

1.2 En el debate legislativo y presupuestario

MEJOR ASESORÍA PARLAMENTARIA: CREAR UNA OFICINA PARLAMENTARIA DE FINANZAS PÚBLICAS, PERFECCIONAR LA BCN Y CONFORMAR UN GOBIERNO CORPORATIVO COMÚN QUE RESGUARDE LA NEUTRALIDAD /

¿Por qué?

La misión de la asesoría parlamentaria neutral es, en general, elevar la calidad del debate legislativo, de forma que el Congreso pueda cumplir sus roles de órgano colegislador y fiscalizador. De ahí que uno de sus principales objetivos sea disminuir la asimetría de información entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, aportando con investigación y conocimiento fundamentado y políticamente neutral a todos los parlamentarios.

Fortalecer la deliberación de los proyectos de ley es fundamental para mejorar la calidad de las políticas públicas. Esto no es fácil en el escenario actual, en el que los congresistas participan en un número cada vez de mayor comisiones (actualmente, el promedio de comisiones por diputado es de 4,6 y el de senadores es de 1,8). Además, ha aumentado el trabajo en sala en el periodo 2010-2014, llegando los diputados a participar, en promedio, en 72,4 votaciones mensuales (Soto, por publicar). En este contexto, contar con parlamentarios que tengan mayor capacidad de análisis permite no sólo poder hacer frente a políticas y leyes técnicamente cada vez más complejas sino también que ejerzan efectivamente su labor fiscalizadora de quien detenta el poder, aumentando por tanto la rendición de cuentas y el buen gobierno.

En Chile tenemos mucho que avanzar en esta materia. Un ejemplo de ello es la tramitación de la Ley de Presupuestos, la que no siempre es un ejercicio constructivo. El volumen de elementos a sancionar en un tiempo tan acotado y el escaso apoyo que reciben los parlamentarios en el proceso, conspira contra un análisis más razonado y estratégico de las prioridades presupuestarias. Hay varios factores que influyen en esto. Desde el Congreso, en general existe reticencia por parte de los legisladores a contratar asesoría especializada en estas materias con cargo a los recursos que disponen, a lo que se suma la férrea defensa que en ocasiones hacen respecto de programas de dudosa efectividad muchas veces por intereses electorales particulares (Schick 2002). En tanto, el Ejecutivo no contribuye demasiado al mantener sin modificaciones líneas de acción cuyo desempeño él mismo califica como insuficiente, por ejemplo, en los informes de evaluación que encarga por la DIPRES. Menos lo hace cuando intenta legislar materias ajenas al proceso mismo a través de glosas presupuestarias, como ha sido en el caso de la gratuidad en la educación superior.

Existe bastante consenso de que el Congreso podría aportar más a la tramitación del presupuesto, así como también a la de otras leyes permanentes que irrogan un costo fiscal, siempre manteniendo la iniciativa exclusiva del gasto en el Poder Ejecutivo. El problema es que los parlamentarios tienen poca capacidad de análisis e insuficiente información para cuestionar los supuestos del Ejecutivo y las proyecciones fiscales que acompañan los proyectos de ley permanentes. Es más, la tramitación presupuestaria es quizás donde se hace más patente el desbalance en términos de asesoría entre el Ejecutivo y el Congreso, especialmente en términos de las capacidades técnicas y de la evaluación de los efectos de las decisiones a tomar (Soto, por publicar). Incluso, a pesar de que actualmente hay cada vez más información disponible, en parte por exigencias de entrega de información incluidas en múltiples glosas de la Ley de Presupuestos, dicha información se suele entregar en formatos no adecuados para su procesamiento y usabilidad.

La Ley N.º 19.875 de 2003 que estableció el carácter permanente de la comisión mixta de presupuestos, creó la Unidad de Asesoría Presupuestaria como instancia de apoyo a dicha comisión respecto de la ejecución presupuestaria. Sin embargo, a pesar de su potencialidad, la Unidad no ha tenido la preponderancia que debería dada la magnitud de la tarea encomendada.

Buscando equilibrar la capacidad técnica del Legislativo respecto de la del Poder Ejecutivo se han planteado distintas iniciativas. El Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, conocida también como la Comisión Engel, llamó a reforzar la Oficina Presupuestaria del Senado (Consejo Asesor Presidencial 2015). Espacio Público (Agostini et al. 2016) propuso una Dirección Parlamentaria de Análisis Técnico, que además extendía sus competencias a otros temas y tipos de análisis incluso más allá de lo estrictamente presupuestario. Recientemente, un grupo de profesores de economía y escuelas de gobierno de distintas universidades (Agosin et al. 2017) propuso establecer un Centro de Análisis Presupuestario (CAP) que produjera análisis independiente de los efectos presupuestarios y económicos de todo proyecto de ley.

Cabe destacar que, tal como se ha observado a nivel comparado, un análisis en profundidad de los impactos fiscales de las iniciativas, elaborado con independencia del Ejecutivo, ayudaría también al perfeccionamiento del rol que actualmente cumple el Ministerio de Hacienda y la DIPRES en este ámbito. En efecto, un ente externo con sólidas capacidades implicaría que el Ejecutivo sería debidamente desafiado, obligándolo a transparentar cálculos y defender técnicamente sus modelos y supuestos.

En este contexto, la clave es que la institucionalidad que se decida asegure la independencia técnica del organismo y que le permita evaluar neutralmente. Ésta

es, en efecto, una de las principales recomendaciones que hace la OECD en esta materia (OECD 2012).

Lo anterior también es cierto para la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), la que se define a sí misma como un organismo neutral y donde se les exige a los funcionarios mantener absoluta imparcialidad y prescindencia en materias de política contingente, religiosa o de otra índole, en sus relaciones con los parlamentarios, funcionarios del Congreso y otras autoridades. En el año 2015, la BCN produjo 2.441 productos de asesoría para la comunidad parlamentaria, incluyendo análisis (asesoría que se presta al conjunto de la comunidad parlamentaria) y referencias en respuesta a consultas particulares (BCN 2015). Si bien la BCN ha logrado consolidarse en el tiempo hasta llegar a prestar servicios tan valiosos como la plataforma Ley Chile, lo cierto es que su accionar se beneficiaría de un gobierno corporativo más estable y efectivamente desligado del ciclo político.

Actualmente, la dirección de la BCN depende de la Honorable Comisión de Biblioteca, la que está constituida por el Presidente del Senado y el Presidente de la Cámara de Diputados, actuando como Secretario de ésta el Director de la BCN. Este arreglo no sólo expone potencialmente a la BCN al ver alterado su accionar por criterios políticos ajenos a sus objetivos, sino que además amenaza seriamente la estabilidad de sus proyectos y autoridades, en particular debido a la periodicidad con que cambian las presidencias de ambas cámaras. Esto debe ser modificado si efectivamente aspiramos a que estas entidades de análisis y apoyo puedan consolidarse en su rol.

En los últimos años, la BCN ha realizado una serie de esfuerzos para elevar la calidad de la asesoría parlamentaria neutral y especialmente para evitar prestar servicios que puedan afectar su imparcialidad o que pudieran beneficiar a ciertos parlamentarios en sus probabilidades de reelección (Soto, por publicar). Los avances buscan enfocar la asesoría en el trabajo de Comisiones de ambas Cámaras así como también en aumentar la transparencia como medida protectora de la neutralidad. Sin embargo, debe promoverse la formalización de procedimientos y protocolos internos que velen por la mantención de la neutralidad de la asesoría. Al respecto, la BCN aún mantiene lo que se denomina la función representativa, que incluye la elaboración de discursos o publicación de libros a petición de los parlamentarios. Dicha función se ubica precisamente en una zona que pone en riesgo la neutralidad de la BCN, como ha sucedido en polémicas por el uso de publicaciones por parte de candidaturas en períodos electorales.

Lo anterior da cuenta de una serie de elementos que deben ser corregidos respecto de la asesoría neutral si queremos un proceso legislativo que contribuya de mejor manera a la deliberación de políticas públicas.

¿Cómo?

Respecto de la asesoría neutral de la BCN se propone:

- Revisar el ámbito de asesorías que presta la BCN, para garantizar que solamente preste asistencia técnica, traspasando aquellos servicios políticamente menos neutrales, como sus denominadas funciones de representación, a la asesoría de confianza (ver propuesta siguiente).
- Formalizar procedimientos que velen por la neutralidad de la asesoría técnica que presta la BCN, institucionalizando protocolos en la elaboración de los informes, manteniendo sistemas de evaluación permanentes tanto internos como externos y estableciendo un código de conducta para quienes se desempeñan como asesores legislativos de la BCN.

Respecto de la asesoría específica en materias de gasto fiscal y discusión del presupuesto se plantea:

- Reforzar e institucionalizar la actual Unidad de Asesoría Presupuestaria en una Oficina Parlamentaria de Finanzas Públicas del más alto nivel técnico.
- Esta entidad debiera tener la capacidad e independencia para desafiar técnicamente al Ejecutivo, informar el trabajo parlamentario y transparentar el debate hacia la ciudadanía.
- El ámbito de competencias de la OPFP debe estar enfocado en:^[4]
 - i / el análisis de los costos fiscales de los proyectos de ley
 - ii / el análisis de la Ley de Presupuestos y el monitoreo de su ejecución
- La OPFP debe reclutar profesionales de alto nivel, con competencias en materia económica y presupuestaria, y también debe contar con un experto en arquitectura de datos y un analista de datos, de manera de poder procesar adecuadamente la información que reciba.

Respecto del gobierno corporativo de la BCN y la OPFP:

- Se plantea una institucionalidad que formalmente sea dependiente del Congreso, pero que mantenga completa independencia en los contenidos del análisis que produzca y la información que divulgue (dependencia *at arms length*). Por lo pronto, se le debe asignar un presupuesto separado, cuyo monto no esté vinculado al del Poder Legislativo y cuyos gastos no puedan financiar otras necesidades del Poder Legislativo.

[4] Como se discute detalladamente en la sección anterior, los aspectos macroeconómicos del presupuesto (monitoreo y perfeccionamiento de la regla fiscal, proyecciones y evaluación de sostenibilidad de mediano y largo plazo) serán responsabilidad del Consejo Fiscal, cuya institucionalidad y capacidades se propone reforzar.

- Tanto la BCN como la OPFP debieran depender de un Consejo de Evaluación Legal y Financiera, que opere como directorio supervisor de ambas entidades.
- Dicho Consejo estaría integrado por cinco personas escogidas sobre la base de perfiles definidos y con altas exigencias curriculares. Por ejemplo, junto con las calificaciones profesionales y la experiencia requerida, podrían considerarse también exigencias en la línea de lo actualmente vigente para la composición del Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias, el que está integrado, entre otros, por un ex consejero del Banco Central, un ex decano de una facultad de Economía o Derecho y un ex Ministro de Hacienda o de Economía o Director de la DIPRES.
- Se propone que dos de sus integrantes se seleccionen a partir de propuestas del Ejecutivo (previa elaboración de ternas por el sistema ADP) ratificados en su nombramiento por quorum de 3/5 de los senadores y diputados en ejercicio. Los otros tres consejeros serían seleccionados por una Comisión Bicameral y ratificados en su nombramiento también por un quorum de 2/3 de los senadores y diputados en ejercicio.
- Los consejeros durarían en el cargo seis años para evitar la coincidencia con período de elecciones y serían renovados por parcialidades. El presidente del Consejo será elegido por los mismos consejeros.
- El Consejo sería también el encargado de seleccionar los Directores Ejecutivos de las dos entidades dependientes: la BCN y la OPFP. La búsqueda y proceso de selección de una quina de postulantes sería ejecutado por el sistema ADP.
- Para estos puestos debiera elaborarse un perfil de cargo exigente al que sólo accedan personas de alta calificación profesional. La duración en el cargo deberá ser por un plazo desfasado del ciclo parlamentario. Una eventual remoción de cualquiera de los Directores Ejecutivos sería sólo por causales definidas y con el acuerdo con 4/5 del Consejo.
- Adicionalmente, debiera incorporarse la obligación de contar con un consejo de la sociedad civil de carácter consultivo, haciendo extensiva la norma que hoy rige para los órganos de la Administración del Estado, según el artículo 74 de la Ley N.º 20.500.

La importancia del gobierno corporativo de las oficinas parlamentarias de presupuesto /

En **CANADÁ**, se optó por integrar la *Office of the Parliamentary Budget Officer* dentro de la *Library of Parliament*, equivalente a nuestra Biblioteca del Congreso Nacional. Esta decisión ha tenido repercusiones desde el punto de vista de la independencia administrativa, incluyendo dificultades en el control de los recursos humanos y del equipo técnico. Además, se generaron tensiones respecto de la transparencia de los trabajos y publicaciones, ya que mientras la OPBO publica todos sus productos, la *Library of Parliament* mantiene ciertas asesorías confidenciales, en atención a los servicios que presta a los parlamentarios. A raíz de estas tensiones, se han considerado modificaciones legislativas para mantener ambas entidades dependientes del Parlamento, pero de forma separada.

En **COREA DEL SUR**, en el año 2003 se creó la *National Assembly Budget Office* (NABO), institución que además de llevar a cabo las tareas más comunes de una Institución Fiscal Independiente, está a cargo de la evaluación de programas. Actualmente cuenta con un presupuesto de USD 13,1 millones y 138 personas en el equipo permanente. A pesar de que NABO es en muchos aspectos un referente a nivel mundial, la principal debilidad dice relación con su gobierno corporativo. El Director de NABO es nombrado y removido por el Presidente de la Asamblea Nacional con el consentimiento del *Steering Committee*. Su nombramiento se hace a partir de recomendaciones de un Comité especial compuesto por siete miembros externos al Congreso que basan su búsqueda en criterios generales (que tenga relación con servicio público, cuente con *expertise* y mantenga la neutralidad). El Director de NABO no está sujeto a un período definido de servicio, lo que ha llevado a que, en la práctica, renuncie cada dos años, al momento que cambia el Presidente de la Asamblea. La nueva autoridad política podría renombrar al Director saliente, sin embargo, ello no ha sucedido. Además, en una ocasión (elecciones del año 2005) el Presidente de la Asamblea removió al Director de NABO.

En **MÉXICO**, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) fue creado en 1998 y ha sido modificado en varias ocasiones, incluyendo una expansión de sus tareas en el año 2006. Actualmente cuenta con un presupuesto de USD 2,8 millones y un equipo de 60 personas. El Director del CEFP es elegido por concurso llevado a cabo por un jurado, en base a requisitos establecidos por ley, y debe ser aprobado por el plenario. Los Directores han venido de diversos sectores y especialidades, incluyendo economistas, auditores y políticos (ex parlamentarios o asesores políticos). Por ley, el período de duración en el cargo es de cinco años renovables, sin embargo, en la práctica, se observa que el Director cambia junto con el ciclo electoral. Ello ha generado críticas sobre la politización en torno a la dirección del CEFP. Por otra parte, si bien el equipo técnico del CEFP se contrata mediante concurso público y normalmente a través de procesos de reclutamiento de las mejores universidades mexicanas, a diferencia de otros países, en este caso no existe un tránsito fluido de funcionarios desde el Ministerio de Hacienda, en parte por menores escalas remuneratorias.

Fuente: von Trapp, por publicar.

INSTITUCIONALIZAR UN NUEVO SISTEMA DE ASESORÍA DE CONFIANZA DEPENDIENTE DE LAS BANCADAS PARLAMENTARIAS /

¿Por qué?

Fortalecer la capacidad técnica de los parlamentarios puede abordarse desde la perspectiva de la asesoría neutral que reciben, sin embargo, lo anterior debe ir acompañado de mejoras respecto de la asesoría de confianza, la que debe ser un puente entre el congresista y la información imparcial otorgada por distintas entidades. Avanzar solamente en más y mejor asesoría neutral, ya sea por mejoras a la BCN o por la instauración de la OPFP o de la Agencia de Productividad y Evaluación (sección 3. Evaluación, control y transparencia) no será suficiente si lo que se busca es que los parlamentarios hagan uso de los productos que emanen de estas instituciones. Para ello, es clave avanzar en la asesoría de confianza, dedicada precisamente a procesar la información neutral conforme a las visiones y consideraciones del parlamentario.

Desde hace ya varios años que se han avanzado propuestas que buscan institucionalizar un sistema de asesoría de confianza para los parlamentarios (Valdés y Soto 2009). Se trata de una asesoría que combina una relación de cercanía política con los respectivos parlamentarios, de manera que ellos confíen en las recomendaciones, con capacidad técnica para relacionarse con los diversos asesores neutrales.

Recientemente, el Consejo de Modernización de la Labor Legislativa 2015 propuso reforzar las asesorías de las bancadas, especialmente tomando en cuenta la relación de confianza que existe entre los parlamentarios y dichos asesores, pero sometiéndolos a un estatuto riguroso para evitar que su trabajo se destine a labores distintas de las propiamente legislativas (Propuesta G.18).

¿Cómo?

Para potenciar la asesoría de confianza se propone:

- Institucionalizar un sistema de asesorías de confianza dependiente de las bancadas parlamentarias.
- El sistema de selección de los asesores debe combinar i) un corte técnico (ADP u otro similar) con ii) un corte de confianza por parte de las bancadas.
- Dado que la asesoría será dependiente de estas últimas, se propone que cada una establezca una Comisión de Evaluación, en la que estuviesen reflejadas las diversas corrientes existentes al interior de cada bancada.
- Para velar por la integridad de los asesores de confianza, se propone la dictación de un Código de Conducta que incluya la prohibición de trabajo en terreno, regulación de conflictos de interés y establezca sanciones ante eventuales incumplimientos.
- Las remuneraciones de los asesores de confianza debiesen ser fijadas por el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias, según criterios objetivos.

La asesoría parlamentaria en la experiencia comparada /

Al igual que en Chile, en general, la experiencia comparada muestra que los legisladores cuentan con dos tipos de asesores: los de confianza (ya sea del parlamentario o del partido) y los que prestan asesoría neutral, instancias que buscan fortalecer la capacidad de los congresos.

En **ESPAÑA**, convive el *personal eventual*, asesores de confianza que prestan asesoría directa a los miembros de las Mesas y otros parlamentarios, con los funcionarios de las Cortes Generales. En **CANADÁ**, si bien los asesores de confianza son considerados servidores públicos (y se someten, por ejemplo, al mismo sistema de pensiones), éstos no están sujetos a las reglas de seguridad en el empleo y están exentos de la neutralidad exigida para los demás funcionarios. Por el contrario, su trabajo está concebido en beneficio del parlamentario o del partido.

En **ESTADOS UNIDOS**, la asesoría de confianza, los llamados *staffers*, está enfocada en las oficinas de los parlamentarios y en los comités. Respecto de los comités, a pesar de que debieran ser seleccionados sin consideración a su afiliación política, en la práctica, la designación de los asesores depende en gran medida de la distribución que hagan los líderes de la mayoría y minoría. Los asesores de los comités se caracterizan por ser profesionales con mayor grado de especialización y más años de experiencia.

En el caso de la asesoría de confianza de los parlamentarios, se trata de personas más generalistas reclutados a nivel local. Tienen amplias facultades para desarrollar tareas legislativas, con la excepción de votar. Por ejemplo, pueden recopilar y sintetizar información, interrogar personas en las audiencias, buscar apoyo entre los grupos de interés y las agencias del Ejecutivo y negociar y llegar a acuerdos legislativos. Existen reglas formales, incluyendo un Código de Ética, como normas informales, incluyendo en el manejo de información y la capacidad de respuesta ante el congresista, que han dado forma al trabajo de los *staffers*.

Los *staffers* son quienes se relacionan con las instancias de asesoría neutral dependientes del Congreso norteamericano. Éstas incluyen el *Congressional Research Service* (CRS) creada en 1914, el *Congressional Budget Office* (CBO) creada en 1974 y el *Joint Committee on Taxation* (JCT), comité bicameral que cuenta con especialistas en materia tributaria.

La labor de estas instancias de asesoría neutral es significativa. A modo de ejemplo, el año 2015 el CRS recibió cerca de 600.000 peticiones de congresistas y comités, elaboró más de 1.200 nuevos informes y organizó seminarios y sesiones de capacitación a la que asistieron 7.400 participantes.

Existe, entonces, un importante grado de complementariedad entre ambos tipos de asesoría. Una neutral y estrictamente técnica que genera y sintetiza información. Y una segunda que apunta a priorizar y canalizar la información relevante al legislador. Esta última debe ser de confianza.

Fuente: Soto, por publicar.