

El Congreso no siempre cuenta con evidencia técnica suficiente para contribuir, de manera oportuna, en la revisión de los proyectos de ley presentados por el Ejecutivo.

Creación de una Dirección Parlamentaria de Análisis Técnico imparcial, con alta capacidad técnica y acceso a información.

## Emparejando la cancha: Nueva institucionalidad para la acción legislativa



El Congreso muchas veces no cuenta con la información suficiente para evaluar si los proyectos de ley presentados por el Ejecutivo están adecuadamente diseñados para cumplir con sus propósitos, lo que amplifica innecesariamente la desventaja del poder Legislativo respecto del Ejecutivo en la evaluación de estos. En este informe, Espacio Público propone crear una Dirección Parlamentaria de Análisis Técnico en el Congreso, que contribuya a la

revisión y elaboración de leyes que sean más efectivas en lograr los objetivos propuestos y que no deban ser emendadas al poco tiempo de su aprobación. Esta institución buscará aumentar la capacidad del Legislativo para contrapesar la evidencia técnica presentada por el Ejecutivo en la discusión de políticas públicas. Emparejando la cancha, se aseguran leyes de mayor calidad y, con ello, mejores políticas públicas para nuestro país.



Conformado por un grupo de profesionales de distintas disciplinas, Espacio Público es un centro de estudios independiente, de centroizquierda, que tiene como objetivo contribuir a mejorar el debate, diseño y ejecución de políticas públicas, con el fin de desarrollar mejores oportunidades para todas y todos.

---

ESPACIO PÚBLICO

Santa Lucía 188, piso 7, Santiago de Chile

(56 2) 2335 4307

contacto@espaciopublico.cl

[www.espaciopublico.cl](http://www.espaciopublico.cl)



# Débil debate de proyectos de ley: resultado de una cancha dispareja

Leyes de gran importancia están siendo discutidas y aprobadas sin contar con evidencia y análisis técnico transversalmente validado.

Muchas veces las leyes terminan teniendo un impacto menos positivo – o incluso negativo – de lo esperado por el Congreso. En algunos casos, esto se podría haber evitado a través de una discusión más rigurosa durante el proceso parlamentario, para lo cual es necesario que el Legislativo y el Ejecutivo (que cumple el rol de co-legislador) tengan una discusión en igualdad de condiciones. Los actuales recursos del Congreso difícilmente le permiten contrapesar los argumentos técnicos del Ejecutivo. Así, los parlamentarios no cuentan con el apoyo suficiente para cumplir a cabalidad con la tarea de evaluar técnicamente las ventajas y desventajas de las distintas opciones presentadas durante el debate parlamentario. Esto impide que la discusión de los posibles efectos de las políticas contempladas se efectúe en base a evidencia validada transversalmente.

Un débil apoyo al Legislativo en el análisis de la fundamentación técnica de las leyes también puede tener como consecuencia que no sea capaz de “atajarle goles” a los analistas contratados por grupos de interés, quienes recurren al denominado “lobby informativo” para promover sus intereses.

La profunda desconfianza en la que se encuentran sumidas nuestras instituciones democráticas, entre ellas el Congreso – donde, según la encuesta Adimark de febrero de 2016, el Senado cuenta con un 79% de desaprobación y la Cámara con un 82% –, nos obligan a mirar seriamente este problema y a tomar medidas para contribuir a generar más confianza en la labor legislativa. 🗳️

La deliberación parlamentaria es parte central de nuestro quehacer democrático: son los políticos y no los técnicos quienes representan las preferencias ciudadanas. Sin embargo, no basta con querer que una ley tenga ciertos efectos en los ciudadanos; también es importante asegurar que el diseño de ellas facilite el logro de los objetivos que se han propuesto.



## PROYECCIÓN DE LA RECAUDACIÓN DE LA REFORMA TRIBUTARIA VÍA IMPUESTO A LA RENTA



**US\$ 3.500** millones  
Confederación de la Producción y el Comercio (CPC)

vs.

**US\$ 5.100** millones  
Ministerio de Hacienda

# Insuficiente personal técnico calificado y restringido acceso a información

El Legislativo no cuenta en la actualidad con el apoyo institucional suficiente para generar evidencia propia y revisar la información que acompaña los proyectos de ley presentados por el Ejecutivo.

La Dirección de Presupuestos (DIPRES), dependiente del Ministerio de Hacienda, es la institución encargada de examinar técnicamente los proyectos de ley presentados por el Ejecutivo. Esto se materializa mediante la elaboración de los llamados “informes financieros” que acompañan cada proyecto de ley. Los resultados presentados no son contrarrestables, en tanto que ni la metodología ni los supuestos son siempre explicitados, y los datos en los que se basan normalmente no son entregados.

El Legislativo, por su parte, cuenta con algunos órganos que apoyan el trabajo parlamentario, pero ninguno tiene un perfil que permita contrapesar a DIPRES y Hacienda. La Biblioteca del Congreso Nacional (BCN) realiza informes a pedido de los parlamentarios acerca de distintos aspectos de los proyectos de ley.

Sin bien dicha información constituye una contribución a la discusión, la BCN no cuenta con un equipo técnico que verifique imparcialmente los cálculos presupuestarios y económicos del Ejecutivo, como lo hacen organismos

parecidos en muchos otros países, siendo la Oficina Presupuestaria del Congreso (CBO) de Estados Unidos el caso más conocido.

Los legisladores también reciben información de la Unidad de Asesoría Presupuestaria, que en particular apoya la labor de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos. Esta unidad cuenta con cinco profesionales que recopilan y organizan toda la información proporcionada por el Ejecutivo, además de entregar asesorías a los parlamentarios. Debido a su reducido tamaño, sin embargo, resulta difícil que puedan generar información presupuestaria propia que les permita cuestionar los informes técnicos presentados por el Ejecutivo. 🍷

“

La rutina: una suerte de ejercicio contable, donde los expertos del Ejecutivo llegan con números ordenados, partidas por áreas y glosas a proveer. La contraparte, nuestro Parlamento, sin la capacidad técnica necesaria para evaluar y verificar que los supuestos sobre los que se construye ese presupuesto son los correctos. ”

Reclamo de los diputados Jaime Pilowsky y Sergio Espejo en relación a la discusión de la ley de presupuesto. Diario La Tercera, 15 de diciembre de 2015.

## Carreras poco atractivas y limitado acceso a información explican insuficiente apoyo técnico que reciben los parlamentarios en la discusión legislativa.



### Número de expertos de la más alta capacidad técnica\*



**20** Ejecutivo  
(DIPRES y Hacienda)

vs.

**0** Legislativo  
(Biblioteca del Congreso Nacional)

\*Asesores que reciben una remuneración bruta superior a 5 millones mensuales (año 2015).



### REMUNERACIONES Y CARRERA FUNCIONARIA MENOS ATRACTIVAS PARA LOS EXPERTOS:

Para nivelar la capacidad de discusión, es necesario que el Legislativo cuente con expertos igualmente calificados que sus pares del Ejecutivo. La BCN no tiene ningún analista *senior* con una remuneración equivalente a la de los asesores de la DIPRES o el Ministerio de Hacienda. Además, los funcionarios de la BCN, en promedio, solo duran cerca de la mitad del tiempo que los de DIPRES en sus cargos. Todo esto dificulta atraer a expertos que puedan contrapesar los análisis del Ejecutivo y de grupos de interés.



### INSUFICIENTE ACCESO A DATOS:

Si bien ha habido avances en el acceso a los datos públicos a partir de la Ley de Transparencia, las solicitudes de los asesores parlamentarios pueden ser rechazadas por las distintas reparticiones del Ejecutivo, argumentando que éstas imponen una carga de trabajo extraordinaria. Sin los datos, no es posible verificar ningún análisis.



# Creación de una Dirección Parlamentaria de Análisis Técnico

Una rigurosa evaluación previa puede mejorar la calidad de las leyes. Para esto, los parlamentarios requieren de más y mejor asesoría técnica.

**P**roponemos la creación de una Dirección Parlamentaria de Análisis Técnico, que esté conformada por un equipo de excelencia orientado a corregir las asimetrías en la capacidad de análisis de los distintos actores involucrados en la discusión legislativa. Específicamente, esta Dirección debiese prestar los siguientes servicios:



#### **ASESORÍA TÉCNICA Y POLÍTICAMENTE NEUTRA:**

es necesario que los parlamentarios tengan acceso a evidencia lo más imparcial posible en la toma de decisiones. Esto permitirá revisar y contrarrestar los informes técnicos que acompañan los proyectos de ley presentados, y tener una discusión basada en los temas de fondo y no en si las proyecciones entregadas son o no creíbles. No se pretende eliminar las asesorías más partidarias que se encarguen a través de asignaciones parlamentarias, sino hacerlas complementarias, pues ambas cumplen una función necesaria e importante.



#### **ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO SOCIAL:**

los informes financieros de DIPRES no solo son inverificables, sino que además son limitados en cuanto al tipo de análisis que incluyen – solo abordan su impacto sobre el Presupuesto de la Nación, dejando fuera los otros múltiples efectos de la ley –. Los parlamentarios debiesen también tener el debido apoyo en el análisis de todas las leyes relevantes, para asegurar que en el debate legislativo se examinen distintas proyecciones sobre sus efectos.



#### **ANÁLISIS Y PREVENCIÓN DE PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN LEGAL Y ADMINISTRATIVA:**

aumentar la calidad del proceso legislativo también pasa por asegurar que leyes aprobadas, en la práctica, sean viables. Esto requiere que los parlamentarios puedan analizar en detalle la propuesta de implementación legal y administrativa que acompaña a los proyectos de ley.



EP

# Una institución políticamente neutra

Asegurar la calidad del proceso legislativo requiere dotar a la institucionalidad propuesta de autonomía y de recursos financieros.

La Dirección Parlamentaria de Análisis Técnico estaría radicada en el Congreso, y contaría con suficiente autonomía para no verse influenciada por el ciclo político. Por eso, su nombramiento debería tener una proyección más larga a un gobierno y su remoción debería ser de alto costo

económico y político. Una manera de hacerlo es a través de la Alta Dirección Pública (ADP). Así, el director de esta entidad tendría atribuciones para nombrar a su equipo, siempre que sea de forma transparente.

Asimismo, es clave que los analistas tengan un nivel equivalente a sus contrapartes en el Ejecutivo, esto es, con estudios de postgrado, idealmente a nivel de Ph.D. y experiencia relevante en la elaboración de presupuestos, derecho administrativo y redacción de reglamentos.

En términos de acceso a datos, el Ejecutivo debería entregar toda la información disponible a dicha institución para que ésta evalúe las políticas públicas propuestas, de manera de que el Congreso cuente con su análisis propio antes de que proyectos importantes entren a discusión.

La puesta en marcha de una institución técnica potente requiere de recursos fiscales. El presupuesto anual para esta institución estaría entre **US\$ 2 a 3 millones**, en base a una estimación preliminar que considera un equipo para equiparar competencias a las del Ejecutivo. Justamente cuando se discute recortar recursos al Congreso, creemos necesario enfatizar en los beneficios sociales que reviste mejorar la calidad del proceso legislativo, los que sin duda justifican largamente estos costos. Asimismo, cabe recalcar que leyes mal diseñadas muchas veces pueden tener un costo económico mayor a largo plazo. 🗳️



LA IMPLEMENTACIÓN DE ESTA NUEVA INSTITUCIÓN TÉCNICA REQUIERE DE RECURSOS FISCALES:



**Entre US\$ 2 a 3 millones anuales**

De acuerdo a una estimación preliminar que considera un equipo equiparado en competencias con el Ejecutivo.



Para un análisis en profundidad, que contiene un diagnóstico más amplio y el listado completo de nuestras propuestas, ver el Informe de Políticas Públicas N°9 – **“Emparejando la cancha: Nueva institucionalidad para reforzar la acción legislativa”**, disponible en [www.espaciopublico.cl](http://www.espaciopublico.cl)

Para los antecedentes generales que sirvieron de insumo para la elaboración de nuestras propuestas, ver los siguientes documentos de referencia, también disponibles en nuestra página web:

- » Javier Bronfman, **“Organismos independientes para el análisis presupuestario y económico: Una propuesta para Chile”**, Documento de Referencia N°31.
- » Eduardo Fajnzylber, **“Acceso a información pública para investigación”**, Documento de Referencia N°32.

#### OTRAS PUBLICACIONES DE ESPACIO PÚBLICO:

- » Valentina Durán, Guillermo González, Emilia Ríos, Lorena Schmitt, Claudia Sepúlveda, Rodrigo Wagner, **“Del conflicto al diálogo: Cómo avanzar hacia un sistema eficiente de decisiones ambientales participativas”**, Informe de Políticas Públicas N°8, enero de 2016.
- » Luis Cordero, Daniela Martínez e Iván Poduje, **“Políticas nacionales, territorios regionales: Propuestas para un ordenamiento territorial en energía”**, Informe de Políticas Públicas N°7, septiembre de 2015.
- » Eduardo Engel y Diego Pardow, **“Aclarando las reglas del juego: Propuestas para mejorar la coordinación entre el SERNAC y los reguladores sectoriales”**, Informe de Políticas Públicas N°6, julio de 2015.
- » Eduardo Engel, Alejandro Ferreiro y Emilia Ríos, **“Más democracia para Chile: Propuestas para avanzar hacia una saludable relación entre dinero y política”**, Informe de Políticas Públicas N°5, diciembre de 2014.
- » Andrea Butelmann, Nicole Nehme, Marcos Vergara, Guillermo Paraje y Fabián Duarte, **“Tratamiento para un enfermo crítico: Propuestas para el sistema de salud chileno”**, Informe de Políticas Públicas N°4, agosto de 2014.
- » Alejandro Carrasco, Dante Contreras, Gregory Elacqua, Carolina Flores, Alejandra Mizala, Humberto Santos, Florencia Torche y Juan P. Valenzuela, **“Hacia un sistema escolar más inclusivo: Cómo reducir la segregación escolar en Chile”**, Informe de Políticas Públicas N°3, mayo de 2014.
- » Alejandro Aravena, José De Gregorio e Iván Poduje, **“Vía rápida para reducir la desigualdad: Propuestas para revertir la segregación urbana en nuestras ciudades”**, Informe de Políticas Públicas N°2, octubre de 2013.
- » Eduardo Engel, Ernesto Muñoz y Andrea Repetto, **“Hacia una sociedad sin abusos: Propuestas para una protección eficaz de los consumidores”**, Informe de Políticas Públicas N°1, agosto de 2013.

