

P.

puntos de referencia

CENTRO
DE ESTUDIOS
PÚBLICOS

EDICIÓN DIGITAL
Nº 667, JULIO 2023

POLÍTICA Y DERECHO

Antecedentes para la discusión constitucional sobre una Oficina Parlamentaria de Presupuestos

LUIS EUGENIO GARCÍA-HUIDOBRO, DANIELA LEITCH Y BENJAMÍN LANG



RESUMEN

- El anteproyecto constitucional de la Comisión Experta establece la creación de la Oficina Parlamentaria de Finanzas Públicas y de Impactos Regulatorios. Esta institución constituye lo que la literatura denomina Oficina Parlamentaria de Presupuestos, cuyo principal propósito es entregar asesoría técnica a los parlamentarios en las discusiones presupuestarias y financieras.
- Esta propuesta de la Comisión Experta responde a una demanda histórica de establecer una instancia técnica que apoye a los parlamentarios en estas discusiones. Durante las últimas dos décadas se han desarrollado diversos esfuerzos por establecer instituciones similares a la propuesta de los comisionados expertos, pero ninguno de estos intentos ha cumplido con las exigencias mínimas recomendadas por la literatura o experiencia comparada. Esta última conclusión se sustenta en el análisis que se realiza de las diversas instancias que se han desarrollado desde 2003 al amparo de la Comisión Mixta Especial de Presupuestos y de la llamada Secretaría de Presupuestos propuesta en el borrador de la Convención Constitucional (2022).
- Para contribuir al debate constitucional en la materia, este documento revisa la literatura especializada sobre el diseño de Oficinas Parlamentarias de Presupuestos y presenta la experiencia comparada de cuatro casos de estudio (Estados Unidos, México, Canadá y Corea del Sur). Estos antecedentes sugieren que el diseño de tales instituciones debe asegurar como mínimo su carácter técnico e independiente, permitir que tales instituciones puedan acceder a toda la información necesaria para el cumplimiento de las tareas que le han sido encomendadas (normalmente en manos del Ejecutivo) y establecer mecanismos para transparentar su metodología y supuestos de trabajo.
- La creación de la Oficina Parlamentaria de Finanzas Públicas y de Impactos Regulatorios que propone el anteproyecto constitucional supondría un avance importante respecto de la institucionalidad existente, representada por la Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria del Senado. Esta última, si bien satisface estándares técnicos, no puede ser considerada como independiente ni se le reconoce la posibilidad de acceder independientemente a toda la información que requiera para el cumplimiento de sus funciones.
- La propuesta de la Comisión Experta evidencia vacíos que podrían ser abordados por el Consejo Constitucional. Para asegurar su independencia, se sugiere establecer a nivel constitucional una estructura básica de gobernanza, sea esta de carácter unipersonal o colegiada. También debería incorporarse un mandato constitucional al legislador sobre mínimos que deberán ser considerados en su estatuto orgánico, como las causales de remoción de sus principales autoridades o los términos de sus mandatos.
- Para cautelar el carácter técnico de la nueva institucionalidad se recomienda establecer mecanismos —sea directamente a nivel constitucional o con un mandato al legislador en el que se establezcan los lineamientos básicos— que contribuyan a asegurar competencias mínimas de sus integrantes. Con tal propósito, se sugiere adoptar un modelo de concursos públicos similar al utilizado para ciertos comités del Consejo Fiscal Autónomo.
- Finalmente, se recomienda explicitar mecanismos que aseguren el acceso de toda la información que requiera esta Oficina para el cumplimiento de sus tareas y también para que transparente los aspectos metodológicos básicos de su trabajo.

Palabras clave: Oficinas Parlamentarias de Presupuestos, Congreso Nacional, Proceso Constitucional, Comisión Experta.

LUIS EUGENIO GARCÍA-HUIDOBRO, Investigador del Centro de Estudios Públicos y Profesor de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica. Email: egarciahuidobro@cepchile.cl

DANIELA LEITCH, Magíster en Economía de la Universidad de Nueva York. Email: daniela.leitch.b@gmail.com

BENJAMÍN LANG, Investigador Asistente Centro de Estudios Públicos. Email: blang@cepchile.cl

Los autores agradecen a Gabriel Ugarte y Trinidad Pacareu por sus comentarios a una versión preliminar de este documento.

1.

INTRODUCCIÓN

En el marco del proceso constitucional actualmente en curso, la Comisión Experta incluyó en su anteproyecto una propuesta que busca crear un órgano dentro del Congreso Nacional que brinde apoyo técnico a los legisladores en materia presupuestaria, financiera y regulatoria, institución que el mismo anteproyecto denomina *Oficina Parlamentaria de Finanzas Públicas y de Impactos Regulatorios*.¹ Desde una perspectiva de diseño institucional, la literatura suele denominar a este tipo de instituciones *Oficinas Parlamentarias de Presupuestos* (en lo sucesivo, ‘OPPs’). La creación de este tipo de instituciones en otros países ha procurado entregar a las legislaturas un apoyo técnico con motivo de las discusiones parlamentarias en materia presupuestaria y financiera. Con ella se busca también entregar a los parlamentarios un mayor poder de control y fiscalización sobre las actuaciones del Ejecutivo en estas materias.

En este sentido, la propuesta de la Comisión Experta responde a una demanda histórica de dotar al Congreso Nacional de herramientas técnicas que le permitan a los parlamentarios abordar las discusiones legislativas de mejor manera y poder constituirse así en una contraparte del Ejecutivo en todas las negociaciones que involucren una dimensión presupuestaria y financiera. Por lo demás, se trata de una pretensión que ha recibido un amplio respaldo académico en los últimos años debido a los beneficios que podría producir en la discusión legislativa.²

En la actualidad, el Ejecutivo cuenta con una extensa red de asesores técnicos e instituciones para la elaboración de sus propuestas legislativas, lo que sumado a una otras muchas prerrogativas dentro del proceso legislativo, le entregan un protagonismo difícil de contrarrestar por parte de los parlamentarios (Valdés y Soto 2009). En este sentido, el Presidente de la República cuenta con una amplia iniciativa legislativa en diversas materias que involucran las finanzas públicas (artículo 65, Constitución) y tiene la iniciativa exclusiva respecto de la ley anual de presupuestos, respecto de la cual los parlamentarios solo pueden reducir los gastos propuestos en ella (artículo 67, Constitución). A ello se suma el poder de veto presidencial de los proyectos de ley despachados por el Congreso (artículo 73, Constitución) y su capacidad de influir en la agenda legislativa a través de la presentación de urgencias (artículo 74, Constitución).

¹ Véase artículo 67, anteproyecto Comisión Experta.

² Solo a modo de ejemplo, en un ejercicio académico realizado recientemente por el Centro de Estudios Públicos, diversos académicos fueron invitados a discutir sobre sistema político y, en este contexto, “...*hay consenso* —entre los participantes— *sobre la conveniencia de crear una unidad especializada dentro de este último* (en referencia al Congreso) *que lo ayude a la hora de discernir sobre materias presupuestarias*”. (García-Huidobro y Sierra 2022, 311). En un ejercicio similar realizado entre economistas, se sugiere que “...*el Congreso debiese contar con la capacidad técnica para contrastar aquellas estimaciones* (de gastos e ingresos). *Por ello, sugerimos la creación de una oficina de carácter técnico que, aunque no es materia constitucional, tenga una mirada de mediano y largo plazo y que sea independiente de las mayorías circunstanciales que se puedan dar en el Congreso*”. (Claro y Repetto 2020, 60).

Para contrarrestar esta desigualdad en el proceso legislativo, existe en el Senado la *Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria* (en lo sucesivo, la ‘OPS’), que brinda asesoría técnica especializada en asuntos presupuestarios y fiscales a los parlamentarios, pero su trabajo se concentra exclusivamente en la tramitación de la ley anual de presupuestos. Por otro lado, las limitaciones y precariedad institucional de la OPS no permiten satisfacer las demandas del Congreso Nacional para el cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales, no permiten alcanzar un equilibrio real en el debate presupuestario entre ambos poderes ni tampoco cumplir con las recomendaciones mínimas para el diseño de este tipo de instituciones.

Buscando abordar esta carencia institucional, el anteproyecto de la Comisión Experta introduce a nivel constitucional la Oficina Parlamentaria de Finanzas Públicas y de Impactos Regulatorios como una forma de prestar asesoría técnica e independiente a ambas cámaras del Congreso Nacional, innovación que resulta especialmente trascendente considerando que dicho anteproyecto empodera aún más al Ejecutivo en el proceso legislativo al introducir la agenda legislativa prioritaria (artículo 90, anteproyecto), le entrega una mayor trascendencia a la discusión presupuestaria al permitir la modificación de leyes permanentes a través de esta (artículo 82.3, anteproyecto), mantiene casi sin modificaciones la iniciativa exclusiva presidencial de ley (artículo 80, anteproyecto) y debilita fuertemente el control preventivo de constitucionalidad de las leyes (artículo 169 letra a, anteproyecto)

Para contrarrestar esta desigualdad en el proceso legislativo, existe en el Senado la Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria.

Con el propósito de contribuir al debate constitucional en torno a la propuesta de la Comisión Experta en esta materia, este documento proporciona diversos antecedentes a considerar en esta discusión y realiza una serie de recomendaciones de diseño institucional para mejorar dicha propuesta. Es importante destacar que la Oficina Parlamentaria de Presupuestos (en lo sucesivo, ‘OPP’) de la Comisión Experta se limita a establecer un mandato institucional, pero nada dice respecto de los principios que le son aplicables, sus atribuciones y, todavía más importante aún, su modelo de gobernanza o estructura organizacional. A fin de suplir estos vacíos, se formulan una serie de recomendaciones sobre la base de la experiencia comparada y la literatura existente en la materia.

El presente documento se divide en seis partes. En la siguiente sección se presenta una caracterización de las OPP a partir de los principales rasgos que destaca la literatura sobre su diseño. En la tercera sección se proporciona un breve análisis comparativo de cuatro países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en lo sucesivo, ‘OCDE’) que cuentan con oficinas parlamentarias de presupuesto consolidadas: Estados Unidos, México, Canadá y Corea del Sur. En la cuarta sección se presentan los antecedentes a considerar que ofrece la experiencia chilena reciente, revisando primera-

mente la evolución institucional que han tenido instancias desarrolladas dentro del Congreso Nacional y a continuación evaluándose la propuesta de OPP que la Convención Constitucional efectuó en el pasado proceso constituyente. En la quinta sección se evaluará la propuesta contenida en el anteproyecto constitucional elaborado por la Comisión Experta y en la última sección se ofrecen una serie de recomendaciones de mejora que podría considerar el Consejo Constitucional.

2.

LAS INSTITUCIONES FISCALES INDEPENDIENTES Y LAS OFICINAS PARLAMENTARIAS DE PRESUPUESTO

Las Instituciones Fiscales Independientes o *Independent Fiscal Institutions* (en lo sucesivo, ‘IFI’) son órganos cuyo propósito es brindar asesoría técnica e independiente al Ejecutivo o Legislativo en materia presupuestaria y sobre los posibles impactos que puedan tener las iniciativas legislativas en las finanzas públicas (OCDE 2017; Hagemann 2011).

Las IFIs son entidades cuyo mandato institucional es proporcionar asesoría técnica e independiente al Ejecutivo o Legislativo sobre elementos críticos de política presupuestaria y del impacto que las distintas iniciativas legislativas o regulatorias puedan tener sobre las finanzas públicas (OCDE 2017). Esto permite contribuir a promover políticas fiscales robustas, un gasto público eficiente y fomentar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo. Entre sus principales funciones está apoyar el proceso de elaboración y discusión del presupuesto, asesorando al Ejecutivo o al Legislativo a través de un análisis técnico e independiente. También se ocupan de asesorar a autoridades a cargo de la evaluación económica de políticas públicas, de monitorear el proceso de ejecución presupuestario, de desarrollar investigaciones en temas macroeconómicos y de hacer más accesible la información relativa a las finanzas públicas.

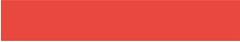
Aunque su nombre sugiere que se trata de instituciones de carácter autónomo, esta autonomía suele ser —a lo menos formalmente— relativa. Como mencionamos, las IFIs asesoran al Ejecutivo, al Legislativo o incluso a ambos en casos excepcionales. Adicionalmente, ellas suelen depender administrativa y financieramente de alguna de estas autoridades constitucionales.³ Dependiendo de la institución a la que estén adscritas o deban asesorar, las IFIs se pueden clasificar en Consejos Fiscales, que asesoran al Ejecutivo, y las Oficinas Parlamentarias de Presupuestos o *Parliamentary Budget Office*, que asesoran

³ A lo largo del documento haremos la mención de la dependencia administrativa y financiera de las OPPs. Con la primera nos referiremos a la adscripción de estas instituciones dentro de la arquitectura constitucional de un Poder del Estado, aún si ella está dotada de cierto grado de autonomía decisoria. Por dependencia financiera nos referiremos a que el presupuesto de la institución está comprendido dentro de la partida presupuestaria de otra institución.

al Legislativo.⁴ En este documento nos enfocamos en las segundas, por ser ellas las que han sido objeto de especial interés durante los dos procesos constituyentes.

El principal propósito de las OPP es contribuir en el posicionamiento del Legislativo como un actor relevante en las discusiones legislativas en materias presupuestaria y financiera, a fin de que éste se constituya en un contrapeso efectivo al Ejecutivo. Meller (1967) plantea que este tipo de instancias buscan vincular el rol político de representación que cumplen los parlamentarios con el conocimiento técnico, buscando así mejorar la efectividad legislativa en sociedades modernas y complejas, en las que suelen existir asimetrías de información que favorece al Ejecutivo.

Aún a pesar de su relevancia dentro las discusiones presupuestarias y financieras, Von Trapp (2018) enfatiza que dichas instituciones no deben tomar decisiones presupuestarias o de política pública. La contribución de las OPP radica antes bien en su capacidad para influir de forma independiente en los debates parlamentarios de naturaleza técnica. De ahí que estas instituciones comúnmente se abstengan —o incluso tengan prohibición— de formular recomendaciones de políticas públicas y su éxito radique en la confiabilidad de su análisis sobre las propuestas discutidas en sede parlamentaria.



El principal propósito de las OPP es contribuir en el posicionamiento del Legislativo como un actor relevante en las discusiones legislativas en materias presupuestaria y financiera.

Para Santiso y Varea (2013) la capacidad de incidir en los procesos presupuestarios de los parlamentarios no radica únicamente en el número de prerrogativas constitucionales o legales que ellos posean, sino especialmente en cómo ellos las ejercen de manera responsable y estratégica. Por eso existe una constante necesidad de fortalecer la capacidad técnica e institucional del Legislativo a fin de permitirle participar en discusiones presupuestarias como un actor creíble y con capacidad técnica para contrarrestar al Ejecutivo. Las OPP buscan mejorar la discusión y ejecución presupuestaria mediante un mayor entendimiento y acceso a la información, lo que permite una deliberación más profunda sobre las opciones adoptadas por el Ejecutivo. Al evaluar independientemente toda la información presupuestaria y financiera involucrada en los procesos legislativos, las OPP ofrecen una oportunidad única a los parlamentarios para abordar discusiones sumamente complejas y evaluar el impacto que las propuestas legislativas puedan tener en materia presupuestaria y en el desempeño de la economía.

⁴ Existen algunas excepciones en las que la OPP está dotada de autonomía constitucional y, por lo tanto, no depende de otro Poder del Estado. Tal es el caso de República Checa, Eslovaquia y Suecia.

La literatura suele destacar tres rasgos esenciales que deben estar presentes en estas instituciones. El primero está relacionado con estructuras de gobernanza y gestión interna que permitan asegurar el carácter técnico de su trabajo. Para alcanzar este objetivo y evitar influencias electorales o político-partidistas, es común que se privilegie la designación de perfiles académicos o tecnocráticos en instancias directivas y de personal bajo esquemas de concursos públicos. Según Von Trapp y Nicol (2018) y Anderson (2009), un esquema de gobernabilidad como el descrito contribuye a garantizar la independencia de estas instituciones y disminuye los riesgos de que éstas estén sujetas al ciclo electoral o a mayorías legislativas circunstanciales.

El segundo rasgo distintivo se refiere a la posibilidad de las OPP de acceder a información presupuestaria y financiera. La capacidad de estas instituciones para relacionarse —y constituirse como un contrapeso efectivo— con otros actores institucionales involucrados en el proceso presupuestario, se ve condicionada tanto por la cantidad como la calidad de la información a la que pueden acceder (Santiso y Varea 2013). Por eso resulta fundamental que dentro de sus atribuciones se permita un amplio poder para acceder a toda la información que resulte necesaria en sus análisis.

Para alcanzar este objetivo y evitar influencias electorales o político-partidistas, es común que se privilegie la designación de perfiles académicos o tecnocráticos en instancias directivas y de personal bajo esquemas de concursos públicos.

Finalmente, la literatura enfatiza la necesidad de evitar otorgar a las OPP atribuciones excesivas sobre el presupuesto, especialmente aquellas que permitan al Legislativo cambiar ingresos y aumentar gastos establecidos en proyectos de ley o durante la ejecución presupuestaria. En tanto representan distritos o circunscripciones y están sujetos al ciclo electoral, los legisladores suelen tener una visión más limitada o parcial de las decisiones presupuestarias, lo que los hace más susceptibles a consideraciones políticas de corto plazo. Todo ello ciertamente resultará en una falta de disciplina fiscal (Schick 2002; Posner y Park 2007). En este sentido, el aumento en las prerrogativas de las legislaturas debe ir de la mano con la reconciliación de los objetivos fiscales a corto, mediano y largo plazo (Schick 2002, Lienert 2010).

En resumen, la evidencia disponible sugiere que la creación de una OPP, sumado al compromiso del Ejecutivo de seguir una regla fiscal para la sostenibilidad a mediano y largo plazo, tiene efectos positivos para la economía (Fondo Monetario Internacional 2013). De manera similar, Hagemann (2011) sostiene que cualquier institución que promueva la transparencia en los procesos presupuestarios y la salud fiscal es positiva para la deliberación democrática de un país. Por su parte, Anderson (2009) identifica las siguientes ventajas asociadas a su creación:

- Transparentar la información presupuestaria disponible, muchas veces de difícil acceso.
- Simplificar la información presupuestaria (normalmente de carácter técnica), a partir del análisis de expertos cuyo trabajo es lograr que esta pueda ser comprendida por parlamentarios, la academia y el público en general.
- Mejorar la credibilidad de las instituciones asociadas a los procesos presupuestarios.
- Mejorar la discusión sobre el presupuesto y su ejecución a partir de su mejor entendimiento y de una mayor disponibilidad de información, permitiendo así una deliberación más profunda en torno a las opciones presupuestarias que adopta el Ejecutivo.
- Al tratarse de una institución técnica y de carácter independiente, las OPPs constituyen un importante punto de apoyo para que minorías políticas puedan abordar las discusiones presupuestarias y fiscales, en un pie de igualdad a aquellas fuerzas legislativas que sí disponen de recursos para proveerse de asesoría técnica.
- Proporcionar respuestas a requerimientos de parlamentarios en forma más expedita que si ella fuera formulada al Ejecutivo, al tener esta institución dedicación exclusiva al cumplimiento de tales tareas y al no verse envuelto en potenciales conflictos de interés, como ocurriría en caso de defenderse una determinada posición en las discusiones legislativas.

3.

ANÁLISIS COMPARADO: OFICINAS PARLAMENTARIAS DE PRESUPUESTOS EN PAÍSES OCDE

Dentro del universo de las IFIs, las OPPs son menos comunes en tanto solo 11 de los 37 países miembros de la OCDE cuentan con una (OCDE 2021).⁵ Sin embargo, estas han ido adquiriendo una mayor relevancia a medida que la creación de IFIs ha proliferado en los últimos veinte años. De hecho, 5 de las 11 OPPs actualmente existentes en países de la OCDE fueron creadas a partir del año 2010 (OCDE 2021).

De los once países de la OCDE que tienen instituciones de este tipo, cuatro OPPs ya tienen más de quince años de funcionamiento y han establecido una institucionalidad sólida: Estados Unidos, Canadá, Corea del Sur y México, tres de los cuales corresponden a regímenes presidenciales. En esta

⁵ Australia (2012), Austria (2012), Brasil (2016), Canadá (2006), Grecia (2010), Irlanda (2018), Italia (2014), Corea del Sur (2003), México (1999), Portugal (2006), US (1975).

tercera sección, se examinan y comparan las experiencias y prácticas relacionadas con las OPPs de estos 4 países, con el objetivo de identificar las mejores prácticas, lecciones aprendidas y posibles recomendaciones de diseño institucional que puedan aplicarse a la discusión que se está llevando a cabo en Chile. Posteriormente, en la Tabla N°1 se presenta una comparación entre la institucionalidad de estos países basada en las siguientes categorías:

- Facultades en el proceso presupuestario
- Principios rectores definidos por la institución
- Facultades en el análisis de propuestas de ley
- Facultad de proponer políticas públicas
- Dependencia administrativa
- Presupuesto independiente
- Entidad que nombra cargos directivos
- Artículo o norma que especifica que el Ejecutivo debe otorgar toda la información necesaria
- Mecanismos de transparencia

3.1. Estados Unidos

Creada en 1975 a partir de la *Congressional Budget and Impoundment Control Act* de 1974, la Oficina Presupuestaria del Congreso o *Congressional Budget Office* (en lo sucesivo, ‘CBO’) es una de las OPPs más antiguas del mundo y el principal referente a nivel comparado. Su función principal es asesorar al Congreso Federal y a sus comités de apropiaciones (*appropriation committees*), proporcionándoles información sobre asuntos presupuestarios y económicos para que puedan evaluar y fiscalizar tanto el proceso presupuestario como el estado de las finanzas públicas.

La CBO depende organizacionalmente del Congreso de Estados Unidos y sus competencias, obligaciones y ámbito de acción están especificados en la antedicha norma legal que la crea. Por otro lado, sus prioridades son establecidas principalmente por las comisiones de presupuestos, apropiaciones y finanzas de ambas cámaras (CBO 2021). El director de la organización es nombrado conjuntamente por el Presidente de la Cámara de Representantes y el Presidente Pro-Tempore del Senado a partir de una terna de candidatos presentada por los comités de presupuestos de ambas Cámaras. Se permite su reelección y puede ser removido mediante una resolución emitida por cualquiera de ellas. El director tiene la responsabilidad de designar al vicedirector y a los demás funcionarios de esta institución.

Las funciones de la CBO son múltiples. Entre las más relevantes se encuentran:

- Analizar el presupuesto entregado por el Presidente y las propuestas que en él se incluyen. Este análisis es realizado bajo sus propios supuestos, lo que le permite al Congreso tener una base de comparación uniforme.

- Proveer asesoría técnica a comités parlamentarios durante distintas etapas del proceso legislativo, ya sea antes o durante la discusión de una determinada propuesta. Esta asesoría involucra usualmente estimaciones preliminares de los cambios en el gasto fiscal que podría tener la propuesta analizada.
- Producir cada dos años un documento que proponga formas de reducir el déficit fiscal, discutiendo los pros y contras de cada propuesta.
- Elaborar en forma periódica proyecciones presupuestarias y económicas para un periodo de diez años, las que deben cubrir los principales indicadores macroeconómicos (producto interno bruto, inflación, desempleo y tasas de interés).
- Estimar los costos que pueden tener todos los proyectos de ley para un plazo de 5 y 10 años, ya sea por modificaciones de los ingresos o de los gastos fiscales.
- Elaborar reportes que analizan la situación de programas de política pública, el código tributario y desafíos presupuestarios y económicos, además de reportes anuales relacionados a temáticas específicas. En este punto cabe mencionar que la CBO no emite recomendaciones de política pública, solo las analiza.
- Proyectar la situación presupuestaria en un horizonte de 30 años, analizando los efectos de distintos escenarios macroeconómicos, demográficos y de salud sobre las finanzas públicas (el análisis se hace bajo los mismos supuestos que las proyecciones a 10 años).
- Testificar en las audiencias del Congreso con el objetivo de contestar dudas técnicas de los Miembros.
- Realizar investigación académica y elaborar documentos de trabajo (*working papers*) sobre los temas que le conciernen y publicar las bases de datos correspondientes.

Si se la compara con la gran mayoría de las OPPs, la CBO posee mayores atribuciones y más influencia dentro del proceso legislativo, especialmente en lo que se refiere al proceso de discusión y aprobación del presupuesto. Esto se debe a la estructura del proceso presupuestario en Estados Unidos, el cual otorga un papel importante al Congreso al permitirle elaborar dos documentos clave para la ejecución presupuestaria: la Resolución Presupuestaria (*Budget Resolution*) y las Apropriaciones (*Appropriations*).

La Resolución Presupuestaria es un documento que resulta de la combinación de los análisis presupuestarios del Senado y de la Cámara de Representantes y actúa como un marco de trabajo o guía acordada entre ambas cámaras legislativas. En ella se establecen parámetros que limitan o establecen un mínimo para variables macroeconómicas como la deuda, el gasto y los ingresos fiscales, los cuales se utilizan al evaluar el impacto fiscal de las leyes y el resto del proceso presupuestario. Estos parámetros son determinados en base a las estimaciones de la CBO.

Aunque la Resolución Presupuestaria no es vinculante (no es un proyecto de ley propiamente tal sino más bien un acuerdo), igualmente desempeña un papel importante en la ejecución presupuestaria,

ya que proporciona el marco mediante el cual el Congreso evalúa el impacto de la mayoría de los proyectos de ley. Desde esta perspectiva, la CBO puede influir de manera significativa en el proceso presupuestario.

Las Apropriaciones son proyectos de ley que surgen de 13 subcomités temáticos existentes en cada una de las cámaras, los cuales se encargan de definir el financiamiento para las diferentes funciones del gobierno federal, como los ministerios de Defensa, Energía o Interior, así como para las agencias dependientes de cada uno de ellos. El papel clave de la CBO en esta etapa del proceso presupuestario es revisar las diversas propuestas de Apropriaciones y elaborar proyecciones presupuestarias y de gasto fiscal basadas en las propuestas contenidas en ellas. Luego, la Cámara y el Senado unen las propuestas de cada subcomité y se votan versiones finales para cada una, las cuales deben ser enviadas al Presidente para su aprobación o veto.⁶

Como se desprende de lo anterior, la CBO tiene una influencia significativa en el proceso presupuestario de los Estados Unidos (Debrun, Hauner y Kumar 2009). Esto se debe en parte importante a la positiva reputación que ha adquirido como una institución imparcial y de alta credibilidad, construida a partir de su propio trabajo y de decisiones administrativas que le otorgan autonomía política en sus operaciones, a pesar de que ello no esté explícitamente establecido a nivel legal (Hemming y Joyce 2013; Debrun, Hauner y Kumar 2009).

Las Apropriaciones son proyectos de ley que surgen de 13 subcomités temáticos existentes en cada una de las cámaras, los cuales se encargan de definir el financiamiento para las diferentes funciones del gobierno federal.

En términos concretos, la autonomía operacional de la CBO se manifiesta de diversas formas. En primer lugar, ella no debe reportar directamente a ningún comité específico del Congreso. En segundo lugar, la norma estatutaria que regula el funcionamiento de la CBO establece que los miembros que trabajen en la institución serán designados en sus cargos independientemente de su afiliación política y exclusivamente en base a sus características profesionales. Esta regla es explícita para el nombramiento del director de la CBO, pero también se considera implícita en la designación de otros cargos (Hemming y Joyce 2013), lo que se concreta a través de la realización de concursos públicos para ocupar posiciones de menor jerarquía (CBO 2023).

⁶ Con todo, se deben tener aprobadas y firmadas por el Presidente las 13 propuestas antes del 30 de septiembre (último día del año fiscal), o emitir un presupuesto temporal con los niveles de financiamiento del año fiscal anterior, de lo contrario, ocurre un ‘apagón’ (*shutdown*) del gobierno federal.

3.2. México

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (en lo sucesivo, ‘CEFP’) fue creado por Congreso Federal en 1998 y formalizado en la Ley Orgánica del Congreso en 1999 (artículo 49, numeral 3). Esto convierte a México en uno de los primeros países latinoamericanos en establecer una IFI y uno de los dos países de la región —junto con Brasil— en introducir una OPP en su trabajo legislativo. El principal objetivo del CEFP es brindar apoyo al Congreso a través del análisis, seguimiento y evaluación técnica de las políticas gubernamentales y su impacto fiscal.

Es importante destacar que, a diferencia de otras OPPs, la misión del CEFP incluye a los órganos de Ejecutivo como posibles beneficiarios de su trabajo, lo cual es inusual. Sin embargo, esto no le quita su condición de OPP debido a sus características administrativas.

En cuanto a su estructura organizativa, el CEFP depende de la Cámara de Diputados y se encuentra ubicado jerárquicamente dentro de su Secretaría General. El director del CEFP es designado por la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados a través de un concurso público y posteriormente es ratificado por el pleno de dicha cámara. Además, su presupuesto forma parte del presupuesto administrativo del Congreso. Según Von Trapp (2018), el CEFP opera de manera totalmente independiente al Ejecutivo y su relación con este se basa principalmente en la cooperación y el establecimiento de acuerdos con los diversos actores institucionales que se encuentran bajo su dependencia. En este sentido, el Ejecutivo está obligado a proporcionar toda la información necesaria que le sea requerida por el CEFP.

El objetivo del CEFP se traduce en un mandato institucional que le permite realizar diversos análisis sobre los informes elaborados por el Ejecutivo acerca de la situación de las finanzas públicas y la ejecución del plan nacional de desarrollo, así como brindar apoyo técnico en el proceso de discusión presupuestaria a partir de 2006.

En cuanto a su estructura organizativa, el CEFP depende de la Cámara de Diputados y se encuentra ubicado jerárquicamente dentro de su Secretaría General.

Además, el CEFP brinda asesoría a ambas cámaras del Congreso en la evaluación de otras iniciativas fiscales presentadas por el Ejecutivo y publica todas las fuentes de datos utilizadas en sus análisis. También se encarga de realizar proyecciones sobre el estado de la economía, proporcionar datos económicos y financieros requeridos por los legisladores para evaluar los distintos proyectos de ley y elaborar informes periódicos sobre el estado de las finanzas públicas. Aunque no está explícito en la normativa que regula su funcionamiento, el CEFP no emite recomendaciones de política pública (Von Trapp 2018).

En cuanto al proceso presupuestario, es importante destacar que en México el proyecto anual de presupuesto se divide en dos proyectos de ley separados: la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

La Ley de Ingresos es aquella que indica las fuentes de ingresos fiscales para el año entrante y debe ser aprobada tanto por la Cámara de Senadores como por la Cámara de Diputados. Por su parte, el Presupuesto de Egresos delinea las políticas de gasto fiscal, así como las estimaciones de gastos no sólo del año entrante, sino que también de los siguientes cinco ejercicios fiscales. Esta parte del proyecto de presupuestos solo requiere ser aprobada por la Cámara de Diputados.

En este contexto, el rol del CEFP en el proceso presupuestario es brindar apoyo técnico a la Cámara de Diputados en la elaboración y aprobación de ambos proyectos de ley. Una vez aprobado el Presupuesto de Egresos, el CEFP tiene la facultad de solicitar a los ejecutores del gasto información sobre sus respectivos presupuestos, así como solicitar a la Secretaría de Hacienda del Ejecutivo antecedentes sobre la evolución de la recaudación, endeudamiento y gasto público.

3.3. Canadá

La Oficina Parlamentaria de Presupuestos o *Parliamentary Budget Office* (en lo sucesivo, ‘PBO’) fue creada en diciembre de 2006 como parte de la Federal Accountability Act de ese mismo año, que modificó la *Parliament of Canada Act*. Según su sección 79.01, la PBO y su director (Oficial de Presupuestos del Parlamento) fueron establecidos con el propósito de brindar apoyo al Parlamento en discusiones sobre asuntos macroeconómicos y fiscales, con el objetivo de mejorar el nivel del debate parlamentario en estas áreas y promover una mayor transparencia y rendición de cuentas presupuestaria.

Desde el punto de vista organizativo, la PBO depende del Legislativo y está encabezada por el Oficial de Presupuestos del Parlamento o *Parliamentary Budget Officer*. El Oficial es designado por un período de siete años, pudiendo ser renovado por otros siete años más y su nombramiento es realizado por el Gobernador General (*Governor in Council*)⁷ que forma parte del Ejecutivo, en conjunto con el Parlamento. Además, puede ser removido antes de los siete años en caso de una petición conjunta del Parlamento al Ejecutivo.

Este último punto es muy relevante en tanto ha generado cuestionamientos sobre la autonomía de la PBO respecto del Ejecutivo. Esta peculiaridad —poco común en las OPPs— condiciona el trabajo de la PBO y la deja vulnerable a presiones políticas (Page y Yalkin 2013). Por ejemplo, durante el año fiscal 2008-2009, el presupuesto de la PBO sufrió amenazas de ser reducido por parte del Ejecutivo después de la publicación de informes sobre el costo para el país de participar en un conflicto bélico en Afganistán (Page y Yalkin 2013). Sin embargo, estas reducciones finalmente no se concretaron gracias a las gestiones de la Biblioteca del Parlamento.

⁷ Representante del rey en el país que actúa por recomendación del gabinete de ministros.

En relación a la autonomía de la PBO, Chohan y Jacobs (2016) argumentan que con anterioridad a la reforma de 2017 ésta no era verdaderamente autónoma. Estos autores presentan cuatro razones para respaldar esta afirmación:

- Con anterioridad a la reforma, la PBO era un departamento dentro de la Biblioteca del Parlamento y tanto su presupuesto como sus operaciones dependían de ésta;
- El director de la PBO podía ser removido por el Ejecutivo discrecionalmente;
- La dependencia jerárquica de la PBO no era del todo clara, por lo que no existía claridad a quién ella debía reportar; y,
- La PBO no tenía acceso a toda la información presupuestaria y de otra índole que era necesaria para la realización de su trabajo.

En 2017 se promulgó la *Budget Implementation Act*, que introdujo cambios en la mayoría de los aspectos mencionados anteriormente y que se tradujo en una mayor autonomía y resiliencia a la PBO frente a las fluctuaciones políticas. Esta reforma también le concedió a la PBO un segundo mandato, consistente en la facultad de asesorar a partidos políticos o parlamentarios durante el período de campaña electoral que sigue a la disolución del Parlamento o hasta cuatro meses antes de una elección. En estos casos, la PBO puede proporcionar estimaciones sobre las promesas de campaña de los partidos o parlamentarios que lo soliciten.⁸

En 2017 se promulgó la *Budget Implementation Act*, que introdujo cambios en la mayoría de los aspectos mencionados anteriormente y que se tradujo en una mayor autonomía y resiliencia a la PBO frente a las fluctuaciones políticas.

Con independencia de esta reforma, debe aclararse que la inusual influencia del Ejecutivo sobre la PBO no necesariamente se explica como una particularidad del modelo canadiense. Por el contrario, esto puede entenderse como una consecuencia del sistema parlamentario de dicho país, en el que los frenos y contrapesos no operan de la misma forma entre Ejecutivo y Legislativo que en un sistema presidencial. Sin embargo, esta particularidad no tendría mayores implicancias en el rol institucional de la PBO, toda vez que en los sistemas parlamentarios el Ejecutivo también tiene un rol preponderante en asuntos presupuestarios, ante lo cual la existencia de una OPP resulta una alternativa conveniente,

⁸ Cabe destacar que en 2021 el Consejo Fiscal Autónomo de Chile tuvo una jornada en la cual los dos candidatos presidenciales en competencia durante la segunda vuelta le presentaron sus programas en materia fiscal.

especialmente para apoyar la labor de los parlamentarios de oposición. En relación a esto, Chohan y Jacobs (2016) sugieren que las OPPs pueden ser muy positivas para sistemas parlamentarios estructurados bajo el modelo Westminster, en los que el Primer Ministro ha ido adquiriendo un gran poder como consecuencia de la “presidencialización” de dichos sistemas parlamentarios (*presidentializing parliamentary systems*).⁹

En cuanto a las funciones específicas de la PBO, su estudio se puede dividir según si el Parlamento está sesionando o se encuentra disuelto. En el primer caso, la PBO se encarga de producir análisis sobre los documentos federales presentados por el Ejecutivo, como el proyecto anual de presupuestos o los informes de sostenibilidad fiscal. Además, puede analizar e investigar los costos económicos y fiscales de las políticas o proyectos de ley sobre los cuales el Legislativo tiene jurisdicción cuando así lo soliciten los parlamentarios (comités parlamentarios o miembros individuales).

En relación a esto último, algunos comités parlamentarios pueden solicitar análisis de las finanzas federales, la economía o las estimaciones correspondientes. Cabe además mencionar que el estatuto de la PBO no le prohíbe específicamente realizar recomendaciones de política pública, aunque la PBO declara en su sitio institucional que no emite recomendaciones de esta índole.¹⁰

En el caso de que el Parlamento canadiense se encuentra disuelto con motivo de elecciones generales, el mandato de la PBO se centra en estimar los costos financieros de las propuestas de campaña que realizan los candidatos. Esto puede ser solicitado por un representante autorizado del partido que elaboró la propuesta o por su propio autor.¹¹

En cuanto a las funciones específicas de la PBO, su estudio se puede dividir según si el Parlamento está sesionando o se encuentra disuelto.

Respecto a su rol específico dentro del proceso presupuestario, el papel de la PBO es mucho más acotado que el de la CBO estadounidense. Su mandato se limita al análisis del proyecto anual de presupuestos presentado por el Ejecutivo y al monitoreo de su posterior ejecución. Esta diferencia se debe en gran medida a las atribuciones del Legislativo en ambos países, siendo Estados Unidos un caso más bien excepcional.

A diferencia de Estados Unidos, en Canadá el rol del Poder Legislativo en el proceso presupuestario se reduce a su discusión y aprobación, con facultades muy limitadas para sugerir cambios en las finanzas

⁹ A mayor abundamiento, véase Poguntke y Webb (2005); Elgie y Passarelli (2020). Para el caso canadiense, véase Courtney (1984).

¹⁰ Tal declaración es efectuada en su propio sitio web institucional <https://www.pbo-dpb.ca/en/about--a-propos>

¹¹ Esta facultad fue añadida en la reforma de 2017.

nacionales.¹² Por lo tanto, la PBO no tiene muchas oportunidades de influir en el presupuesto que finalmente se aprueba, no obstante ser igualmente considerada una institución influyente en la política fiscal canadiense.

3.4. Corea del Sur

Nacida en 2003 a partir de la modificación de la *National Assembly Act*,¹³ la Oficina Presupuestaria de la Asamblea Nacional o *National Assembly Budget Office* (en lo sucesivo, ‘NABO’) es una OPP creada con el objetivo de apoyar las actividades de los parlamentarios de la Asamblea Nacional y hacer más eficiente su trabajo, así como fiscalizar al Ejecutivo en el manejo de las finanzas públicas.

En términos organizacionales, la NABO depende directamente del Presidente de la Asamblea Nacional (legislatura unicameral) y su director es nombrado y puede ser removido por este último con el consentimiento del comité directivo de la Asamblea (*Steering Committee*). En el proceso de designación, el Presidente de la Asamblea Nacional recibe recomendaciones de un comité compuesto por siete miembros expertos en políticas públicas que no forman parte ni son funcionarios de la Asamblea Nacional (Von Trapp 2018).

El periodo de servicio del director de la NABO es indefinido, aunque es costumbre que este renuncie luego de dos años cuando cambia el Presidente de la Asamblea Nacional (Von Trapp 2018). En cuanto a su presupuesto, este está comprendido dentro del presupuesto de la Asamblea.

Al igual que su contraparte canadiense, la NABO es una OPP creada siguiendo el modelo estadounidense y se define como una institución técnica e independiente con cinco cometidos institucionales delimitados:

1. Realizar investigación y análisis de los proyectos de presupuestos, de los planes sobre la administración de fondos públicos y del manejo de las cuentas fiscales.
2. Realizar estimaciones de proyectos de ley que puedan afectar el presupuesto o las finanzas públicas.
3. Analizar y producir proyecciones sobre la operación de las finanzas públicas y tendencias macroeconómicas.
4. Analizar y evaluar los principales programas del gobierno junto con las demandas fiscales de mediano y largo plazo.
5. Realizar estudios y análisis en respuesta a solicitudes formuladas por los comités o miembros de la Asamblea Nacional.

¹² Esto es especialmente importante para realizar cambios en los impuestos, para lo cual se debe presentar una moción al comité de finanzas, lo cual solo puede hacer el Ejecutivo.

¹³ Ver nuevo artículo 22-2 de la *National Assembly Act*.

TABLA N° 1: Resumen de las principales características de las OPPs en los cuatro países analizados

Aspectos definicionales de las OPPs	Estados Unidos	México	Canadá	Corea del Sur
Principios o directrices rectoras de la institución ¹⁴	Imparcial e independiente (no partidista)	Imparcial y oportuno	Autónomo, independiente (no partidista), abierto, transparente y responsable	Imparcial e independiente (no partidista)
Atribuciones dentro del proceso presupuestario	Asesorar a las comisiones de presupuesto de ambas cámaras durante la tramitación de la ley anual de presupuestos	Asesorar a las comisiones de presupuesto de ambas cámaras durante la tramitación de la ley anual de presupuestos	Apoyar al Legislativo en el análisis del proyecto de ley anual de presupuestos	Asesorar al Legislativo en la tramitación de la ley anual de presupuestos y monitorear su ejecución
Atribuciones en el análisis de propuestas de ley	Estimaciones del costo fiscal e impacto presupuestario de los proyectos de ley	Estimaciones del costo fiscal y valoración impacto presupuestario de los proyectos de ley	Estimaciones del costo fiscal e impacto presupuestario de los proyectos de ley y análisis de las estimaciones del Ejecutivo	Estimaciones del costo fiscal e impacto presupuestario de los proyectos de ley y análisis de los principales programas del Ejecutivo y su impacto fiscal de mediano y largo plazo
Atribución de proponer políticas públicas	No específica en el cuerpo legal, pero la institución declara que no lo realiza	No específica en el cuerpo legal, pero la institución declara que no lo realiza	No específica en el cuerpo legal, pero la institución ha decidido no realizar recomendaciones	No específica en el cuerpo legal, pero la institución ha decidido no realizar recomendaciones
Sí puede proponer opciones para reducir los déficit fiscales	No específica en el cuerpo legal, pero la institución ha decidido no realizar recomendaciones	No específica en el cuerpo legal, pero la institución declara que no lo realiza	No específica en el cuerpo legal, pero la institución ha decidido no realizar recomendaciones	No específica en el cuerpo legal, pero la institución ha decidido no realizar recomendaciones
Dependencia administrativa	Poder Legislativo (ambas cámaras)	Secretaría General de la Cámara de Diputados	Poder Legislativo	Presidente de la Asamblea Nacional
Presupuesto independiente	No	No	No	No
Autoridad a cargo del nombramiento de cargos directivos	Presidente pro-tempore del Senado y Presidente de la Cámara de Representantes en conjunto	Cámara de Diputados	Gobernador General, previa propuesta del gabinete de ministros	Presidente de la Asamblea Nacional con consentimiento de su comité directivo
Existencia de mandato que ordena al Ejecutivo entregar información	No	Sí	Si	Si
Mecanismos de transparencia	Publicación de supuestos, revisión externa, análisis de sensibilidad	Publicación de todos los estudios y documentos generados	Publicación de supuestos	Publicación de todos los reportes periódicos, traducción al inglés de los reportes más importantes y existencia de consejeros externos

FUENTE: Elaboración propia.

¹⁴ Por *Principios o directrices rectoras de la institución* nos referimos tanto a aquellas directrices o lineamientos que aparecen explicitados en el cuerpo legal que rige la respectiva OPP como por aquellos que la propia institución dice utilizar para guiar su trabajo. En este sentido, no se realiza valoración sobre si ellos se cumplen o si son plenamente vinculante.

Es importante destacar que, al igual que en Canadá, la NABO no tiene una prohibición explícita de realizar recomendaciones de política pública, sin perjuicio que ella misma ha decidido abstenerse de emitir este tipo de recomendaciones en línea con los lineamientos que la literatura formula a partir de la experiencia comparada (Von Trapp 2018).

Al igual que la CBO estadounidense, la NABO desempeña un papel fundamental en la etapa de discusión y aprobación del presupuesto, brindando asesoramiento al Comité Especial de Presupuesto y Cuentas de la Asamblea Nacional. A través de este comité —en el cual la NABO concentra su asesoría— la Asamblea Nacional puede realizar modificaciones significativas al proyecto presentado por el Ejecutivo. En particular, la Asamblea posee la facultad irrestricta de introducir cambios en las partidas de ingresos del proyecto presentado por el Ejecutivo, sin necesitar el consentimiento del mismo. No obstante, sí lo requerirá si desea introducir modificaciones que aumenten las partidas de gasto (Von Trapp 2018).

4.

ANTECEDENTES EN CHILE DE LA OPP

La creación de una OPP que apoye técnicamente al Congreso Nacional en materias presupuestarias y financieras es un viejo anhelo. En los últimos 20 años, el Congreso ha procurado en reiteradas oportunidades establecer una unidad que cumpla el rol institucional de una OPP, pero ninguno de estos esfuerzos se ha materializado en la creación de una institucionalidad que cumpla con las características descritas en las secciones anteriores. El intento más reciente de introducir una OPP en la institucionalidad presupuestaria nacional tuvo lugar con motivo de la Convención Constitucional, propuesta que sin embargo fue rechazada en el plebiscito constitucional de septiembre de 2022.

La primera parte de esta sección presenta un resumen de las discusiones parlamentarias en torno a la creación de una OPP entre los años 2003 y 2021. En la segunda parte se analiza la discusión que en la materia tuvo lugar dentro de la Convención Constitucional.

4.1. Discusiones dentro del Congreso Nacional (2003-2021)

El primer antecedente de esta discusión se sitúa en 2003, cuando se crea la *Unidad de Asesoría Presupuestaria* (2003-2018). Esta institución surge a partir de la modificación introducida por la Ley N° 19.875 a la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. El propósito buscado con esta modificación fue otorgarle un carácter permanente a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos. Se determinó que, una vez finalizada la labor de esta comisión, esta podría seguir funcionando para

realizar un seguimiento de la ejecución de la ley de presupuestos durante el respectivo ejercicio presupuestario, hasta que se constituyera la siguiente comisión especial encargada de informar el respectivo nuevo proyecto.

Para llevar a cabo esta tarea, se especificó que la comisión especial contaría con una unidad de asesoría presupuestaria que recopilaría y examinaría información proporcionada por el Ejecutivo, sin ejercer funciones ejecutivas, interferir con las atribuciones del Poder Ejecutivo o realizar actos de fiscalización.¹⁵ Además, se estableció una comisión bicameral especial que determinaría, por única vez, la dependencia, organización y funcionamiento de la unidad de asesoría presupuestaria que apoyaría a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos.

Durante su periodo de vigencia, la Unidad de Asesoría Presupuestaria logró avances significativos en la asesoría y tecnificación del debate presupuestario, especialmente en materia de sistematización de la información sobre ejecución presupuestaria. A pesar de esto, su funcionamiento se vio muy restringido por dificultades en el acceso a la información y una escasa dotación de personal (Gazmuri 2012).

A partir de ese diagnóstico crítico, ambas cámaras alcanzaron en 2018 un acuerdo con el fin de otorgar más recursos a la Unidad de Asesoría Presupuestaria, acuerdo que derivó en su reestructuración y transformación en lo pasaría a llamarse la *Oficina de Presupuestos del Congreso Nacional (2019-2021)*. Este cambio supuso un aumento de responsabilidades de la institución dentro de la discusión legislativa del presupuesto, encomendándole el estudio en detalle del proyecto de presupuesto presentado por el Ejecutivo a fin de proporcionar un análisis y estimaciones de política presupuestaria. También pasa a ser responsable del análisis financiero y económico de las propuestas legales relacionadas con el presupuesto. En el año 2021 esta institución pasa a ser lo que actualmente se denomina *Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria del Senado* ('OPS'). A lo largo de su trayectoria, esta instancia técnica ha experimentado un fortalecimiento progresivo tanto de su equipo de trabajo como de las funciones que desempeña.

A partir de ese diagnóstico crítico, ambas cámaras alcanzaron en 2018 un acuerdo con el fin de otorgar más recursos a la Unidad de Asesoría Presupuestaria.

La Resolución N° 41 de la Secretaría General del Senado de fecha 7 de septiembre de 2021 establece la estructura orgánica de la OPS y prescribe que su cometido institucional supone apoyar a la Comisión de Hacienda del Senado y a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, así como también a las restantes comisiones del Senado en materias que requieran información, análisis y asesoría presupe-

¹⁵ Ver artículo 19 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional (N° 18.918 de 1990).

taria. Este apoyo a los parlamentarios se realiza tanto en la tramitación y discusión del proyecto de ley anual de presupuestos, como en la evaluación y seguimiento de su ejecución durante el transcurso de cada ejercicio presupuestario.

La resolución define sus funciones y obligaciones de la siguiente manera:

- Participar en el proceso de discusión y aprobación del proyecto de ley anual de presupuestos, a través de la asistencia técnica a cada una de las subcomisiones de presupuestos y como contraparte técnica ante la Dirección de Presupuestos e instituciones participantes.
- Proporcionar información periódica sobre el avance en la ejecución presupuestaria de las partidas contempladas en la ley de presupuestos, así como la publicación de informes respectivos.
- Sistematizar los documentos que remite el Ejecutivo a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, analizar y publicar el estado de cumplimiento de las obligaciones de información recaídas en las instituciones contempladas en la ley de presupuestos.
- Elaborar y publicar informes de acuerdo con los antecedentes proporcionados por el Ejecutivo.
- Analizar e informar acerca de las modificaciones efectuadas por parte del Ministerio de Hacienda a la ley de presupuestos durante el transcurso del año, respecto de cifras, glosas y articulado.
- Elaborar informes temáticos relativos al seguimiento y análisis de diversas acciones de política pública que pueden ser identificadas y analizadas mediante información presupuestaria.
- Elaborar y publicar informes sectoriales permanentes, y poner estos antecedentes a disposición de los senadores, así como de la ciudadanía en general, mediante el sitio web institucional del Senado.

Respecto a su estructura interna, la OPS cuenta con un equipo compuesto por doce integrantes. La jerarquía organizacional se divide en una jefatura interna, cuatro analistas, dos analistas especialistas en políticas públicas, dos analistas expertos en materias presupuestarias y tres integrantes administrativos.¹⁶

Considerando sus limitadas atribuciones y recursos, su configuración organizativa, la dotación de personal, la carga de trabajo, su estructura de gobernanza y su dependencia de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, resulta difícil considerar a la OPS como una OPP según lo descrito por la literatura y la experiencia comparada. En este sentido, en la Tabla N° 2 se evalúa la OPS utilizando los criterios empleados para evaluar los casos de estudios analizados en la sección anterior, de lo que resulta que la institucionalidad actualmente existente solo se asemeja en dos de los nueve aspectos que definen a una OPP.

¹⁶ Resolución N° 41 de la Secretaría General del Senado de fecha 7 de septiembre de 2021, que establece la estructura orgánica y funcional de la Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria del Senado.

TABLA N° 2: Evaluación de la OPS a la luz de los aspectos definicionales de las OPPs

Aspectos definicionales de las OPPs	Oficina de información, análisis y asesoría presupuestaria del Senado.
Principios o directrices rectoras de la institución	Técnico
Atribuciones dentro del proceso presupuestario	Apoyo a todas las subcomisiones de presupuesto durante la tramitación de la ley anual de presupuestos, además de realizar la evaluación y seguimiento de la ejecución presupuestaria
Atribuciones en el análisis de propuestas de ley	Elaborar informes temáticos relativos al seguimiento y análisis de diversas acciones de política pública que pueden ser identificadas y analizarlas mediante información presupuestaria
Atribución de proponer políticas públicas	No se especifica
Dependencia administrativa	Senado
Presupuesto independiente	No se especifica
Autoridad a cargo del nombramiento de cargos directivos	No se especifica ¹⁷
Existencia de mandato que ordena al Ejecutivo entregar información	No
Mecanismos de transparencia	No se especifica

Lo anterior evidencia que aún a pesar de la creciente injerencia de la OPS en las discusiones legislativas de carácter presupuestario y financiero, su institucionalidad es todavía precaria y se aparta de los lineamientos que la literatura y experiencia comparada recomiendan para este tipo de instituciones.

4.2 Convención Constitucional (2021-2022)

Durante la discusión constitucional que tuvo lugar en nuestro país entre 2021 y 2022, los convencionales constituyentes acordaron incorporar una OPP dentro de su propuesta. En este sentido, se propuso la creación de una Secretaría de Presupuestos (artículo 278). En dicha propuesta se establecía la creación de una unidad técnica cuya dependencia administrativa quedaba radicada en el nuevo Congreso. Esta unidad legislativa estaría compuesta por una secretaría legislativa y una secretaría de presupuestos.

Esta última habría tenido como mandato estudiar los efectos que tuvieran las propuestas legislativas en materia presupuestaria y fiscal, además de asesorar a los legisladores durante la tramitación de la ley anual de presupuestos.

¹⁷ La mencionada Resolución N° 41 en su artículo tercero se limita a establecer la estructura jerárquica y remuneratoria del personal de la OPS, pero no se menciona los mecanismos para el nombramiento de sus funcionarios.

Artículo 278, Propuesta Convención Constitucional (2022)

1. *El Congreso de Diputadas y Diputados y la Cámara de las Regiones contarán con una Unidad Técnica dependiente administrativamente del Congreso.*
2. *Su Secretaría Legislativa estará encargada de asesorar en los aspectos jurídicos de las leyes que tramiten. Podrá, asimismo, emitir informes sobre ámbitos de la legislación que hayan caído en desuso o que presenten problemas técnicos.*
3. *Su Secretaría de Presupuestos estará encargada de estudiar el efecto presupuestario y fiscal de los proyectos de ley y de asesorar a diputadas, diputados y representantes regionales durante la tramitación de la Ley de Presupuestos.*

Es importante destacar que la propuesta de OPP propuesta por la Convención Constitucional se concibió como una institución gravitante dentro del proceso legislativo, pero dentro de un contexto de empoderar considerablemente al Congreso Nacional dentro de éste y así contrarrestar lo que se consideraba la existencia de un ‘hiperpresidencialismo’ chileno.¹⁸ Incluso se discutió dentro de la Convención la posibilidad de establecer una legislatura unicameral y de limitar las atribuciones presidenciales en materia legislativa.¹⁹

Aunque esta propuesta se alineaba con la tendencia de ampliar gradualmente las facultades de la OPS del Senado, ella iba más allá de las típicas atribuciones de las OPPs, incluyendo la influencia directa en el debate presupuestario. En ella se modificaba la atribución exclusiva del Ejecutivo en la tramitación legislativa del presupuesto al incorporar la posibilidad de estimar el rendimiento de los recursos que consulta la ley anual de presupuestos y de los nuevos que establezca cualquiera otra iniciativa de ley.²⁰ En línea con la Constitución vigente,²¹ la propuesta indicaba que dichas estimaciones habrían estado sujetas al informe previo de los organismos técnicos respectivos, pero se añadía la frase “[...] sin perjuicio de las atribuciones de la Secretaría de Presupuestos del Congreso y la Cámara”. Esta modificación incorporaba la posibilidad de condicionar la estimación del rendimiento de los recursos a las valoraciones de la Secretaría, lo que podría haber tenido consecuencias significativas en la asignación de los recursos propuestos por el Ejecutivo, especialmente si tales estimaciones se hubiesen considerado vinculantes.

¹⁸ Véase el Primer Informe de la Comisión de Sistema Político de fecha 17 de marzo de 2022, en el que explícitamente se menciona el hiperpresidencialismo como aspecto a abordar en esta discusión. Disponible en: https://www.cconstituyente.cl/comisiones/verDoc.aspx?prmID=3266&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION

¹⁹ Véase el Primer Informe de la Comisión de Sistema Político de fecha 17 de marzo de 2022. Disponible en: https://www.cconstituyente.cl/comisiones/verDoc.aspx?prmID=3266&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION

²⁰ El artículo 277 inciso quinto de la propuesta de la Convención Constitucional establecía que “[l]a estimación del rendimiento de los recursos que consulta la Ley de Presupuestos y de los nuevos que establezca cualquiera otra iniciativa de ley corresponderá a quien ejerza la Presidencia de la República, previo informe de los organismos técnicos respectivos, sin perjuicio de las atribuciones de la Secretaría de Presupuestos del Congreso y de la Cámara”.

²¹ El artículo 67 de la Constitución vigente señala que “[l]a estimación del rendimiento de los recursos que consulta la Ley de Presupuestos y de los nuevos que establezca cualquiera otra iniciativa de ley, corresponderá exclusivamente al Presidente, previo informe de los organismos técnicos respectivos”.

Esta atribución de la Secretaría de incidir directamente en el debate presupuestario se distingue de las restantes OPPs analizadas. Mientras que algunas de ellas (como la CBO norteamericana) pueden realizar sus propias estimaciones, estas son principalmente revisiones de la propuesta presidencial basadas en supuestos propios, pero no tienen carácter vinculante en las decisiones presupuestarias ni en los mecanismos de estimación. Su función es servir como referencia y comparación con las estimaciones del Ejecutivo, pero sin posibilidad de modificarlas. Aunque las estimaciones de la CBO en Estados Unidos pueden influir de manera significativa en las leyes de apropiaciones, es el Presidente en última instancia quien tiene en este país la autoridad definitiva para aprobarlas o vetarlas.

TABLA N° 3: Evaluación de la propuesta de la Convención Constitucional a la luz de los aspectos definicionales de las OPPs

Aspectos definicionales de las OPPs	OPP Convención Constitucional 2022
Principios o directrices rectoras de la institución	Técnico
Atribuciones dentro del proceso presupuestario	Estudiar el efecto presupuestario y fiscal de los proyectos de ley, así como asesorar a parlamentarios durante la tramitación de la ley anual de presupuestos
Atribuciones en el análisis de propuestas de ley	Estudiar el efecto presupuestario y fiscal de los proyectos de ley y de estimar el rendimiento de los recursos que consultan los proyectos de ley
Atribución de proponer políticas públicas	No se especifica
Dependencia administrativa	No se especifica
Presupuesto independiente	No se especifica
Autoridad a cargo del nombramiento de cargos directivos	No se especifica
Existencia de mandato que ordena al Ejecutivo entregar información	No se especifica
Mecanismos de transparencia	No se especifica

La Tabla N° 3 sugiere que la Secretaría de Presupuestos que consideraba la propuesta de la Convención Constitucional contenía vacíos importantes. Si bien podría haber contribuido a empoderar a los parlamentarios en las discusiones presupuestarias y financieras, no abordaba aspectos críticos de su gobernanza o de los mecanismos de transparencia que facilitar el cumplimiento de sus funciones. Más importante aún, su mandato institucional excedía considerablemente de las atribuciones que usualmente se entregan a este tipo de instituciones, sin introducir mecanismos que permitieran cautelar el abuso de esas mayores responsabilidades.

5.

LA PROPUESTA DE LA COMISIÓN EXPERTA: LA OFICINA PARLAMENTARIA DE FINANZAS PÚBLICAS Y DE IMPACTO REGULATORIO

La discusión sobre las OPP tampoco le ha sido ajena a la Comisión Experta a cargo de la elaboración del anteproyecto constitucional que actualmente se encuentra en evaluación ante el Consejo Constitucional. En dicha propuesta se crea la Oficina Parlamentaria de Finanzas Públicas y de Impacto Regulatorio (en lo sucesivo, ‘OPFI’), una institución independiente y de carácter técnico a cargo tanto del estudio del impacto financiero y regulatorio de los proyectos de ley, como del análisis de la ley anual de presupuestos y del monitoreo de su ejecución y los resultados de sus programas. Esta institución tendría como destinatario de su trabajo a ambas cámaras del Congreso Nacional.

En línea con las reformas introducidas por la Ley N° 19.875 de 2003, en caso alguno la OPFI podría inmiscuirse en el ejercicio de funciones del Ejecutivo o afectar las atribuciones del Presidente de la República, ni tampoco realizaría actos de fiscalización.

Artículo 67, anteproyecto Comisión Experta (2023)

1. La labor del Congreso Nacional recibirá apoyo técnico e independiente de la Biblioteca del Congreso Nacional y de la Oficina Parlamentaria de Finanzas Públicas y de Impacto Regulatorio, como servicios comunes a las dos ramas.

2. Corresponderá a la Oficina Parlamentaria de Finanzas Públicas y de Impacto Regulatorio el análisis del impacto financiero y regulatorio de los proyectos de ley, así como el análisis de la Ley de Presupuestos y el monitoreo de su ejecución y los resultados de sus programas. En caso alguno el ejercicio de esta tarea podrá implicar el ejercicio de funciones ejecutivas o afectar las atribuciones propias del Presidente de la República, o realizar actos de fiscalización.

El anteproyecto de la Comisión Experta establece además que la reforma que adecue la Ley Orgánica del Congreso Nacional al nuevo régimen constitucional —y que según las disposiciones transitorias debe considerar la creación de la OPFI— deberá ser presentada dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la constitución, en caso de prevalecer en el plebiscito constitucional de diciembre próximo.²²

En la Tabla N° 4 se presenta una evaluación de la propuesta de la Comisión Experta a la luz de los aspectos definicionales de las OPPs que proporciona la literatura y experiencia comparada. En ella se

²² Véase Disposición Transitoria N° 17, anteproyecto de la Comisión Experta.

observa un avance en el fortalecimiento de esta institución en sus pilares fundamentales, como en el carácter técnico e independiente, además de incorporar nuevas funciones, como el análisis de proyecto de ley en materia presupuestaria. A pesar de esto, se evidencian importantes vacíos como la ausencia de un mandato equivalente al actualmente existente respecto de la OPS que le permita a la OPFI acceder a toda la información que requiera el cumplimiento de sus funciones de transparencia.²³ Tampoco se establecen estructuras de gobernabilidad y gestión interna que permitan asegurar el carácter independiente y técnico de la OPFI.

TABLA N° 4: Evaluación de la propuesta de la Comisión Experta a la luz de los aspectos definicionales de las OPPs

Aspectos definicionales de las OPPs	Propuesta Comisión Experta
Principios o directrices rectoras de la institución	Técnico e independiente
Atribuciones dentro del proceso presupuestario	Asesorar en el análisis de la ley anual de presupuestos y en el monitoreo de su ejecución, además de los resultados de sus programas
Atribuciones en el análisis de propuestas de ley	Análisis del impacto financiero y regulatorio de los proyectos de ley
Atribución de proponer políticas públicas	No ²⁴
Dependencia administrativa	No se especifica, pero por su posición institucional se puede suponer que dependerá administrativamente de la Cámara de Diputados y del Senado
Presupuesto independiente	No se especifica
Autoridad a cargo del nombramiento de cargos directivos	No se especifica
Existencia de mandato que ordena al Ejecutivo entregar información	No se especifica
Mecanismos de transparencia	No se especifica

Es importante hacer presente que esta propuesta de la Comisión Experta estuvo antecedida por dos hitos importantes. En primer lugar, con fecha 12 de abril de 2023 los comisionados expertos aprobaron en general un primer articulado constitucional con aquellos mínimos respecto de los cuales existía entre ellos consenso.²⁵ En esta primera etapa —que se tradujo en lo que ha sido llamado el ‘texto aprobado en general’— se introdujo una norma constitucional que consideraba la creación de la OPFI.

²³ Véase artículo 19 inciso cuarto de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

²⁴ Aún a pesar de haberse reconocido inicialmente la posibilidad de formular recomendaciones de política pública, esta posibilidad fue descartada durante la discusión de las enmiendas que se presentaron en la subcomisión de Sistema Político de la Comisión Experta. Véase en este sentido las enmiendas presentadas al artículo 57 del texto constitucional aprobado en general por la Comisión Experta. Disponible en: <https://www.plataformaconstitucionalcep.cl/wp-content/uploads/2023/04/Comparado-Oficial-Capitulo-IV.pdf>

²⁵ Este primer articulado sería objeto de una serie de enmiendas que posteriormente concluyeron en el anteproyecto constitucional que la Comisión Experta sometió a deliberación del Consejo Constitucional.

Artículo 57, articulado aprobado en general por la Comisión Experta (2023)

La labor del Congreso Nacional recibirá apoyo técnico e independiente de la Biblioteca del Congreso Nacional y la Oficina Parlamentaria de Finanzas Públicas y de Impacto Regulatorio, como servicios comunes a las dos ramas. La autoridad superior sobre ambos servicios se radicará en un consejo autónomo, el que podrá formular recomendaciones para la mejora de las políticas públicas y la normativa.

Como se observa de su texto, dicha norma establecía una estructura de gobernanza radicada en un consejo autónomo y también la posibilidad de formular recomendaciones de política pública. Ambos aspectos definicionales serían eliminados durante el transcurso de la discusión constitucional.

Durante el llamado debate en particular, los comisionados expertos presentaron diversas enmiendas a la citada norma, las que se individualizan en la Tabla N°5. Como se observa en ella, se formularon dos enmiendas a la propuesta aprobada en general. Por una parte, el oficialismo propuso eliminar la posibilidad que la OPFI pudiera formular recomendaciones de las políticas públicas. Por su parte, la oposición buscó que en el cumplimiento de sus tareas la OPFI en ningún caso pudiera arrogarse el ejercicio de funciones ejecutivas, afectar las atribuciones propias del Presidente de la República o realizar actos de fiscalización.

Sin embargo, ambas enmiendas fueron retiradas por sus respectivos autores y sustituidas por una enmienda de unidad de propósito,²⁶ que fue aprobada por unanimidad tanto en la subcomisión de Sistema Político como posteriormente en el Pleno de la Comisión Experta. Dicha enmienda fijó el texto del actual artículo 67 del anteproyecto.

Si bien la Tabla N°5 evidencia las diferentes alternativas propuestas para el diseño de la OPFI, es rescatable que existió un acuerdo prácticamente unánime entre los comisionados expertos de la Subcomisión de Sistema Político en torno a la necesidad de constitucionalizar una OPP que sirva de apoyo a los parlamentarios en materias presupuestarias. En ese sentido, el comisionado Sebastián Soto señaló durante su intervención en la subcomisión que el Congreso Nacional resultaría fortalecido de reforzarse las instituciones técnicas que le prestan apoyo, como la Biblioteca del Congreso, la OPFI o un Servicio de Evaluación Legal y de Políticas Públicas.²⁷

²⁶ Como establece el propio Reglamento del Proceso Constituyente (artículo 62), las enmiendas de unidad de propósito permiten corregir cuestiones de forma o añadir modificaciones a una norma ya aprobada, siempre que su presentación esté patrocinada por 3/5 de la subcomisión respectiva. Éstas pueden ser presentadas fuera del plazo original para abordar un tema específico. A través de ellas se materializaron los acuerdos transversales que alcanzaron los integrantes de la Comisión Experta en distintos temas. Véase Boletín N° 56 del Monitor Constitucional del Centro de Estudios Públicos de fecha 29 de mayo de 2023.

²⁷ Véase la discusión que tuvo lugar en la décima sesión de la Subcomisión de Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado de fecha 25 abril de 2023. Disponible en: <https://youtu.be/e0uCHyJh7b8>

TABLA N° 5: Enmiendas a la propuesta aprobada en general por la Comisión Experta

Enmiendas	Resultado
<p>Enmienda N° 38 Oposición (González, Martorell, Larraín, Ossa, Pavez y Soto)</p> <p>Para sustituir el artículo 57 por el siguiente: “La labor del Congreso Nacional recibirá apoyo técnico e independiente de la Biblioteca del Congreso Nacional y de la Oficina Parlamentaria de Finanzas Públicas y de Impacto Regulatorio, como servicios comunes a las dos ramas. Corresponderá a la Oficina Parlamentaria de Finanzas Públicas y de Impacto Regulatorio el análisis del impacto financiero y regulatorio de los proyectos de ley, así como del análisis de la Ley de Presupuestos y el monitoreo de su ejecución y los resultados de sus programas. En caso alguno el ejercicio de esta tarea podrá implicar el ejercicio de funciones ejecutivas o afectar las atribuciones propias del Presidente de la República, o realizar actos de fiscalización. La autoridad superior sobre ambos servicios se radicará en un consejo autónomo, al que le corresponderá la elaboración de un plan bienal de evaluación legislativa, regulatoria y de políticas públicas, que será ejecutado por los servicios de su dependencia.”</p>	Retirada por sus autores
<p>Enmienda N° 39 Oficialismo (Fuenzalida, Lagos, Rivas, Sánchez, Lovera, Osorio, Soto, Quezada)</p> <p>Para modificar el inciso único del artículo 57, suprimiendo la expresión “autónomo, el que podrá formular recomendaciones para la mejora de las políticas públicas y la normativa.”</p>	Retirada por sus autores
<p>Enmienda N° 70 Oficialismo (Lagos, Rivas y Sánchez, Cortés, Lovera, Osorio y Quezada)</p> <p>Para agregar en el inciso cuarto del artículo 72, a continuación del punto final, la siguiente expresión, del tenor: “Durante la tramitación del proceso presupuestario, el Congreso Nacional podrá requerir asistencia técnica de la Oficina Parlamentaria de Finanzas Públicas y de Impacto Regulatorio.</p>	Retirada por sus autores
<p>Enmienda de unidad de propósito N° 51 (Osorio, Ossa, Rivas, Soto, Francisco, y Soto y Sebastián)</p> <p>Para sustituir el artículo 57 por el siguiente: “1. La labor del Congreso Nacional recibirá apoyo técnico e independiente de la Biblioteca del Congreso Nacional y de la Oficina Parlamentaria de Finanzas Públicas y de Impacto Regulatorio, como servicios comunes a las dos ramas. 2. Corresponderá a la Oficina Parlamentaria de Finanzas Públicas y de Impacto Regulatorio el análisis del impacto financiero y regulatorio de los proyectos de ley, así como el análisis de la Ley de Presupuestos y el monitoreo de su ejecución y los resultados de sus programas. En caso alguno el ejercicio de esta tarea podrá implicar el ejercicio de funciones ejecutivas o afectar las atribuciones propias del Presidente de la República, o realizar actos de fiscalización.”</p>	Aprobada por unanimidad

Finalmente, debe considerarse la intervención de la Biblioteca del Congreso Nacional (en lo sucesivo, ‘BCN’) durante la discusión de la OPFI. Su representante sostuvo la importancia que en el diseño constitucional de dicha institución se establezcan mecanismos para asegurar la preservación del conocimiento interno de su institución, se mantenga un equilibrio entre las funciones de la OPFI y BCN, se definan claramente las responsabilidades y límites de cada uno de ellos y se garantice un gobierno corporativo eficiente que supervise y resuelva conflictos internos en ambas instituciones. La falta de un mecanismo adecuado para resolver conflictos y situaciones que requieran un tercero ha sido problemática en el funcionamiento de la actual comisión de Biblioteca que integran los Presidentes y se-

cretarios generales de ambas cámaras. El gobierno corporativo propuesto busca abordar esta situación y proporcionar continuidad y soluciones efectivas.²⁸

Como se observa de la evaluación presentada en esta sección, la propuesta de la Comisión Experta en torno a la creación de la OPFI presenta un avance a la institucionalidad vigente. Constitucionalizar una OPP supone un avance en tanto su organización y funcionamiento no queda entregado a una mayoría legislativa circunstancial ni lo hace dependiente de una única cámara del Congreso Nacional. Sin embargo, la propuesta analizada también evidencia diversos vacíos que podrían ser corregidos por el Consejo Constitucional, como el establecimiento de un modelo de gobernanza o de un conjunto de atribuciones más explícitamente definidas que le permitan cumplir de mejor manera su mandato institucional.

6.

RECOMENDACIONES FINALES

En este trabajo hemos revisado las recomendaciones que la literatura especializada y la experiencia comparada sugieren que deben considerarse en el establecimiento de OPPs, así como la experiencia chilena respecto de este tipo de instituciones. Con ello se busca enriquecer la discusión constitucional actualmente en curso, al buscarse en ella la creación de la llamada Oficina Parlamentaria de Finanzas Públicas y de Impacto Regulatorio.

Como se ha enfatizado a lo largo de este documento, avanzar hacia la creación de OPPs tiene muchas potenciales ventajas, como la profesionalización del trabajo parlamentario en discusiones legislativas de carácter técnico, el incremento en la transparencia de la información financiera y presupuestaria del Estado, la promoción del control y fiscalización del Ejecutivo en materia presupuestaria y la simplificación de esta información para el público en general (Anderson 2009).

Hemos enfatizado que existen una multiplicidad de razones que avalan la importancia de lograr un mayor equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo en la discusión presupuestaria, aspiración en la cual el establecimiento de la OPFI desempeñaría una importante contribución. Estas razones están estrechamente relacionadas con la legitimidad que pueden adquirir empoderando a las autoridades parlamentarias en la toma de decisiones presupuestarias, lo cual contribuye a mejorar la gobernanza democrática y a incentivar la cooperación entre los distintos poderes (una de las principales carencias de nuestro sistema político). Además, la participación de los órganos legislativos permite ofrecer respuestas institucionales a las crecientes demandas de transparencia y participación ciudadana en el contexto de una democracia representativa (Soto 2016).

²⁸ Véase la discusión que tuvo lugar en la décimo tercera sesión de la Subcomisión de Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado de fecha 28 abril de 2023. Disponible en: https://youtu.be/HLpebxoT_64

Como señalamos en la sección anterior, el anteproyecto de la Comisión Experta establece el mandato institucional de la Oficina Parlamentaria de Finanzas Públicas y de Impacto Regulatorio, y ordena que la propuesta legislativa que busque su establecimiento deberá ser sometida a discusión parlamentaria en el plazo límite de un año. De ahí que solo una vez conocida dicha propuesta legislativa podría recién formularse una opinión terminante respecto del marco institucional de esta OPP. Hecha esta prevención, la propuesta de la Comisión Experta contiene diversos vacíos en su diseño institucional que podrían ser corregidos por el Consejo Constitucional. Si bien varios de estos vacíos podrían ser suplidos a nivel legislativo, recomendamos que como mínimo existan referencias constitucionales respecto de los cuatros aspectos básicos del diseño de las OPPs que enfatiza la literatura y experiencia comparada. Estos aspectos de diseño son centrales para el buen funcionamiento de la OPFI, por lo que deberían ser diseñados y reglamentados a nivel constitucional con un detalle tal que evite que ellos puedan quedar frustrados ante la posible desidia de los legisladores o de los incentivos que pesarán sobre ellos para no implementarlos (González y Riquelme 2021)

Siguiendo la literatura y las experiencias analizadas en las secciones anteriores, a continuación realizamos cuatro recomendaciones en las que podría avanzarse para mejorar el diseño de la OPFI. Todas estas recomendaciones constituyen características que han sido previamente identificadas como imprescindibles en cualquiera OPP.

1. Carácter independiente

Este es uno de los aspectos más sensibles que deberían ser incorporados en el diseño de la OPFI, especialmente porque representa una de las principales carencias de la institucionalidad actualmente existente al alero del Senado. La independencia de las OPPs es esencial para fortalecer la toma de decisiones técnicas dentro de ella. Como evidencia la experiencia canadiense, la dependencia presupuestaria de esta institución o la posible intromisión de consideraciones políticas en el cumplimiento de sus tareas constituye la principal amenaza que pueden sufrir las OPPs, especialmente porque las presiones sobre éstas serán crecientemente intensas al acercarse los procesos electorales.

Solo a modo de ejemplo, puede recordarse el caso del antiguo *Consejo Fiscal Asesor*, que sufrió presiones políticas en 2014 cuando el entonces ministro de Hacienda reemplazó a todos los consejeros que habían sido nombrados por el gobierno anterior tan solo un año antes, aún a pesar de que sus mandatos expiraban en dos y cuatro años (González y Riquelme 2019). En su lugar, se designaron profesionales que habían participado en el diseño de la reforma tributaria del gobierno al que pertenecía dicho ministro. Posteriormente, en 2018 tres consejeros tuvieron una discrepancia metodológica con la Dirección de Presupuestos (en lo sucesivo, 'DIPRES') y criticaron públicamente al Ministerio de Hacienda, lo que llevó a que fueran reemplazados después de haber cumplido el tiempo mínimo de permanencia exigido (Pauta 2018).

Este ejemplo evidencia cuán imprescindible resulta que las estructuras de gobernanza de la OPFI sean independientes del Ejecutivo y Legislativo o, al menos, que ellas no se vean directamente afectadas por los incentivos propios del ciclo electoral. En este sentido, resulta especialmente importante introducir

una estructura de gobernanza —sea unipersonal o colegiado— y el mecanismo de designación de sus principales autoridades.

En esta línea, el estatuto constitucional de la OPFI debería contener como mínimo una estructura básica de gobernanza, sea ésta de carácter unipersonal o colegiada. Se sugiere además introducir una disposición constitucional que ordene al legislador considerar una serie de aspectos mínimos en la dictación del estatuto orgánico de la OPFI. Entre las materias que este estatuto debería incorporar se encuentran las causales de cesación de sus autoridades directivas y la regulación de su organización y funcionamiento básico, especialmente en lo relativo a su gestión del personal. En este punto, resulta conveniente evaluar mecanismos que permitan asegurar procesos de contratación que sean conducidos por la misma OPFI y en los que se procuren perfiles técnicos, siguiendo las buenas prácticas establecidas para CBO de Estados Unidos y que han sido recogidas por más del 80% de los países que cuentan con IFIs (Davoodi et al. 2022).

2. Carácter técnico

Por evidente que ello parezca, es esencial garantizar el carácter técnico de la asesoría que la OPFI brindaría en materia presupuestaria y financiera en tanto ello es una característica distintiva de todas las OPPs estudiadas. La experiencia comparada ha demostrado que estas instituciones deben ser organismos técnicos que proporcionen un análisis y recomendaciones ecuanímenes en base a la mejor evidencia disponible. De ahí que sea importante considerar mecanismos que aseguren que su composición esté conformada por expertos con las competencias necesarias para brindar asesoría de estas características.

Con este propósito, pueden mencionarse diversos ejemplos en los que el mecanismo de selección privilegia perfiles técnicos antes que consideraciones políticas. En este sentido, una alternativa posible sería adaptar el modelo de concursos públicos utilizado por el Consejo Fiscal Autónomo (en lo sucesivo, ‘CFA’) para seleccionar la terna de candidatos expertos que integran los comités consultivos del precio del cobre y del PIB tendencial. A través de dicho concurso se busca seleccionar una terna compuesta por académicos expertos en temas presupuestarios que debe ser presentada al ministro de Hacienda. Para elaborar esta terna, el CFA elige entre una lista de profesionales inscritos en un registro público de expertos administrado por la Dirección de Presupuestos, que abre convocatorias para inscribirse en estos registros. Puede ser aceptado en tales registros cualquier profesional, chileno o extranjero, que cumpla con los requisitos laborales y educativos solicitados. De esa terna, el ministro elige entre 12 a 16 candidatos que integrarán el comité.²⁹

²⁹ El Decreto Exento N° 218 del Ministerio de Hacienda de fecha 20 de julio de 2022, que aprueba la metodología, procedimiento y publicación del cálculo del Balance Estructural, establece en su Artículo 19, el procedimiento para la convocatoria a los comités consultivos de expertos independientes para la estimación de los parámetros estructurales—Producto Interno Bruto (PIB) No Minero Tendencial y Precio de Referencia del Cobre—, los que serán convocados por el Ministerio de Hacienda, para lo cual, el Consejo Fiscal Autónomo (CFA) deberá proponer, una vez al año, los nombres de los integrantes de cada uno de los Comités que ocuparán los cupos que por alguna razón hayan quedado vacantes, asistir a las sesiones constitutivas como observador y verificar la correcta estimación de cada uno de los parámetros estructurales.

Siguiendo el modelo anterior, se sugiere que el nombramiento de las autoridades de la OPFI (sea de su director si ella es unipersonal o de su consejo si es colegiado) se base en un procedimiento que comprenda un concurso público en que puedan participar todos quienes se encuentren inscritos en un registro de expertos similar al que lleva la DIPRES. Sobre la base de dicho concurso, los integrantes de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos deberán proponer una terna a los Presidentes de ambas cámaras del Congreso Nacional, quienes serán los encargados de designar al director o los consejeros mediante resolución fundada. Se sugiere también establecer un mandato temporal definido que supere el ciclo electoral de la Cámara de Diputados a fin de evitar las influencias propias del ciclo electoral y, en caso de permitirse una reelección, limitar esta solamente a un segundo periodo.

3. Garantizar el acceso a toda la información necesaria

Para garantizar un análisis óptimo del impacto financiera y regulatorio de los proyectos de ley provenientes del Legislativo, es importante introducir un mandato constitucional que establezca inequívocamente la obligación del Ejecutivo de proporcionar toda información económica necesaria para que la OPFI pueda cumplir adecuadamente su mandato institucional. Como se ha profundizado a lo largo de todo este documento, el éxito de toda OPP está condicionado en parte importante por la posibilidad de acceder a dicha información.

En este sentido, es necesario que la OPFI tenga acceso a toda la información relativa a la ejecución presupuestaria, incluyendo las posibles reasignaciones realizadas por el Ejecutivo. Esta información debe incluir supuestos claros, revisión externa y análisis de sensibilidad, además de la publicación de todos los estudios y documentos generados.

4. Transparencia

Por último, es también importante establecer mecanismos para garantizar la transparencia de la información elaborada por la OPFI. En este sentido, proponemos explicitar el deber de publicación y difusión de los supuestos y metodología que orienta el trabajo de la OPFI, pues solo así se podrá evaluar transparentemente su trabajo. Esta obligación podría ir acompañada —como mecanismo de rendición de cuentas— de una instancia formal en que la OPFI deban comparecer periódicamente ante determinadas autoridades parlamentarias a fin de prestarles los aspectos metodológicos de su trabajo. Un posible modelo a considerar para viabilizar este último objetivo es el utilizado por el consejo del Banco Central para la presentación de su Informe de Política Monetaria ante la Comisión de Hacienda del Senado.³⁰

³⁰ El artículo 80 de la Ley Orgánica del Banco Central establece que el “[c]onsejo deberá presentar al Ministro de Hacienda y al Senado, antes del 30 de septiembre de cada año, una evaluación del avance de las políticas y programas del año en curso, como asimismo, un informe de aquellos propuestos para el año calendario siguiente, en el cual se indicarán las proyecciones económicas generales sobre las que se basan dichos antecedentes y los efectos que se pudieren producir en las principales partidas de los estados financieros del Banco proyectados para ese periodo.” En esta instancia, que en la práctica es realizada trimestralmente, los parlamentarios normalmente realizan preguntas sobre los supuestos y metodologías utilizados para la elaboración del mencionado informe.

Referencias

- Anderson, B.** 2009. "The Changing Role of Parliament in the Budget Process". *OECD Journal on Budgeting*. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43410274.pdf> [11 de julio 2023].
- Chohan, U.W. y Jacobs, K.** 2017. The Presidentialisation Thesis and Parliamentary Budget Offices. *Parliamentary Affairs* 70(2), 361-376.
- Claro, S. y Repetto, A.** 2020. Proceso presupuestario (49-66). En Valdés, R. y Vergara, R. (eds.), *Aspectos económicos de la constitución: Alternativas y propuestas para Chile*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Comisión Experta** 2023. Anteproyecto Constitucional. Disponible en: <https://www.procesoconstitucional.cl/wp-content/uploads/2023/06/Anteproyecto-Constitucion-Politica-Republica-de-Chile.pdf> [11 de julio 2023].
- Congressional Budget Office** 2021. An Introduction to the Congressional Budget Office. Disponible en: <https://www.cbo.gov/sites/default/files/Intro-to-CBO-2021.pdf> [11 de julio 2023].
- Congressional Budget Office** 2023. An Introduction to the Congressional Budget Office. Disponible en: <https://www.cbo.gov/system/files/2023-01/58858-introCBO.pdf> [11 de julio 2023].
- Convención Constitucional** 2022. Propuesta de nueva constitución. Disponible en: <https://www.chileconvention.cl/wp-content/uploads/2022/07/Texto-Definitivo-CPR-2022-Tapas.pdf> [11 de julio 2023].
- Convención Constitucional de Chile** 2022. Ver Doc. 3266. Disponible en: https://www.cconstituyente.cl/comisiones/verDoc.aspx?prmID=3266&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION [11 de julio 2023].
- Courtney, J.** 1984. Has the Canadian Prime Minister become 'Presidentialized'? *Presidential Studies Quarterly* 14, 238-241.
- Davoodi, H. R., Elger, P., Fotiou, A., Garcia-Macia, D., Han, X., Lagerborg, A., Lam, W. R., y Medas, P.** 2022. Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the COVID-19 Pandemic. IMF Working Paper No.22/11. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/01/21/Fiscal-Rules-and-Fiscal-Councils-512128> [11 de julio 2023].
- Debrun, X., Hauner, D., y Kumar, M.** 2009. Independent fiscal agencies. *Journal of Economic Surveys* 23(1), 44-81. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-6419.2008.00556.x>
- Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda** 2023. Artículo 19 - Procedimiento para la convocatoria a los Comités Consultivos de Expertos independientes para la estimación de los parámetros estructurales. Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/598/articles-159705_doc_pdf1.pdf [11 de julio 2023].
- Elgie, R. y Passarelli, G.** 2020. The presidentialization of political executives. En Andeweg, R. B., Elgie, R., Helms, L., Kaarbo, J. y Müller-Rommel, F. (eds.), *The Oxford Handbook of Political Executives*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198809296.001.0001>

Fondo Monetario Internacional 2013. The functions and impact of fiscal councils. Disponible en: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/071613.pdf> [11 de julio 2023].

Gazmuri, J. 2012. Experiencias de oficinas técnicas de presupuesto en el Poder Legislativo de países latinoamericanos. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Experiencias-de-oficinas-técnicas-de-presupuesto-en-el-Poder-Legislativo-de-países-latinoamericanos.pdf> [11 de julio 2023].

González, H. y Riquelme, S. 2021. El Tribunal de Bertoldo. Delegación constitucional en el diseño de instituciones judiciales. *Latin American Legal Studies* 9, 127-165. Disponible en: https://derecho.udd.cl/actualidad-juridica/files/2021/01/AJ40_129.pdf [11 de julio 2023].

García-Huidobro, L. E., y Sierra, L. 2022. “Diez miradas sobre el sistema de gobierno: Diagnósticos y propuestas para la nueva Constitución” (pp. 309-315). Santiago: Centro de Estudios Públicos.

González, H., y Riquelme, J. 2019. Institucionalización legal del Consejo Fiscal Autónomo en Chile. *Actualidad Jurídica, Universidad del Desarrollo* 40, 129-147. Disponible en: https://derecho.udd.cl/actualidad-juridica/files/2021/01/AJ40_129.pdf [11 de julio 2023].

Gobierno de Chile 2021. Constitución Política de la República de Chile. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1001459> [11 de julio 2023].

Hagemann, R. 2011. How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance? *OECD Journal: Economic Studies* 2011(1). http://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-2011-5kg2d3gx4d5c

Hemming, R., y Joyce, P. 2013. The Role of Fiscal Councils in Promoting Fiscal Responsibility. En Cangiano, M., Curristine, T., y Lazare, M. (eds.), *Public financial management and its emerging architecture*. International Monetary Fund.

Lienert, I. 2010. Role of the Legislature in Budget Processes. IMF Fiscal Affairs Department, Technical Notes and Manuals. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1004.pdf> [11 de julio 2023].

Meller, N. 1967. Legislative Staff Services: Toxin, Specific, or Placebo for the Legislature's Ills. *The Western Political Quarterly* 20(2, Part 1), 381-389.

Ministerio de Hacienda 2011. Propuestas para perfeccionar la regla fiscal, año 2011. Disponible en: www.dipres.gob.cl/598/articles-76544_doc_pdf.pdf [11 de julio 2023].

Ministerio de Hacienda 2003. Ley 19875 que modifica el artículo 19 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, con el objeto de dar carácter de permanente a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=210654> [11 de julio 2023].

Ministerio de Hacienda, Servicio de Impuestos Internos, Dirección Nacional 2021. Resolución 41 Exenta que regula procedimiento sobre reclamo administrativo por bono de clase media y préstamo solidario. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1158553> [11 de julio 2023].

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos 2015. Principles for Independent Fiscal Institutions and Case Studies: Korea. OECD *Journal on Budgeting*, Vol. 2. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Korea.pdf> [11 de julio 2023].

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos 2017. Designing Effective Independent Fiscal Institutions. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/designing-effective-independent-fiscal-institutions.pdf> [11 de julio 2023].

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos 2021. OECD Independent Fiscal Institutions Database. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/OEC> [11 de julio 2023].

Page, K., y Yalkin, T. R. 2013. Canada: Oversight with Qualified Independence. En Kopits, G. (ed.), Restoring Public Debt Sustainability: The Role of Independent Fiscal Institutions (pp. 166-188). *Oxford University Press*.

Parliamentary Budget Office 2021. The PBO at a Glance. Disponible en: <https://www.pbo-dpb.gc.ca/en/about--a-propos> [11 de julio 2023].

Plataforma Constitucional CEP 2023. Boletín Monitor Constitucional - Número 56 (29 mayo 2023). Disponible en: <https://www.plataformaconstitucionalcep.cl/boletin/boletin-monitor-constitucional-numero-56-29-mayo-2023/> [11 de julio 2023].

Plataforma Constitucional CEP 2023. Comparado Oficial Capítulo IV. Disponible en: <https://www.plataformaconstitucionalcep.cl/wp-content/uploads/2023/04/Comparado-Oficial-Capitulo-IV.pdf> [11 de julio 2023].

Plataforma Constitucional CEP 2023. Comparado Oficial Capítulo VI - Enmiendas artículo 57. Disponible en: <https://www.plataformaconstitucionalcep.cl/wp-content/uploads/2023/04/Comparado-Oficial-Capitulo-VI.pdf> [11 de julio 2023].

Plataforma Constitucional CEP 2023. Reglamento Proceso Constitucional publicado. Disponible en: <https://www.plataformaconstitucionalcep.cl/wp-content/uploads/2023/03/Reglamento-Proceso-Constitucional-publicado.pdf> [11 de julio de 2023].

Plataforma Constitucional CEP 2023. Reglamento proceso. Disponible en: <https://www.plataformaconstitucionalcep.cl/wp-content/uploads/2023/03/Reglamento-Proceso-Constitucional-publicado.pdf> [11 de julio 2023].

Poguntke, T., y Webb, P. 2005. The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies. *Oxford University Press*. DOI: <https://doi.org/10.1093/0199252017.001.0001>

Posner, P., y Park, C. 2007. Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations. *OECD Journal on Budgeting* 7(3).

Radio Pauta 2018. “Hacienda renueva el consejo fiscal ad portas del cambio legal del organismo.” Junio. Disponible en: <https://www.pauta.cl/economia/hacienda-renueva-el-consejo-fiscal-ad-portas-del-cambio-legal-del-organismo> [11 de julio 2023].

Santiso, C. y Varea, M. 2013. Strengthening the Capacities of Parliaments in the Budget Process. IDB Policy Brief 194.

Schick, A. 2002. Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy? *OECD Journal on Budgeting* 1(3).

Soto, S. 2016. Pesos y contrapesos en la distribución de competencias presupuestarias entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional. Tesis doctoral, Universidad de Chile. Facultad de Derecho.

Subcomisión de Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado. 2023. Sesión N° 10. YouTube. <https://youtu.be/e0uCHyJh7b8> [11 de julio 2023].

Subcomisión de Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado 2023. Sesión N° 13. YouTube. Disponible en: https://youtu.be/HLpebxoT_64 [11 de julio 2023].

Valdés, S., y Soto, S. 2009. ¿Cómo fortalecer la labor legislativa del Congreso? Propuesta para un nuevo sistema de asesoría parlamentaria. *Estudios Públicos* (114), 53-88.

Von Trapp, L. 2018. Evolución del proceso Legislativo de presupuestos y de las instituciones fiscales independientes. En Aninat, I. y Razmilic, S. (eds.), *Un estado para la ciudadanía: Estudios para su modernización* (pp. 213-264). Centro de Estudios Públicos.

Von Trapp, L. y Nicol, S. 2018. Measuring IFI Independence: A first Pass Using the OECD *IFI Database*. En Beetsma, R., y Debrun, X. (eds.), *Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs?*. CEPR Press. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/measuring-ifi-independence-a-first-pass-using-the-oecd-ifi-database-2018.pdf> [11 de julio 2023].



CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

Cada artículo es responsabilidad de su autor y no refleja necesariamente la opinión del CEP.

Director: Leonidas Montes L.
Editor: Luis Eugenio García-Huidobro
Diagramación: Pedro Sepúlveda V.

VER EDICIONES ANTERIORES ↓