tienen un subtítulo³⁸. Lo dicho es particularmente llamativo si se considera que es en materia tributaria donde, podría suponerse, estos instrumentos debieran entregar antecedentes detallados dado que suelen ser escrutados también por economistas y ser objeto de amplia discusión en la opinión pública³⁹. Y si nos detenemos en los contenidos de los informes, el estudio de Hernández y Monckeberg ratifica lo señalado. Los autores examinaron el proceso legislativo de ciertos proyectos de ley vinculados con temas ambientales y muestran que los informes financieros nada dicen respecto a los costos asociados a la aprobación de legislación ambiental sustantiva. Así, el primer IF analizado “reconoce la mayor carga de trabajo del organismo fiscalizador, sin explicitarla y cuantificarla”, mientras que el segundo, si bien la cuantifica, lo hace sin justificación. En el caso de otro proyecto examinado, aunque asume que la Superintendencia de Medio Ambiente tendría una carga adicional, no la cuantifica y la deja

³⁶ Esto, aun cuando el proyecto no tenga gasto fiscal, pues en tales casos el IF lo señalará expresamente.

³⁷ Sobre la opacidad de los informes financieros consultar SOTO (2018), pp. 295 y 312; VON GERSDORFF (2018), p. 568; y CONSEJO MODERNIZACIÓN LEGISLATIVA (2015), p. 59. Cabe destacar con todo, que desde hace algún tiempo, la DIPRES informa en su página web algunos supuestos y pone a disposición planillas Excel para replicar los datos.

³⁸ Se examinaron los IF presentados durante la tramitación de las leyes N° 21.210, 21.047, 20.899, 20.780, 20.727, 20.630, 20.570, 20.544, 20.469, 20.455, 20.444, 20.365, 20.326, 20.316, 20.241 y 20.171.

³⁹ El año 2015 El Mercurio informó: “Oposición crea equipo para fiscalizar respaldo financiero de proyectos de ley” (El Mercurio 04/10/15). El año 2019, por su parte, y en el contexto del debate de la reforma tributaria, el ex ministro Andrés Velasco sostuvo que el IF del proyecto era “un chiste” (La Tercera, 10/05/19).

entregada a las futuras leyes de presupuestos. Todo esto, los lleva a concluir que algunos informes financieros “son muy simples, inexplicables e incluso contradictorios”⁴⁰.

3.3 Efectos en la tramitación de los proyectos de ley

Que un proyecto tenga o no IF también tiene efectos en la tramitación de los proyectos de ley. A continuación analizaremos tanto los efectos que nacen de normas jurídicas como los que tienen su origen en prácticas parlamentarias.

3.3.1 Imposibilidad de dar cuenta del mensaje

El artículo 13 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional exige que, en forma previa al estudio de cualquier proyecto, se debe dar cuenta del mismo en la sala respectiva⁴¹. De esta forma, que un proyecto se incluya en “la cuenta” permite que se informe de su ingreso a la respectiva cámara y que se envíe a la comisión a la que le corresponderá estudiar el proyecto tanto en general como en particular.

Si el mensaje del Presidente de la República importa algún gasto, se exige el IF para ingresar en la cuenta. Si carece del Informe, no puede darse cuenta del proyecto y, por lo mismo, no inicia su tramitación⁴². Son las propias secretarías de ambas cámaras las que evalúan si el proyecto implica o no algún gasto público y si requiere por lo tanto IF.

3.3.2 Informe de la Comisión de Hacienda

Un segundo efecto del IF es que los proyectos que lo tienen deben ser informados por la Comisión de Hacienda. Ello pues, como señalan los reglamentos de las cámaras, la Comisión de Hacienda debe informar aquellos proyectos que impliquen gasto fiscal y el IF es prueba evidente de ello.

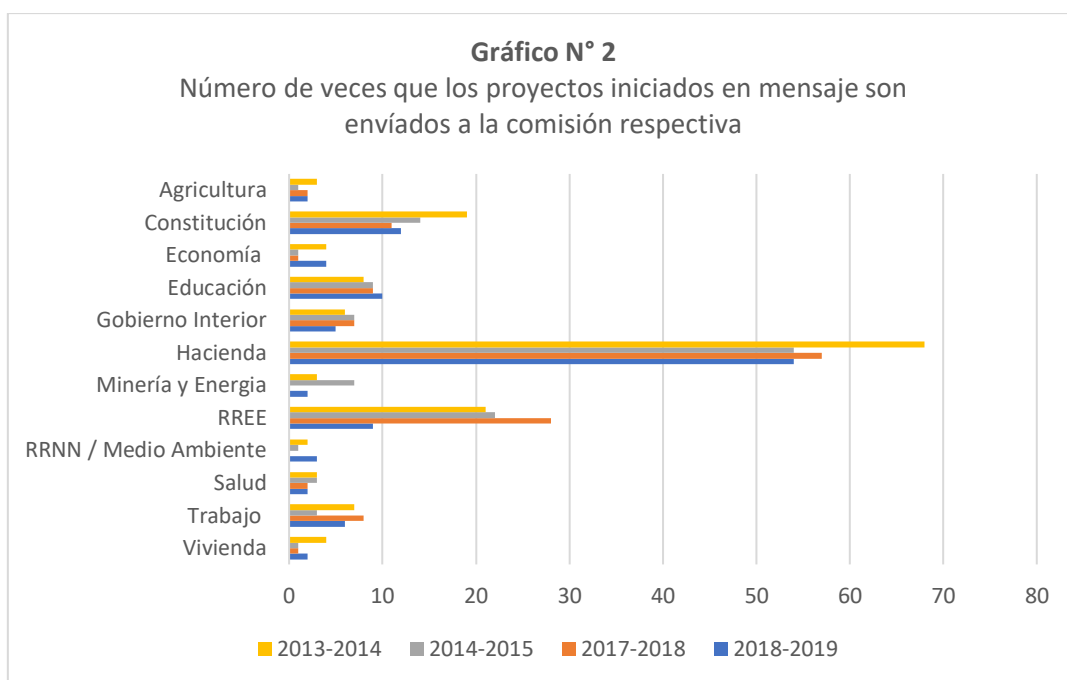
La Comisión de Hacienda es una de las más importantes del Congreso Nacional. Es, ante todo, la única comisión cuya existencia está establecida en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso. En efecto, el artículo 17 de ese cuerpo legal deja a los reglamentos de ambas cámaras el número y las temáticas de las comisiones permanente. Pero, respecto de la Comisión de Hacienda, exige su creación para informar los proyectos “en lo relativo a su incidencia en materia presupuestaria y financiera del Estado, de sus organismos o empresas”. Asimismo, la ley autoriza que la unanimidad de las salas omita el trámite en las comisiones y, de esta forma, sea la propia sala la que entre a estudiar el proyecto sin informe alguno. Con todo, de acuerdo al artículo 21, esta regla no aplica para los informes de la Comisión de Hacienda, los que, ni aún por la unanimidad de la sala, podrán ser omitidos.

Otra forma de apreciar la importancia de la Comisión de Hacienda en la tramitación legislativa es verificando el número de proyectos de ley que deben ser informados por esa Comisión. El Gráfico N° 2 muestra las comisiones a las que se envían los mensajes del Presidente de la República en la cámara de origen ingresados entre el 11 de marzo del año señalado hasta el mismo día del año siguiente con el objeto de medir el primer y último año de los gobiernos respectivos. A veces, y siempre según el contenido, puede ser solo a una comisión (ej. Salud) y otras veces a más de una (ej. Educación y Hacienda). Como puede apreciarse, en todos los períodos medidos es la Comisión de Hacienda de cada cámara la que más proyectos del Ejecutivo debe informar.

⁴⁰ HERNÁNDEZ y MONCKEBERG (2018), pp. 57-58.

⁴¹ Ley N° 18.918, de 1990.

⁴² BRONFMAN et al. (2013), p. 198.



Fuente. Elaboración propia con datos obtenidos para los respectivos años en https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/proyectos_ley.aspx

La competencia de la Comisión de Hacienda cuando conoce de un proyecto de ley ya informado por otra comisión es la que determina la ley y reiteran los reglamentos de ambas cámaras, esto es y según ya hemos anotado, informar la incidencia del proyecto en materia presupuestaria y financiera del Estado⁴³. Lo normal es que la Comisión analice los artículos pertinentes, revise el IF y vote los artículos que han sido calificados como de su competencia por el informe de la comisión principal.

En todo esto, el IF de la Dirección de Presupuestos juega un rol esencial. No solo porque se incorpora en el Informe de la Comisión de Hacienda, sino porque, en ocasiones, se debate en torno a su contenido. Sin embargo, y como veremos a continuación, el examen que hace la Comisión de Hacienda no es completo y carece de la suficiente capacidad como para servir de contrapeso.

3.3.3 La deliberación en la Comisión de Hacienda y el escrutinio del IF

En teoría, el efecto principal del IF o de otros instrumentos similares debiera ser enriquecer la deliberación que suscita el estudio de un proyecto de ley. Al incorporar antecedentes adicionales relevantes, quienes están llamados a definir la política pública que se debate cuentan con más información y pueden ponderar en mejor medida los aspectos positivos y los eventuales riesgos. Pero como veremos, el IF no aporta mayores antecedentes que permitan mejorar la deliberación y el análisis del contenido del proyecto.

Ante todo, cabe consignar que el IF solo cuantifica los costos fiscales. Por eso mismo, la deliberación en la Comisión de Hacienda se concentra en esos costos sin que se aborden los efectos de la iniciativa “sobre la economía del país”, como exigen los reglamentos. Tampoco se explicita la estimación de los gastos cuando estos deben ser abordados por el sector privado. Esto último, ha sido suplido con los Informes de Impacto Regulatorio que acompañan ciertos proyectos de ley desde hace algunos años⁴⁴.

⁴³ Artículo 27 del Reglamento del Senado, de 1998, y artículo 226 del Reglamento de la Cámara de Diputados, de 1999.

⁴⁴ Los Informes de Impacto Regulatorio están regulados en el Instructivo Presidencial N° 3/2019 y antes lo estuvieron en el Instructivo Presidencial N° 2/2016. Una mirada global al instrumento en OECD (2016).

Pero aun en el contexto de la revisión de los gastos fiscales, la deliberación es pobre. Esto porque, como ya se ha dicho, la opacidad que acompaña la elaboración del IF se mantiene durante la tramitación de los proyectos de ley. No hay, ante todo, capacidad real del Congreso Nacional de poder contrastar las cifras, metodologías y supuestos que propone el IF. Esto, no solo porque los supuestos que sirven de base a los Informes Financieros son desconocidos. También porque el Congreso Nacional no tiene capacidad técnica para contrastar los datos y poder generar insumos propios que eventualmente corroboren las cifras o generen otras más adecuadas.

Este desamparo en que se encuentra el Congreso Nacional ha sido destacado ya por varios autores durante la tramitación de las leyes de presupuestos. Tal vez con menor dramatismo, también se puede apreciar en la tramitación de los proyectos de ley que generan gasto fiscal⁴⁵.

4. Visión crítica

De lo anotado más arriba, se aprecia que el IF tiene efectos tanto intrapoderes como en las relaciones Gobierno - Congreso Nacional. Si bien no puede atribuirse en todos los casos causalidad a la generación de estos efectos, lo cierto es que el IF en alguna medida permite consolidarlos. Nos detendremos brevemente en cada uno de estos ámbitos.

4.1 Intragobierno. El rol de la DIPRES

Desde hace ya décadas, se ha ido acrecentando la influencia y el poder de los ministerios a cargo de las finanzas públicas. Como destaca Gallardo para la región, el manejo de los recursos públicos “los ha vuelto esenciales para la estrategia política del presidente, y también los ha colocado en una posición privilegiada respecto a otros ministros y, en algunos casos, también respecto a los gobernadores regionales”⁴⁶. Esta tendencia no es extraña en Chile y se ha consolidado con la recuperación de la democracia.

Lo mismo debe decirse de quienes están a cargo de las oficinas de presupuestos en el Ejecutivo. A partir de los setenta y después de décadas de deficientes cifras fiscales, se aprobaron reformas para centralizar los procesos presupuestarios y fortalecer las reparticiones públicas encargadas de los temas fiscales⁴⁷.

Chile siguió un camino similar. Como recuerdan Valenzuela y Wilde, tras la aprobación de la nueva Ley Orgánica de Presupuestos en 1959, la DIPRES empezó a contar con personal más calificado que transformó la ley de presupuestos desde un registro de operaciones financieras a un “instrumento gubernamental clave para guiar las prioridades de política pública”⁴⁸. Ello permitió expandir su influencia a aspectos más sustantivos. Y hoy la influencia del Director de Presupuestos sigue siendo decisiva. Si bien formalmente es el jefe de un servicio centralizado, en los hechos la “posición de Director de Presupuestos es generalmente percibida como un equivalente a un ministro senior en el Gobierno”⁴⁹.

El IF ha venido a reforzar esta tendencia entregando una herramienta formal de intervención en la elaboración de los proyectos de ley. Las cifras que se han analizado lo muestran con claridad. La participación de los funcionarios de la DIPRES en las negociaciones intragubernamentales tras las que nace un proyecto de ley genera espacios de influencia que son más o menos intensos dependiendo de variadas circunstancias. Con todo, la sola posibilidad de estar sentado en la mesa que elabora el anteproyecto consolida esos espacios. Si a ello sumamos que durante la tramitación de los proyectos esos mismos funcionarios regularmente

⁴⁵ CONSEJO DE MODERNIZACIÓN DE LA LABOR LEGISLATIVA (2015), pp. 58-60; SOTO (2018), pp. 269-278.

⁴⁶ GALLARDO (2010), p. 135.

⁴⁷ ALLEN y KRAUSE (2013), pp. 100-103.

⁴⁸ VALENZUELA y WILDE (1979), p. 206.

⁴⁹ BLONDAL y CURRISTINE (2004), p. 15.

acompañan a los equipos de los ministerios sectoriales puede apreciarse que la DIPRES continúa jugando un rol, esta vez “en las sombras”, que ratifica su influencia.

La pregunta que resta resolver es si es esta una cuestión que deba ser objeto de crítica. En principio, contar con información de los impactos fiscales de las iniciativas legislativas es deseable en cualquier proceso deliberativo que aspira a tomar decisiones con plena información y es una exigencia habitual en procesos legislativos comparados⁵⁰. Es, además para Chile, una aspiración que ha acompañado a nuestro proceso de elaboración de la ley desde mediados del siglo pasado. Por eso, con los perfeccionamientos que serán esbozados más adelante, el instrumento debe mantenerse. Y, por lo mismo, es que alguna participación de los funcionarios de DIPRES será imprescindible en la elaboración de los anteproyectos de ley. Cuánto y cuándo es una cuestión no definible a priori ni susceptible de ser regulada. En rigor ello dependerá de la capacidad de las contrapartes, la fuerza política que los sustente y la eliminación de la opacidad en la elaboración de los Informes Financieros. Para esto último, la existencia de metodologías y procesos conocidos permitirán a los ministerios sectoriales y, como veremos, a la propia Legislatura, una participación en condiciones de mayor igualdad.

Más discutible sería que el instrumento conceda un poder de veto que se impone sobre la decisión política. Pero, al menos al interior del Poder Ejecutivo, ello es improbable pues quien dirige la DIPRES depende de una autoridad que tiene mecanismos políticos para hacer cumplir su decisión. En gran medida, es así como opera el poder al interior del Ejecutivo en lo que respecta a la elaboración de proyectos de ley: hay espacios para un predominio de la técnica (divisiones jurídicas, oficinas de estudio y otros similares) que dependen de autoridades políticas que toman finalmente las decisiones.

En definitiva, el IF consolida un espacio de influencia de la DIPRES en la etapa prelegislativa. Ello no es objeto de crítica en la medida que el instrumento sirve para decidir con la mejor información disponible, entre la que se cuenta los costos fiscales de la medida. Sin embargo, la opacidad del proceso de costeo intensifica la desigualdad en favor de la DIPRES. Esto, como veremos, debe ser corregido.

4.2 Intracongreso. El rol de la Comisión de Hacienda

Un segundo efecto del IF se despliega en la distribución del poder al interior del Congreso Nacional. Como vimos, los proyectos de ley que tienen implicancias presupuestarias —de lo que es prueba la existencia de un IF— requieren ser informados por la Comisión de Hacienda y por la comisión técnica respectiva.

Aun antes de la existencia del IF las comisiones de hacienda de ambas cámaras tenían enorme influencia. Agor, en su obra fundamental sobre el Senado chileno, constataba a fines de los sesenta que “hay entre los senadores un consenso impresionante en el sentido de que la Comisión principal es la de Hacienda”⁵¹. Tapia Valdés, a su turno, se manifestaba sorprendido por la intensidad del trabajo de ciertas comisiones, especialmente la de Hacienda de ambas cámaras⁵². Y hoy, diversas fuentes corroboran esa relevancia⁵³.

Esta influencia aparece acotada, al menos en lo formal, a revisar los antecedentes del IF y pronunciarse sobre las normas del proyecto de ley que tienen incidencia presupuestaria. Sin embargo, no es extraño que la propia Comisión de Hacienda extienda su competencia a otras materias anexas que solo tienen incidencia indirecta en materias presupuestarias y financieras. De esta forma, y con el acuerdo de sus integrantes, pueden entrar a conocer y votar otros artículos distintos de los indicados por la comisión principal.

⁵⁰ Así para España GARCÍA (2006), pp. 170-174; Reino Unido LEE y LARKIN (2018), pp. 323-333; y Estados Unidos OLESZEK et al. (2016), pp. 66-68.

⁵¹ AGOR (1973), p. 69.

⁵² TAPIA (1960), p. 30.

⁵³ LONDREGAN (2000), p. 119; TORO y HURTADO (2016), p. 204.

Cuando ello ocurre, y en especial cuando altera el contenido de esas disposiciones, suelen levantarse tensiones por la eventual invasión que ha hecho la Comisión de Hacienda de asuntos que se consideran no son de su competencia. Esta práctica fue la que generó que el año 2014 la Cámara de Diputados modificara su reglamento para limitarla. A partir de ese año, las indicaciones que formule la Comisión de Hacienda que excedan el ámbito presupuestario o financiero del Estado se tendrán “por no formuladas”⁵⁴.

Sin embargo, en la medida que la acción de la Comisión de Hacienda se mantenga dentro de ciertos rangos razonables, no es de extrañar que siga revisando aspectos de proyectos de ley solo indirectamente vinculados con cuestiones presupuestarias. Esto, pues el trámite en la Comisión de Hacienda seguirá siendo un mecanismo de control sustantivo sobre los proyectos despachados por las comisiones técnicas que, en ciertas ocasiones, podrán imponerse sobre posiciones sectoriales. Ello toda vez que quien en definitiva resuelve las discrepancias entre ambas comisiones es la mayoría de la sala la que, no obstante la norma reglamentaria, puede considerar que la Comisión de Hacienda actuó dentro de sus competencias y, por lo mismo, aprobar las indicaciones que constan en el informe de tal Comisión⁵⁵.

En definitiva, el IF y el consecuente Informe de la Comisión de Hacienda entrega a esta última un espacio de influencia flexible en la distribución de fuerzas al interior del Congreso Nacional.

4.3 Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo

Un tercer ámbito en el que el IF despliega sus efectos es en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y la legislatura. Como anotamos, la información que contiene el IF no puede ser ponderada adecuadamente por el Congreso Nacional y reduce entonces la posibilidad de mejorar el proceso de deliberación. La incapacidad del Congreso tiene una doble vertiente.

La primera es la carencia de soporte y asesoría técnica que permita contrastar datos y levantar los propios o, dicho de otra forma, la inexistencia de una oficina legislativa con capacidad para acceder y procesar información presupuestaria. La existencia de estas unidades no puede soslayarse. Es, ante todo, un criterio tradicional para medir las verdaderas capacidades de las legislaturas en la tramitación de los presupuestos⁵⁶. Y es que no hay posibilidad real de contrapeso ni escrutinio eficaz si la legislatura no tiene capacidad de comprender, validar y contrastar las cifras que se presentan en el debate. En Chile, tanto la academia como los actores políticos han adquirido consciencia de esta debilidad y paulatinamente se ha intentado superarla. Primero, en 2003 con la creación de la Comisión Especial de Presupuestos⁵⁷. Más recientemente, con la creación de Oficina de Presupuestos del Congreso que está en pleno proceso de implementación. Pero aún resta por ver si la unidad presupuestaria tendrá suficiente densidad para contrarrestar la información que emana de DIPRES.

Otra figura institucional que también se utiliza en el mundo son las autoridades fiscales independientes. Estas tienen como principal rol el análisis de la sustentabilidad fiscal en el largo plazo. Sin embargo, si se analizan los países de la OCDE, en la mitad de ellos las autoridades fiscales independientes juegan también un rol en el costeo de los proyectos de ley. En Estados Unidos, por ejemplo, la CBO elabora informes de costo fiscal respecto de todos los proyectos

⁵⁴ Artículo 226 del Reglamento de la Cámara de Diputados, de 2014. En igual sentido, el artículo 222 del mismo Reglamento. Como consigna el informe, al discutirse esta norma “varios diputados manifestaron su opinión en el sentido de que es común que la Comisión de Hacienda se aboque a tratar normas que la respectiva comisión técnica no ha sometido a su conocimiento y, lo que es peor, que a veces nada tienen que ver con aspectos financieros o presupuestarios, por lo que es conveniente establecer algún mecanismo que impida tal práctica”. COMISIÓN DE RÉGIMEN INTERNO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (2014), p. 125.

⁵⁵ Un ejemplo de la discrepancia entre los criterios de la Comisión de Hacienda y la comisión técnica se encuentra en la tramitación del proyecto de ley que modifica el Código Sanitario para regular los medicamentos genéricos y evitar la integración vertical de laboratorios y farmacias, Boletín 9914-11. Ver en especial COMISIÓN DE HACIENDA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (2019), pp. 28-29. Agradezco a Francisco Picón esta información.

⁵⁶ El índice más completo es el de KIM (2014). Este índice combina las potestades financieras de las legislaturas y la capacidad organizacional. Es en este último nivel que se incorpora como factor la capacidad de acceder y procesar información financiera.

⁵⁷ Ley N° 19.875, de 2003.

que son informados por las comisiones. En Canadá, en cambio, los proyectos cuyo costo se cuantifica son aquellos de los que razonablemente se espera que tengan un impacto sustantivo en las finanzas públicas. Y en el Reino Unido, la oficina respectiva solo escruta el informe elaborado por el Gobierno sin que deba hacer uno propio⁵⁸. En Chile, recientemente se creó el Consejo Fiscal Autónomo, el que, pese a haberse debatido al respecto, no tiene como función evaluar los informes financieros ni costear proyectos de ley⁵⁹.

La segunda razón que sustenta la incapacidad del Congreso para contrarrestar el contenido del IF es la falta de información. Aunque esta opacidad se ha ido despejando pues hoy la DIPRES pone a disposición más antecedentes, persiste una carencia que se extiende tanto a los supuestos del informe como a aquellos cálculos que simplemente omite. Respecto a lo primero, es decir, a la información que sustenta los datos del informe, es imprescindible mejorar los estándares de transparencia. Como anota una propuesta reciente, los Informes Financieros “debieran detallar todos los antecedentes y supuestos considerados, además de venir acompañados de las planillas con los datos de base utilizados, los parámetros y sus interacciones, a fin de que facilitar la realización de análisis de sensibilidad y ser de utilidad en la discusión de ajustes”⁶⁰. Respecto a lo segundo, esto es, a lo que el Informe simplemente no aborda, el Informe de la Comisión Corbo propuso incluir en los Informes Financieros los efectos fiscales brutos tanto del año en curso como de los siguientes y las proyecciones actuariales de largo plazo en proyectos en que ello sea relevante⁶¹.

En definitiva, el IF tiene efectos también en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo pues la información que entrega no es suficiente ni contribuye a una correcta deliberación en torno al proyecto de ley. Por eso es que, como ya se ha planteado antes, es necesario fortalecer las capacidades legislativas para escrutar este tipo de información y mejorar la transparencia con que se entrega el IF.

5. Conclusiones

Esta investigación ha examinado los efectos de los informes financieros que elabora la Dirección de Presupuestos y que se acompañan a determinados proyectos de ley que envía el Presidente de la República al Congreso Nacional.

Ante todo, se ha examinado la regla constitucional contenida en el inciso cuarto del artículo 67 que, como se vio, tiene directa relación con el IF. En virtud de tal disposición, incorporada en lo sustancial en 1925, no puede el Congreso aprobar nuevos gastos sin indicar la fuente de los recursos. Como se anotó, la jurisprudencia ha tendido a preferir una visión formalista del mandato constitucional en la que basta para entender cumplida la regla que el IF cuantifique los costos fiscales y el proyecto respectivo indique la fuente de los recursos por medio de fórmulas sacramentales. En esta investigación se ha criticado tal aproximación cuestionando que sea la forma razonable de dar cumplimiento al mandato constitucional y promoviendo entonces un nuevo estándar más exigente respecto del financiamiento de gasto futuro.

Posteriormente, el documento ha analizado la escasa regulación legal y reglamentaria del IF y los efectos que este instrumento despliega en la elaboración y en la discusión de los proyectos de ley. En la primera, esto es la etapa prelegislativa, la exigencia de un IF permite que los funcionarios de la DIPRES integren los equipos interministeriales que elaboran el anteproyecto participando en la definición de los asuntos fiscales y también en los sustantivos.

⁵⁸ VON TRAPP et al. (2016), p. 18.

⁵⁹ Ver Historia de la ley N° 21.148, en especial intervención de los senadores Coloma, Letelier, Lagos y Montes en el segundo informe de la Comisión de Hacienda del Senado.

⁶⁰ CEP et al. (2018), p. 26.

⁶¹ COMITÉ ASESOR PARA EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA FISCAL DE BALANCE ESTRUCTURAL DE SEGUNDA GENERACIÓN PARA CHILE (2010), p. 102. Propuesta para Perfeccionar la Regla Fiscal. Informe Final. También conocida como “Comisión Corbo”, pues fue precedida por Vittorio Corbo e integrada por Ricardo Caballero, Mario Marcel, Francisco Rosende, Klaus Schmidt-Hebbel, Rodrigo Vergara y Joaquín Vial. Una propuesta similar en GRANADOS et al. (2009), p. 572.

En la segunda etapa, esto es la que se desarrolla en el Congreso Nacional, el IF fortalece la posición de la Comisión de Hacienda en relación a las otras comisiones aun cuando la deliberación de estas materias en ella sea más bien pobre. Esto último, debido a la opacidad del contenido del Informe y a la débil capacidad institucional de la Legislatura para contrarrestar la información que este contiene.

Finalmente, la investigación concluye con una mirada crítica desde la perspectiva del balance de poderes. El IF exagera un desbalance intragobierno entre los diversos ministerios, la DIPRES y el Ministerio de Hacienda. Si bien este desbalance no es nuevo y es común en otras latitudes, la herramienta que se analiza ha contribuido a consolidarlo siendo necesario considerar algunas de las fórmulas planteadas para, al menos, matizarlo. Igualmente, y aunque no puede alegarse causalidad, el IF empodera a la Comisión de Hacienda y no facilita la deliberación pues su opacidad persiste durante el trámite legislativo. Además, y ahora desde las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, el IF en su dinámica actual tampoco contribuye a un mayor equilibrio que permita un escrutinio más acabado por parte de los legisladores.

En definitiva, esta investigación ha profundizado en aspectos relevantes para el proceso de formación de la ley tanto en su etapa al interior del Gobierno como en el Congreso Nacional. Para ello ha examinado una herramienta a la que se ha dedicado poca atención pero que tiene evidente influencia en la distribución del poder. Y lo ha hecho primero desde la perspectiva constitucional, luego desde la positiva y también cuantificando su impacto. Todo esto ha permitido extraer conclusiones y abrir espacios críticos que permitan seguir perfeccionando nuestros arreglos institucionales y nuestra deliberación política.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

AGOR, WESTON (1973): *El Senado Chileno* (Santiago, Editorial Universitaria).

ALLEN, RICHARD Y KRAUSE, PHILIPP (2013): "The Role, Responsibilities, Structure and Evolution of Central Finance Agencies", en: Allen, Richard (Ed.), *The International Handbook of Public Financial Management* (London, Palgrave - McMillan), pp. 98-117.

ANINAT, CRISTÓBAL; LONDREGAN, JOHN; NAVIA, PATRICIO Y VIAL, JOAQUÍN (2011): "Juego político cooperativo. Instituciones, procesos políticos, y características de las políticas públicas en Chile", en: Banco Interamericano de Desarrollo, *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* (Washington, Mayol Ediciones) pp. 161-206.

BERNASCHINA, MARIO (1954): *Repertorio de Legislación y Jurisprudencia chilenas* (Santiago, Editorial Jurídica), Constitución y leyes políticas.

BLONDAL, JON R. Y CURRISTINE, TERESA (2004): "Budgeting in Chile", en: *OECD Journal on Budgeting* (Vol. 4, N° 2), pp. 1-41.

BRONFMAN, ALAN (1998): "El Mensaje y el Fundamento de la Moción. Capítulo V", en: Oelckers, Osvaldo, *La Técnica Legislativa ante la Elaboración de la Ley* (Valparaíso, Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, Universidad Católica de Valparaíso), pp. 105-142.

_____ (2016): "Presidencialismo y el poder presidencial en el proceso legislativo chileno", en: *Revista chilena de Derecho* (Vol. 43 N° 2), pp. 369-400.

BRONFMAN, ALAN; ALDUNATE, EDUARDO Y CORDERO, EDUARDO (2013): *Derecho Parlamentario Chileno. Funciones y Atribuciones del Congreso Nacional* (Santiago, Legal Publishing).

CÁMARA DE DIPUTADOS (1970): *Informes de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia recaídos en consultas formuladas a ella desde el año 1926 hasta el año 1969* (Santiago, Instituto Geográfico Militar).

CEA EGAÑA, JOSÉ LUIS (2013): *Derecho Constitucional chileno* (Santiago, Ediciones UC), tomo III.

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS; CHILE 21; ESPACIO PÚBLICO Y LIBERTAD Y DESARROLLO (2018): "Transparencia, acceso a información pública y gestión de la información en el Estado". Disponible en: https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20190103/20190103130120/libro_transparencia_3ene2018.pdf. [visitado el 27 de mayo de 2020].

COMISIÓN DE HACIENDA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (2019): "Segundo Informe de la Comisión de Hacienda del Senado en el proyecto de ley que modifica el Código Sanitario para regular los medicamentos genéricos y evitar la integración vertical de laboratorios y farmacias. Boletín 9914-11". Disponible en: <https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?> [visitado el 27 de mayo de 2020].

COMISIÓN DE RÉGIMEN INTERNO, ADMINISTRACIÓN Y REGLAMENTO (2014): "Segundo Informe recaído en diversas mociones que modifican el reglamento de la Cámara de Diputados con el propósito de establecer adecuaciones a lo dispuesto en las leyes N° 20.050 y 20.447, y otras materias relacionadas con el funcionamiento de la corporación. Boletín 2687-16 y 3851-16". Disponible en: https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/proyectos_ley.aspx [visitado el 27 de mayo de 2020].

COMITÉ ASESOR PARA EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA FISCAL DE BALANCE ESTRUCTURAL DE SEGUNDA GENERACIÓN PARA CHILE (2010): "Propuesta para mejorar la Regla Fiscal". Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/598/articles-76544_doc_pdf.pdf [visitado el 27 de mayo de 2020].

CONSEJO DE MODERNIZACIÓN DE LA LABOR LEGISLATIVA (2015): *Informe Final* (Santiago).

COUYOUMDIJIAN, JUAN PABLO (2011): *Legislación Bancaria y Monetaria* (Santiago, Biblioteca Fundamentos de la Construcción de Chile).

DELLEDONNE, GIACOMO (2016): "A legalization of financial constitutions in the EU? Reflections on the German, Spanish, Italian and French experiences", en: Adams, Maurice; Fabbrini, Federico y Larouche, Pierre (Eds.), *The constitutionalization of European budgetary constraints* (Oregon, Hart Publishing), pp. 181-204.

FERNÁNDEZ, MIGUEL ÁNGEL (2013): "La iniciativa exclusiva del Presidente de la República en el Tribunal Constitucional", en: Asociación Chilena de Derecho Constitucional, Congreso Nacional. Libro Homenaje al Profesor Alejandro Silva Bascuñán (Santiago, Editorial Jurídica), pp. 119-130.

GALLARDO, CECILIA (2010) "Inside the Cabinet: The influence of Ministers in the Policymaking Process", en: Scartascini, Carlos (Ed.), *How Democracy Works Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin America Policymaking* (Harvard, Banco Interamericano de Desarrollo y Rockefeller Center for Latinamerican Studies), pp. 119-145.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, PIEDAD (2006): *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales* (Madrid, Centro de Estudios Políticos u Constitucionales).

GRANADOS, SERGIO; LARRAÍN, FERNANDO Y RODRÍGUEZ, JORGE (2009): "Planificación y presupuesto como herramientas de política pública", en: Consorcio para la Reforma del Estado, *Un Mejor Estado para Chile. Propuestas de Modernización y Reforma* (Santiago), pp. 561-587.

HERNÁNDEZ, JOSÉ A. Y MONCKEBERG, JUAN C. (2018): "(In)sinceridad regulatoria: (des)considerando los costos de hacer cumplir la regulación ambiental", en: *Estudios Públicos* (Vol. 152), pp. 47-89.

KIM, CHUNSOON (2014): "A study on compilation and improvement of indices for legislative budgetary institutions - with focus on comparative analysis of current institutions in 60 countries", en: *OECD Journal on Budgeting* (Vol 14, N° 3), pp. 1-31.

- LEE, COLIN Y LARKIN, PHIL (2018): *Financial control and scrutiny*, en: Horne, Alexander y Drewry, Gavin (Eds.), *Parliament and the Law* (Oregon, Hart), pp. 323-346.
- LONDREGAN, JOHN (2000): *Legislative Institutions and Ideology in Chile* (Cambridge University Press, United Kingdom).
- MINISTERIO DEL INTERIOR (1925): *Actas Oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria).
- NOGUEIRA, HUMBERTO (2012): *Derecho Constitucional chileno* (Santiago, Thomson Reuters), tomo II.
- OECD (2016): *Regulatory Policy in Chile: Government Capacity to Ensure High-Quality Regulation*, OECD Reviews of Regulatory Reform (París, OECD Publishing).
- OLESZEK, WALTER; OLESZEK, MARK; RYBICKI, ELIZABETH Y HENIFF, BILL (2016): *Congressional procedures and the policy process* (Washington DC, Sage Cqpress).
- PLISCOFF, CRISTIÁN (2018): “La estructura del Poder Ejecutivo en Chile: historia, presenta y reflexiones para el futuro”, en: Anitat, Isabel y Razmilic, Slaven (Eds.), *Un Estado para la Ciudadanía. Estudios para su modernización* (Santiago, Colección Centro de Estudios Públicos), pp. 153-210.
- PRECHT, JORGE (1990): “Interpretación del Artículo 64, inciso 4 de la Constitución”, en: *Revista de Derecho Universidad Austral de Valdivia* (Vol. 1, Nº 1), pp. 55-68.
- _____ (1998): “Facultades del Presidente del Senado y de Comisión en la declaración de admisibilidad de indicaciones”, en: *Revista de Derecho Universidad Austral de Valdivia* (Vol. 9, Nº 1), pp. 201-212.
- ROSALLES, FELIPE Y VIACAVAL, JOSÉ (2012): “Adiós Dulce Hogar: El Centro de Gobierno en Chile”, en: *Revista de Ciencia Política* (Vol. 50 Nº 2), pp. 109-139.
- RUIZ-TAGLE, PABLO (2012): “El presidencialismo chileno: evolución de sus atribuciones constitucionales y propuestas de reforma”, en: *Revista de Derecho Público* (Vol. 76), pp. 229-247.
- SENADO (1966): *Manual del Senado* (Santiago, Talleres Editorial Universitaria).
- SIAVELIS, PETER (2014): “De una coalición necesaria a una permanente” en: Sehnbruch, Kirsten y Siavelis, Peter (Eds.), *El Balance. Política y políticas públicas de la Concertación. 1990 - 2010* (Santiago, Catalonia), pp. 31-53.
- SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO (1963): *Tratado de Derecho Constitucional* (Santiago, Editorial Jurídica), tomo III.
- SOTO, SEBASTIÁN (2015): *Congreso Nacional y proceso legislativo: teoría y práctica* (Santiago, Thomson Reuters).
- _____ (2018): “Fortaleciendo las capacidades de los congresistas en la deliberación de políticas públicas”, en: Anitat, Isabel y Razmilic, Slaven (Eds.), *Un Estado para la Ciudadanía. Estudios para su modernización* (Santiago, Colección Centro de Estudios Públicos), pp. 265-318.
- TAPIA VALDÉS, JORGE (1960): *La Técnica Legislativa* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile).
- TORO-MAUREIRA, SERGIO (2017): “El Congreso en Chile: una evaluación del funcionamiento legislativo”, en: Obando, Iván (Coord.), *Estudios constitucionales y parlamentarios. En homenaje al Profesor Jorge Tapia Valdés* (Santiago, Ril Editores), pp. 207-230.

TORO-MAUREIRA, SERGIO Y HURTADO, NICOLÁS (2016): "The executive on the battlefield: government amendments and cartel theory in the Chilean Congress", en: *The Journal of Legislative Studies* (Vol. 22, Nº 2), pp. 196-215.

VALENZUELA, ARTURO Y WILDE, ALEXANDER (1979): "Presidential Politics and the Decline of the Chilean Congress", en: Smith, Joel y Musolf, Lloyd (Eds.), *Legislatures in Development: Dynamics of Change in New and Old States* (Durham, North Carolina, Duke University Press), pp. 189-215.

VAN MALLEGHEM (2016): "(Un)balanced Budget rules in Europe and America", en: Adams, Maurice; Fabbrini, Federico y Larouche, Pierre (Eds.), *The constitutionalization of European budgetary constraints* (Oregon, Hart Publishing), pp. 151-180.

VERGARA, ALEJANDRO (1991): "Formación de la ley y técnica legislativa", en: *Revista Chilena de Derecho* (Vol. 18, Nº 2), pp. 213-259.

VON GERSDORFF, HERMANN (2018): "El proceso presupuestario en Chile: opciones de reforma", en: Anitát, Isabel y Razmilic, Slaven (Eds.), *Un Estado para la Ciudadanía. Estudios para su Modernización* (Santiago, Colección Centro de Estudios Públicos), pp. 533-574.

VON TRAPP, LISA; LIENERT, IAN Y WEHNER, JOAQUIM (2016): "Principles for independent fiscal institutions and case studies", en: *OECD Journal on Budgeting* (Vol. 15, Nº 2), pp. 1-265.

JURISPRUDENCIA CITADA

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA CON SENADO (1972): Tribunal Constitucional 26 octubre 1972 (requerimiento de inconstitucionalidad), en: <http://www.tribunalconstitucional.cl/expediente?rol=9-72>.

SENADO CON PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA (1973): Tribunal Constitucional 6 junio 1973 (requerimiento de inaplicabilidad), en: <http://www.tribunalconstitucional.cl/expediente?rol=16-73>.

CONGRESO NACIONAL (1991): Tribunal Constitucional 16 abril 1991 (control preventivo obligatorio), en: <https://www.tribunalconstitucional.cl/ver2.php?id=490>.

GRUPO DE DIPUTADOS (1996): Tribunal Constitucional 12 agosto 1996 (requerimiento parlamentario), en: <https://www.tribunalconstitucional.cl/ver2.php?id=375>.

SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA CON CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA (2012): Tribunal Constitucional 31 enero 2013 (inaplicabilidad), en: <https://www.tribunalconstitucional.cl/ver2.php?id=2684>.

GRUPO DE SENADORES (2015): Tribunal Constitucional, 30 marzo 2015 (requerimiento parlamentario), en: <http://www.tribunalconstitucional.cl/wp-content/uploads/SRol2777-15-CPT.html>.

NORMAS JURÍDICAS CITADAS

LEY Nº 18.918, sobre Congreso Nacional. Diario Oficial, 5 de febrero de 1990.

LEY Nº 18.993, crea el Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Diario Oficial, 21 de agosto 1990.

LEY Nº 19.875, que modifica el artículo 19 de la ley Nº 18.918 con el objeto de dar carácter de permanente a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos. Diario Oficial, 28 de mayo de 2003.

REGLAMENTO DEL SENADO. Diario Oficial, 8 de julio de 1998.

REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS. Diario Oficial, 1 de marzo de 1999.