

1 / Mejor deliberación política

1.1 En las decisiones del Poder Ejecutivo

RACIONALIZAR EL CENTRO DE GOBIERNO A FIN DE ORDENAR PRIORIDADES Y COORDINAR CON EFECTIVIDAD /

¿Por qué?

Existe el diagnóstico compartido de que la gran mayoría de las funciones que un Centro de Gobierno (CdG) suele cumplir, en la práctica, ya se cumplen. Sin embargo, estas funciones están diseminadas en diversos ministerios, siendo la excesiva dispersión y la falta de formalización impedimentos para un funcionamiento eficiente y continuo más allá de los períodos de gobierno (Aninat y Rivera 2009; Dumas et al. 2013; Aninat 2016; y Larroulet y Ríos 2016).

De acuerdo al marco conceptual del BID y de manera bastante coherente con la experiencia chilena reciente (Centro de Políticas Públicas UC 2014a), el CdG debe realizar las siguientes funciones:

- gestión estratégica
- coordinación del diseño e implementación de políticas
- monitoreo y mejora del desempeño
- gestión política de las políticas públicas
- comunicación de resultados y rendición de cuentas

Desde la vuelta a la democracia, cada Presidente de la República ha acomodado estos roles de acuerdo a su personalidad y prioridades, usando la institucionalidad disponible en la Presidencia, la SEGPRES, la SEGEGOB, el Ministerio del Interior y la DIPRES para estos efectos.

La práctica de acomodar estas funciones entre distintas entidades no es algo excepcional, en tanto, en el contexto comparado, al CdG frecuentemente se le concibe como un conjunto de instituciones cuya responsabilidad es apoyar al Presidente conformando un cuerpo colectivo para la toma de decisiones (Ben-Gera 2004). En la misma línea, la definición continúa señalando que el CdG es un cuerpo de coordinación cuya función central es hacer que los ministerios y agencias desarrollen sus actividades en forma efectiva y coherente.

Sin embargo, en Chile, la informalidad e inestabilidad perjudican al Estado y la efectividad de los nuevos gobiernos debido a la ausencia de memoria institucional,

la poca continuidad entre administraciones y los escasos aprendizajes e innovaciones en gestión pública (Aninat 2016). Hoy existe una baja institucionalización de procedimientos de toma de decisiones, una alta rotación de funcionarios y continuos cambios en la organización interna de las instituciones asociadas. A ello se suma que la complejidad de los problemas sociales y regulatorios conlleva una necesidad creciente de coordinación entre entidades estatales.

Varios autores han intentado traducir estos lineamientos en propuestas acordes a la realidad chilena. Entre las más recientes, Aninat (2016) se inspira en el modelo de la Casa Blanca y propone: crear un Jefe de Gabinete con rango ministerial, depurar la SEGPRES y la SEGEOB de manera que sus funciones sean netamente de CdG (dejando al vocero con un rol menos político), ubicar en el CdG una unidad de modernización del Estado y las secretarías técnicas de coordinación y apoyo a los consejos interministeriales, institucionalizar el segundo piso (con funciones definidas y personal permanente), traspasar la SECOM a la Presidencia, institucionalizar mecanismos de toma de decisiones, delimitar las funciones de SEGPRES y el segundo piso y dotar al CdG de funcionarios de carrera y selección por ADP.

Otra alternativa es institucionalizar sólo ciertas instituciones y procedimientos básicos, pero permitiendo mayores espacios de reacomodo para que el presidente entrante pueda adaptarlos según sus prioridades. Por ejemplo, basado en la experiencia en el gobierno del ex Presidente Piñera, Larroulet y Ríos (2016) proponen institucionalizar la rendición de cuentas en la SEGEOB, reforzar la planificación estratégica y el seguimiento de compromisos de gobierno en la unidad de cumplimiento en la SEGPRES. Al igual que Aninat, proponen una fórmula que permita darle continuidad a los equipos humanos que trabajan en el CdG (selección por ADP) y la formalización de instancias de coordinación.

En este contexto, cabe destacar que en la Ley N.º 18.993 que creó la SEGPRES en 1990, establece en su artículo 1º que ésta será la encargada de “realizar funciones de coordinación y de asesorar directamente al Presidente de la República, al Ministro del Interior y a cada uno de los ministros, sin alterar sus atribuciones proveyéndoles, entre otros medios, de las informaciones y análisis político-técnicos necesarios para la adopción de las decisiones que procedan”.

En lo específico, la Ley avanza especificando otras funciones complementarias como:

- la asesoría al Presidente de la República respecto de las relaciones con el Congreso, partidos políticos y otras organizaciones sociales,
- la efectiva coordinación programática general de la gestión del gobierno,
- la realización de estudios relevantes para las decisiones políticas,
- la entrega de información al Ministro del Interior respecto de la necesidad de introducir innovaciones a la organización y procedimientos de la Administración del Estado.

De este modo, teniendo en cuenta las estructuras preexistentes, parece necesario redistribuir algunas de las tareas que actualmente se realizan en La Moneda. Esto, en el entendido que se quiere aumentar la capacidad de coordinar iniciativas y de generar lineamientos orientadores claros que reflejen adecuadamente el mandato de la ciudadanía.

Esta racionalización y formalización no impide mantener espacios para que el Presidente pueda adecuar el funcionamiento a sus preferencias y tampoco impide nombrar a las personas de su confianza. Sin embargo, la total flexibilidad atenta contra la mantención de la memoria institucional, donde una breve lista de procedimientos básicos permitirían dar mayor continuidad entre distintas administraciones.

En síntesis, se requiere una orgánica que apoye efectivamente a la Presidencia, pero sin abonar a las descoordinaciones, la duplicación de tareas y la total ausencia de continuidad entre administraciones.

¿Cómo?

Potenciando a la SEGPRES en un rol coordinador y articulador del CdG como, de hecho, lo fue en su espíritu original.

Si bien el Presidente de la República siempre contará con espacio para contratar asesores directos cuyo poder efectivo dependerá de la confianza del Presidente, no parece pertinente institucionalizar rígidamente ese tipo de arreglos. En particular, ya que al hacerlo se estarían duplicando buena parte de las funciones para las que la SEGPRES fue concebida.

Por otro lado, se propone la eliminación del Ministerio Secretaría General de Gobierno, estableciendo en su reemplazo un rol profesional de vocería (secretario de prensa) al alero de la Presidencia de la República y del que dependería directamente la SECOM en sus funciones de análisis comunicacional.

De esta manera, la conformación funcional del CdG se articularía en el eje SEGPRES-Hacienda-Interior, sin perjuicio de los acomodados que el Presidente estime necesario hacer en términos de liderazgos y otras funciones específicas que estime necesarias.

ADECUAR LAS ESTRUCTURAS MINISTERIALES PARA MEJORAR LA COORDINACIÓN /

¿Por qué?

A nivel de instituciones, una discusión recurrente es cómo coordinar acciones en el contexto de un permanente aumento del número de entidades y funciones asociadas al Poder Ejecutivo (ministerios, subsecretarías, servicios y comisiones). Esto

es especialmente delicado en un contexto en que las demandas son cada vez más interdisciplinarias y complejas y, por tanto, más exigentes de una acción conjunta por parte de distintos ministerios y servicios.

La opción más usada para facilitar la coordinación es el establecimiento de comités o comisiones interministeriales. Ello ha generado más de 130 de estas instancias. Por ejemplo, el Ministerio de Economía participa actualmente en 63 comisiones y el Ministerio de Hacienda en 51, siendo 25,9 el promedio de comisiones en que participa cada ministerio (Pliscoff, por publicar).

Una alternativa para generar mayor coordinación es agrupar los actuales ministerios en macro-ministerios sectoriales. Sin embargo, más allá de las restricciones de economía política de dichos cambios, y sin perjuicio de que se puedan hacer innovaciones específicas, el riesgo es que las agrupaciones queden obsoletas en un futuro próximo. En otras palabras, el ser exitosos en una propuesta de reconfiguración no nos exime de eventualmente llegar a una situación como la actual, con múltiples ministerios abordando tareas a veces demasiado específicas y de manera descoordinada.

En un tema relacionado, a nivel comparado ha ido aumentando la discusión en torno al rol que cumplen los gabinetes ministeriales, en particular el de los asesores (OECD 2011; Aucoin 2012; Boston 2012). En general, los asesores ministeriales cumplen roles diferentes: de asesoría estratégica, asesoría técnica, o comunicaciones. Su contratación obedece a la necesidad de supervigilar áreas determinadas y a requerimientos de mejor apoyo profesional por personas que gocen de confianza política. Si bien no se discute la necesidad de que los ministros cuenten con un equipo de confianza para la ejecución de sus tareas, la preocupación se centra tanto en el constante aumento del número de asesores, como en la opacidad de sus funciones y responsabilidades. Existe poca transparencia sobre sus salarios, roles y formas de contratación, redundando en poca *accountability*. Por último, han surgido una serie de escándalos por las influencias indebidas debido a vinculaciones con el sector privado.

Distintos países han efectuado reformas respecto de los asesores ministeriales, en cuanto a controlar su número (fijando cuotas de contratación o limitando el presupuesto asignado para ello), aumentar la transparencia en cuanto a sus roles y formas de contratación, y fijando estándares de conducta (ya sean específicamente creados para los asesores, como en Reino Unido, o adaptando los códigos de ética de la administración pública en general). Se observa también que los CdG juegan un rol en estos temas, incluso en algunos debiendo aprobar la contratación de los asesores (aunque sea de decisión del ministro), o poniendo topes en los sueldos asignables.

Si bien esta discusión responde a la necesidad de transparentar ciertas prácticas, lo cierto es que no se puede obviar la necesidad de que los gabinetes ministeriales

cuenten con la capacidad técnica y estratégica para canalizar adecuadamente las prioridades ciudadanas y para contribuir a su satisfacción a través del diseño de programas. Para esto, los equipos políticos deben poder complementarse con los cuadros técnicos de funcionarios profesionales con experiencia práctica y vocación de servicio.

Otro problema de la orgánica ministerial es la dificultad para conciliar adecuadamente su función política con la gestión propia del ministerio y sus servicios dependientes. Si bien esta última función recae formalmente en los subsecretarios, muy frecuentemente ésta queda postergada para apoyar la gestión política del gabinete ministerial. Buscando por un lado reforzar la gestión y, por el otro, potenciar y transparentar la función de los gabinetes, una alternativa es entregar la posibilidad de nombrar un viceministro de exclusiva confianza del gobierno que asuma en plenitud el rol político que frecuentemente cumplen los subsecretarios. La separación entre una subsecretaría profesional y un viceministro que dirija el gabinete permite considerar equilibradamente los aspectos políticos y técnicos de la función ministerial.

Asimismo, cabe destacar que la existencia en cada ministerio de un viceministro dedicado exclusivamente a materias políticas, legislativas y comunicacionales, facilitaría la masificación de una práctica que nuestro sistema ya permite y que no ha sido utilizada con frecuencia: la designación de un mismo ministro para más de una cartera.

En efecto, contar con liderazgos políticos de un rango intermedio en la persona de los viceministros, haría mucho más factible el nombramiento de ministros que puedan supervisar y coordinar el trabajo de dos o más ministerios sectoriales. Nuestra experiencia reciente en esta materia viene dada por lo ocurrido con casos más bien específicos y de competencias íntimamente relacionadas como el MOP y MTT, con los ministerios de Economía, Energía y Minería, y más recientemente con el MINVU junto a BB.NN. Esta práctica podría eventualmente ampliarse para facilitar la coordinación y supervisión de políticas que requieren de la participación de más de una cartera, como las políticas de infancia o de ciudad, por ejemplo.

¿Cómo?

Respecto de la estructura de los gabinetes:

Se propone modificar la Constitución para entregar al Presidente la facultad de nombrar un viceministro en el gabinete ministerial que apoye la gestión política en aquellas carteras cuya agenda o ámbito de acción lo justifique. Esta facultad será flexible y responderá a las prioridades fijadas por el gobierno, vinculándose, por ejemplo, a la carga legislativa implícita en los compromisos tomados por la administración. Esto permitiría, simultáneamente, reforzar la función política y la función de gestión, ya que el tiempo del subsecretario se concentraría expresamente en la

gestión de los ministerios, supervisando y coordinado los distintos servicios. Naturalmente, el viceministro sería un cargo de exclusiva confianza del Presidente.

- En cuanto a los asesores en los gabinetes, las situaciones antes descritas subrayan la necesidad de dar libertad a cada ministro para nombrar a sus asesores, quienes debiesen conformar un equipo más coordinado bajo la coordinación de un viceministro cuando se requiera. Con todo, como regulación mínima, parece pertinente que el Servicio Civil (SC) dicte un Código de Conducta para Asesores Ministeriales para regular específicamente su rol, velando por la integridad de su actuar. Ello, en línea con la obligación de cada servicio público de dictar un Código de Ética para la Función Pública, según Of. Circular N.º 03/2015, como parte de la Agenda de Probidad y Transparencia en los Negocios y en la Política.
- Junto con ello, los ministerios debiesen transparentar no sólo nombres y remuneraciones, sino que también difundir explícitamente sus funciones específicas y posición en la estructura interna.

Respecto de la coordinación interministerial:

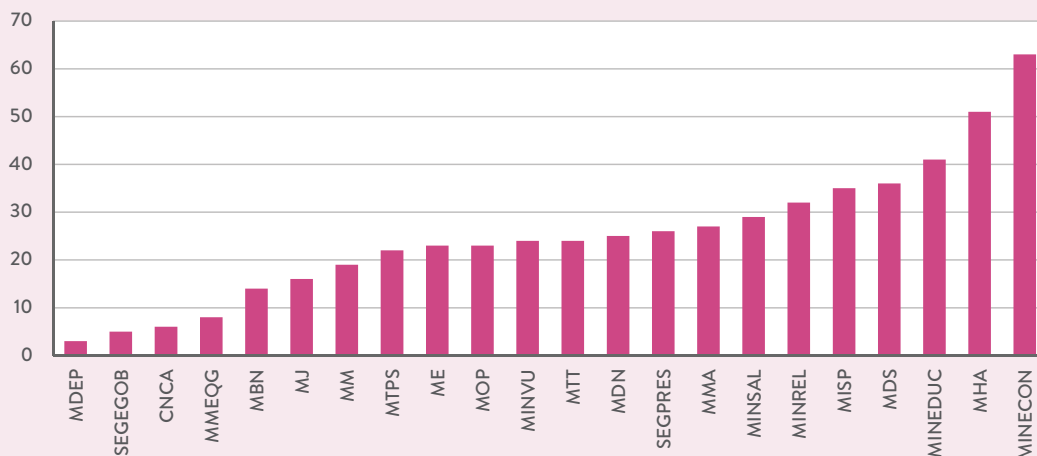
- La posibilidad de nombrar viceministros tiene dos beneficios directos. Como ya se señaló, por un lado, permite a los subsecretarios abocarse exclusivamente a la gestión de desempeño (ver propuestas en sección 2. Mejor gestión en el Estado / 2.1 Gestión de personas). Por el otro, esta lógica entrega al gobierno en ejercicio un margen más amplio para establecer espacios de coordinación por la vía de nombrar ministros a cargo de más de una cartera. En efecto, con la facultad de designar viceministros en carteras relacionadas, se hace más viable el nombramiento de biministros o triministros que concentren el liderazgo en materias que se estime deban estar especialmente coordinadas.
- Cabe destacar que la decisión de agrupar carteras bajo un mismo ministro no sólo responderá a que éstos puedan intervenir en espacios comunes, sino también a las prioridades de coordinación que la administración en ejercicio quiera establecer. Por ejemplo, si se quisiera poner el énfasis en la perspectiva urbana, perfectamente podría intentarse una fórmula donde el MINVU esté bajo el mismo ministro que lidere el MOP, MTT y BB.NN. Pero en cambio, si se buscara dar una mirada coordinada más centrada en la política social, también está la posibilidad de agrupar bajo un mismo liderazgo al MINVU con MDS y MINTRAB, por ejemplo. Lo importante es que esta flexibilidad pueda ser bien administrada por el Presidente de la República, para lo que se requiere una adecuada distribución de roles políticos y técnicos, y de la dotación de suficientes capacidades profesionales en las subsecretarías y servicios dependientes.

Comisiones y comités interministeriales en la estructura del Poder Ejecutivo /

Las comisiones y comités interministeriales o intersectoriales han surgido como una herramienta de coordinación, buscando generar un trabajo colaborativo entre distintas instituciones públicas y evitar la excesiva fragmentación al interior de la administración del Estado.

En Chile, el uso de dicha herramienta ha ido en constante aumento desde el retorno a la democracia. Mientras en el gobierno del Presidente Aylwin se crearon tres comités, en el gobierno del Presidente Frei se crearon siete comisiones y comités, y, posteriormente, durante la administración del Presidente Lagos, se crearon 13 comisiones. Luego, en el primer gobierno de la Presidenta Bachelet, se crearon 28 comisiones y comités y durante el gobierno del Presidente Piñera se crearon 41. En los primeros años del actual gobierno de la Presidenta Bachelet (2014-2016) se han creado 39 comisiones y comités.

Respecto de las instituciones que integran las comisiones y comités, el Ministerio de Economía es quien tiene mayor participación, con 63 comisiones y comités; seguido por el Ministerio de Hacienda con 51. En todo caso, el promedio para los 23 ministerios es de 25,9 comisiones y comités. Cantidad de participaciones de los ministerios en los comités o comisiones vigentes a la fecha



Ahora bien, entre los comités y comisiones existe amplia variedad respecto de los temas que cubren, su composición, facultades, metodología, periodicidad y permanencia en el tiempo. Si bien, en general, su principal objetivo es la asesoría al Presidente de la República, ministros o autoridades, dicha asesoría va desde el diseño y estudios de políticas públicas hasta la definición de políticas de Estado, así como también en la implementación de planes y programas. Por otro lado, son pocos los comités que cuentan con un alto número de ministerios participantes. Los con mayor número son el comité de consumo y producción sustentable del medioambiente del MOP con 18 ministerios, el comité asesor del cambio climático con 16 ministerios y el comité interinstitucional de información ambiental del MINSAL, también con 16. Asimismo, existe gran dispersión respecto del acceso a información sobre su funcionamiento, desde comisiones y comités que cuentan con sus propias páginas web, donde publican sus actas y estudios, hasta aquellos respecto de los cuales sólo se cuenta con el acto administrativo que los crea.

Es claro que la creación de comisiones y comités se trata del mecanismo más recurrente, especialmente en la última década, para buscar la coordinación entre ministerios y servicios públicos. Si bien durante el gobierno del Presidente Piñera la División de Coordinación Ministerial de la SEGPRES avanzó en esfuerzos por racionalizarlos, agrupando las sesiones de comités y comisiones según temas y áreas, la gran disparidad y la persistente creación de nuevas instancias de este tipo ha subsistido en el tiempo. Todo ello hace dudar de su real efectividad como instrumento para quebrar la insularidad de la acción gubernamental.

Fuente: Pliscoff, por publicar.

FACULTAR AL PRESIDENTE PARA MODIFICAR LA DEPENDENCIA JERÁRQUICA DE LOS SERVICIOS /

¿Por qué?

Sin perjuicio de los beneficios de establecer mecanismos de coordinación entre ministerios o servicios, lo que se complementa con la propuesta de contar con un CdG mejor constituido para cumplir un rol coordinador, estas instancias difícilmente operarán correctamente en contextos en que la dependencia jerárquica de los servicios no necesariamente responde a un ordenamiento lógico. O, al menos, no a uno que parezca lógico a la luz de necesidades contemporáneas muchas veces distantes de los escenarios que justificaron, en su momento, la creación de un determinado servicio en un ministerio en particular.

La dependencia jerárquica de los servicios está fijada por diversas leyes, lo que necesariamente rigidiza la estructura del Estado. Esto es complejo, en particular porque muchas veces los servicios se crean al amparo de un determinado ministerio por razones que no tienen relación con el ámbito de acción del ministerio en cuestión. Ejemplos de ello son el caso del Servicio Nacional del Adulto Mayor, que dependía de la SEGPRES, o el SENAME, que depende del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en un contexto de estructuración rígida y no necesariamente racional o eficiente.

Si bien la Constitución contempla la posibilidad de establecer un Ministro Coordinador, y también existe la opción de designar Delegados Presidenciales con objetivos específicos (como se ha hecho en casos de emergencias o para el tema de los campamentos), estas modalidades no confieren autoridad presupuestaria ni incidencia directa en la gestión de los servicios, ya que la dependencia jerárquica de éstos no se ve alterada por los referidos nombramientos. Es por esto que se deben

buscar otros mecanismos que entreguen mayores grados de libertad al Presidente para reordenar la estructura del Ejecutivo. En particular, debido a los beneficios que tendría el tener la posibilidad de configurar una orgánica interna más acorde con las prioridades políticas.

¿Cómo?

Se propone una modificación constitucional que habilite al Presidente de la República para que, sólo durante los primeros seis meses de gobierno, pueda por DFL reorganizar la dependencia jerárquica de los servicios. El objetivo de dicha reorganización es racionalizar la ubicación jerárquica de los servicios, sin modificarlos internamente o eliminarlos.

Ello permitiría ganancias en términos de coordinación y de mejoras en la asignación presupuestaria, en el caso que un determinado gobierno quisiera agrupar servicios en un área particular por razones de prioridad política (por ejemplo, infancia).

Una segunda versión de esta propuesta de reforma constitucional podría ampliarse de manera que la habilitación presidencial se extendiese más allá de la dependencia jerárquica de los servicios, incluso a otros aspectos de la reorganización del Estado, teniendo como límites la imposibilidad de crear o eliminar nuevos ministerios o servicios públicos.

INSTITUCIONALIZAR Y FORTALECER ATRIBUCIONES DEL CONSEJO FISCAL /

¿Por qué?

Actualmente, es una realidad que en muchos países las cuentas fiscales están muy estrechas y Chile no es la excepción. De un tiempo a esta parte, la situación fiscal se ha deteriorado progresivamente, lo que ha propiciado una rebaja en nuestra clasificación internacional de riesgo de crédito. Si no se actúa en consecuencia, la situación puede tornarse más grave aún (Arellano 2017).

En este contexto, cabe destacar que casi el ochenta por ciento de los países miembros de la OECD cuentan hoy con Instituciones Fiscales Independientes (IFI) dedicadas al monitoreo del cumplimiento de las reglas fiscales vigentes, la evaluación y confección de proyecciones y el costeo de iniciativas legislativas. Para estos fines, estas entidades se organizan de distintas formas, ya sea como Consejos Fiscales o como Oficinas Parlamentarias de Presupuesto o una combinación de ambas (von Trapp, por publicar). Esto no es antojadizo y tiene directa relación con la división de poderes al interior del Estado y la necesidad de articular adecuadamente las funciones y capacidades de cada uno.

Ahora bien, independiente de la institucionalidad que se adopte, la experiencia comparada muestra que uno de los elementos más relevantes es su independencia del Ejecutivo y su legitimidad basada en prestigio técnico y prescindencia de motivaciones político partidistas (OECD 2014b).

Desde esta perspectiva, el Comité Asesor para el Diseño de una Política Fiscal de Balance Estructural de Segunda Generación para Chile (Comité Asesor 2011) propuso una reforma que fijaba: el establecimiento de un Consejo Fiscal autónomo con mandato y tareas específicas determinadas por una ley especial, encabezado por un Consejo de tres miembros especialistas propuestos por el Ejecutivo y ratificados por el Congreso, con períodos traslapados e independientes del ciclo electoral.

Un primer paso en la implementación de esta recomendación fue la constitución por Decreto en 2013 de un Consejo Fiscal Asesor conformado por cinco miembros designados por el Ministro de Hacienda y que cuenta con apoyo técnico en la DIPRES. Sin perjuicio del importante aporte que ha hecho este Consejo en su configuración actual, en lo más reciente se han sumado voces pidiendo fortalecer su institucionalidad y garantizar su independencia. Por lo pronto, el actual gobierno reemplazó a todos sus integrantes junto con el cambio de administración. Precisamente en esta línea apunta la recomendación de la OECD en su última revisión del proceso presupuestario en Chile (OECD 2017a) y también está entre las propuestas para más y mejor crecimiento de largo plazo que formuló recientemente un grupo transversal de profesores de economía y escuelas de gobierno (Agosin et al. 2017).

¿Cómo?

Siguiendo las recomendaciones de la OECD (2017a), el Consejo Fiscal debiese constituirse por ley, definiendo en ésta un mandato claro y con tareas precisas. Para su adecuado funcionamiento, éste debiese contar con recursos suficientes y con la posibilidad de contratar personal.

Respecto de sus tareas, la recomendación es que el Consejo Fiscal se involucre también en el análisis de la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo. En efecto, construyendo sobre la base planteada originalmente por el Comité Asesor (2011), Agosin et al. (2017) coinciden en que sus funciones deben incluir:

- i / sugerir perfeccionamientos a la metodología de la regla fiscal,
- ii / proveer con carácter vinculante los supuestos y proyecciones para las variables de ajuste cíclico (PIB de tendencia y precios internacionales de largo plazo del cobre y el molibdeno en base a las proyecciones de los comités consultivos que reportarán al Consejo),
- iii / evaluar la aplicación de la regla fiscal y la sostenibilidad de mediano y largo plazo de la política fiscal,

- iv / emitir un informe sobre los eventuales cambios de principios y metodologías contables utilizados en la elaboración del presupuesto,
- v / evaluar la pertinencia de la invocación de cláusulas de escape y la estrategia de convergencia a la meta del BCA y emitir una opinión sobre el informe de pasivos contingentes y el impacto de dichas estimaciones sobre la meta de política.

Para fortalecer su independencia y siguiendo la recomendación del Comité Asesor (2011), se propone un consejo de tres miembros propuestos por el Ejecutivo y ratificados por el Congreso, con períodos traslapados e independientes del ciclo presidencial. El presidente sería seleccionado por el Presidente de la República entre los consejeros y tendría dedicación exclusiva.

Adicionalmente, la OECD (2017a) también recomienda la implementación de mecanismos que permitan canalizar un expedito flujo de información desde el Consejo al Congreso, tanto a través de reportes periódicos que informen el debate legislativo como a través de audiencias. Este tipo de arreglos es bastante frecuente y es parte de las recomendaciones generales de la OECD en esta materia (OECD 2014b).

El ámbito de competencias del Consejo no incluiría el evaluar el costo fiscal de los proyectos de ley ni tampoco el análisis de la Ley de Presupuestos y el monitoreo de su ejecución. Como se detalla en la sección 1. Mejor deliberación política / 1.2 En el debate legislativo y presupuestario, estas funciones le corresponderán a la Oficina Parlamentaria de Finanzas Públicas.

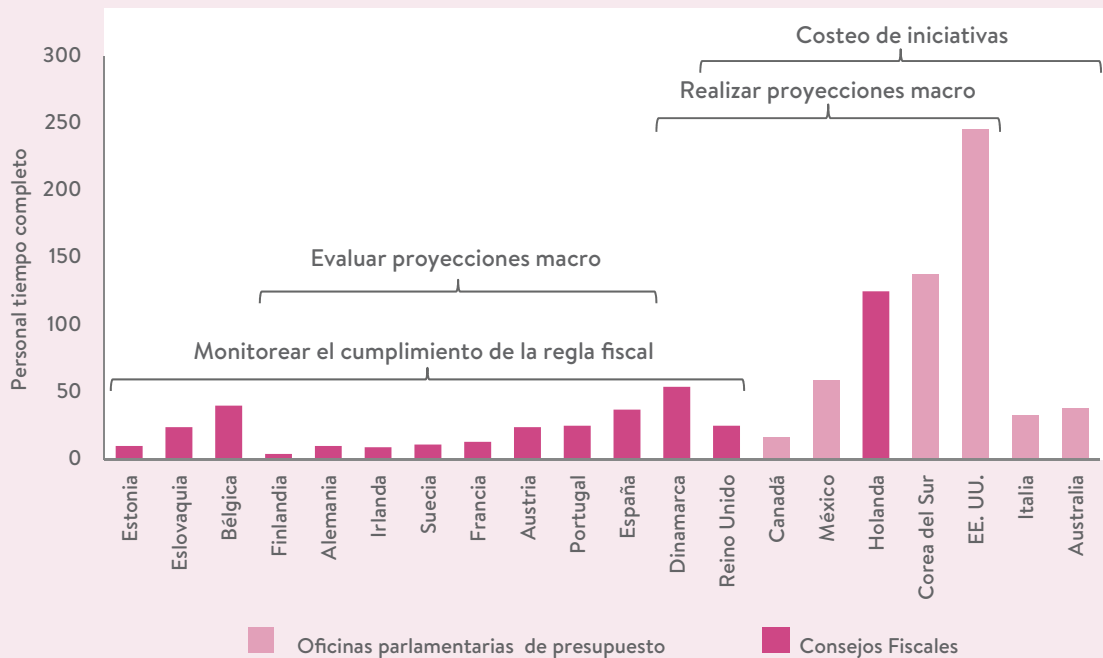
Características y funciones de las Instituciones Fiscales Independientes en el contexto de la OECD /

Si bien hay países que cuentan con instituciones fiscales independientes (IFI) desde hace varias décadas (Bélgica y Holanda las más antiguas), ha sido sólo en los últimos diez años que el contar con esta institucionalidad se ha consolidado como la práctica mayoritaria entre los miembros de la OECD. En Europa en particular, la creación de estas entidades ha estado ligada al proceso de recuperación posterior a la crisis financiera global de 2008.

La OECD define a las IFI como entidades independientes, con financiamiento público y que se relacionan legalmente con el Ejecutivo o el Legislativo, según sea el caso. Éstas realizan una supervisión técnica e independiente de las políticas fiscales, extendiendo en ocasiones su análisis a la evaluación del proceso presupuestario y al costeo de nuevas iniciativas.

El formato más frecuente es el de los Consejos Fiscales, generalmente más pequeños en términos de planta funcionaria y, en su mayoría, abocados al monitoreo de la regla fiscal y a revisar las proyecciones macroeconómicas de los gobiernos y la sostenibilidad de mediano y largo plazo de las cuentas públicas.

Dotación y funciones de las IFI según país y modalidad



La función de costeo de nuevas iniciativas se concentra mayoritariamente en las IFI constituidas como oficinas dependientes del Congreso. En estos casos, es común que éstas asuman también la mirada macroeconómica que en otras latitudes tienen los Consejos Fiscales.

Fuente: von Trapp, por publicar.

ELEVAR EL ESTÁNDAR DE LOS INFORMES QUE ACOMPAÑAN LA PRESENTACIÓN DE PROYECTOS DE LEY /

¿Por qué?

Una de las carencias del actual proceso de diseño de las políticas públicas es la ausencia de antecedentes mínimos que permitan evaluar posteriormente los resultados de la iniciativa en cuestión. Habitualmente, en los mensajes de los proyectos de ley, se detallan los objetivos y resultados buscados con las propuestas que se someten a la discusión parlamentaria, sin embargo suelen tratarse de declaraciones genéricas que buscan inspirar un relato más que permitir una evaluación *a posteriori* de las políticas públicas.

Corregir este defecto no significa limitar la deliberación política en cuanto a la definición de objetivos ni a las prioridades de cada gobierno. Lo que se busca es elevar la calidad del debate político aportando información concreta respecto de los objetivos perseguidos, sea cual sea la definición política, y estableciendo un método para evaluar si fueron o no alcanzados.

Una medida sugerida para atender a esta debilidad fue la propuesta de que una futura Agencia de Evaluación elaborara protocolos, guías o directrices de evaluación, y criterios estándares para medición de líneas base y utilización de grupos de control o equivalentes, de manera de poder desarrollar evaluaciones *ex post* (Ferreiro y Silva 2009). Esto luego derivó en una propuesta legislativa por la cual se buscaba establecer que toda nueva política pública, iniciativa de inversión o regulación que pudiera ser evaluada por la futura Agencia de Evaluación, tendría la obligación de incluir los siguientes antecedentes mínimos: objetivos, línea de base, población afectada e indicadores de resultado o de procesos (Boletín N.º 9247).

En esta línea también, Manzi et al. (2011) proponían que en la presentación de proyectos de ley se chequeara que éstos incluyesen una explicitación clara de objetivos y mecanismos para alcanzarlos, una definición específica de los actores involucrados, de las consecuencias jurídicas y no jurídicas que generará e indicadores recomendados para su medición *ex post*, entre otros antecedentes.

Más recientemente, el Informe del Consejo de Modernización de la Labor Legislativa (2015) propuso agregar una norma reglamentaria o una recomendación para incluir, en los documentos y antecedentes de todo mensaje o moción, información básica sobre los propósitos de la propuesta legislativa y los objetivos y cambios perseguidos, que permitan enriquecer el debate legislativo y la evaluación posterior (Propuesta F.14).

Algunos de estos requerimientos son cubiertos por la evaluación *ex ante* que el Ejecutivo hace respecto de sus iniciativas. Esta función estaba originalmente en manos de la DIPRES, pero desde 2011 la comparte con el MDS, que se aboca a la evaluación *ex ante* de programas sociales. Sin perjuicio de que se trata de elementos valiosos, este tipo de evaluaciones se realiza para programas sociales y no para proyectos de ley de cara a su posterior tramitación legislativa.

Por otro lado, frecuentemente los proyectos de ley enviados al Congreso carecen de estimaciones detalladas del impacto económico que la iniciativa podría tener. La normativa vigente en esta materia se limita al compromiso de recursos públicos que tendrían los proyectos, sin mayor mención al estudio de sus efectos potenciales en el comportamiento de los agentes económicos relacionados con el proyecto y sus consecuencias.

Por lo mismo, a partir de sugerencias de la OECD y de la recientemente creada Comisión de Productividad (Decreto N.º 270 de 2015 de los Ministerios de Economía y de Hacienda), a finales de 2016 la Presidenta Bachelet emitió el Instructivo Presidencial N.º 2 de noviembre de 2016, mandando a que los proyectos de ley que alteren el marco regulatorio introduciendo incentivos y restricciones relevantes, deban incluir también un apartado explicitando los costos y beneficios económicos asociados.^[1]

En el plano fiscal es donde este tipo de prácticas está más asentada. El artículo 14 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso establece la obligación de complementar los proyectos de ley con Informes Financieros (IF) que deben contener los antecedentes que expliquen los gastos del proyecto, la fuente de los recursos y la estimación de su posible monto. Esta norma, a su vez, se refleja en las exigencias contenidas en el artículo 80 y el artículo 13 de los reglamentos del Senado y la Cámara, respectivamente. Respecto de sus contenidos mínimos, la definición de la DIPRES sobre los IF es un poco más detallada, toda vez que señala que éstos incluirán una estimación del impacto presupuestario y financiero del proyecto en el año en curso y también en los cuatro años posteriores, si correspondiese. Más aún, se establece que los IF deben presentar “un análisis de las consecuencias financieras de las políticas públicas”.^[2]

El compromiso, la calidad y la responsabilidad en el trabajo de la DIPRES ha sido uno de los grandes atributos de nuestro Estado y la evolución de los IF son una buena prueba de ello. Las estimaciones ahí contenidas no sólo son la mejor proyección disponible, sino que son también uno de los insumos principales para la elaboración de los presupuestos sectoriales en los años siguientes. En este sentido, el costo estimado que establece un IF es, en la práctica, una declaración explícita de lo que el Ejecutivo piensa destinar a la implementación de la normativa en discusión. Por lo mismo, está en el interés de todos que los cálculos estén bien hechos y que puedan ser escrutados.

Si bien se ha avanzado en términos de facilitar el acceso a estos informes en la página web de la DIPRES, lamentablemente el nivel de detalle de los antecedentes presentados es sumamente variable, incluso en una misma administración. Más aún, la forma de publicarlos (en formato PDF y como imágenes) no está hecha pensando en los parlamentarios y sus asesores, ni en los investigadores y ciudadanos interesados en analizar sus supuestos y proyecciones.

Estas carencias en cuanto a la cantidad y detalle de los antecedentes que acompañan las iniciativas legislativas, así como la imposibilidad de verificar sus impactos supuestos, empobrecen y limitan el proceso de deliberación. Si bien en los últimos años se ha avanzado en esta línea, es importante perseverar en esta dirección.

[1] Ver informes disponibles y el instructivo vigente en: <https://goo.gl/VCG2kY>.

[2] Ver sitio web de la DIPRES en: <https://goo.gl/ZCMavb>.

¿Cómo?

Modificando la Ley Orgánica del Congreso y los reglamentos de ambas cámaras estableciendo de manera más precisa y exigible los antecedentes mínimos que debiesen acompañar los proyectos de ley enviados al Congreso, fijando el requerimiento de adjuntar:

- i / Un **INFORME DE ANTECEDENTES MÍNIMOS** que incluya el detalle de los objetivos de la iniciativa, la descripción de la población o mercado afectado, indicadores de resultado o de procesos, e hitos previstos para su posterior evaluación.^[3]
- ii / Un **INFORME DE PRODUCTIVIDAD** con la mejor estimación que el Ejecutivo disponga sobre los efectos esperados del proyecto en el mercado laboral y la inversión, entre otros antecedentes, en la línea del Instructivo Presidencial actualmente vigente. Se deben incluir consideraciones respecto a eventuales impactos en incentivos como, por ejemplo, en el eje formalidad/informalidad laboral o en libre competencia.
- iii / Un **INFORME FINANCIERO** con mayores exigencias a las actuales en el sentido de requerirse detallar todos los antecedentes y supuestos considerados. Complementariamente, el informe debiera ser acompañado de las planillas con los datos de base que se utilizaron, los parámetros y sus interacciones, a fin de que facilitar la realización de análisis de sensibilidad y ser de utilidad en la discusión de ajustes y las correspondientes indicaciones que presente el Ejecutivo.

Tanto los supuestos considerados en las estimaciones, como las metodologías utilizadas en los respectivos informes deberán ser completamente transparentados de manera tal de posibilitar que sus estimaciones puedan eventualmente ser replicadas por terceros. Lo anterior en el ánimo de fomentar la evaluación externa y mejorar gradualmente la calidad de las estimaciones presentadas.

El Informe de Antecedentes Mínimos y el Informe de Productividad deberán ser elaborados por el Ejecutivo dentro de los lineamientos que, para estos efectos, establezca la Agencia de Productividad y Evaluación (ver sección 3. Evaluación, control y transparencia), debiendo éstos ser actualizados una vez tramitada la ley de acuerdo al texto aprobado.

[3] Estos antecedentes se suman a los que ya se exigen actualmente por Reglamento (1. Los fundamentos que justifiquen legislar sobre la materia; 2. Las disposiciones de la legislación vigente que se verían afectadas por el proyecto; 3. La correlación del texto con el régimen normativo nacional; y 4. Los elementos de juicio que resulten indispensables para su mejor comprensión).

Informe Financiero e Informe de Productividad de la reforma al sistema de pensiones /

La propuesta de reforma al sistema de pensiones es un buen ejemplo para ilustrar la relevancia que pueden y debieran tener los IF y los recientemente creados informes de productividad. Específicamente en el proyecto que crea el nuevo ahorro colectivo y aumenta la cobertura del sistema y fortalece el pilar solidario (Boletín N.º 11372-13), su informe de productividad incluye un diagnóstico, una descripción de las alternativas consideradas y estimaciones del impacto económico de la medida.

Independiente de las aprehensiones metodológicas que se puedan hacer o de eventuales sesgos que puedan estar presentes en el informe, la presentación del mismo tuvo la virtud de poner sobre la mesa una serie de elementos que, hasta ese momento, no habían tenido mayor protagonismo en el debate. Tal es el caso de su impacto potencial en el ahorro privado y neto de las personas y los costos del proyecto en materia de empleo. Este último punto alcanzó una visibilidad especialmente alta en tanto el informe entrega un rango de pérdida de empleos producto de la medida que oscila entre 2.200 y 394 mil empleos, esto asumiendo que no hay gradualidad en el aumento de la tasa de cotización (elemento que el proyecto sí considera, por lo que se entiende que se trata de un rango de valores máximos).

Junto con relevar estos elementos, el informe de productividad tuvo la virtud de ser bastante explícito en los supuestos que considera y en las fuentes de información que utiliza. Estos factores permiten ponderar de mejor manera los impactos estimados y sincerar el grado de incertidumbre implícita en un proyecto de estas características, al menos en un contexto como el nuestro donde no contamos con datos suficientes y donde lo existente es de acceso muy limitado (ver propuesta al respecto en sección 2. Mejor gestión en el Estado / 2.3 Gestión de la información).

Por otro lado, el IF del mencionado proyecto es igualmente útil en tanto presenta el costo fiscal esperado de la medida. Sin embargo, este informe es muchísimo más escueto en cuanto a transparentar los supuestos y datos considerados en la estimación. Sin mediar mayores explicaciones, en una página y media el informe da cuenta de que los cinco puntos adicionales de cotización y el aumento del tope imponible implicarían, por un lado, un mayor gasto fiscal anual por 478.810 millones de pesos (al año seis de implementación de la modificación) y, por otro, una menor recaudación tributaria por 463.814 millones de pesos anuales (también al año seis). El primer costo en razón del rol del Estado como empleador y el segundo por el mayor gasto en que incurrirán las empresas para generar renta. Ambos costos combinados se traducen en unos USD 1.500 millones anuales.

Se trata de cifras muy significativas y que, en el actual escenario, son imposibles de verificar y contrastar. Esto, por cuanto no se presenta referencia alguna a las metodologías de cálculo utilizadas ni a los supuestos considerados. Por cierto, tampoco es posible acceder a los datos de base que se tuvieron a la vista para el cálculo.

Junto con lo anterior, cabe señalar que, si bien tanto el IF y como el informe de productividad están disponibles online, ambos lo están en formato PDF y como imágenes. Esto naturalmente dificulta aún más el escrutinio externo de estimaciones tremendamente sensibles al cambio de los supuestos que se consideran. Avanzar en mayor detalle y transparencia en estos documentos es fundamental.