

ABRIL 2016

INFORME
DE POLÍTICAS
PÚBLICAS

09



EMPAREJANDO LA CANCHA:

Nueva institucionalidad para la
acción legislativa

CLAUDIO AGOSTINI
EDUARDO ENGEL
ANDREA REPETTO
FRANCISCA SARA
RODRIGO WAGNER

CLAUDIO AGOSTINI

Ph.D. en Economía, Universidad de Michigan. Profesor titular en la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez e investigador asociado en la Office of Tax Policy Research en la Universidad de Michigan. Director de Espacio Público.

EDUARDO ENGEL

Ph.D. en Economía, MIT; Ph.D. en Estadística, Universidad de Stanford. Profesor titular de Economía en Universidad de Chile y profesor visitante en Universidad de Yale. Presidente de Espacio Público.

ANDREA REPETTO

Ph.D. en Economía, MIT, profesora en la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez y directora del Centro de Políticas Laborales de la misma universidad. Directora de Espacio Público.

FRANCISCA SARA

Magíster en Economía, Universidad de Chile. Se desempeñó como coordinadora de investigación de Espacio Público.

RODRIGO WAGNER

Ph.D. en Economía, Universidad de Harvard. Miembro de la Red de Espacio Público.

Colaboró con este documento Sofía Donoso, a quien le estamos muy agradecidos.

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

Contenido

RESUMEN EJECUTIVO	4
INTRODUCCIÓN	6
DIAGNÓSTICO.....	11
El Legislativo no tiene suficientes instancias de intervención técnica, lo cual debilita la discusión parlamentaria.	11
¿Se estudia la eficiencia costo beneficio más allá del Presupuesto?.....	12
Experiencias Internacionales: La Importancia de Equilibrar la Capacidad Técnica del Legislativo y el Ejecutivo.....	17
La Desbalanceada Discusión Técnica entre el Ejecutivo y el Legislativo.	20
Diferencias en recursos y carrera funcionaria	21
Insuficiente acceso a datos.....	25
Problema del polizón (free-riding), y reasignación de fondos a otros usos	25
PROPUESTA.....	28
Características de la Institución	29
Estimación Inicial de un Presupuesto para el Equipo Técnico	33
Iniciativas Previas de Reforma y las Diferencias con Nuestra Propuesta.....	36
Consideraciones Finales para una Implementación Exitosa	38
ANEXO 1: LA ORGÁNICA DE LA BCN	40
ANEXO II	43

RESUMEN EJECUTIVO

Este proyecto propone la creación de una Dirección Parlamentaria de Análisis Técnico en el Congreso, con el fin de contribuir a la 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 entidad tendrá por propósito que los legisladores cuenten con la información relevante al momento de legislar, permitiéndoles evaluar los informes técnicos que acompañan los proyectos de ley elaborados por el Ejecutivo y los antecedentes que le entregan otros actores como empresas y asociaciones gremiales.

El informe inicialmente describe diversos problemas que limitan el uso de evidencia técnica por parte del Congreso. Un punto central es que el Congreso muchas veces no tiene la información adecuada, ni la capacidad de análisis de la evidencia existente, debilitando su rol de contrapeso al Ejecutivo en el proceso legislativo. Luego, proponemos dar al Congreso una institucionalidad de análisis y evaluación potente que le permita ser una contraparte de peso para el Ejecutivo en la discusión de políticas públicas. Esto, tanto en temas relacionados al presupuesto público y al gasto fiscal, como también a otras materias que tienen importantes consecuencias sociales, económicas y técnicas, pero que no necesariamente impactan de forma directa el gasto público ni la recaudación.

Se sugiere que esta Dirección Parlamentaria de Análisis Técnico tenga un equipo equivalente, en capacidad técnica y acceso a información, a la de asesores de más alto nivel en el Ministerio de Hacienda, DIPRES o el Banco Central. Una primera aproximación indica que ello podría costar, solo en términos de personal, entre 2 y 3 millones de dólares anuales. La propuesta considera tanto asistencia en temas de análisis costo-beneficio, como sugerencias de cómo mejorar la

implementabilidad administrativa de las leyes. Se recomienda que el financiamiento de esta iniciativa provenga de una combinación de fondos nuevos y reasignación de fondos existentes.

Creemos que el beneficio social de prevenir problemas de calidad legislativa es muy alto y que esta labor también contribuye a la urgente tarea de reconstituir la confianza ciudadana en nuestras instituciones políticas. La idea es que esta institucionalidad complemente y no sustituya el apoyo parlamentario externo que resulte valioso. Este informe busca ser una primera aproximación a la propuesta de creación de una Dirección Parlamentaria de Análisis Técnico.

INTRODUCCIÓN

La formación de las leyes viene de procesos válidos de deliberación democrática en que los miembros del Congreso reflejan sus preferencias, las que pueden o no coincidir con lo que dice la técnica. Nuestra propuesta no busca hacer del proceso legislativo una dictadura de los informes técnicos, ya que son los políticos y no los tecnócratas quienes representan las preferencias ciudadanas. Además, hay decisiones que dependen de posturas políticas y de un conjunto de valores, y los parlamentarios fueron elegidos democráticamente para tomarlas.

Dejando en claro la importancia de la política, muchas veces no basta con simplemente *querer* que una ley tenga ciertos efectos causales en los ciudadanos; también es importante asegurar que el diseño de las leyes facilite el logro de dichos objetivos. Parafraseando en parte la literatura moderna en Gestión de Calidad, podríamos decir que la calidad legislativa sería entonces la capacidad de elaborar leyes que cumplan con las expectativas para las cuales fueron creadas. Cuando, por ejemplo, uno explora la llamada factibilidad administrativa¹ como criterio para evaluar las políticas públicas se encuentra con un conjunto de preguntas a responder: ¿Tiene el organismo encomendado en la ley la autoridad/poder para implementar determinada opción de política? ¿Tiene la capacidad de llevar a cabo una implementación compleja? ¿Cuál es la infraestructura y personal necesario para la implementación? ¿Hay una definición clara del tipo de reglamento que podría hacer operativa esta ley? Por otro lado es

1 Véase, por ejemplo, Clemons, R.S. and McBeth, M.K., 2009, *Public policy praxis: A case approach for understanding policy and analysis*, Routledge, Nueva York.

necesario que haya un análisis de costo-beneficio social de las regulaciones, o por lo menos un mapeo de dichos costos y beneficios.

Para esto, se requiere apoyo técnico de primer nivel, apoyo que debe ser utilizado apropiadamente en el accionar del Congreso. Es importante entender las consecuencias de las distintas regulaciones. Si las leyes están mal hechas, entonces pueden afectar innecesariamente de forma negativa la actividad de familias, empresas y gobiernos. Incluso pueden terminar perjudicando a quienes se quiere beneficiar o pueden favorecer a ciertos grupos de interés por sobre el bienestar general.

Ciertamente, muchas veces los parlamentarios tienen objetivos distintos para una ley, así como opiniones iniciales diversas sobre el tipo de legislación que lleva a que se logren ciertos objetivos. De eso se trata el válido debate parlamentario. Pero puede haber problemas de calidad en las leyes resultantes. En el caso donde hay impactos negativos (o no tan positivos) como el Congreso hubiera querido, ello puede deberse parcialmente a factores no controlables. Sin embargo, en otra fracción ello podría evitarse revisando el proceso de redacción, análisis, deliberación y aprobación de leyes, y dotando al Congreso de información adicional a la que puede entregarle el Ejecutivo o los grupos de interés. Buscamos prevenir dichas situaciones, y que el Congreso cumpla mejor su rol de contrapesar los argumentos y datos que le entrega el Ejecutivo. Para eso necesita una institucionalidad poderosa que le permita argumentar y contra-argumentar basado no sólo en principios, sino también en evidencia.

El propósito es mejorar la calidad legislativa, esto es, que dadas las válidas preferencias y posiciones políticas de los parlamentarios sobre los objetivos que se quieren obtener con las leyes, se aumente la probabilidad de lograr los resultados esperados. Para alcanzar una mayor calidad legislativa no basta que las leyes sean políticamente factibles – o sea, que el proyecto pase exitosamente por el Legislativo y el Ejecutivo –, sino que además deben (i) tener un análisis de costo-beneficio apropiado (el que no necesariamente se mide en términos monetarios) y (ii) ser administrativamente factibles de implementar, ya sea mediante reglamentos posteriores o mediante acciones administrativas de los servicios públicos.

Si bien la Cámara de Diputados cuenta con un departamento de evaluación de las leyes, esta se realiza *ex post*. Al no existir una instancia de revisión *ex ante*, no es raro ver leyes que luego de su aprobación no son implementables porque los servicios públicos relevantes tienen, por ejemplo, limitaciones de recursos. Un caso ha sido el historial de leyes en las cuales el SERVEL tiene facultades para revisar gasto electoral, pero en la práctica no es capaz dada su estructura y los recursos con los que cuenta. Ello requiere de correcciones, lo que lleva a que el Congreso tenga que volver a legislar porque la ley no quedó bien en su primera formulación. Adicionalmente, ello le resta valioso tiempo a los parlamentarios que en algunos casos se podría haber usado para discutir y aprobar otras leyes que sí tienen un impacto positivo en la ciudadanía ya que son implementables, además de demorar la implementación de los cambios y deslegitimar el proceso de deliberación democrático.

Lo anterior sugiere que no siempre hay información suficiente que permita que los parlamentarios tengan una visión clara de las consecuencias que tendrán las iniciativas de ley que están en discusión. Si bien se trata de un mundo complejo, donde todo no es predecible o modelable, aun así contar con informes técnicos adicionales podría contribuir significativamente, siempre que sean elaborados con rigurosidad y usados oportunamente. Indudablemente, la calidad de las políticas públicas se ve determinada tanto por la relevancia y pertinencia de sus objetivos como por la elección y el diseño de los instrumentos definidos para alcanzarlos. Para la elección de los instrumentos es útil contar con evidencia de calidad, transversalmente validada respecto a la efectividad, beneficios y costos de cada opción contemplada. De esta manera, se enriquece la discusión en torno a las políticas públicas, enfocando el trabajo parlamentario en tratar de valorar los *trade-offs* de las distintas opciones.

El objetivo de este estudio de Espacio Público es discutir el uso de análisis técnico por parte del Congreso. Nos referimos a utilizar evidencia de calidad, oportuna y ampliamente validada por los distintos actores participantes en la discusión de políticas públicas, particularmente aquella referida a proyectos de ley y a su evaluación

ex ante. Los mismos técnicos pueden tener diferencias, pues ellos no operan desde una neutralidad absoluta; sin embargo, contar con datos correctos y con protocolos de análisis replicables permite acotar el espacio de posibilidades factibles y aceptables. En comparación a otros países de referencia nosotros vemos menor uso de información técnica y creemos que ello puede tener consecuencias para la calidad del proceso legislativo. Conjeturamos que parte importante de la falta de análisis técnico es explicada por la ausencia de organismos de análisis y evaluación de políticas públicas que contrapesen a aquellos ligados al Ejecutivo. Lo mismo ocurre respecto a información entregada al Poder Legislativo por grupos de interés, la cual en algunos casos puede ser valiosa y en otros puede ser información parcial o incluso manipulada para favorecer las posturas de dichos grupos. Apuntamos a que para informar la discusión de las políticas públicas y elevar el estándar del debate, debe incorporarse al Legislativo un equipo de técnicos comprometidos a trabajar con la mayor neutralidad posible, y que trascienda en el tiempo al cambio y rotación de parlamentarios. Esta institucionalidad debe complementar y no sustituir totalmente el válido y necesario asesoramiento menos neutral y más partidista que algunos ya reciben.

El análisis para el apoyo legislativo que planteamos no solo contempla las decisiones que obviamente tienen impacto económico en el presupuesto – equivalente a lo que hace el National Assembly Budget Office (NABO) en Corea del Sur o el Congressional Budget Office (CBO) en Estados Unidos² – , sino también las evaluaciones *ex ante* de la eficiencia y pertinencia de muchas otras regulaciones. Nos referimos incluso a regulaciones que pueden no tener un impacto relevante en el presupuesto de la Nación, pero que sí tienen un evidente impacto económico-social. Un ejemplo es la ley de Pesca, que casi no tuvo impacto tributario, pero que sí genera tanto incentivos como distorsiones económicas y efectos redistributivos. En Estados Unidos, por ejemplo, estos estudios de impacto de leyes que no afectan el presupuesto pero sí tienen aristas técnicas se realizan al alero del

Congressional Research Service (CRS), y no el Congressional Budget Office que se dedica a temas presupuestarios. Así, otros países cuentan con una institucionalidad específica para esta materia.

Otro caso reciente que ilustra bien la situación de desinformación en la discusión de políticas públicas es el de la Reforma Tributaria, proyecto formulado por el Ejecutivo y que fue discutido en el Congreso durante el año 2014. Uno de los principales objetivos de esta reforma fue el aumentar la recaudación fiscal de forma permanente – en torno a 3 puntos porcentuales del PIB –, permitiendo el financiamiento de otras reformas como la educacional, y apoyando la sostenibilidad fiscal en el largo plazo. No obstante, el análisis financiero de dicha reforma efectuado por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda solo abordó los efectos monetarios sobre el presupuesto fiscal, resultando bastante escueto como para ser replicado y validado técnicamente por el Congreso, académicos y centros de estudios. Políticas públicas de tal calibre requieren que aquellos que las promueven y votan posean un conocimiento lo más preciso posible sobre la factibilidad, objetivos e impacto del proyecto de ley, para así evaluar informadamente su pertinencia. Con este fin, Espacio Público propone crear lo que provisoriamente hemos denominado Dirección Parlamentaria de Análisis Técnico, con un equipo técnico equivalente en capacidad al de asesores del más alto nivel en el Ministerio de Hacienda y la DIPRES.

DIAGNÓSTICO

El Legislativo no tiene suficientes instancias de intervención técnica, lo cual debilita la discusión parlamentaria

El Poder Ejecutivo tiene un rol protagónico en el proceso legislativo respecto al Congreso y la ciudadanía, como se muestra en el Cuadro 1 donde detallamos todas las instancias formales de evaluación técnico-económica de las leyes en Chile. Dado que el Ejecutivo tiene un evidente interés en que se aprueben sus propuestas y podría tener conflictos de intereses al momento de elaborar la evidencia que presenta, resulta clave que esta última pueda ser validada transversalmente por los actores involucrados. No obstante, no es usual que el Ejecutivo divulgue los detalles metodológicos y la información de base que dio origen a los análisis técnicos que fundamentan los proyectos de ley. Como consecuencia, la discusión de los posibles efectos de las políticas contempladas se efectúa en base a la evidencia a la que cada actor relevante puede acceder o generar, la que usualmente tampoco es acompañada por la metodología u otra información pertinente que permitan una validación independiente. Entendiendo que los cálculos difícilmente son perfectos e indisputables técnicamente, creemos que sí deben ser transparentes, con la mayor información posible sobre cómo se llegó a ellos para así poder ser replicables. Si alguien discrepa con los cálculos debería poder llegar a explicar por qué.

¿Se estudia la eficiencia costo beneficio más allá del Presupuesto?

Si bien el presupuesto de la Nación (donde el Poder Ejecutivo tiene la iniciativa legal) es tremendamente importante, las decisiones del Congreso tienen enormes efectos en la eficiencia del funcionamiento de la economía, en el bienestar de las familias y en el medio ambiente. Eso ocurre también en proyectos que no implican gasto público o impuestos, es decir, también en áreas donde el Poder Ejecutivo no tiene la iniciativa legal. En el Tal como se ha descrito el proceso de elaboración de una ley, es claro que existe la oportunidad tanto por parte del Gobierno como del Congreso para analizar en detalle los proyectos y estudiar sus efectos. No obstante, como se ha señalado, hay una capacidad técnica dispar en los poderes Ejecutivo y Legislativo para llevar a cabo esta tarea. Cabe destacar que tanto los mensajes como las mociones pueden significar impactos económicos y sociales, además de afectar al presupuesto fiscal en el futuro aun cuando no lo aludan directamente. Luego, se esperaría que tanto el Gobierno como el Congreso, teniendo la oportunidad y los recursos disponibles, realizaran los estudios adecuados para analizar los cambios que promueven los proyectos de ley y determinen su impacto *ex-ante*. Sin embargo, existen proyectos de ley que no contienen, al menos públicamente, evaluaciones de este tipo a pesar de que por su importancia deberían tenerlas.

El Cuadro 2 ejemplifica con la Ley de Pesca las limitadas posibilidades del Congreso para generar información propia que sirva como insumo en la discusión parlamentaria.

Cuadro 2 ejemplificamos lo anterior con el caso de la ley de Pesca, donde si bien puede haber ítems de gasto público, los efectos más importantes se deben a cómo se regula un sector productivo y sus efectos sobre las comunidades y el medio ambiente.

Para entender la discusión legislativa es clave referirse a las instancias de intervención técnica que componen este proceso. Un proyecto puede surgir tanto de iniciativa del Presidente de la República como de un grupo de parlamentarios para su tramitación legislativa. Si la iniciativa proviene del Presidente se denomina Mensaje, y Moción si es

de parte de un grupo de parlamentarios (puede originarse tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado). Nuestra Constitución establece que existen ciertas materias que sólo pueden iniciar su discusión legislativa por iniciativa del Presidente de la República. De este modo, solo a través de los Mensajes es posible alterar la división política o administrativa del país, o referirse a la administración financiera o presupuestaria del Estado. Esto implica que un proyecto de ley que implique gastos solo puede ser presentado por el Presidente, siendo acompañado por el respectivo informe financiero.

Dependiendo de su naturaleza, los proyectos de ley pueden ingresar u originarse en la Cámara de Diputados o en el Senado. En la correspondiente Cámara se inicia la discusión de la ley, proceso que puede constar de hasta tres trámites constitucionales dependiendo de quién esté revisándola. En dichas instancias, los parlamentarios y las comisiones deben indagar sobre el propósito, ideas matrices del proyecto y opiniones de las partes interesadas, además de revisar los documentos que se han generado en torno al proyecto (informes de expertos, e informes financieros realizados por la DIPRES, entre otros). El conocimiento que adquieren los parlamentarios debe servir de base para la discusión dentro del Congreso.

Cuadro 1. Las limitaciones de los organismos involucrados en la evaluación *ex ante* de políticas públicas.³

La **DIPRES** actualmente redacta los informes financieros que acompañan a los proyectos de ley, pero solo abordan su impacto sobre el presupuesto de la Nación. Aquellos informes presentan “un análisis de las consecuencias financieras de las políticas públicas, en particular, del impacto fiscal de los proyectos de ley sometidos a la consideración del Congreso Nacional”. *Por otro lado, ni la metodología ni los supuestos son siempre explicitados, y los datos en los que se basan no son entregados de modo de poder replicar los resultados.*

Asimismo, el **Ministerio de Desarrollo Social** realiza un seguimiento anual de la gestión e implementación a los programas sociales vigentes, y además efectúa evaluaciones *ex-ante* de la consistencia, coherencia y atinencia de programas nuevos o reformulados para determinar la asignación de recursos. Si bien el Ministerio de Desarrollo Social (anteriormente ODEPLAN) tenía un rol preponderante⁴ hace 30 o 40 años, en las últimas décadas esta institución pareciera haber perdido peso político en la evaluación de los proyectos. Esto no se debe necesariamente a que los análisis pertinentes no se realicen o no se esté de acuerdo con la tasa de descuento o método usado; sino a la importancia relativa del aporte que realiza esta institución en cuanto al análisis de costo-beneficio en comparación a la que tenía antes. Si bien según la ley en el Ministerio se sigue evaluando, en la práctica esa tarea de una evaluación con prioridad la han realizado principalmente el Ministerio de Hacienda y la DIPRES.

Por otra parte, cada miembro del Congreso recibe un monto mensual adicional a su renta, conocido como “**Asignaciones Parlamentarias**”, a destinarse exclusivamente al cumplimiento de sus funciones. Dentro de dichas asignaciones, se estipulan recursos para asesorías externas las cuales deben ser contratadas por la respectiva Cámara. Además, el Congreso cuenta con el apoyo de la **Biblioteca del Congreso Nacional** (BCN), la cual busca “aportar con investigación y conocimiento especializado al despliegue eficaz de las funciones del Congreso Nacional, con fundamento disciplinario, multidisciplinario e interdisciplinario y políticamente neutral, para contribuir a la certeza legislativa, reducir la brecha de información con el Ejecutivo y fortalecer el protagonismo internacional en foros interparlamentarios.”

A la BCN se suma la **Comisión Especial Mixta de Presupuestos**, cuyas cinco subcomisiones tienen a su cargo el análisis de las partidas presupuestarias. Esta es apoyada por la **Unidad de Asesoría Presupuestaria**, la cual cuenta con cinco profesionales que recopilan y organizan toda la información proporcionada por el Ejecutivo, además de entregar asesorías a los parlamentarios. Junto con sus obvias limitaciones, dado su reducido tamaño, tampoco genera información presupuestaria propia que le permita evaluar las cifras reportadas. Es importante subrayar que la institucionalidad mencionada se centra en el presupuesto y seguimiento pero no en los temas de eficiencia o equidad.

Finalmente, resulta clave mencionar a los **centros de estudios**, que usualmente apoyan a los parlamentarios de su mismo sector político. Independientemente de la calidad técnica de estas asesorías, son más relevantes para los miembros del subgrupo que confía en el centro de estudios en cuestión.

Tal como se ha descrito el proceso de elaboración de una ley, es claro que existe la oportunidad tanto por parte del Gobierno como del Congreso para analizar en detalle los proyectos y estudiar sus efectos. No obstante, como se ha señalado, hay una capacidad técnica dispar en los poderes Ejecutivo y Legislativo para llevar a cabo esta tarea. Cabe destacar que tanto los mensajes como las mociones pueden significar impactos económicos y sociales, además de afectar al presupuesto fiscal en el futuro aun cuando no lo aludan directamente.⁵ Luego, se esperaría que tanto el Gobierno como el Congreso, teniendo la oportunidad y los recursos disponibles, realizaran los estudios adecuados para analizar los cambios que promueven los proyectos de ley y determinen su impacto *ex-ante*. Sin embargo, existen proyectos de ley que no contienen, al menos públicamente, evaluaciones de este tipo a pesar de que por su importancia deberían tenerlas.⁶

3 Dado el objetivo de este informe, esto es, proponer una innovación institucional que mejore la calidad del debate legislativo y las leyes resultantes, acá nos enfocamos en instancias de evaluación *ex ante*. En cuanto a evaluación *ex post*, en Chile es el Ministerio de Hacienda a través de la DIPRES el que regula y supervisa el gasto fiscal. Ésta cuenta con un sistema de evaluación principalmente *ex-post* (y progresivamente *ex-ante*) que contempla las siguientes líneas :

- Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG): Su objetivo es evaluar el diseño, gestión y resultados de los programas públicos proporcionando información que apoye la gestión de los programas y el proceso de asignación de recursos.
- Evaluación de Impacto (EI): Su objetivo es evaluar el impacto que tienen los programas públicos en sus beneficiarios.
- Evaluación Comprehensiva del Gasto (ECG): Su objetivo es evaluar el conjunto de procedimientos, programas y políticas que administra un Ministerio, lo que implica evaluar la racionalidad de la estructura institucional y la distribución de funciones entre los distintos servicios que componen un Ministerio, así como también evaluar la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos institucionales.

Fuentes: DIPRES, Ministerio de Desarrollo Social, BCN, Cámara de Diputados, Senado.

4 Fontaine, E.R., 1997, "Project evaluation training and public investment in Chile", *The American Economic Review*, Vol. 87, no. 2, pp. 63-67.

5 En Chile, las mociones que impliquen gasto fiscal debieran ser declaradas inadmisibles, salvo que las apoye el Gobierno con el debido informe financiero. Sin embargo, el presupuesto fiscal de los próximos años también depende de la base tributaria, por ejemplo el PIB o los salarios. Por ello, cualquier moción que tenga impacto económico en dicha base tributaria afectaría los presupuestos futuros. Así, a pesar de la preponderancia del Poder Ejecutivo en el presupuesto, las mociones del Congreso tienen un impacto indirecto en el presupuesto.

6 En el caso de mociones: "Modifica el Código del Trabajo extendiendo al padre el fuero laboral de la madre trabajadora" (boletín N° 10067-13), "Modifica el Código Penal, con el objeto de aumentar la pena del delito de robo en lugar no habitado en el caso que indica" (boletín N° 10048-07), "Modifica el Código del Trabajo, con el objeto de exigir al empleador la contratación

El Cuadro 2 ejemplifica con la Ley de Pesca las limitadas posibilidades del Congreso para generar información propia que sirva como insumo en la discusión parlamentaria.

Cuadro 2. Desventajas en el análisis: Ley de Pesca.⁷

Los escasos recursos del Congreso para generar información propia quedan en evidencia al indagar en el debate parlamentario sobre el proyecto que modifica la Ley de Pesca. Los objetivos de esta propuesta se relacionaban con el uso sustentable de los recursos pesqueros. Esto pasaba por la asignación de cuotas de explotación así como a las regulaciones respecto al funcionamiento de la unidad de investigación para medir la población de peces y la oficina de fiscalización para asegurar el cumplimiento de las cuotas. De acuerdo a la Historia de la Ley – recopilación de todos los documentos oficiales utilizados en la discusión realizada por la BCN –, la única evidencia empírica presentada es la contenida en el Informe Financiero elaborado por la DIPRES. No obstante, aquella se limita a evaluar los efectos sobre el Presupuesto Fiscal de las principales modificaciones administrativas que introduce el proyecto de ley y que se relacionan a la reformulación de la Subsecretaría de Pesca y del Servicio Nacional de Pesca⁸ b. En la misma línea, se presenta una proyección de los ingresos fiscales esperados por dichos conceptos, pero no se entrega el detalle del cálculo o supuestos de estimación. Esto permite conjeturar la falta de estudios en profundidad para la discusión dentro del Congreso – al menos de acuerdo a la información disponible públicamente – y que hayan sido elaborados por una institución ligada al Poder Legislativo. Las otras fuentes de análisis fueron en general estudios solicitados por partes interesadas tales como empresas que querían entrar al mercado o empresas incumbentes que querían mantener sus derechos. Siendo legítimo que esto exista, esta no puede ser la única fuente de información técnica sobre impactos esperados. No toda la información debiera venir del llamado “lobby informativo”.

Fuente:
www.leychile.cl/Navegar/scripts/obtienearchivo?id=recursolegales/10221.3/43656/3/HL20657.pdf

de un seguro de vida a beneficio del trabajador” (boletín N° 9713-13), y “Modifica el Código del Trabajo para fortalecer el derecho a sala cuna” (boletín N° 9450-13).

En el caso de mensajes: “Concede beneficios al personal de la atención primaria de salud” (boletín N° 9973-11), “Fortalece al Servicio de Impuestos Internos para implementar la Reforma Tributaria” (boletín N° 9898-05), y “Crea una Administradora de Fondos de Pensiones del Estado” (boletín N° 9399-13).

⁷ Este informe fue redactado antes de que se dieran a conocer las denuncias por potencial cohecho relacionadas a esta ley.

⁸ Nuevo registro de Licencias Transables de Pesca, funcionamiento de Panel de Expertos Pesqueros y de Comités Científicos Técnicos, fiscalización administrativa a pescadores artesanales e industriales, entre otros.

Experiencias Internacionales: La Importancia de Equilibrar la Capacidad Técnica del Legislativo y el Ejecutivo

Luego de aproximarnos en términos generales al proceso legislativo y su *feedback* técnico en Chile, es útil comparar la experiencia nacional con otros países. El Cuadro presenta un resumen de los organismos de análisis fiscal en distintos países. Esto no significa que Chile deba copiar al pie de la letra lo que hacen otros países. Si bien casos como la CBO en Estados Unidos o la NABO de Corea del Sur pueden parecer casos ejemplares, es fundamental tener en mente que el modelo de este tipo de instituciones debe ser adaptado a las características propias de Chile. Por ejemplo, al tener un régimen altamente presidencialista, el Legislativo no puede agregar gastos adicionales, solo rechazar las partidas, por lo que no tiene grandes incentivos para intervenir activamente en la discusión sobre el presupuesto. Esto, por ejemplo, dado que el Congreso sólo puede rechazar partidas y no tiene facultad para agregar gastos adicionales.

En Estados Unidos la CBO fue creada en 1974 con el fin de balancear el poder de análisis presupuestario a favor del Congreso.⁹ Hasta entonces, el Presidente tenía un poder monopólico en materia de análisis presupuestario bajo el alero del Office of Management and Budget de la Casa Blanca. El éxito de la creación de la CBO se debió en parte a que el Congreso estaba compuesto mayoritariamente por opositores al partido del Ejecutivo. Por su parte, la NABO surgió con fundamentos políticos: una mayoría en el Congreso que quería supervisar mejor a un Ejecutivo de oposición. Adicionalmente, la información presupuestaria era poco transparente y estaba segmentada, lo que dificultaba su control.

Más allá de las particularidades en cada caso, como se observa en el Cuadro , el que engloba varias organizaciones muy distintas entre sí,

9 Javier Bronfman, "Organismos independientes para el análisis presupuestario y económico: Una propuesta para Chile", Documento de Referencia N°31, Espacio Público.

las institucionalidades más exitosas de este ejercicio de comparación tienden a tener:

- Un equipo técnico altamente capacitado y con acceso a datos que le haga una verdadera “competencia” a la capacidad técnica del Ejecutivo.
- Un esquema donde los parlamentarios consideran sus análisis como un input muy importante para cotejar y a veces sopesar las estimaciones enviadas por el Ejecutivo.

Creemos que esos son objetivos importantes a incluir en cualquier diseño de una institucionalidad para Chile.

Cuadro 3. Instituciones Fiscales Independientes; breve comparación entre países.¹⁰

<p>Estados Unidos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Congressional Budget Office (CBO): La CBO es un organismo técnico que está al servicio del Congreso de Estados Unidos, particularmente en el proceso presupuestario. Se encarga de generar informes, proyecciones y reportes de costos con respecto a la legislación en discusión en el Congreso, permitiendo a los parlamentarios contrastar los números entregados por el Ejecutivo. No realiza recomendaciones de política, y todos sus trabajos explicitan la metodología implementada, en pos de la transparencia. Su personal total es de 235 funcionarios, incluyendo directivos y analistas. Dentro sus productos destacan: <ol style="list-style-type: none"> 1. Proyecciones económicas y presupuestarias de largo plazo (10, 25 y 75 años), donde se discuten los efectos en el presupuesto de las circunstancias económicas, demográficas e impositivas, y de gasto. 2. Proyecciones de costos de todas las leyes aprobadas en el Congreso, que muestran cómo dicha ley afecta el gasto desde el corto al largo plazo, quién debe gastar más dinero y cómo se financia. 3. Reportes analíticos que evalúan en profundidad la dimensión presupuestaria de ciertas partidas relevantes de gasto, explorando las consecuencias económicas de cambios en la legislación. Proponen distintos caminos para solucionar problemas, exponiendo los pros y los contras, sin realizar recomendaciones. Se realizan por encargo de los miembros de las comisiones del Congreso. 4. Opciones presupuestarias donde la CBO propone cambios a las distintas partidas con el objetivo de disminuir el déficit presupuestario. Para cada opción se discute el alcance, y los pros y contras. • Congressional Research Service (CRS): pertenece a la Biblioteca del Congreso de Estados Unidos y trabaja exclusivamente para el Congreso. Su objetivo es proveer información pertinente a la discusión de propuestas de ley, entregando análisis legal y de política para comités y parlamentarios, independiente de sus partidos. Su principal prioridad es asegurar acceso 24/7 al Congreso a análisis de calidad. La CBO, a diferencia del CRS, se centra en decisiones presupuestarias, materias económicas e impacto fiscal de las políticas. Tiene un tamaño de 600 personas. <p>Corea del Sur</p> <ul style="list-style-type: none"> • National Assembly Budget Office (NABO): La NABO responde únicamente al Poder Legislativo. Es el segundo más grande después de la CBO, con un equipo técnico permanente de 125 analistas que examinan rigurosamente el presupuesto y los costos de proyectos de ley. Además, elaboran proyecciones económicas, desarrollan evaluaciones tanto <i>ex-post</i> como <i>ex-ante</i> de programas gubernamentales y, a diferencia de la CBO, entregan recomendaciones concretas de políticas. Paralelamente, realizan investigaciones a pedido de miembros de la Asamblea Nacional. • National Assembly Research Service (NARS): es una agencia independiente de investigación creada con el objetivo de fortalecer la capacidad legislativa de la Asamblea Nacional. De forma similar al CRS, apunta a ser un think tank de alto nivel que realiza análisis e investigación comprehensiva de políticas, a pedido de parlamentarios. <p>Alemania</p> <ul style="list-style-type: none"> • Council of Economic Experts: Una función similar es la que cumple el <i>Sachverständigenrat</i> alemán, cuyos 5 miembros (apoyados por un equipo científico) evalúan el desarrollo económico nacional, generando insumos tanto para los tomadores de decisiones como para la ciudadanía en general. Si bien sus miembros son propuestos por el Gobierno Federal y elegidos por el Presidente, el consejo es independiente. Además de proponer alternativas macro económicas, produce un reporte anual sobre el cual el gobierno está obligado a manifestarse.

Fuente: <http://www.nars.go.kr/>; <https://www.cbo.gov/>; <http://korea.nabo.go.kr/>; <https://www.loc.gov/crsinfo/>; <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL33471.pdf>

La Desbalanceada Discusión Técnica entre el Ejecutivo y el Legislativo

La discusión entre el Legislativo y el Ejecutivo en Chile no es pareja, sobre todo considerando las limitadas atribuciones que tienen los parlamentarios en proyectos que involucren gasto público. Chile es uno de los países de América Latina donde el Congreso tiene una de las menores incidencias en el presupuesto.¹¹ Para que el Congreso participe en la discusión de fondo de las propuestas, los parlamentarios deben analizar el detalle del presupuesto, lo que implica costos relacionados a personal de apoyo y de tiempo para dicho análisis. A la vez, no existen demasiados beneficios individuales de todo ese esfuerzo pues los parlamentarios no pueden adicionar partidas presupuestarias como podría, por ejemplo, un parlamentario en Estados Unidos. Esta restricción puede ser favorable para la contención de déficits fiscales¹², pero probablemente reduce también los incentivos a participar más activamente de la discusión presupuestaria.

Un ejemplo de la problemática tratada en este informe es la ley de presupuestos del año 2016. Como señalan dos diputados de la coalición de Gobierno, el proceso de discusión presupuestaria es una cancha muy dispareja:

“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. Menos rigor aún en la “postventa”: somos incapaces hoy como país de dar un control

10 Para más detalles, ver Javier Bronfman, “Organismos independientes para el análisis presupuestario y económico: Una propuesta para Chile”, Documento de Referencia N°19, Espacio Público.

11 Alesina, A., Hausmann, R., Hommes, R., & Stein, E., 1999, “Budget institutions and fiscal performance in Latin America”, *Journal of Development Economics*, Vol. 59, no. 2, pp. 253-273.

12 Alesina, A. and Perotti, R., 1996, “Fiscal discipline and the budget process”, *The American Economic Review*, (May), pp. 401-407.

*acabado de cada peso invertido y qué tanto rentabilizamos socialmente esa apuesta.*¹³

En términos comparativos, Chile no figura muy alto en los rankings internacionales en ciertos aspectos del proceso presupuestario. Por ejemplo, en la encuesta de Presupuestos Abiertos (Open Budgets Survey) realizada por el International Budget Partnership en 2015¹⁴, en lo respectivo al ítem que engloba transparencia, supervisión y participación en la definición del presupuesto, Chile aparece marcando un 55% de logro, mientras que Brasil y Perú alcanzan un 77 y un 75%, respetivamente.

Creemos que varios problemas, los cuales detallamos a continuación, dan origen al débil apoyo con el que cuenta el Poder Legislativo en el análisis de los proyectos de ley.

Diferencias en recursos y carrera funcionaria

De acuerdo a datos oficiales publicados por la DIPRES, su presupuesto ha sido sistemáticamente mayor que el de la Biblioteca del Congreso entre los años 2006 y 2015. Es claro que no toda la BCN trabaja en asesoría parlamentaria, porque sólo una fracción está en el Departamento de Estudios. Pero incluso en este Departamento se nota una diferencia importante de remuneraciones. Así, la asesoría parlamentaria actual no parece tener remuneraciones competitivas para atraer a profesionales especialistas que se desempeñen en cargos equivalentes a una Gerencia de Banco Central o a un asesor *senior* del Ministerio de Hacienda.

Ahora bien, las diferencias en sueldos no son necesariamente evidentes cuando se compara los promedios globales de remuneraciones, sino más bien al indagar en las remuneraciones del subgrupo de técnicos más especializados y que están en la punta de la distribución de sueldos. De hecho, en promedio los sueldos de las

13 Pilowsky, J. y Espejo, S., 2015, "Asimetría Total", *La Tercera*, 15 de Diciembre 2015.

14 Disponible en <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Report-English.pdf>

áreas dedicadas a estudios relacionados con presupuesto y políticas de la BCN están en el mismo rango que el promedio en el Ministerio de Hacienda. Como se observa en el Cuadro 4, los sueldos para los profesionales del Departamento de Estudios de la BCN, de la DIPRES, y de aquellos del Ministerio de Hacienda fluctúan en promedio entre 3 y 3,8 millones de pesos mensuales (ver Cuadro 4).¹⁵

Como dijimos, la diferencia no es el sueldo promedio de la institución sino que los sueldos de la punta, donde la BCN está muy lejos de competirle al Ministerio de Hacienda. El mismo Cuadro muestra que tanto dentro de los Asesores del Ministerio de Hacienda como de la DIPRES, existen profesionales remunerados por sobre los 5 millones de pesos mensuales (siendo éste un punto de referencia arbitrario para el salario de mercado de profesionales de alta calificación, por ejemplo en el Departamento de Investigación del Banco Central). Sin embargo, el área de Estudios de la BCN no tiene a nadie en ese rango de sueldos. No estamos diciendo que haya que tener necesariamente esos sueldos para ser profesionales de calidad, sino que nos sirve para documentar una diferencia en la capacidad de atraer analistas para una asesoría neutral en el Legislativo.

Así, la evidencia sugiere la institucionalidad existente parece estar muy desbalanceada en contra del Congreso, al menos en lo que concierne a los sueldos y la carrera funcionaria de los analistas involucrados en la revisión técnica de los proyectos de leyes.

¹⁵ Esta cifra no incluye directivos o abogados.

Cuadro 4. Características de profesionales (sin incluir directivos o abogados) de las diversas instituciones para el año 2015.

Institución	Sueldo Bruto mensual promedio	Sueldo Bruto mensual mediano	Percentil P75	Profesionales de alta calificación y remuneración	Nº	Duración promedio en el cargo (años)
BCN	\$ 2,969,832	\$ 2,698,194	\$ 3,293,581	0	152	1.66
BCN1*	\$ 3,064,408	\$ 3,293,581	\$ 3,293,581	0	44	1.23
BCN2**	\$ 2,754,857	\$ 2,337,816	\$ 3,293,581	0	23	1.80
DIPRES	\$ 3,395,000	\$ 3,152,740	\$ 4,106,720	10	223	3.30
Asesores Ministerio de Hacienda (c/honorarios)	\$ 2,996,671	\$ 2,486,000	\$ 3,605,000	8	58	0.85
Asesores Ministerio de Hacienda (s/honorarios)	\$ 3,790,411	\$ 2,721,668	\$ 5,354,852	2	6	0.93

Notas: BCN incluye a toda la Biblioteca del Congreso. BCN1 solo incluye a profesionales de la BCN que se desempeñan en el Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, mientras que BCN2 a quienes lo hacen en el Departamento Servicios Legislativos y Documentales. Asesores de Hacienda corresponden a Jefes de Gabinete, Asesores y Coordinadores de Estudios/Jurídicos, y Profesionales en dichas áreas. La cuarta columna muestra el número de profesionales cuyo sueldos se encuentran por sobre los 5 millones de pesos mensuales brutos (punto de referencia arbitrario para el salario de mercado de profesionales de alta calificación, por ejemplo en el Depto. de Investigación del Banco Central), y la quinta columna muestra el número total de profesionales dentro de la misma. La duración promedio en años es calculada utilizando las fechas de ingreso y de término (en caso de que no corresponda fecha de término, se consideró el 31 de diciembre de 2015) disponibles para el año 2015. Los cálculos son para profesionales de planta y a contrata (salvo en el caso de Asesores de Hacienda, en donde también se incluyen aquellos a honorarios), excluyendo directivos o abogados. Fuentes: Ministerio de Hacienda, DIPRES y BCN (consulta online de Web de Transparencia).

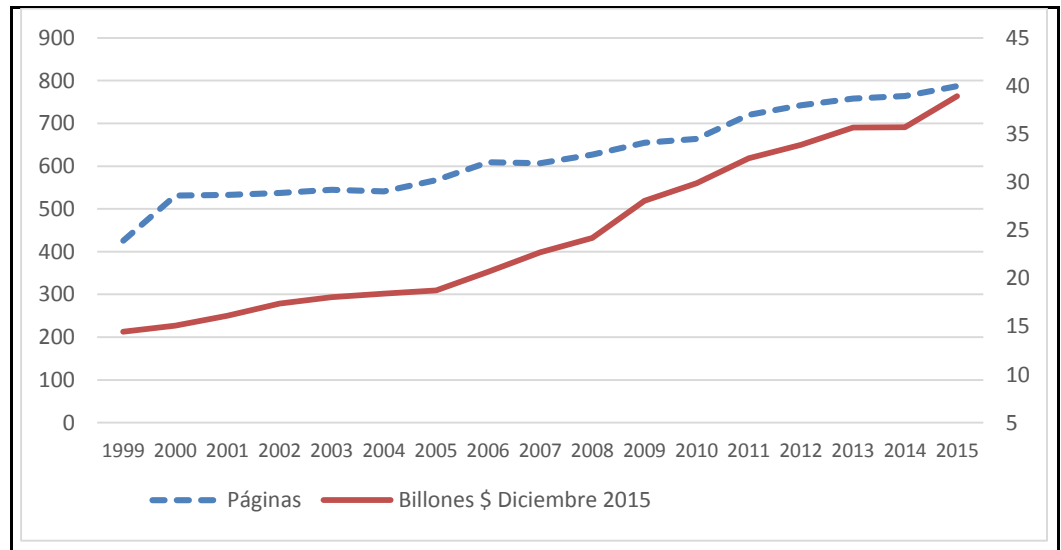
Un empleo no sólo vale por su sueldo sino que también por sus proyecciones de carrera. Sobre la base de datos de Transparencia buscamos aproximarnos a la duración de los cargos en el área de estudio en la BCN *versus* otras instituciones presupuestarias como la DIPRES. En el área de Estudios de la BCN no aparece como un lugar relativamente estable para trabajar. Entendiendo que nuestro cálculo es preliminar, la duración promedio en la última columna del Cuadro indica que la supervivencia en el cargo es significativamente mayor en DIPRES que en el área de estudios de la BCN. Asimismo, pareciera haber menos proyecciones de duración en el trabajo cuando se asesora al Congreso, al menos en promedio. Ello podría también deberse a características propias de los cargos en DIPRES, para los cuales se requiere cierto nivel de *expertise* que se desarrolla durante

su ejercicio. Independientemente de las razones (p. ej. Estatuto Administrativo), la menor estabilidad de carrera sugiere que es más difícil especializarse y proyectarse profesionalmente estando en el Congreso.

En resumen, la evidencia no es sólo anecdótica, pues existen deficiencias respecto a lo que las instituciones ligadas al Legislativo pueden ofrecer en términos de sueldo, presupuesto y carrera.

Por otro lado, en lo que respecta a la Ley de Presupuestos y a la capacidad de análisis técnico que posee el Congreso, la Figura 1 muestra la necesidad de proveer al Congreso de mejores herramientas. Esto ya que la ley de presupuestos actual tiene casi el doble de páginas que en 1999, y en términos reales el presupuesto ha crecido a casi tres veces lo que era en 1999. Luego, el tamaño y la complejidad del Estado y del presupuesto han aumentado, pero no es claro que la capacidad de legislar con evidencia lo haya hecho en la misma proporción.

Figura 1. Ley de Presupuestos, monto y páginas



La figura muestra la evolución en el tiempo del número de páginas y el monto total abarcado en la Ley de Presupuestos. Los datos fueron obtenidos del documento oficial para cada año. Los montos de la ley de presupuesto están ajustados de acuerdo al IPC oficial, para ser expresados en billones de pesos de Diciembre de 2015.

Insuficiente acceso a datos¹⁶

En la actualidad, el acceso a los datos públicos está débilmente institucionalizado. Si bien la Ley de Transparencia¹⁷ constituye un avance y se requiere de una buena fundamentación para que los servicios públicos puedan rechazar las solicitudes realizadas, esto se hace en la práctica argumentando una carga de trabajo extraordinaria. Sin embargo, en ocasiones, la misma información ha podido ser obtenida con el apoyo del director del servicio en cuestión o con el respaldo del Ejecutivo. Esta situación, por lo tanto, constituye una piedra de tope para la generación de una discusión transversal conducente a evidencia de calidad y ampliamente validada.

Como ya se dijo anteriormente, el acceso restringido a los datos es una explicación de las asimetrías en la capacidad de análisis de los distintos actores involucrados. Sin embargo, tiene efectos sobre la calidad de las políticas públicas que son más directos y profundos. El limitado acceso del Legislativo a los datos relevantes para producir evidencia y realizar análisis independientes restringe el rol que podrían jugar en la construcción de un debate fructífero y continuo en torno a las políticas públicas, donde se destaquen las mejores metodologías y con ello se alcancen mayores consensos técnicos al momento de debatir respecto a los efectos de una política pública en particular.

Problema del polizón (free-riding), y reasignación de fondos a otros usos

De acuerdo a diversas investigaciones periodísticas¹⁸, las asignaciones parlamentarias presupuestadas para asesorías externas no se estarían utilizando para generar estudios relacionados a los proyectos de ley. Más bien, estarían destinadas al financiamiento de "personal de

16 Para un análisis más detallado sobre esto, véase Documento de Referencia no. 20 de Espacio Público, "Acceso a información pública para investigación", elaborado por Eduardo Fajnzylber.

17 <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363&buscar=ley+20285>

18 Véase, por ejemplo, "Asesorías parlamentarias sin control: Diputados gastan \$6.000 millones en dos años", disponible en <http://ciperchile.cl/2014/04/07/asesorias-parlamentarias-sin-control-diputados-gastan-6-000-millones-en-dos-anos/>

apoyo¹⁹ (función que además ya posee fondo propio), que corresponde a periodistas que difunden las actividades de los parlamentarios, personal en oficinas, publicistas, colaboradores en terreno, e inclusive asistentes sociales que atienden a público en las respectivas circunscripciones. La fiscalización para garantizar su uso en la generación de información ha resultado insuficiente²⁰. Claramente no hay suficientes incentivos individuales por parte de los parlamentarios a destinar sus asignaciones al análisis legislativo en temas que benefician a todos los parlamentarios, pues no es obvio que ser el autor de una ley o quien la mejoró genere más votos en el distrito o circunscripción. Esto es aún más complicado cuando los parlamentarios pueden usar los recursos en bienes de retorno político más directo, como la contratación de un asistente social en sus distritos. Mientras que esto no viola las normas internas del Congreso, ciertamente contribuye a una menor calidad del proceso legislativo.

Como consecuencia de todo lo anterior, el Legislativo no logra ser un contrapeso efectivo al Ejecutivo en la discusión de proyectos de ley. Esto puede resultar en que el Ministerio de Hacienda tenga un exceso de confianza en que sus propuestas serán aprobadas pues sabe que no hay suficientes *checks and balances* en el Congreso. Este riesgo es grande si pensamos en que la mayoría de los informes financieros que entrega DIPRES no detallan la metodología utilizada, que es un mínimo de información necesaria para poder discutir sobre los cálculos que entrega el Ministerio de Hacienda al Congreso.

El problema de un débil contrapeso al Poder Ejecutivo es más difícil que ocurra en Estados Unidos. Por ejemplo, durante la presidencia de Barack Obama el Director de la Congressional Budget Office era

19 Esto se podría mejorar definiendo un estándar más claro acerca del tipo de personas que pueden prestar servicios de este tipo; por ejemplo mediante alguna certificación y un registro del historial de documentos que han preparado para que haya efectos reputacionales de hacer análisis de mayor calidad. Esto podría complementar a la nueva institucionalidad que se propone en este documento.

20 <http://www.lasegunda.com/Noticias/Politica/2014/07/951694/asesorias-parlamentarias-pagos-por-informacion-gratuita-en-la-web-oficial>; <http://ciperchile.cl/2014/04/07/asesorias-parlamentarias-sin-control-diputados-gastan-6-000-millones-en-dos-anos/>; <http://www.latercera.com/noticia/politica/2014/08/674-589596-9-uso-de-asesorias-parlamentarias-abre-nuevo-flanco-para-el-congreso.shtml>

Douglas Elmendorf, reputado economista y actual Decano de la Escuela de Gobierno Kennedy de la Universidad de Harvard. Incluso el Ministerio de Hacienda de Estados Unidos tenía un potente contrapeso dentro del mismo Ejecutivo, ya que en la Oficina del Presidente trabajaba como asesor directo Lawrence Summers, ex Ministro de Hacienda de Estados Unidos y ex Rector de la Universidad de Harvard. Cuando llegaba el Ministerio de Hacienda con cálculos presupuestarios, al otro lado había gente que rápidamente podía desplumar las desprolijidades del Ministerio de Hacienda si es que no llegaban bien preparados. Como sugieren los Diputados citados en este informe, en Chile parece no haber esta capacidad de “atajarle goles” al Ministerio de Hacienda ni tampoco a analistas contratados por grupos de interés en el llamado “lobby informativo”. El riesgo, entonces, es que en el caso de ambos grupos no se haga el suficiente esfuerzo o que se presente información que de alguna manera favorezca su causa excesivamente.

PROPUESTA

Creemos que para mejorar la calidad del proceso legislativo, es necesario atacar de raíz las brechas de análisis que tiene el Congreso en comparación con el Poder Ejecutivo.

Esta sección describe la propuesta de Espacio Público para la creación de una Dirección Parlamentaria de Análisis Técnico que cuente con un equipo de excelencia a cargo de prestar servicios en al menos tres áreas:

- Asesoría técnica y políticamente neutra para los parlamentarios en el proceso presupuestario y en la validación de los cálculos financieros de otras leyes importantes que impliquen gasto público (gratuidad de la educación superior por ejemplo);
- Asesoría en análisis costo-beneficio social en proyectos de ley importantes pero que no impliquen gasto público (como el ejemplo de ley de Pesca discutido con anterioridad). El Congreso deberá definir qué proyectos de ley deben recibir este tipo de apoyo analítico;
- Análisis y prevención de problemas de implementación legal y administrativa, para evitar que leyes sean inviables de poner en práctica posterior a su aprobación.

Uno podría pensar en que también haya un presupuesto adicional para que especialistas independientes a esta institucionalidad hagan para el Congreso un estudio rápido. La clave, además de la independencia, es que haya oferta de analistas que puedan hacer un estudio con la rapidez que a veces requiere un proceso legislativo. Hay una tensión

entre tener al mejor especialista del tema en Chile y de tener algo rápido y que sea percibido por los parlamentarios como independiente.

De esta manera, no estamos proponiendo una entidad que solamente realice análisis presupuestario, sino que también vele por otros aspectos de la calidad legislativa para que las leyes no tengan que ser enmendadas inmediatamente porque fueron mal redactadas o no cumplieron su objetivo.

Características de la Institución

Las acciones en el Departamento de Estudios de la BCN hoy dependen del equilibrio político específico entre los presidentes de ambas cámaras.²¹ Es necesario formar una nueva institución que recoja parte de las actuales labores de la BCN y que sirva al Congreso como contraparte de la DIPRES –y del Ejecutivo en general– en la discusión de políticas públicas, y que cuente con suficiente autonomía para no verse influenciada por el ciclo político. Por eso, el nombramiento debería tener una proyección más larga y su remoción debería ser de alto costo económico y político. Una manera de hacerlo es vía la Alta Dirección Pública (ADP), pero hay otros mecanismos (por ejemplo el Consejo del Banco Central no nombrado por ADP, sino por proposición del Ejecutivo y ratificación del Senado). Este tendría atribuciones para nombrar a su equipo, siempre que sea de forma transparente y que se le dé espacio a una carrera funcionaria.

Planteamos una reorganización muy parcial de las asignaciones parlamentarias para estudios externos. Se propone esto entendiendo que una parte relevante de la asesoría ahora sería con un equipo base del Congreso. Sin embargo, creemos que el presupuesto de las asignaciones parlamentarias para estudios externos no debe reducirse por completo porque es importante tener un espacio para los estudios más partidarios, que reflejen las preferencias de los votantes a quienes representa el legislador.

²¹ Para más información sobre la BCN, ver el Anexo 1.

La misión de esta institución dependiente del Congreso correspondería a apoyar a los parlamentarios en el proceso legislativo, generando proyecciones, informes financieros y evaluaciones de costo-beneficios según el Congreso les solicite. Con presencia en las comisiones y cumpliendo un rol de asesor, sus funcionarios habrían de trabajar en estrecha colaboración con los parlamentarios de manera de anticiparse a los próximos trámites legislativos y explicar de forma oportuna las implicancias y consecuencias potenciales de cada proyecto de ley, pero sin realizar recomendaciones de carácter vinculante.

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

Similar a otras instituciones de análisis fiscal en el mundo, como la CBO y CRS de Estados Unidos o la NABO y NARS de Corea del Sur (ver Cuadro 3), esta nueva oficina parlamentaria habría de ser una institución neutral y de alto nivel técnico. Debe tener la capacidad de hacerle contrapeso a la DIPRES en términos de su función analítica, emparejando la cancha de forma que el Ejecutivo no obtenga ventaja significativa dada su mayor capacidad para procesar información. En ese contexto estamos pensando en un equipo técnico que sea competitivo con respecto al Ministerio de Hacienda, DIPRES o algunas unidades del Banco Central.

Las evaluaciones *ex-ante*, realizadas con información transversalmente validada por un organismo creíble, le permitirían a los parlamentarios incorporar modificaciones y/o alternativas empíricamente fundadas a los proyectos de ley planteados por el Ejecutivo o por otros parlamentarios.

Es importante que los informes y la asesoría que se hagan tengan un carácter de bien público para todo el Congreso, no para un subgrupo. También esperamos que sea un insumo complementario y no un sustituto de la válida deliberación parlamentaria. Por eso, para mantener cierta neutralidad, es importante separar los datos y resultados más o menos objetivos, de las recomendaciones de

políticas públicas. Nuestra idea es que esta nueva institucionalidad no haga recomendaciones sobre qué votar en cada política pública, sino que ayude a los parlamentarios, con información seria y oportuna, a identificar cuáles serían las consecuencias de las distintas opciones.

Casos como los de la CBO en Estados Unidos o el Bureau for Economic Policy Analysis (CPB) de Holanda demuestran que se puede influir significativamente en el desarrollo de políticas sin realizar recomendaciones. Para esto, y dado que no tienen facultades vinculantes en la toma de decisiones, resulta indispensable la transparencia y difusión pública de sus resultados.²²

Hay algunos aspectos que queremos destacar de la Dirección Parlamentaria de Análisis Técnico que proponemos crear:

- Esta institucionalidad debe poseer capacidad de análisis presupuestario (similar a una CBO de Estados Unidos) y también de asesoramiento a parlamentarios (como el CRS de Estados Unidos pero muy adaptado y a escala de nuestra realidad nacional).
- Debe tener procedimientos para levantar y analizar información que asegure la calidad administrativa y legal de los proyectos de ley. La idea no es que la Dirección Parlamentaria de Análisis Técnico prevea todos los detalles legales, pero sí que busque anticipar los problemas de gestión pública que se generen como producto de la ley para mitigar o corregir dichos problemas antes que ocurran. Por otro lado, creemos que es importante fijarse en la calidad legal, como sugirió el “Consejo de Modernización de la Labor Legislativa” que mencionaremos en la siguiente sección. En ella se pueden prevenir problemas legales mediante distintos procesos de control y revisión.

22 Ídem.

Esta Dirección Parlamentaria de Análisis Técnico debería tener un protocolo de acceso a datos generados y/o recopilados por el Ejecutivo, donde los funcionarios de esta institución cuenten con las facilidades para operar con información incluso confidencial, siempre que se cumplan los protocolos de manejo de datos correspondientes. Esto se puede llevar a cabo con datos anónimos y sin sacarlos físicamente de la institución que los posee para facilitar que se comparta la información sin poner en riesgo la confidencialidad.

- Deben existir incentivos para que los parlamentarios utilicen la evidencia generada. Creemos que el problema de falta de uso de información no es sólo un problema de oferta de esta información. También hay que avanzar hacia una *modus operandi* en que las decisiones siempre se tomen con la evidencia contenida en los informes producidos. Por eso es importante que se haga un proceso de facilitación de la demanda. Algo de esto fue realizado en el proyecto BCN-Innova, que revisaremos en la próxima sección. Sin embargo, el interés de los parlamentarios debería profundizarse en la medida en que la información sea más potente y oportuna para la discusión, sobre todo en los temas de presupuesto. Está la posibilidad de definir diversas medidas de promoción del uso de información técnica. Estas pueden ir, por ejemplo, desde la fijación de metas anuales de uso de información por Comisiones, hasta la obligatoriedad de solicitar informes y considerarlos antes de votar.
- Siguiendo un análisis del Fondo Monetario Internacional, este tipo de instituciones de apoyo parlamentario pueden

tener un efecto positivo al quebrar el monopolio de análisis y generación de información fiscal en el Estado.²³

- La propuesta de Espacio Público no pretende eliminar las asesorías más partidarias que se encarguen, si no hacerlas complementarias, pues ambas cumplen una función necesaria e importante. La institucionalidad de apoyo externo actual debe mantenerse y perfeccionarse para que los Fondos de Apoyo vayan a estudios realizados bajo ciertos estándares generales, y que además queden registrados y sean públicos en algún momento de la discusión. Adicionalmente, la Dirección Parlamentaria de Análisis Técnico que proponemos crear otorgaría una base potente de apoyo neutral que le sirva a todos y que cumpla el objetivo de sopesar las propuestas que vienen del Ejecutivo.

Estimación Inicial de un Presupuesto para el Equipo Técnico

La puesta en marcha de una institución técnica potente requiere de recursos fiscales. Si bien no pretendemos en ningún caso ofrecer un estudio presupuestario detallado, consideramos relevante presentar una estimación que permita tener un orden de magnitud de lo que estamos proponiendo en términos de recursos.

En el Cuadro 5 se plantean dos escenarios gruesos, uno de costo mínimo y otro de costo máximo, con el objetivo de generar un rango. Obviamente, como lo hemos repetido, esto es sólo tentativo. El escenario de costo máximo considera el monto bruto promedio mensual asignado al segundo nivel del Banco Central como salario del Director, el del tercer nivel para los Analistas, el del quinto nivel para los Asesores Senior y Abogados, el séptimo nivel para los Asesores Junior, y el noveno nivel para el personal de apoyo. En el escenario de

23 Javier Bronfman, "Organismos independientes para el análisis presupuestario y económico: Una propuesta para Chile", Documento de Referencia N°31, Espacio Público.

costo mínimo, el salario del Director está calculado utilizando como referencia la renta bruta mensual del Ministro de Hacienda, el de los Analistas considera el promedio percibido por asesores a Honorarios dentro de dicho ministerio, el de los Asesores Senior y Abogados corresponde al sueldo bruto para profesionales de quinto grado en la DIPRES, mientras que el de los Analistas Junior corresponde al doceavo grado, y el del personal de apoyo al décimo grado de personal administrativo en la DIPRES. Así, el presupuesto anual para esta institución estaría cerca del rango de USD 2 y 3 millones, asumiendo que los gastos administrativos adicionales (Fiscal, gestión de RRHH) son bajos dada una sinergia con BCN u otro.

Con respecto a detalles del personal a ser contratado, proponemos que los analistas de alta calificación tengan estudios de postgrado, idealmente a nivel de Ph.D. y con experiencia apreciable; y que al menos 2 sean especialistas en presupuesto. Los abogados deben ser especialistas en Derecho Administrativo/Público e idealmente deben tener experiencia en la redacción de reglamentos así como en ciertos aspectos de la intersección entre la gestión pública y la operación legal del Estado. El personal de apoyo es personal administrativo. Consideramos que el personal total debe ser superior al de, por ejemplo, la Comisión de Productividad (10 miembros más una secretaría técnica), lo que nos llevó a considerar un total de 25-30 personas. Aunque quizás genere algunos problemas logísticos, se propone radicar esta Dirección en Santiago donde también se encuentran los profesionales de alto nivel de las otras instituciones. Esto permitiría maximizar la posibilidad de constituir un grupo de apoyo al Congreso que tenga las mismas características. Para el cálculo asumimos muy gruesamente que cada persona viaja a lo más 2 veces al Congreso Nacional durante el mes, lo cual tiene un costo total por viaje de aproximadamente \$250 mil pesos. Estos costos serían menores si el personal estuviese en Valparaíso.

Los otros costos asociados fueron calculados en el primer escenario como un 15% del costo total en personal, y en el segundo, como un 25%. Estos incluyen costos de oficina, equipos e imprevistos.

Cabe destacar que, si bien los sueldos podrían parecer altos en comparación a los promedios presentados para instituciones

actualmente existentes, apuntamos a atraer profesionales de excelencia comparable con los que cuenta el Ministerio de Hacienda. Por eso es importante hacer algunas comparaciones. Para ello, en el Cuadro 6 se muestra el presupuesto de la nueva institución como proporción del presupuesto de los principales organismos de investigación relacionadas a políticas públicas en Chile, y al costo total del Programa BCN-Innova. Ambos escenarios muestran que el costo nunca supera al del Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones de BCN, a pesar de sobrepasar al de la Comisión Nacional de Productividad (cuyo personal es aproximadamente la mitad).

Cuadro 5. Presupuesto tentativo para nueva institución de apoyo al Congreso

Tipo de Profesional	N	Escenario 1		Escenario 2	
		Costo mensual (MM\$)	Costo anual (MM\$)	Costo mensual (MM\$)	Costo anual (MM\$)
Gerente	1	9	103	11	131
Analistas de alta calificación	5	7	390	8	478
Asesores Senior	10	3	372	4	514
Asesores Junior	10	2	204	2	276
Abogados Senior	2	4	84	4	103
Personal de apoyo	2	1	21	1	30
Total Personal	30	-	1175	-	1531
Viaje mensuales al Congreso <i>por persona</i>	2	0	180	0	180
Otro costos asociados	-	-	175	-	383
Total			1529		2093

Notas: Los datos de la tabla están en millones de pesos chilenos y equivalentes a 2-3 millones de dólares al tipo de cambio de abril 2016. Sueldos de referencia corresponden a los del Banco Central, Ministerio de Hacienda y DIPRES (2015). No se incluyen beneficios garantizados (aguinaldos por aniversario y Navidad; vales de mercadería, bono anual institucional y asignación de movilización, entre otros). El sueldo bruto se compone de sueldo base, asignación de Título, asignación de responsabilidad, y asignación legislativa.

Cuadro 6. Referencias sobre orden de magnitud del costo de la propuesta

Institución	Escenario 1	Escenario 2
Presupuesto DIPRES año 2015	6%	8%
Presupuesto BCN año 2015	13%	18%
Gasto en personal Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones BCN año 2015	63%	90%
Costo Total BCN-Innova	31%	44%

Fuente: DIPRES, BCN, e Informe Terminación Proyecto BCN-Innova (<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35344306>). El costo total del proyecto BCN-Innova es de MM\$5,6 del año 2005. Se consideró el valor observado promedio del año 2005 para el dólar (\$560) y un reajuste del IPC de 48,7%.

Iniciativas Previas de Reforma y las Diferencias con Nuestra Propuesta

A continuación detallamos propuestas previas, porque cualquier proceso de innovación institucional que se proponga debe tener en consideración los intentos previos. Esta revisión contribuye a entender qué faltó y/o falló en iniciativas anteriores.

Unidad de Asesoría Presupuestaria del Senado. Esta unidad está abocada a dar seguimiento a aspectos presupuestarios y presentarlos ante el Senado. En general no es un grupo especialista en realizar análisis de supuestos presupuestarios o estimaciones en general. Más bien busca asegurar que ciertos aspectos de acuerdo entre el Ejecutivo y el Legislativo se reporten posteriormente para verificar el cumplimiento. El seguimiento es una labor muy importante. Sin embargo nos parece importante aclarar que es necesario contar con mayor capacidad de análisis, acceso a datos y una institucionalidad que sea una contraparte a DIPRES, aunque quizás con un equipo técnico más acotado. Es importante destacar que ya el año 2009 hubo intentos por contar con una Unidad de Análisis Presupuestario pero estos intentos no han prosperado, y no por falta de interés de los parlamentarios.

BCN-Innova. El proyecto “BCN-Innova” tuvo como una de sus metas reformular la BCN para orientarla al servicio de los parlamentarios, por

medio del desarrollo de asesorías de alto nivel.²⁴ La estrategia se enfocó en desarrollar un nuevo modelo de asesoría parlamentaria, un mecanismo de fomento para complementar la asesoría interna con asesoría externa especializada, y en poner en marcha tanto un laboratorio de innovación de servicios de información y asesoría, como una estrategia de orientación para nuevos legisladores. Si bien el proyecto superó sus metas en términos de la utilización de asesorías por parte de los parlamentarios (casi el 100% utilizó los servicios de la BCN durante el año 2009), el personal y los contenidos de los productos no fueron abordados dentro del proyecto. Esto, aun cuando en el diagnóstico del proyecto se reconoció que la calidad de los servicios podría verse comprometida por el bajo nivel de profesionalización de la entidad (40% de los trabajadores sólo poseían educación media, y 17% estudios superiores incompletos).

Una de las cosas que podemos aprender de este esfuerzo es que quizás no hubo suficiente prioridad política y, por otro lado, no se logró atraer a profesionales capaces de competir en su argumentación cuantitativa con los técnicos del Ministerio de Hacienda/DIPRES.

Consejo de Modernización de la Labor Legislativa: Este fue un consejo convocado por las autoridades del Congreso en el año 2015. El principal objetivo era “modernizar y optimizar el proceso de tramitación legislativa” en términos de la generación de las leyes y la incorporación de perspectivas ciudadanas. Las propuestas que produjeron, por ejemplo la creación de una Oficina de Evaluación de la Ley y una Oficina de Técnica Legislativa, resultan fundamentales para mejorar la calidad y eficacia de las leyes en lo que refiere a términos administrativos y legales.²⁵ No obstante, para equiparar al Legislativo y al Ejecutivo en términos de conocimiento del impacto de los proyectos de ley, es necesario complementar dichas oficinas con un equipo técnico capaz de analizar las consecuencias de las

24 Informe de terminación de proyecto BCN-Innova, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35344306>

25 Informe Final del Consejo de Modernización de la Labor Legislativa, <http://consejomodernizacion.congreso.cl/>

propuestas, tanto en lo presupuestario como en la eficiencia no-presupuestaria.

En este sentido, creemos que la propuesta que de verdad “mueva la aguja” de la calidad legislativa tiene que ser una transformación más significativa e integral, que es lo que buscamos detallar en la próxima sección.

Consideraciones Finales para una Implementación Exitosa

La presente propuesta de Espacio Público requiere tener ciertas discusiones estratégicas antes de ofrecer un diseño detallado de una Dirección Parlamentaria de Análisis Técnico. En este documento no entregamos ese detalle, pero sí queremos destacar algunas interrogantes que quedan abiertas para los que busquen implementarla. Asimismo, queremos dejar sugerencias al implementador.

- ¿Debe la nueva institución poseer autonomía? Creemos que sí, al menos en el mediano plazo. La manera exacta de alcanzar ese objetivo se debería analizar pues hacerlo por ADP puede restringir mucho la labor del Congreso. Los períodos de ejercicio deberían ser largos. Creemos clave que haya una carrera funcionaria efectiva y que la destitución no sea fácil (por ejemplo a través de requerimientos de una súper mayoría en el Parlamento o a través un sumario administrativo). Idealmente, esta oficina debiese poder hacer proyecciones y estudios relevantes, aunque éstos sean controvertidos y disonantes con las opiniones de una mayoría parlamentaria.
- ¿Debe la nueva institución alojarse dentro de la BCN o ser independiente de ella? Esto requiere de un análisis costo-beneficio. Hay razones para pensar en sinergias, por ejemplo, en aspectos de administración y finanzas de la institución; pero también hay razones para separarlas. Generar una burocracia nueva con otra escala de sueldos y otro *ethos* no es tan fácil en el mismo techo.

- ¿Cómo se debe financiar la nueva institución? Aconsejamos que su presupuesto se conforme de reasignaciones de algún tipo de gasto en asesoría parlamentaria actual que sea prescindible, pero que en ningún caso se eliminen todos. Por ello sería necesario asignar nuevas partidas de gasto.
- Podría implementarse una instancia de seguimiento a ciertos compromisos básicos entre la DIPRES y el Congreso. ¿De quién dependería? Hoy existe la Unidad de Asesoría Presupuestaria del Senado que está abocada a las tareas de seguimiento de compromisos entre el Senado y el Ejecutivo. Un tema a definir es si estas instancias debiesen ser integradas.
- Creemos que el éxito de la propuesta requiere de un “big push” inicial, a pesar de que sea seguido por una implementación gradual de las siguientes etapas. Se debería contar con una masa crítica de gente nueva y con las competencias analíticas necesarias para participar en al menos una de las tres áreas: presupuestaria, eficiencia y de factibilidad administrativo-legal.
- Finalmente creemos que es importante dotar esta iniciativa con un sentido de urgencia. Dándole prioridad, esta institución podría estar funcionando a partir de agosto de 2016 para analizar el presupuesto 2017. Lo vemos como una meta factible y abordable si es que se plantea un financiamiento inicial del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) o similares. Con más tiempo, esto podría luego ser inculcado en la ley de Presupuestos 2017, la que podría ayudar a establecer fondos más permanentes. Después de este primer paso se podrían montar las otras unidades que no están directamente revisando el presupuesto.

ANEXO 1: LA ORGÁNICA DE LA BCN

Dirección:

Objetivo: Responder a las preocupaciones de la comunidad parlamentaria y ciudadanos, gestionando los distintos servicios, junto con impulsar la innovación para una mejor implementación de la oferta actual y futura de la BCN.

Recursos en Personal: Trabajan 7 personas (3,5% del total), cuyas remuneraciones totalizan 284 millones anuales (4,71% del total)

Dirección Adjunta:

Objetivo: Supervigilar la provisión de los servicios de información legislativa y documental que ofrece la Biblioteca al Congreso y la ciudadanía en general.

Recursos en Personal: Trabajan 2 personas (1% del total), cuyas remuneraciones totalizan 110 millones anuales (1,84% del total)

Área de Coordinación:

Objetivo: Definir, difundir y gestionar la planificación institucional. Contar con relaciones con otras instituciones. Velar por la coordinación de las estrategias, acciones y productos comunicacionales de la BCN, tanto internamente como con instituciones relacionadas. Asesorar y apoyar a la Dirección en aspectos legales y otros temas prioritarios.

Recursos en Personal: Trabajan 12 personas (6% del total), cuyas remuneraciones totalizan 385 millones anuales (6,4% del total)

Departamento de Sistema y Servicios de Información en Red:

Objetivo: Implementar el desarrollo tecnológico, coordinando acciones relacionadas con la operación y mantención de sistemas, como también, el mejoramiento y creación de nuevos sistemas y servicios tecnológicos de información, además de monitorizar el desarrollo tecnológico y cómo éste mejora los estándares BCN.

Recursos en Personal: Trabajan 21 personas (10,5% del total), cuyas remuneraciones totalizan 637 millones anuales (10,57% del total)

Departamento de Administración y Finanzas:

Objetivo: Gestionar los recursos humanos y financieros y proveer servicios internos y los bienes necesarios para la ejecución de actividades BCN.

Recursos en Personal: Trabajan 38 personas (19% del total), cuyas remuneraciones totalizan 903 millones anuales (14,98% del total)

Departamento de Producción de Recursos de Información:

Objetivo: Obtener, procesar y generar fuentes bibliográficas documentales y de texto, normalizadas, para la gestión acceso y recuperación de la información de las colecciones en diversos soportes.

Recursos en Personal: Trabajan 18 personas (9% del total), cuyas remuneraciones totalizan 506 millones anuales (8,39% del total)

Departamento de Estudios, Extensión y Comunicaciones:

Objetivo: Entregar asesoría especializada a los parlamentarios sobre la realidad nacional e internacional en sus dimensiones sociales, políticas, económicas, energéticas y medioambientales, con énfasis en Diplomacia Parlamentaria; además de elaborar las publicaciones de la BCN y gestionar actividades de extensión institucional.

Recursos en Personal: Trabajan 52 personas (26% del total), cuyas remuneraciones totalizan 1.861 millones anuales (30,87% del total)

Departamento de Servicios Legislativos y Documentales:

Objetivo: Disponer de una Biblioteca que conecte a los ciudadanos y el Congreso, de forma tal que la comunidad conozca la historia y los actos de los parlamentarios, el proceso legislativo, y los medios digitales sociales, junto con educar en torno a los valores democráticos y republicanos de la nación y hacer disponible y facilitar el acceso a la comunidad de las fuentes jurídicas de uso en el Congreso Nacional.

Recursos en Personal: Trabajan 50 personas (25% del total), cuyas remuneraciones totalizan 1.341 millones anuales (22,24% del total).

ANEXO II

Cuadro 2. Propuestas del Consejo de Modernización de la Labor Legislativa (convocado por el Senador Patricio Walker)

En materia de Proceso legislativo

- Hacer más eficiente el proceso legislativo
- Crear o desarrollar normas y convenciones que aseguren cierta uniformidad en diversos aspectos procedimentales de especial relevancia
- Revisión del régimen de urgencias
- Otorgar publicidad a los documentos que dicen relación con el proceso legislativo desde que ingresan a la oficina de partes, mediante su publicación en la página web respectiva

En materia de técnica legislativa

- Elaborar un Manual de Estilo para la redacción de proyectos de ley e indicaciones
- Crear un órgano común en materia de técnica legislativa, que efectúe una revisión formal ex ante de los proyectos de ley, como asimismo una revisión al término de cada trámite constitucional

Proponer medidas de transparencia del proceso de formación de la ley

- Rendición de cuenta de cada parlamentario, estandarizada en sus contenidos, reconociendo las particulares características de sus distritos y circunscripciones
- Actuar, en el trabajo de comisiones, conforme al principio general de la transparencia

Sugerir mecanismos de participación ciudadana en el proceso de formación de la ley

- Mayor difusión y perfeccionamiento de los mecanismos de participación existentes
- Normar y/o perfeccionar los procedimientos de audiencias públicas
- Fortalecer la participación ciudadana en el trabajo de las comisiones
- En materia del uso de tecnologías en el procesamiento de la información derivada del proceso de formación de la ley
- Aplicación de tecnologías al procesamiento de la información jurídico-legislativa producida en el Congreso Nacional
- Proponer mecanismos que permitan al Congreso evaluar los proyectos de ley, así como las leyes que se encuentran vigentes
- Crear una oficina común del Congreso Nacional dedicada a la evaluación de la ley. Asimismo, se estima conveniente proponer al Poder Ejecutivo la creación de una agencia interinstitucional de evaluación de la ley que pondere la eficacia normativa de la legislación vigente
- Se propone agregar una norma reglamentaria (por ejemplo, complementando el artículo 13 del RCD) o recomendación que solicite incluir en los documentos y antecedentes de todo Mensaje o Moción información básica sobre los propósitos de

la propuesta legislativa y objetivos y cambios perseguidos con su aprobación como norma legal

- Hacer disponibles los proyectos de ley y los informes financieros durante todo el proceso de formación de la ley, proponiendo al Ejecutivo desagregar la información contenida en tales informes
- Elaborar un texto con las prácticas parlamentarias de las secretarías generales, secretarías de comisiones y con los pronunciamientos de las comisiones de Constitución, Legislación, Justicia y las mesas de ambas cámaras, que interpretan la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso Nacional y los reglamentos de las corporaciones
- Proponer las instancias de formación concreta de los profesionales dedicados a la elaboración de textos legales
- Capacitar de manera permanente en materia de técnica legislativa, especialmente a los funcionarios que se desempeñan en las comisiones legislativas, así como en los ministerios, en particular a quienes trabajan en la elaboración de los proyectos de ley sectoriales
- Fortalecimiento de equipos técnicos: se plantea la necesidad de fortalecer los equipos técnicos de apoyo tanto de Diputados como de Senadores, para así mejorar la calidad de las leyes. Para estos efectos es necesario fortalecer las asesorías institucionales; potenciar las asesorías individuales, así como de las bancadas; y robustecer las asesorías que se entregan mediante instituciones vinculadas a partidos o sectores políticos
- Cualquier otra materia que el Consejo considere como necesaria para el cumplimiento de su mandato
- Fortalecer la Formación Cívica desde el Congreso Nacional

- Dotar de oficialidad a la Base de Datos “Ley Chile” con el objeto de difundir el trabajo legislativo que realiza el Congreso
- Fortalecer la dimensión ética en el desempeño parlamentario

Fuente: Informe Final, Consejo de Modernización de la Labor Legislativa (2015)