

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

La Dirección de Presupuestos: en la sala de máquinas del presidencialismo chileno

The Budget Office: within the engine room of the Chilean presidentialism

Sebastián Soto Velasco 

jssoto@uc.cl

Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile

RESUMEN La Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES) es una institución de máxima relevancia para el presidencialismo chileno que, pese a ello, ha sido escasamente estudiada. En esta investigación se examina su evolución histórica y su esfera de influencia en el proceso de elaboración de las políticas públicas tanto desde sus competencias formales como desde sus atributos informales. Todo ello permite sostener que la DIPRES se encuentra en la “sala de máquinas” del presidencialismo chileno y proyectar algunos desafíos para el futuro.

PALABRAS CLAVES Dirección de Presupuestos; presidencialismo; instituciones informales.

ABSTRACT The Budget Office in the Treasury is one of the most important, but least studied, institutions in the Chilean presidential regime. This paper examines their evolution and its influence in the policymaking process analyzing not only formal rules but also informal attributions. The research concludes that DIPRES, which is located in the “engine room” of the Chilean presidential regime, faces some institutional challenges that must be considered.

KEYWORD Budget Office; presidentialism; informal institutions.



Este trabajo está sujeto a una licencia de Reconocimiento 4.0 Internacional Creative Commons (CC BY 4.0).

Introducción

En el debate constitucional chileno de los últimos años suele calificarse al presidencialismo actual como un “hiperpresidencialismo”, un “presidencialismo exacerbado” u otra serie de expresiones similares que darían cuenta de una desmedida autoridad presidencial¹. Ello regularmente se concluye tras examinar la relación entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional centrándose en la distribución formal de sus atribuciones. Por eso una y otra vez se analizan las materias de iniciativa exclusiva del Presidente, las urgencias, el veto entre otras reglas.

Esta es una forma común de estudiar los presidencialismos. Pero no podemos descansar exclusivamente en ella para comprender cabalmente cómo funciona el régimen chileno. Según ha mostrado la ciencia política, el ejercicio del poder presidencial es mucho más complejo y combina reglas constitucionales, leyes, instituciones informales, así como una red de contrapesos y otra serie de inercias propias de la burocracia gubernamental².

En el caso chileno, el poder del Presidente descansa no solo en las reglas constitucionales que tradicionalmente se invocan; también en instituciones y organizaciones que logran articular sus potestades de legislador, administrador, comunicador y líder de una coalición política. Por eso el estudio del presidencialismo requiere también estudiar el rol del centro de gobierno, de los diversos ministerios, de las formas en que se despliega territorialmente la decisión presidencial y del flujo de información desde y hacia el Jefe de Gobierno, entre otras tantas variables. Solo así es posible comprender correctamente el poder presidencial y apreciar con más conocimiento los pesos y contrapesos intra gubernamentales que compensan, la mayor de las veces informalmente, el poder del Jefe de Estado.

Y si la ciencia política ha prestado atención a estas materias, el derecho público nacional ha sido algo más reacio a ello. Tanto el derecho constitucional como el derecho administrativo suelen enfocar el estudio del presidencialismo desde las reglas formales. El primero, desde la relación entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional y el segundo desde la relación entre el Presidente con los servicios centralizados y descentralizados. Es imprescindible complementar estas aproximaciones con un examen más detallado de diversas reglas y organizaciones que, aunque

1. Ver, entre otros, ARRIAGADA *et al* (2017), FUENTES y LOVERA (2020) y FIGUEROA (2020).

2. Diversas obras desde la ciencia política lo han destacado. En el contexto del debate constitucional reciente, ver los trabajos contenidos en MARTÍNEZ (2022); para una perspectiva del presidencialismo chileno de las últimas décadas DÁVILA (2020) y para una perspectiva comparada ver NOHLEN y GARRIDO (2020).

pueden estar algo ocultas a la mirada tradicional, están muy presentes en el ejercicio de las funciones presidenciales³.

Esta investigación se enfoca en una de esas organizaciones, vital para entender el ejercicio del poder presidencial y, al mismo tiempo, un importante contrapeso técnico: la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES). Examinarla permite entender el poder presidencial porque, como se analizará, concentra atribuciones financieras y de control sobre el resto de los servicios públicos. Pero también es un contrapeso técnico al poder presidencial porque muchas de sus atribuciones las ejerce en un marco de cierta autonomía y con escaso control político, lo que refuerza su poder e influencia.

En las páginas que siguen analizaremos la “sala de máquinas” del presidencialismo chileno, esto es, las organizaciones e instituciones que rodean al Presidente de la República en su calidad de Jefe de Gobierno y Jefe de Estado. Posteriormente profundizaremos el estudio en torno a la DIPRES. Para eso, primero nos detendremos en su historia y evolución, y luego en sus atribuciones y en los espacios en que ejerce poder, tanto formal como informalmente. Por último, habiendo mostrado que la DIPRES se encuentra en la “sala de máquinas” del presidencialismo chileno, plantearé cómo debiera proyectarse en el ejercicio de sus funciones en un Estado en evolución como el chileno.

I. La sala de máquinas del presidencialismo chileno. ¿Dónde está el poder?

Preguntarse por la “sala de máquinas” de alguna institución pública es preguntarse por el espacio donde se articulan las decisiones, se realiza el trabajo fino y se concentran los instrumentos que permiten generar el movimiento de otra serie de instituciones. En otras palabras, es preguntarse por los espacios donde está radicado el poder⁴.

Visto así, cabe preguntarse dónde está la sala de máquinas del presidencialismo chileno. La respuesta más simple, pero incompleta, es que se encuentra en la oficina del Presidente de la República. Quien ocupa ese cargo es el que toma las decisiones y ejerce formalmente las atribuciones. Desde una perspectiva estrictamente jurídica no hay lugar a dudas de aquello: el Presidente firma los proyectos de ley, los nombramientos y demás decretos supremos que ponen en marcha la acción estatal, entre otras tantas materias. Pero el asunto es obviamente más complejo. Muchas decisiones

3. La ausencia de investigación jurídicas sobre materias vinculadas con la cuestión presupuestaria se extiende también a otras partes. En Estados Unidos, donde existe una vibrante comunidad académica, este silencio ha sido recientemente iluminado: METZGER (2021).

4. Por cierto, utilizar esta expresión para analizar la estructura del poder no es nuevo. Gargarella ha anotado que históricamente el constitucionalismo latinoamericano ha prestado demasiada atención a los catálogos de derechos desatendiendo la “sala de máquinas”, esto es, la estructura que organiza el poder, donde reside el “corazón de la constitución”. GARGARELLA (2013).

que formalmente suscribe el Presidente fueron tomadas informalmente meses antes sin que el primer mandatario tenga reales opciones para oponerse. Por eso, al hablar de la sala de máquinas del presidencialismo chileno tenemos que incluir a otros partícipes que, por sus competencias formales o informales, también deben considerarse.

Entre estos están, ante todo, sus asesores más cercanos reunidos en lo que tradicionalmente se conoce como “segundo piso”. En Chile, el concepto se acuñó a partir del Gobierno del Presidente Lagos quien conformó un equipo con múltiples perfiles y lo ubicó en el segundo piso del Palacio de La Moneda⁵. Desde entonces, y con los matices propios de cada uno de los presidentes que lo han sucedido, en ese lugar se reúnen los asesores que, en palabras de Arana, le “susurran al Presidente”, es decir, permiten administrar, contrapesar y jerarquizar las presiones e intereses que ministros, burócratas y legisladores dirigen al Jefe de Estado⁶.

También se encuentran en la sala de máquinas del presidencialismo chileno un conjunto de ministros que encabezan los ministerios más próximos al Presidente, esto es, los que integran el denominado “centro de gobierno”. Normalmente lo integran, además de los ya señalados asesores directos del Presidente, los ministros del Interior y Seguridad Pública, Secretaría General de la Presidencia, Secretaría General de Gobierno y Hacienda. El “centro de gobierno” realiza la planificación estratégica, evalúa resultados, plantea líneas comunicacionales y, en general, presta insumos políticos y técnicos para las decisiones presidenciales. En Chile el centro de gobierno no es una institución formal ni de contornos estables. Por eso no ha habido solo un modelo de centro de gobierno con dimensiones precisas, sino que éste muta según los requerimientos de cada Presidente. En cualquier caso, se ha ido consolidando como institución informal desde hace décadas, integrado por ciertos ministros que desarrollan vínculos de confianza con el Presidente y que tienen cierta permanencia en los cargos de Gobierno⁷.

En una segunda línea se encuentra otros ministros, algunos subsecretarios, jefes de determinados servicios y funcionarios que, por diversas razones, cumplen labores relevantes para el Jefe de Estado. Entre éstos está el(la) Director(a) de Presupuestos y su servicio, la Dirección de Presupuestos.

La DIPRES es legalmente un servicio público centralizado, dependiente del Ministerio de Hacienda. Su director es formalmente un jefe de servicio como cualquier otro. Pero en la práctica, ocupa una posición que es muy superior y no hay autoridad

5. OTTONE (2016).

6. ARANA (2012) p. 41.

7. Una mirada global a la evolución y desafíos del centro de gobierno en Latinoamérica en ALESSANDRO *et al* (2013) y SHOSTAK *et al* (2023). Sobre el centro de gobierno en Chile PALACIOS y JOFRÉ (2016). También son de utilidad recientes testimonios de quienes lo han integrado: OTTONE (2016) y BLUMEL (2023).

o funcionario que desconozca su influencia⁸. La estructura de la DIPRES es también excepcional entre los servicios. Junto al director, hay dos subdirectores: uno a cargo de la Subdirección de Presupuestos y el otro a cargo de la Subdirección de Racionalización y Función Pública. De la primera dependen los llamados “sectorialistas”, esto es, los funcionarios que se vinculan con los diversos ministerios y servicios actuando como primera línea de las múltiples interacciones. La influencia de estos funcionarios es insoslayable; no por nada un jefe de servicio afirmó alguna vez que “al final todo el poder lo tiene el sectorialista de la DIPRES”⁹. Junto a los dos subdirectores hay dos divisiones de importancia para las tareas de esta institución: la División de Finanzas Públicas y la División de Control de la Gestión Pública. Toda esta estructura, como es usual en servicios antiguos, ha ido estableciéndose en el tiempo con poca planificación. De ello da cuenta la inexistencia de un reglamento orgánico o de una norma que contemple todo el organigrama. Más bien, por la vía de resoluciones internas y amparadas en la norma legal fundamental, un Decreto con Fuerza de Ley del año 60, la DIPRES ha logrado dar estructura al ejercicio de sus funciones.

Las competencias de la DIPRES pueden estudiarse examinando el DFL 106 de 1960 que enumera más de veinte funciones específicas. Muchas de ellas dicen relación con la elaboración de los presupuestos. Otras tantas con su ejecución, “ritmo y prioridad del giro de los fondos públicos”. También tienen competencia para informar actos que “comprometen el crédito público”, evaluar “proyectos de inversión del sector público”, solicitar variada información a los servicios públicos y, en general, para “coordinar”, “asesorar”, “supervisar” en una amplia gama de materias que lleven adelante otros servicios y ministerios¹⁰. Este marco general, se complementa con un sinnúmero de atribuciones que diversas leyes entregan a la DIPRES que facultan a sus funcionarios a intervenir en diversas decisiones y actos administrativos que serán esbozadas en las siguientes páginas.

La relevancia de la DIPRES para comprender la distribución de poderes en el presidencialismo chileno ha venido siendo destacada solo recientemente desde el derecho constitucional¹¹. Para seguir profundizando en esta perspectiva, a continuación examinaremos la evolución histórica de este servicio para luego examinar los espacios de influencia de la DIPRES en la discusión al interior del Ejecutivo.

8. VAMMALLE y RUIZ (2017) p. 10.

9. INFORME DE LA COMISIÓN DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO (2017) p. 84.

10. DFL 106, de 1960. Art. 2°.

11. RUIZ-TAGLE (2016), p. 216; SOTO (2020a y 2020b), VALLE (2022) p. 203.

II. La Dirección de Presupuestos. Historia

1. Primeras décadas

Como tantas otras instituciones chilenas, la Dirección de Presupuestos tiene su origen en las recomendaciones de la Misión Kemmerer. Edwin W. Kemmerer fue un profesor de la Universidad de Princeton que viajó por Latinoamérica entre 1923 y 1931 asesorando a los diversos gobiernos en materias fiscales, bancarias y financieras. Por eso es que se le conoció como “*money doctor*”. Para Chile empezó a trabajar en 1924 y estuvo en el país entre julio y octubre de 1925, en los meses en que se discutía la nueva Constitución. También más adelante en 1927.

La Misión Kemmerer preparó anteproyectos de ley y efectuó diversas otras asesorías en las áreas de su competencia. Entre otros elaboró el proyecto de ley que crea el Banco Central, la Ley General de Bancos y la Ley de la Contraloría General de la República. Adicionalmente, y en lo que aquí interesa, propuso la primera Ley Orgánica de Presupuestos que fue publicada en noviembre de 1925¹². Esa ley, que subordinaba su vigencia a la creación de la Contraloría, autorizaba al Presidente de la República a delegar en una oficina fiscal la preparación del proyecto anual de presupuestos. Sobre esta base normativa, se dictó en 1927 un Decreto con Fuerza de Ley que creó la Oficina de Presupuestos, integrada inicialmente por siete funcionarios.

Este último cuerpo legal entregó a esta nueva oficina funciones vinculadas con cuestiones contables y presupuestarias del Fisco. Se agregan además otras dos atribuciones con cierto efecto expansivo sobre las otras entidades estatales. La primera autorizaba al Director de Presupuestos a “visitar” cualquier repartición pública y solicitar los datos necesarios. La segunda autorizaba al Director a “designar encargados del presupuesto” y “formar comisiones especiales destinadas a la investigación de las economías posibles en los servicios públicos”. Si bien ambas funciones requerían previamente el acuerdo del ministro respectivo, se aprecia desde su inicio un intento de control sobre las demás reparticiones¹³.

12. DL 718, de 1925. Que establece que: “*Visto el proyecto de Lei Orgánica de Presupuestos, presentada por la Misión de Consejeros Financieros, presidida por el señor Edwin Walter Kemmerer; y De acuerdo con el Consejo de Ministros, dicto el siguiente DECRETO LEI*”. Sobre la Misión Kemmerer en Chile ver COUYOUMDJIAN (2011).

13. DFL 1824, de 1927. Ver Art. 2 letras c) y d). El DFL invoca también como fuente la delegación que se hizo al Presidente de la República para “reorganizar los servicios de la Administración Pública”. Ley 4.156, de 1927.

El DFL señalado tuvo corta duración. En enero de 1929 se publicó la Ley Orgánica de Presupuestos que derogó tanto el DFL que creaba la Oficina de Presupuestos como la anterior Ley Orgánica de Presupuestos de 1925. La nueva Ley Orgánica de Presupuestos reglamentó con mayor detalle las etapas del ciclo presupuestario, la agrupación de ingresos y gastos y otra serie de materias similares. Además, reguló la Oficina de Presupuestos sin diferencias sustanciales con la normativa anterior. Esta ley estuvo vigente por 30 años¹⁴.

2. Las reformas del Gobierno de Jorge Alessandri

En 1959, durante el Gobierno de Jorge Alessandri, se dictaron dos normas relevantes. La primera fue la nueva Ley Orgánica de Presupuestos (DFL 47/1959) que estuvo vigente hasta la entrada en vigencia del DL 1263, Ley de Administración Financiera que actualmente nos rige. La segunda norma fue el DFL 160/1960 que permanece formalmente vigente hasta hoy pese a que diversas de sus disposiciones no tienen aplicación¹⁵.

Ambas leyes dieron forma a una nueva gestión presupuestaria. La Ley Orgánica de Presupuestos, en palabras del Presidente Jorge Alessandri, constituía un “cambio radical de la orientación y finalidad del presupuesto”¹⁶. De esta forma el presupuesto dejaba de ser una agregación de requerimientos relativamente descoordinados entre los diversos ministerios para empezar a ser un instrumento de planificación que llevaba adelante las prioridades presidenciales¹⁷.

Junto a lo anterior, la DIPRES se transformó con más propiedad en una instancia con capacidad y atribuciones para liderar al interior de la Administración no solo las decisiones presupuestarias sino que también otras vinculadas con la gestión del Estado. El entonces Director de Presupuestos, Sergio Molina, dando cuenta de las modificaciones legales introducidas por el DFL, explicaba que éste buscaba “la creación de

14. Ley 4.520, de 1929.

15. Ambas disposiciones legales nacieron al amparo de la delegación que hizo la Ley 13.305, de 1959. Esta ley, una clásica ley miscelánea, contenía diversas disposiciones que autorizaban la dictación de decretos con fuerza de ley en las más variadas materias una de las cuales era la modernización presupuestaria. El art. 207 N° 12 autorizaba al Presidente de la República a dictar un Decreto con Fuerza de Ley para “modificar la Ley Orgánica de presupuesto, teniendo fundamentalmente en vista la necesidad de obtener una modernización del sistema presupuestario y una mejor adaptación de dicho sistema a las exigencias creadas por el desarrollo financiero y económico del Estado”. Según da cuenta el Presidente Alessandri, se conformó una comisión asesora para elaborar los DFL presidida por el Ministro del Interior e integrada, entre otros, por Julio Chaná, Luis Escobar, Miguel Ibáñez, Sergio Molina, Fernando Ríos, Miguel Solar, Arturo Tagle, Alex Varela, Guillermo Varas, Fernando Paulsen y Vivian Shwartz. ALESSANDRI (1960) p. 8.

16. ALESSANDRI (1960) p. 267.

17. VALENZUELA y WILDE (1979) p. 206.

un grupo de funcionarios de alto nivel técnico” que se transformarían en verdaderos asesores especialistas del resto de los órganos de la Administración. También el proyecto propuso centralizar la programación legislativa del Ejecutivo a fin de “analizar toda iniciativa legal desde un punto de vista de organización administrativa, de su efecto económico financiero y de su armonía con el total del sistema legal existente”. Igualmente creó la Oficina Central de Racionalización bajo la Dirección de Presupuestos que pretendía asesorar en la creación o supresión de organismos y en la ampliación y disminución de sus atribuciones¹⁸.

Ambas leyes empezaron la transformación de la DIPRES. Atrás quedaba esa oficina de presupuestos que concentraba sus tareas en aspectos exclusivamente presupuestarios para dar lugar a una entidad más estratégica para el ejercicio del poder presidencial y por eso mismo, más próxima al centro de gobierno. En este contexto, eran comunes los conflictos entre la DIPRES y los diversos servicios al momento de negociar los presupuestos. Pero pese a ello, como recuerda Pizarro, ya entonces “las agencias de base se relacionaban con la Dirección de Presupuestos en términos de subordinación”¹⁹.

Una forma de apreciar el tránsito desde una oficina contable a una entidad más estratégica es analizando quienes ocuparon el cargo de Director de Presupuestos. Hasta el gobierno de Jorge Alessandri era común que el mandato de los directores no estuviera acoplado al ciclo presidencial. Así, el segundo Director de la DIPRES bajo el gobierno de Arturo Alessandri, Roberto Vergara, permaneció un año más en su cargo ejerciendo bajo la presidencia de Pedro Aguirre Cerda. Y luego tanto Oscar Soto como Sergio Molina ocuparon sus cargos bajo diversos presidentes. En el primer caso su período se extendió entre 1939 a 1954 siendo entonces director durante todo el período radical y también durante algunos años de la presidencia de Ibáñez. El caso de Molina es igualmente interesante pues estuvo en el cargo entre 1954 a 1964. De esta forma ejerció sus funciones bajo gobiernos de signo distinto como fueron Ibáñez y Jorge Alessandri. Además tenía una conocida militancia opositora al punto que fue designado por Frei Montalva como Ministro de Hacienda.

A partir de Frei Montalva en cambio, todos los directores de presupuesto se han acoplado al ciclo presidencial. Bajo Frei estuvo Edgardo Boeninger²⁰; y bajo Allende, Vladimiro Arellano. Esa tendencia se mantiene hasta hoy.

18. MOLINA (1958) pp. 91 – 93. Ver también OLAVARRÍA *et al* (2019) pp. 278 y 279.

19. PIZARRO (1978) p. 15.

20. El último año, con la designación de Boeninger en la Universidad de Chile asumió la primera mujer que ocupó el cargo Victoria Arellano Stark.

Este repaso da una breve cuenta de la evolución de la DIPRES desde su creación formal hasta los sesenta cuando empieza a adquirir un rol de mayor influencia al interior del Gobierno. Todo esto se consolida a partir del golpe de Estado de 1973 y el nuevo papel que empiezan a asumir el Ministerio de Hacienda al interior del gabinete.

3. El Decreto Ley 1263

Un hito en la regulación de la gestión del presupuesto y un paso más en la consolidación del poder de la DIPRES fue la publicación del Decreto Ley N° 1.263 de Administración Financiera en noviembre de 1975 que reemplazó la Ley Orgánica de Presupuestos de 1959.

En 1974 se inició un proceso para racionalizar la administración presupuestaria de la mano de los acuerdos adoptados al interior de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA). Para eso primero se conformó la Comisión de Reforma de la Administración Financiera del Estado que propuso simplificar el clasificador presupuestario, eliminar ingresos afectados y suprimir cuentas y depósitos extrapresupuestario. Y más adelante una comisión ad hoc elaboró el anteproyecto de ley que despachó el proyecto a la CONARA, al Ministro de Hacienda y finalmente a la Junta de Gobierno²¹.

Este nuevo cuerpo legal presenta contenidos muy diversos a su antecesor. En lo que aquí interesa, contribuye a centralizar la decisión presupuestaria en torno a la DIPRES el que la nueva normativa rigiera para todos los órganos del sector público incluyendo también ahora a los servicios descentralizados y autónomos y, en definitiva, que creara un “sistema de administración financiera” que no se agotaba en la sola estimación de ingresos y gastos²². Es además una “ley de bases” que presta suficiente flexibilidad para adecuarse en el tiempo pues sirve de base al ejercicio de la potestad reglamentaria de ejecución. Tal vez por esto último es que ha sido modificado en contadas ocasiones desde el retorno a la democracia, pese a ser una norma de quórum simple²³. En definitiva, el DL 1263 es, en palabras de Jorge Precht, “la mayor contribución administrativa que legó al país el Régimen Militar”²⁴.

21. PRECHT (1993). Precht menciona entre las personas que más influyeron en su elaboración a los asesores del Subcomité de Hacienda de la Junta de Gobierno Manuel Daniel Argandoña y Raúl Santa María de la Vega, y con especial énfasis, al Ministro de Hacienda Jorge Cauas y al Director de Presupuestos Juan Carlos Méndez.

22. En palabras de quien fuera el Director de Presupuestos entre 1990 y 1996, el DL 1263, de 1975, permite “centralizar todo el poder en las autoridades del Ministerio de Hacienda y controlar ingresos y gastos públicos”. ARELLANO (2006) p. 172.

23. No fue objeto de modificaciones en los noventa y, desde entonces, nueve leyes le han introducido cambios. De éstas, tres tenían por idea matriz reformarlo y los otros seis casos son adecuaciones o modificaciones menores. Las tres más importantes son la Ley 19.896, de 1975; Ley 19.908, de

Al aspecto normativo debe sumarse también la decisión política. Desde hace varias décadas los ministros de hacienda de todos los países del mundo han asumido un creciente poder político producto de la relevancia que han adquirido las cuentas fiscales y los aspectos macroeconómicos para el éxito de los gobiernos. Chile no ha estado ausente de esta tendencia. Desde los cuarenta, el Ministerio de Economía fue concentrando las decisiones más relevantes en materia económica, específicamente la regulación de precios²⁵. A partir de los setenta, con la apertura económica y las políticas de libre mercado, la política económica fue adquiriendo otro enfoque asumiéndola ahora la Oficina de Planificación (ODEPLAN) y, principalmente, el Ministerio de Hacienda²⁶. Fue también por eso que este último ministerio empezó a aumentar su poder al interior del gabinete hasta llegar a transformarse en las últimas décadas en la autoridad más estable del gabinete y en una pieza imprescindible en el proceso de toma de decisiones²⁷. La piedra angular del Ministerio de Hacienda lo constituye la Dirección de Presupuestos y su director(a) quien lidera una de las instituciones más relevantes de la administración. Esto último por diversos factores que analizaremos a continuación.

III. ¿Dónde radica el poder de la DIPRES?

A continuación, se analizará diversas áreas en las que es posible apreciar el poder que ejerce la DIPRES. La primera de ellas es la presupuestaria pues, como toda oficina de presupuestos, concentra, al interior del Gobierno, la decisión del gasto público. La segunda son las normas que involucran a la DIPRES en la evaluación del gasto. La tercera son las reglas vinculadas con el control de la gestión interna y de personal. Y, por último, examinaremos el involucramiento de la DIPRES en el ejercicio de la potestad

2003 y Ley 20.128, de 2006. Las seis leyes que le introducen cambios menores o adecuatorios son: Ley 19.701, de 2000; Ley 19.863, de 2003; Ley 20.255, de 2008; Ley 21.225, de 2020; y Ley 21.634, de 2023.

24. PRECHT (1993) p. 792. Menciona también en la misma categoría el estatuto jurídico del Banco Central.

25. Así lo muestran ARELLANO *et al* (2018) p. 130; TORO *et al* (2022). Tras el Golpe de Estado, el Ministerio de Economía fue abandonando sus atribuciones en la fijación de precios (ej. Decreto Ley 83, de 1973) y el Ministerio de Hacienda fue asumiendo la conducción de las políticas económicas, como puede apreciarse en el DL 966, de 1975. Agradezco a Carlos Carmona haberme sugerido esta perspectiva.

26. Diversas fuentes narran el rol del Ministerio de Hacienda y ODEPLAN en estos años: BOENINGER (1997) 260 y ss; ARANCIBIA y BALART (2007) p. 227 y ss; BERNEDO *et al* (2014) pp. 155 y ss; HUNEEUS (2016) 391 y ss.

27. Una buena muestra de la centralidad de los ministros de hacienda desde el retorno de la democracia en URZÚA (2023). Incluso algunos de ellos han llegado a ser precandidatos presidenciales, OLIVARES (2018).

legislativa del Presidente de la República. Finalmente, se analizarán diversos aspectos extralegales que empoderan aún más a la DIPRES.

1. Presupuestos

Como toda oficina de presupuestos, la DIPRES concentra su poder formal en la elaboración del presupuesto anual. Diversas normas legales e instrucciones han configurado un ciclo decisorio que contempla diversas etapas. Sin que éstas se desarrollen sucesivamente, hay al menos las siguientes²⁸:

a) *Planificación financiera de mediano plazo*. Con el objetivo de proyectar el comportamiento del gasto público, la DIPRES elabora un instrumento de planificación y gestión financiera de mediano plazo que permite estimar los espacios fiscales. Este instrumento muestra el gasto del Gobierno central comprometido para los tres años siguientes el que, junto al gasto extrapresupuestario, a la proyección de ingresos y a los límites que impone la regla fiscal, permite determinar la disponibilidad de recursos para ese período. Si bien no es una planificación petrea, lo cierto es que entrega información al momento de decidir la asignación de recursos para el año fiscal respectivo.

b) *Estimación de los ingresos*. La Constitución dispone que la estimación del rendimiento de los recursos de las leyes de presupuestos y de cualquier otro nuevo recurso que establezca una ley “corresponderá exclusivamente al Presidente, previo informe de los organismos técnicos respectivos” (Art. 67, inciso 3). El Congreso, insiste la Constitución, no puede aumentar o disminuir tal estimación.

Es la DIPRES el órgano que tiene a su cargo estimar los ingresos tanto en las leyes de presupuestos como en los proyectos de ley que los generan por medio de la elaboración, según veremos, del informe financiero. El ejercicio de esta labor está sometido a un escrutinio de variada intensidad. Así, para proyectar los ingresos generales se apoya en el Comité Consultivo del PIB Tendencial y en el Comité Consultivo del Precio de Largo Plazo del Cobre; ambos de configuración reglamentaria. Por su parte, los ingresos de los proyectos de ley que los generan se informan en los respectivos informes financieros que son sometidos a un débil escrutinio por parte del Congreso Nacional. Con todo, el 2019 entró en funciones el Consejo Fiscal Autónomo que servirá de contraparte técnica del Ministerio de Hacienda y de la DIPRES en el cálculo de los ingresos.

28. Para lo que viene puede verse también VAMMALLE y RUIZ (2017) y GRANADOS *et al* (2009).

c) *Determinación de los gastos*. Es tal vez ésta la atribución más visible de la DIPRES pues de su ejercicio depende el monto de los recursos que año a año se incluyen en el proyecto de ley de presupuestos que es enviado al Congreso Nacional. El proceso es calendarizado por el Ministerio de Hacienda y regularmente se inicia en el mes de julio cuando se especifican las instrucciones para la formulación del presupuesto y el marco presupuestario disponible. Ese mismo mes, los ministerios y servicios plantean sus requerimientos incluyendo las nuevas iniciativas y ampliaciones de programas existentes. En agosto diversas comisiones técnicas integradas por funcionarios de DIPRES y funcionarios de los ministerios y servicios examinan los componentes del presupuesto sectorial. Luego en septiembre se decide la distribución de los recursos y se termina de confeccionar el proyecto que ingresará a fines de ese mes al Congreso Nacional. En este mes las reuniones entre los funcionarios de la DIPRES y del Ministerio de Hacienda escalan a nivel de subsecretarios y luego ministros para que, finalmente, el Presidente de la República zanje los aspectos más controvertidos.

A este proceso recién descrito también deben someterse los órganos constitucionalmente autónomos. En la determinación de los gastos aplica el mismo procedimiento que para el resto de la Administración²⁹. Solo hay alguna deferencia y mayor horizontalidad que se traduce en la intervención de autoridades directivas. En el caso del Poder Judicial, por ejemplo, se produce un diálogo y negociación entre el Ministerio de Hacienda y el Poder Judicial que se encauza a través de reuniones en las que, habitualmente, participa el Presidente de la Corte Suprema y el Director de Presupuestos. Según cuenta quien fuera un actor del proceso, en esta etapa de formulación del presupuesto “se producen naturales tensiones por más recursos”³⁰ que exigen la participación del Ministro de Justicia e incluso en ocasiones, del Presidente de la República.

En todo este proceso la DIPRES ejercer sus atribuciones con especial empoderamiento pues los ministerios y servicios deben subordinar sus pretensiones a la decisión de las autoridades de la DIPRES.

Pese a que esto pueda ser objeto de crítica, lo cierto es que el asunto debe examinarse de modo más global. En general, las constituciones en todo el mundo entregan al Ejecutivo la iniciativa para presentar el proyecto de ley de presupuestos y, también desde hace décadas, las oficinas de presupuestos han tendido a centralizar la decisión presupuestaria al interior el Ejecutivo³¹. Y ello también genera tensiones: un estudio que analiza la reacción de los sistemas presupuestarios frente a la pandemia del CO-

29. Ver por ejemplo, Ley 19.640, de 1999, art. 67 y Ley 18.918, de 1990. El Tribunal Constitucional tiene una regla especial en torno al monto de los gastos. Ver DFL 5, de 2010, art. 153.

30. RIBERA y RUIZ (2015) p. 245.

31. AGOSTINI *et al* (2022) p. 4.

VID 19 muestra que, en los países de la OCDE, fueron recurrentes los conflictos entre las autoridades a cargo del presupuesto y la autoridad sanitaria³².

d) *Discusión y aprobación*. La discusión y aprobación de las leyes de presupuestos involucra a todas las instituciones públicas y no exclusivamente a la DIPRES. Sin embargo, esta última participa activamente en el debate y negociación del presupuesto en el Congreso Nacional: el Director de Presupuestos junto con el Ministro de Hacienda lideran las negociaciones y los funcionarios de la DIPRES se distribuyen para observar el trabajo de todas las subcomisiones que analizan las diversas partidas presupuestarias³³. Así, si bien las partidas son examinadas por los parlamentarios integrantes de las comisiones con las autoridades de cada ministerio y sus servicios relacionados, los “sectorialistas” mantienen una presencia permanente a fin de evitar que los ministerios se alejen de los acuerdos comprometidos.

En las relaciones Ejecutivo-Legislativo, es en la etapa de discusión y aprobación de los presupuestos donde se siente con más fuerza el poder de la DIPRES. El hecho de tener acceso a fuentes de información que permiten costear iniciativas y, al mismo tiempo, la ausencia de una contraparte con la suficiente capacidad de contrastarlas, generan un desbalance en el debate y dificultan una adecuada deliberación legislativa. Por eso no es extraño, en el debate sobre cambio constitucional, que se proponga una “DIPRES” para el Congreso. Tal institución sería un contrapeso para que, como lo ha enunciado el expresidente Lagos, “al menos exista unanimidad en los números”³⁴.

e) *Ejecución*. Una vez aprobado el proyecto de ley de presupuestos por el Congreso Nacional, se inicia la etapa de ejecución. En ella la DIPRES mantiene su relevancia pues, como es común en las oficinas de presupuestos, reglamenta la ejecución del gasto. Sin embargo, tan importante como eso son las atribuciones que en nuestro derecho tiene la DIPRES para introducir a la ley aprobada por el Congreso diversas modificaciones sin intervención legislativa ni presidencial³⁵.

Estas atribuciones se insertan dentro de lo que usualmente se conoce como normas de flexibilidad presupuestaria y se expresan en decretos que modifican las asignaciones de recursos que conceden las leyes de presupuestos. A diferencia de lo que ocurre en gran parte del mundo, en Chile para modificar la Ley de Presupuestos no se requiere una ley sino que basta un decreto que es suscrito por el Ministro de Hacienda por orden del Presidente de la República. Dicho de otra forma, y aun cuando hay matices, para modificar alguna asignación de recursos contenida en la Ley de Presupuestos, sea para aumentar recursos, para transferirlos entre servicios o al interior

32. ALLEN (2022).

33. SOTO (2018) pp. 276 – 278.

34. GARCÍA-HUIDOBRO y SIERRA (2022) p. 117.

35. Sobre esto ver SOTO (2020a).

del propio servicio, el procedimiento se inicia y finaliza en el Ministerio de Hacienda y, especialmente, en la DIPRES.

Que la Ley de Presupuestos despachada por el Congreso tras un debate y negociación de al menos dos meses pueda ser modificada en prácticamente todas sus asignaciones y glosas por un decreto del Ministerio de Hacienda, resta importancia a la decisión y discusión legislativa³⁶. Pero la fórmula también tiene un efecto en la distribución de poderes intragobierno pues, al depender exclusivamente de la DIPRES, los ministerios y servicios públicos deben persuadir a esa institución antes de obtener las modificaciones solicitadas.

En definitiva, y como puede apreciarse, la DIPRES tiene amplios poderes en la decisión presupuestaria. Tanto en la planificación de mediano plazo, en la determinación de ingresos y gastos, así como en la ejecución presupuestaria, su intensidad decisoria es incontrastable. En algunos de estos ámbitos actúa con relativa autonomía política y técnica (planificación financiera, determinación de ingresos y ejecución) y en otros su autonomía es más reducida, pero sigue siendo una pieza fundamental de la negociación tanto intragobierno (determinación de los gastos) como interpoderes (aprobación del presupuesto).

En términos comparados, lo anotado más arriba así como otros elementos en los que no nos hemos detenido, ubican a Chile en los últimos lugares del índice de institucionalidad legislativa en materia presupuestaria. Este índice mide las atribuciones que institucionalmente tienen las legislaturas y las capacidades que las sostienen³⁷.

Todo esto recuerda lo que, en los orígenes del constitucionalismo contemporáneo, escribió Madison: “*the power of the purse*”, anotaba en El Federalista LVIII “puede ser considerado como la más completa y efectiva arma con la que una Constitución puede armar a los representantes inmediatos del pueblo”³⁸. Hoy en Chile ese poder está radicado principalmente en la DIPRES.

36. El balance de poderes en la ejecución de los presupuestos es un tema de intensa discusión en el derecho comparado. Ver por ejemplo el debate reciente en Estados Unidos donde, pese a las relevantes atribuciones presupuestarias del Congreso Nacional, el Ejecutivo adquiere especial fuerza al momento de ejecutar el presupuesto. PASACHOFF (2023).

37. KIM (2019).

38. HAMILTON *et al* (2018) p. 361.

2. Evaluación del gasto

La evaluación del gasto público en Chile es una política que ya tiene varias décadas. Originalmente, el DL 1263 establecía que sería la Contraloría General de la República la llamada a verificar el rendimiento y los resultados de la inversión de los recursos públicos. Sin embargo, dos años después de su publicación, se acotó la tarea del órgano contralor al control de legalidad y se entregó a la Administración la tarea de verificar y evaluar el cumplimiento de los fines y metas programadas³⁹.

Luego en los noventa empezó a consolidarse un sistema de evaluación del gasto público. Bajo el gobierno del Presidente Aylwin se inició un programa piloto en el Ministerio de Hacienda que más tarde dio paso al Programa de Evaluación de Programas Gubernamentales y al Balance de Gestión Integral, ambos liderados por la DIPRES. A inicios de los 2000, por medio de modificaciones al DL 1263 se institucionalizó al interior de dicho órgano un sistema de evaluación y la división de control de gestión. Más tarde, el año 2011 se transforma el antiguo MIDEPLAN en el nuevo Ministerio de Desarrollo Social. Éste, a través de la Subsecretaría de Evaluación Social, debe evaluar programas sociales nuevos o que sean reformulados significativamente. Además, evalúa ex ante las iniciativas de inversión que solicitan financiamiento del Estado a fin de determinar su rentabilidad social⁴⁰. Estas y otras reformas han creado un sistema de evaluación del gasto público institucionalizado en el que DIPRES cuenta con importantes atribuciones⁴¹.

No son pocos los que han destacado el sistema de evaluación chileno. Hace una década, un autor sostuvo que la evaluación sistemática en Chile era “muy excepcional para los estándares internacionales contemporáneos”⁴². Y recientemente otra publicación destaca que el sistema de evaluación constituye un “ejemplo de buenas prácticas internacionales”, que ha creado una “cultura de evaluación en el sector público” por medio de un “riguroso” análisis ex – ante y una “bien desarrollada metodología” de la evaluación ex – post⁴³.

Con todo, el sistema aún tiene espacio para mejorar, principalmente desde la perspectiva del impacto de las evaluaciones en la definición presupuestaria. Como dan cuenta diversos estudios, los procesos de evaluación no tienen efectos reales en el futuro de los programas mal evaluados y la decisión presupuestaria no tiene en consideración los informes de desempeño sino que principalmente las prioridades

39. DL 2.053, de 1977.

40. Ley 20.530, de 2011. Ver Art. 3, letras c), d) y g).

41. Para un análisis global del sistema ver IRARRÁZAVAL *et al* (2020) y DÍAZ *et al* (2022).

42. HAWKESWORTH *et al* (2013) p. 6.

43. BEAZLEY y RUIZ (2021) pp. 3, 22 y 52.

gubernamentales. También se ha cuestionado el alcance, la excesiva centralización, el diseño del mecanismo, la profundidad de la evaluación, entre otros aspectos⁴⁴.

Hay que reconocer que el sistema de evaluación del gasto público se ha afiatado en el aparato público chileno gracias al liderazgo de la DIPRES. Ello ha permitido además, entregarle una importante atribución para reunir información e instalarse en un plano superior desde la perspectiva de la “*auctoritas*” institucional. Pese a todo, no es extraño leer críticas a su intervención en la evaluación de programas: que la misma institución que define las prioridades de gasto sea la responsable de la evaluación presenta algún conflicto de interés. Por eso la fórmula, crecientemente compartida en Chile, es crear una agencia independiente de evaluación de políticas públicas. Sin embargo, hasta la fecha ello no ha pasado de ser una aspiración sin voluntad política real para que algo así ocurra.

3. Control de gestión interna y gestión del personal

Una tercera área de influencia de la DIPRES es el control de la gestión interna y de personal de los servicios públicos.

El control de la gestión es una forma de control que vela por la correcta ejecución de las funciones de un órgano determinado. Su foco es la eficacia, la eficiencia y la calidad en la entrega de los servicios por parte de los órganos del Estado.

Anualmente los ministerios y servicios públicos deben presentar a la DIPRES sus definiciones estratégicas y sus indicadores de desempeño a fin de medir la gestión institucional. El proceso para hacerlo sigue los ritmos de la discusión presupuestaria y exige formular algoritmos de cálculos, notas técnicas, medios de verificación, cifras históricas y metas comprometidas. Todo ello es acordado por la DIPRES y los servicios, en un proceso en que también interviene el Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Algunas cifras permiten visualizar de mejor forma esta tarea. El año 2019 se formularon 915 indicadores en 159 instituciones gubernamentales. El Ministerio del Interior y el de Vivienda son los que más tienen con 143 y 103 respectivamente. Del total de indicadores el 67% corresponde a la dimensión de “eficacia” y el 25% a la dimensión de “calidad”⁴⁵.

A lo anotado debe sumarse otros mecanismos vinculados con la gestión del personal asociados a mejoramiento de remuneraciones como el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) y las Metas de Eficiencia Institucional (MEI). El PMG involucra a casi 200 instituciones y más de 87 mil funcionarios, y puede mejorar en un 7% las remuneraciones de los funcionarios de las instituciones con alto cumplimiento.

44. MARTÍNEZ (2017); VON GERSDORFF (2018) pp. 549 – 552 ; BEAZLEY y RUIZ (2021).

45. DIPRES (2019).

Con todo, no hay que sobredimensionar el efecto del control de gestión. En lo que respecta al incentivo, en promedio un 89% de instituciones logró el máximo incentivo PMG entre 1998 y 2019 y, a partir del 2013, ese porcentaje se acerca siempre al 99%, llegando en dos ocasiones al 100%⁴⁶. Ambas cifras dan cuenta de un sistema de control de gestión un tanto teórico cuyo foco está excesivamente centrado en el cumplimiento de indicadores formales. Así, como destaca un informe, “el sistema de control de gestión ha crecido sostenidamente en la cantidad de indicadores, funcionarios dedicados y plataformas de medición, generando volúmenes crecientes de planillas, matrices y tablas con porcentajes de cumplimiento de indicadores de variada índole”⁴⁷. Todo esto, como es evidente, conspira contra un verdadero control de gestión que atienda preferentemente la calidad del servicio y la eficacia y eficiencia de los resultados.

Pese a ello, la influencia de DIPRES en la negociación de indicadores y metas y en la determinación del cumplimiento no puede soslayarse. Al ejercer la secretaría técnica, en los hechos, termina dirigiendo gran parte del proceso. La mayor permanencia de sus equipos también le entrega un mayor protagonismo en las definiciones⁴⁸.

Otra faceta del actuar de DIPRES sobre los servicios es la intervención sobre la gestión del personal. En esto no está sola ya que el Servicio Civil ha adquirido creciente fuerza en la definición de la política de personal en el Estado. Con todo, las competencias de DIPRES son intensas. Las leyes de presupuestos fijan anualmente las dotaciones máximas de personal, el número de funciones críticas por servicio y, en general, el número de contrataciones con funciones directivas. También diversas leyes, tanto la ley anual de presupuestos como leyes especiales, requiere la intervención de DIPRES en los procedimientos para incorporar personas con contrato de honorarios a la contrata, en los decretos con fuerza de ley que fijan las plantas de personal de los nuevos servicios y en los decretos que fijan la asignación de alta dirección pública de los funcionarios más importantes de los servicios. Funcionarios de la Subdirección de Racionalización y Función Pública toman parte activa en las negociaciones con los gremios lo que, año a año, se traduce en la ley de reajustes del sector público, en leyes de incentivos al retiro de funcionarios, que pueden ser normas generales o especiales para servicios determinados, y en protocolos de acuerdo que celebran las autoridades de DIPRES con la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) o diversos gremios del sector público.

46. DIPRES (2020).

47. INFORME DE LA COMISIÓN DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO (2017) p. 127.

48. CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS (2016) pp. 38 y 45.

En igual sentido, diversas normas contenidas en las leyes de presupuestos exigen la visación o autorización previa de DIPRES para que los diversos servicios públicos tomen una serie de decisiones vinculadas con contrataciones, modificaciones de dotación máxima, traspaso de personal honorarios a contrata, aumentos de grados y remuneraciones, determinación de remuneraciones de altos directivos públicos y, en general, cuestiones relacionadas con la planificación de las contrataciones de nuevo personal. También tiene potestad para instruir sobre comisiones de servicio, viáticos, gastos de representación y horas extraordinarias⁴⁹.

Todo esto tiene beneficios innegables pues permite controlar el gasto en personal para procurar someterlo a estándares adecuados. Sin embargo, como ha anotado Rajevic, la intervención de DIPRES “está lastrada por su atracción a la coyuntura inmediata, un enfoque predominantemente financiero y una necesaria identificación con el gobierno de turno”⁵⁰. Por ello las diversas propuestas que ha habido en materia de política de personal buscan equilibrar la necesaria autonomía de los servicios para gestionar al personal con la intervención de la DIPRES para fijar marcos presupuestarios preestablecidos⁵¹.

4. Potestad legislativa

Un último espacio que requiere examen es la influencia de la DIPRES en el ejercicio de la potestad legislativa del Ejecutivo. Como se sabe, las legislaturas en Chile y Latinoamérica han ido reduciendo su iniciativa para legislar en materias vinculadas, directa o indirectamente, con la definición del gasto público. Esto tanto para introducir mociones como indicaciones que modifican proyectos de ley en tramitación. En Chile, desde la reforma constitucional de 1943, se ha ido configurando un catálogo de las así llamadas “materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República” que solo pueden ser tramitadas si son suscritas por el Presidente⁵².

En Chile, además, el Presidente de la República en su rol colegislador presenta numerosos proyectos de ley e indicaciones sobre materias que no son de su iniciativa exclusiva. En la elaboración de todos ellos interviene el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y su División Jurídica, quien por mandato legal coordina la agenda legislativa con el Congreso y la potestad legislativa al interior del Gobierno. Toman

49. SERVICIO CIVIL (2018) p. 52.

50. RAJEVIC (2018) p. 416.

51. INFORME DE LA COMISIÓN DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO (2017) y CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS *et al* (2018a).

52. SOTO (2015) pp. 231 y ss.

igualmente parte los ministerios sectoriales en aquellos proyectos de ley que los involucran siendo ellos los que generalmente lideran las iniciativas. Por último, también interviene el Ministerio de Hacienda y, más específicamente, la DIPRES⁵³.

El mecanismo que tiene la DIPRES para participar activamente en la elaboración de los anteproyectos de ley es por medio del informe financiero. Es éste un documento que se acompaña a la gran mayoría de los mensajes presidenciales en el que se especifica, por mandato del artículo 14 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, los gastos que importa la aplicación del proyecto para el erario público.

La relevancia de los informes financieros es evidente. Todo mensaje requiere para iniciar su tramitación de dos solemnidades. La primera, y más evidente, es la firma del proyecto por el Presidente de la República, quien por mandato constitucional ejerce atribuciones de colegislador. Junto a la firma del Presidente se acompaña la de los ministros respectivos que son aquellos que más tarde también suscribirán el decreto promulgatorio, si el proyecto llega a ser aprobado. Pero hay una segunda solemnidad sin la cual el proyecto no inicia su tramitación: en el caso de los mensajes que irroguen gasto público es necesario un informe financiero, que elabora la Dirección de Presupuestos y suscribe su Director.

El objetivo primario de los informes financieros es proyectar los costos de los proyectos de ley. Pese a que ha habido reiteradas críticas respecto a la opacidad en la metodología y los contenidos de los informes financieros⁵⁴, lo cierto es que, al menos en abstracto, es una buena herramienta para mejorar la información al momento de legislar.

La herramienta tiene otro efecto relevante: permite a la DIPRES participar del proceso de elaboración del proyecto de ley e influir ya no solo en la determinación de los costos sino también en la decisión sustantiva. En iniciativas relevantes muchas de las decisiones sustantivas (ej. cobertura, gradualidad, estructura orgánica, etc.) terminan siendo definidas por los costos que genera. La tensión se produce, con todo, cuando la intervención de DIPRES se extiende no solo a aspectos sustantivos íntimamente vinculados a los costos del proyecto sino que a cuestiones accesorias que son más propias de la definición sectorial. Dado que la frontera entre ambas materias es difusa, lo normal es que la DIPRES termine participando en todo el proceso de negociación intragobierno que elabora el respectivo proyecto de ley.

53. Un estudio aplicado de la participación de diversas entidades públicas en la elaboración de proyectos de ley, incluida la DIPRES, en FEDDERSEN (2020).

54. Ver SOTO (2020b) p. 221 y ss; VON GERSDORFF (2018) p. 568; CONSEJO DE MODERNIZACIÓN DE LA LABOR LEGISLATIVA (2015) p. 59. Con todo, cabe señalar que esta ausencia de regulación ha ido siendo corregida. Desde el 2018 DIPRES informa algunos supuestos de sus cálculos y pone a disposición planillas Excel para replicar los datos. Y en la Ley de Presupuestos para el año 2020 se incorporó, por primera vez, un artículo que regula con algo más de densidad el contenido de esos informes y las fuentes de información. Lo mismo se hizo en la correspondiente al año 2021. Ver Ley 21.192, de 2019. Art 33, y Ley 21.289, de 2020. Art. 28.

Esto no es necesariamente cuestionable. De hecho, abre la deliberación a diversas perspectivas y permite incluir en el proceso de toma de decisiones al interior del Ejecutivo la opinión de un servicio público que tiene información y capacidad. Pese a ello, algunos han planteado que esa intervención pudo haber generado un sesgo presupuestario en la definición política. Con todo, lo relevante ahora es solo destacar un nuevo espacio de influencia de la DIPRES.

5. Atributos informales

Las instituciones se levantan y despliegan su poder sobre reglas formales pero también sobre instituciones informales. Son éstas “reglas socialmente compartidas, usualmente no escritas, que son creadas, comunicadas y exigidas fuera de los canales consagrados oficialmente”⁵⁵. La DIPRES, como pocas instituciones al interior de la Administración, cuenta con atributos informales que han fortalecido su capacidad de influencia.

El más relevante es la calidad de sus funcionarios y el ethos que los caracteriza. Se trata de un servicio que cuenta con un personal calificado que cuida de los recursos públicos y conoce el funcionamiento del aparato estatal. Es, en otras palabras, un servicio con una fuerte cultura institucional. Boeninger, quien fue Director de Presupuestos en los sesenta y ministro y senador a partir de los noventa, anota que “el riguroso criterio de idoneidad que ha aplicado la DIPRES en la selección de su personal y su larga tradición de integridad y orgullo institucional” es lo que ha dado a esta institución una preminencia al interior del Poder Ejecutivo⁵⁶.

No es extraño encontrar en algunos órganos públicos una cultura institucional arraigada y un cuadro funcional destacado. Tradicionalmente se ha dicho que la Contraloría General de la República, el Banco Central o el Consejo de Defensa del Estado comparten ethos funcionariales que empapan a la institución y a quienes se desempeñan en ellos. Lo novedoso, para el caso de la DIPRES, es que ese ethos se mantenga pese a ser un servicio tan próximo al poder presidencial. Por eso es que, a diferencia de la mayoría de los otros ministerios, la DIPRES y sus funcionarios suelen ser relativamente inmunes a los cambios de gobierno⁵⁷.

55. HELMKE y LEVITSKY (2006) p. 5.

56. BOENINGER (2007) p. 57. También MARTÍNEZ (2017) p. 6.

57. Así lo reconoce, por ejemplo, una exautoridad ministerial no identificada que fue entrevistada en el contexto de una investigación liderada por el Centro de Sistemas Públicos: “entonces, sí necesito a gente muy preparada y por eso que es un valor de la DIPRES, es que mantiene a su gente durante el tiempo y no llega y la cambia”. CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS (2016) p. 86.

Esta permanencia transforma a la DIPRES en una institución con memoria e información. En un Ejecutivo con un servicio civil débil, como es el chileno, la continuidad que muestra la DIPRES permite encontrar ahí experiencias pasadas que no han quedado documentadas más que en el recuerdo de quienes participaron en la deliberación interna previa. E igualmente, transforma a sus funcionarios en personas con un conocimiento no solo teórico sino también aplicado, que nace de experiencias en las cuales la mayoría de los otros funcionarios ministeriales no fueron parte. A esto debemos sumar que, como se ha visto, la DIPRES tiene acceso a información de los diversos órganos del Estado a la que difícilmente pueden acceder sus contrapartes. Y no solo ello, también cuenta con “una burocracia que procesa gran cantidad de información de alta complejidad técnica”⁵⁸. Los datos duros que emanan de la ejecución presupuestaria, de las evaluaciones y el control de gestión son una herramienta usada regularmente en la discusión al interior del Gobierno.

Lo dicho ha sido destacado una y otra vez en estudios que analizan al Estado chileno. El Informe para la Reforma del Estado que elaboraron un grupo transversal de ex funcionarios, intelectuales y académicos afirma que “el compromiso, la calidad y la responsabilidad en el trabajo de la DIPRES ha sido uno de los grandes atributos de nuestro Estado”⁵⁹. Lo mismo se lee en otra publicación que reúne diversas experiencias para la Modernización del Estado durante el segundo gobierno de la Presidenta Bachelet: “la DIPRES tiene una clara misión institucional que cumplir y, dada su cultura organizacional, sus miembros son muy comprometidos con ella, por lo que no existen ‘atajos’ posibles”⁶⁰.

Digámoslo de otra forma, en la mesa llamada a aterrizar las decisiones políticas de la autoridad (aquella que debe redactar un proyecto de ley o poner en práctica un programa) se sientan personas de confianza de los ministros y subsecretarios que, por definición, son transitorios. También se sientan personas que integran los servicios públicos que ejecutarán las políticas. Éstos pueden tener mayor permanencia y regularmente conforman el equipo más próximo de los jefes de servicio. Con todo, como altos directivos públicos, los jefes de servicio también son sensibles al ciclo político. Y finalmente, la integran los funcionarios de DIPRES que, por lo que hemos anotado, combinan memoria, información y atribuciones formales. Esa mezcla, en el sector público, es signo de poder e influencia.

58. MARTÍNEZ (2018) p. 89.

59. INFORME DE LA COMISIÓN DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO (2017) p. 49.

60. INOSTROZA *et al* (2019) p. 141.

Nada de lo dicho implica desconocer que la institución tiene defectos. Algunos de ellos son un celoso manejo de la información que cae muchas veces en la opacidad⁶¹; el excesivo papeleo y la complejidad de los circuitos internos; el sesgo presupuestario; una extendida desconfianza entre los funcionarios de los servicios y ministerios y sus pares de la DIPRES⁶², entre otros. Diversos testimonios también dan cuenta de ello: “la relación con la DIPRES es muy desgastante porque son puras evasivas” decía un jefe de servicio; “para poder hacer cambios todo depende de la confianza que se tenga con el sectorialista” destacaba otro⁶³. Y alguna vez, un exministro me confesó que para él fue más difícil negociar con la DIPRES que con la oposición en el Congreso.

Aún estos defectos forman parte de la cultura institucional que moldea informalmente las atribuciones formales que la ley le entrega a la DIPRES. Con sus aspectos positivos y negativos, sus reglas formales e informales, esta institución forma parte central del presidencialismo chileno.

6. DIPRES: poder, autonomía y contrapeso

Todo lo narrado más arriba da cuenta de una organización que, desde la perspectiva del diseño institucional, nos recuerda la clásica tensión entre tener mucho poder y caer en el vicio de la concentración, o perderlo todo y transformarse en un organismo intrascendente.

Desde hace décadas la DIPRES concentra atribuciones y poder sin que nadie pueda sostener que es hoy un organismo intrascendente. Pese a su cercanía al poder político, muchas de sus funciones las ejerce con relativa autonomía como la ejecución presupuestaria o el control de la gestión. Otras le permiten obtener mejor información para influir en la deliberación intragobierno. Y todo ello, rodeado de una cultura institucional que refuerza la autonomía y acrecienta el poder.

Por todo esto es que, ubicada dentro de la sala de máquinas, ha logrado transformarse también en un contrapeso técnico al poder presidencial. No es de aquellos contrapesos formales a la decisión del Presidente como los pensó el primer constitucionalismo. O dicho de otra forma, no puede esperarse de la DIPRES un contrapeso como el que Madison, en *El Federalista* LI, destacaba al referirse a la separación de poderes: que la ambición de uno se contraste con la ambición del otro. En este caso, no hay tal ambición pues, dentro del Ejecutivo, no es simple enfrentar directamente el poder presidencial. Y si lo hace, muy seguramente quien presida la DIPRES abandonará su cargo. Tampoco es un contrapeso político entendiendo por tal aquel que

61. FRAILE (2018) p. 393.

62. La desconfianza entre los funcionarios de la DIPRES y sus pares de otros ministerios y servicios ya fue detectada por Peter Cleaves en su obra publicada en 1974. CLEAVES (1974) pp. 40 y 41.

63. INFORME DE LA COMISIÓN DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO (2017) pp. 82, 84 y 87.

incorpora visiones ideológicas diversas o neutraliza la agenda política de un gobierno. El contrapeso al que nos referimos pasa por fórmulas oblicuas, mucho más propias del Estado moderno. No hay entonces enfrentamiento o choque de poderes, pero sí hay contrapeso por la vía del conocimiento y del ejercicio de atribuciones técnicas que en los hechos son indelegables.

Así, el Presidente requiere para ejercer sus atribuciones de acciones que están en la esfera de competencia de la DIPRES, como es la elaboración del informe financiero en los mensajes que inician su tramitación en el Congreso o la elaboración de la ley de presupuestos. También necesita de la DIPRES en la deliberación de política pública al interior del Ejecutivo porque ésta dispone de información a la que el Presidente y sus asesores no tienen fácil acceso. Y en fin, cuando requiere mejorar la gestión en un servicio determinado no solo se comunica con el ministro con el cual éste se relaciona. También lo transmite al Director de Presupuestos quien tiene herramientas mucho más intensas para exigir cambios en la gestión. DIPRES es entonces un integrante muy presente en la sala de máquinas que logra también contrapesar la autoridad presidencial.

Resta una última pregunta: ¿qué hacer ante tanta concentración de poder? ¿Cómo desprenderse de poder sin transformarse en intrascendente? Es eso lo que se analizará a continuación.

IV. Proyecciones; o de cómo distribuir poder

Como ya se ha señalado, la presencia de DIPRES en la sala de máquinas se explica, ante todo, por sus competencias en materias presupuestarias. Ello tanto en las decisiones vinculadas a la ley de presupuestos como en las que se refieren a los aspectos presupuestarios de otras decisiones. Esto no debiera extrañarnos. Desde hace décadas, no solo en Chile sino que también en el mundo, las oficinas de presupuestos de los gobiernos vienen ocupando lugares relevantes en el proceso de toma de decisiones. Ello precisamente porque la decisión política está íntimamente vinculada a la disponibilidad presupuestaria. Más aun en escenarios de cifras fiscales deficitarias como ha sido común en el mundo en estas décadas.

Sin embargo, la tendencia a nivel global podría estar cambiando hacia una menor centralización en las definiciones presupuestarias. Allen y Grigoli, tras analizar la información de cincuenta y cinco países, sostienen que hay una correlación que tiene forma de “U” entre el ingreso de los países y la fragmentación de los organismos con competencias financieras en los estados. Así los países con menos ingresos tienen una institucionalidad presupuestaria fragmentada entre diversos organismos. A medida que aumentan sus ingresos se reduce la fragmentación y se empieza a centralizar el poder en manos de una única autoridad financiera. Es lo que, exponen, hicieron muchas de las naciones en formación tras la caída de la Cortina de Hierro. Finalmente, proponen, los países de ingresos medios altos o altos han reformado su institucionalidad para transferir los sistemas de monitoreo y control a los diversos ministerios o agencias especializadas⁶⁴.

En Chile hay propuestas en este sentido. Llevarlas adelante no implica excluir la decisión presupuestaria de la DIPRES sino que solo generar mecanismos para entregar grados de autonomía a los servicios, tanto en el monitoreo y ejecución así como, eventualmente, en la determinación del gasto. Avanzar en esa línea no expulsa a la DIPRES de la sala de máquinas; solo mejora espacios de diálogo institucional.

Por otra parte, la DIPRES también está en la sala de máquinas porque maneja una enorme cantidad de información fruto del conocimiento del aparato público que le permiten el ejercicio de sus atribuciones de evaluación y control de gestión. En un escenario donde, al decir de Sunstein, el Ejecutivo es el “más informado de todos los poderes”⁶⁵, tener tal información entrega una ventaja en la toma de decisiones. Hacia el futuro es imprescindible seguir dando pasos para que haya un mejor flujo de información que permita a todos los participantes del proceso de elaboración de políticas públicas deliberar sobre datos similares. Ello permitirá contrastar información y balancear el poder al interior del Gobierno⁶⁶.

Finalmente, hay otros atributos de la DIPRES que no son fácilmente replicables: su cultura institucional y la calidad de su personal. Si, como enseña North, las instituciones son “construcciones de la mente”⁶⁷, la DIPRES tiene mucho ganado pues en el inconsciente funcional su influencia está también vinculada a la experiencia de su personal. Esto tiene una contracara: posiblemente un servicio civil más sólido y permanente en otros servicios públicos igualaría las capacidades, el conocimiento y la memoria y permitiría un diálogo entre pares e instancias que desafíen a los “sectorialistas”. Un cambio en este sentido es una tarea ardua y necesaria que redundaría en importantes beneficios para el país.

64. ALLEN y GRIGOLI (2012) p. 4.

65. SUNSTEIN (2016).

66. Propuestas en este sentido en CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS *et al* (2018b).

67. NORTH (1991) p. 107.

En definitiva, el futuro de la DIPRES probablemente está atado al ejercicio de sus atribuciones presupuestarias en el diseño global pero más lejos del involucramiento en la gestión financiera de los servicios y ministerios. En las otras áreas, debiera ir compartiendo el poder y la información que hoy tiene para así, manteniéndose en la sala de máquinas, invitar a otros a participar en igualdad de condiciones en el proceso de deliberación al interior del Gobierno.

Agradecimientos

Este trabajo forma parte del proyecto FONDECYT de iniciación N° 11170364. Agradezco los comentarios y sugerencias de Andrés Dockendorff, Luis Eugenio García-Huidobro, María José Lezana, Christopher Martínez y Sergio Verdugo; y el apoyo en la investigación de Javiera Blanco y Makarena Faúndez.

Sobre el autor

Sebastián Soto Velasco es Profesor Asociado de la Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile. Máster en Derecho (LLM) Universidad de Columbia y Doctor en Derecho de la Universidad de Chile. Correo electrónico: jssoto@uc.cl.

Referencias bibliográficas

- AGOSTINI, Claudio; CORREA, Rodrigo; KUNSTMANN, Matías; SPIESS, Max (2022): *Estudio sobre asuntos fiscales en la experiencia constitucional nacional e internacional* (Santiago, Kunstmann Spiess Abogados) pp. 205.
- ALESSANDRI, Jorge (1960): "Mensaje S.E. del Presidente de la República don Jorge Alessandri Rodríguez. 21 de mayo de 1960". Disponible en: <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-10055.html> [fecha de consulta: 03 de enero de 2024].
- ALESSANDRO, Martín; LAFUENTE, Mariano, y SANTISO, Carlos (2013): "The Role of the Center of Government. A Literature Review". Interamerican Development Bank. N° IDB-TN-581.
- ALLEN, Richard y GRIGOLI, Francesco (2012): "Enhancing the Capability of Central Finance Agencies", En: *Economic Premise* N° 73. World Bank. pp. 7.
- ALLEN, Richard (2022): "How budgeting systems can prepare better for national emergencies: Six lessons from the COVID-19 crisis". En *OECD Journal on Budgeting*, vol. 22, N°1.
- ARANA, Ignacio (2012): "¿Quién le susurra al Presidente? Asesores versus ministros en América Latina". En: *Revista de Ciencia Política*, vol 50. N° 2, pp. 33 – 61.

- ARANCIBIA, Patricia y BALART, Francisco (2007): *Sergio de Castro. El arquitecto del modelo económico chileno* (Santiago, Editorial Biblioteca Americana), 422 pp.
- ARELLANO, José Pablo (2006): “Del déficit al superávit fiscal. Razones para una transformación estructural en Chile”. En: *Estudios Públicos* 101, pp. 165 – 186.
- ARELLANO, Juan Carlos; TORO, Sergio; NOVOA Romina (2018): “Sobrevivencia ministerial en Chile: Partidos, coaliciones y presidencialismo desde 1830 a 1973”. En: *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, vol. 9, N° 1, pp. 119 – 149.
- ARRIAGADA, Genaro; BURGOS, Jorge; WALKER, Ignacio (2017): *Sobre derechos, deberes y poder. Una nueva Constitución para Chile* (Santiago, Uqbar editoriales), 165 pp.
- BEAZLEY, Ivor y RUIZ RIVADENEIRA, Ana María (2021): “Chile: Review of DIPRES’ programme evaluation system”. En: *OECD Journal on Budgeting*, vol. 21, N° 1, pp. 33 – 80.
- BERNEDO, Patricio; CAMUS, Pablo; COUYOUMDJIAN, Ricardo (2014): *200 años del Ministerio de Hacienda de la República de Chile* (Santiago, Ministerio de Hacienda), 223 pp.
- BLUMEL, Gonzalo (2023): *La vuelta larga. Crónica personal de la crisis de octubre* (Santiago, Ediciones UC), 379 pp.
- BOENINGER, Edgardo (1997): *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad* (Santiago, Editorial Andrés Bello), 526 pp.
- BOENINGER, Edgardo (2007): “Políticas Públicas en Democracia. Institucionalidad y Experiencia Chilena. 1990 – 2006.” (Santiago, Uqbar editores), 264 pp.
- CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS, CHILE 21, ESPACIO PÚBLICO Y LIBERTAD Y DESARROLLO (2018a): *Gestión de personas en el Estado. Grupo de trabajo sobre la gestión de personas, de la información y transparencia para la modernización del Estado*. Disponible en <https://www.cepchile.cl/investigacion/informes-grupo-de-trabajo-para-la-modernizacion-del-estado/> [fecha de consulta 03 de enero de 2024].
- CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS, CHILE 21, ESPACIO PÚBLICO Y LIBERTAD Y DESARROLLO (2018b): *Transparencia, Acceso a Información Pública y Gestión de la Información en el Estado. Grupo de trabajo sobre la gestión de personas, de la información y transparencia para la modernización del Estado*. Disponible en <https://www.cepchile.cl/investigacion/informes-grupo-de-trabajo-para-la-modernizacion-del-estado/> [fecha de consulta 03 de enero de 2024].
- CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS (2016): “*Estudio de Diseño e Implementación de los Incentivos Institucionales del Sector Público*”. Departamento de Ingeniería Industrial Universidad de Chile. Disponible en <http://www.sistemaspublicos.cl/wp-content/uploads/2018/06/2016-JUL-Informe-Final-Estudio-Incentivos-Institucionales-del-Sector-Publico.pdf> [fecha de consulta 03 de enero de 2024].

- CLEAVES, Peter (1974): *Bureaucratic Politics and Administration in Chile* (Berkeley, University of California Press), 352 pp.
- CONSEJO DE MODERNIZACIÓN DE LA LABOR LEGISLATIVA (2015): *Informe Final* (Santiago, sin editorial) 59 pp.
- COUYOUMDJIAN, Juan Pablo (2011): “*Legislación bancaria y monetaria. Introducción*”. En: Kemmerer, Edwin Walter, *Legislación bancaria y monetaria* (Santiago, Biblioteca Fundamentos de la Construcción de Chile, Cámara Chilena de la Construcción, Pontificia Universidad Católica de Chile y Biblioteca Nacional de Chile), pp. ix-l.
- DÁVILA, Mireya (2020): *Presidencialismo a la chilena. Coaliciones y cooperación política, 1990 – 2018* (Santiago, Editorial Universitaria), pp. 309.
- DÍAZ, Rodrigo; GAETE, Gonzalo; RAZMILIC, Slaven; ROGERS, Roy (2022): *Avances del sistema de monitoreo y evaluación y su contribución a la presupuestación* (Santiago, Dirección de Presupuestos), pp. 26.
- DIPRES (2019): “*Estadísticas de Gestión Pública. Indicadores de Desempeño. 2001 – 2019*”. Disponible en: <http://bibliotecadigital.dipres.gob.cl/handle/11626/17105> [fecha de consulta 03 de enero de 2024].
- DIPRES (2020): “*Resultados de Cumplimiento 2019. Mecanismos de incentivo institucional*”. Disponible en: http://www.dipres.cl/598/articles-214399_doc_pdf.pdf [fecha de consulta 03 de enero de 2024].
- FEDDERSEN, Mayra (2020): “*Burocracias legislativas: etnografía sobre los funcionarios de nivel medio en Chile*”. En: *Revista de Derecho* (Valdivia), vol. XXXIII, N° 1, pp. 53 – 73.
- FIGUEROA, Pamela (2020): “*¿Qué hacer con el hiperpresidencialismo chileno? Hacia un equilibrio entre presidente, congreso y ciudadanía*”. En: FIGUEROA, Pamela y JORDÁN, Tomás (editores): *7 propuestas para la nueva constitución de Chile* (Santiago, Editorial USACH), 198 pp.
- FRAILE, Amaya (2018): “*13 años de funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile. Un modelo de gestión incompleto*”. En: ANITAT, Isabel y RAZMILIC, Slaven (Eds.), *Un Estado para la Ciudadanía. Estudios para su Modernización* (Santiago, Colección Centro de Estudios Públicos) pp 361 – 399.
- FUENTES, Claudio y LOVERA, Domingo (2020): *Manual para la ciudadanía constituyente*. (Santiago, Catalonia) 135 pp.
- GARCÍA-HUIDOBRO, Luis Eugenio y SIERRA, Lucas (editores) (2022): *Diez miradas sobre el sistema de gobierno. Diagnóstico y propuestas para la nueva Constitución* (Santiago, Centro de Estudios Públicos y Hueders) 376 pp.
- GARGARELLA, Roberto (2013): *Latin American Constitutionalism. 1810-2010. The Engine Room of the Constitution*. (United States of America, Oxford University Press), 283 pp.

- GRANADOS, Sergio; LARRAÍN Fernando; RODRÍGUEZ, Jorge (2009): “*Planificación y presupuesto como herramientas de política pública.*” En: *CONSORCIO PARA LA REFORMA DEL ESTADO. Un Mejor Estado para Chile. Propuestas de Modernización y Reforma.* (Santiago de Chile, sin editorial) pp. 561-587.
- HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John (2018): *El Federalista.* (Santiago de Chile, Instituto de Estudios de la Sociedad) pp. 529.
- HAWKESWORTH, Ian; HUERTA, Oscar Y ROBINSON, Marc (2013): “*Selected budgeting issues in Chile: Performance budgeting, medium-term budgeting, budget flexibility.*” En: *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 12. N° 3, pp. 1 – 39.
- HELMKE, Gretchen y LEVITSKY, Steven (editores) (2006): *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America.* (Baltimore, The John Hopkins University Press), 345 pp.
- HUNEEUS, Carlos (2016): *El régimen de Pinochet* (Santiago, Taurus), 838 pp.
- INFORME DE LA COMISIÓN DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO (2017): “*Un Estado para la Ciudadanía.*” (Santiago, Centro de Estudios Públicos) Disponible en: <https://www.cepchile.cl/investigacion/un-estado-para-la-ciudadania-informe-de-la-comision-de-modernizacion-del-estado/> [fecha de consulta: 03 de enero de 2024].
- INOSTROZA, José; LEDERMANN, Randall; MADARIAGA, Luis (2019): “*Programa de Modernización: de la idea a la práctica y de la práctica a la idea.*” En: PARIS, Enrique y RODRÍGUEZ, Jorge (Editores) *Apurando el paso. 10 Experiencias de Reformas y Modernización del Estado en Chile.* (Santiago, Editorial Universitaria), pp. 121 – 150.
- IRARRÁZAVAL, Ignacio; LARRAÑAGA, Osvaldo; RODRÍGUEZ, Jorge; SILVA, Ernesto; VALDÉS, Rodrigo (2020): “*Propuestas para una mejor calidad del gasto y las políticas públicas en Chile.*” En: *Temas de la Agenda Pública*, N° 120. 26 pp.
- KIM, Chunsoon (2019): “*Who has power over the budget-The Legislature or the Executive?: A comparative analysis of budgetary power in 70 Countries.*” En: *OECD Journal on Budgeting*, vol. 18/3, pp. 125 – 144.
- MARTÍNEZ, Juan Pablo (2017): “*Información de desempeño en los ministerios chilenos: ¿se usa para la toma de decisiones?*” En: *Temas de la Agenda Pública*, N° 97, 16 pp.
- MARTÍNEZ, Christopher (2018): “*La presidencia en el Chile de la postdictadura.*” En: HUNEEUS, Carlos y AVENDAÑO, Octavio (editores) (2018): *El sistema político de Chile.* (Santiago, LOM Ediciones), pp. 85 – 117.
- MARTÍNEZ, Christopher (2022): *Presidencialismo. Reflexiones para el debate constitucional en Chile.* (Santiago, Fondo de Cultura Económica) 184 pp.
- METZGER, Gillian (2021): “*Taking Appropriations Seriously.*” En: *Columbia Law Review*, 121 (4), pp. 1075 – 1172.

- MOLINA, Sergio (1958): “*Reforma del Sistema presupuestario para una utilización más eficiente de los recursos del sector público.*” En: *Economía, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la U de Chile*. Año XVIII, tercer y cuarto trimestres de 1958, N° 60 y 61, pp. 78 – 100.
- NOHLEN, Dieter y GARRIDO, Antonio (2020): *Presidencialismo comparado: América Latina* (Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales) 379 pp.
- NORTH, Douglas (1991): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. (Cambridge, Cambridge University Press), 152 pp.
- OLAVARRÍA, Mauricio; MOYANO, Cristina; ARAYA, Juan Pablo; RIVAS, Javier (2019): “*Trayectoria de la tecnocracia en Chile, 1850 – 1970.*” En: *Historia* 396, vol. 9 (1), pp. 255- 290.
- OLIVARES, Alejandro (2018): “*Ministros y precandidatos presidenciales en Chile. 1990 – 2014.*” En: *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, vol. 9, N° 2, pp. 226 – 251.
- OTTONE, Ernesto (2016): *El segundo piso. Un ejercicio de memoria*. (Santiago, Editorial Debate), 202 pp.
- PALACIOS, Carlos y JOFRÉ, Hugo (2016): “*Permanencia de agentes clave en el Centro de Gobierno. El caso chileno (1990-2014).*” En: *Revista Enfoques*, Vol. XIV. N° 24, pp. 91-119.
- PASACHOFF, Eloise (2023): “*Modernizing the Power of the Purse Statutes.*” En: *George Washington Law Review*, Vol. 92. Disponible en <https://ssrn.com/abstract=4498942> [fecha de consulta 03 de enero de 2024].
- PIZARRO, Crisóstomo (1978): “*Políticas Públicas y Grupos de Presión en Chile, 1965-1970. Un Análisis Exploratorio.*” En: *Colección de Estudios CIEPLAN*, N° 26, 35 pp.
- PRECHT, Jorge (1993): “*Principios Jurídicos de la Hacienda Pública.*” En: *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 20. N° 2 y 3, pp. 775-794.
- RAJEVIC, Enrique (2018): “*La crisis de la regulación del empleo público en Chile. Ideas para un nuevo modelo.*” En: ANITAT, Isabel y RAZMILIC, Slaven [Eds.], *Un Estado para la Ciudadanía. Estudios para su Modernización* (Santiago, Colección Centro de Estudios Públicos), pp. 403 – 432.
- RIBERA, Teodoro y RUIZ, Roberto (2015): “*Independencia Económica y Flexibilidad Presupuestaria del Poder Judicial en Chile.*” En: *Asociación Chilena de Derecho Constitucional. Poder Judicial, Libro Homenaje al Profesor Paulino Varas*. (Santiago, Editorial Jurídica de Chile).
- RUIZ-TAGLE, Pablo (2016): *Cinco Repúblicas y una tradición* (Santiago, LOM Ediciones) 318 pp.

- SERVICIO CIVIL. (2018): *Empleo público en Chile. Nudos críticos, desafíos y líneas de desarrollo para una agenda 2030*. Disponible en: <https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2018/04/2018-Empleo-P%C3%BAblico-en-Chile-nudos-cr%C3%ADticos-desaf%C3%ADos-y-l%C3%ADneas-de-desarrollo-para-una-Agenda-2030.pdf> [fecha de consulta 03 de enero de 2024].
- SHOSTAK, Ray; ALESSANDRO, Martín; DIAMOND, Patrick; MOSQUEIRA, Edgardo; LAFUENTE, Mariano (2023): *El centro de gobierno. Nuevas perspectivas tras una década de reformas* (Washington DC. Banco Interamericano de Desarrollo) pp 330.
- SOTO, Sebastián (2015): *Congreso Nacional y Proceso Legislativo. Teoría y Práctica* (Santiago, Thomson Reuters), 408 pp.
- SOTO, Sebastián (2018): “Fortaleciendo las capacidades de los congresistas en la deliberación de políticas públicas”. En: ANITAT, Isabel y RAZMILIC, Slaven [Eds.], *Un Estado para la Ciudadanía. Estudios para su modernización* (Santiago, Colección Centro de Estudios Públicos), pp. 265-318.
- SOTO, Sebastián (2020a): “La participación del Congreso Nacional en las modificaciones a la Ley de Presupuestos”. En: *Revista de Derecho* (Valdivia), Vol. XXXIII - N° 1, pp 185 – 207.
- SOTO, Sebastián (2020b): “El informe financiero y sus efectos en la tramitación de los proyectos de ley”. En: *Revista Ius et Praxis*, Año 26, N° 3, pp. 211 – 233.
- SUNSTEIN, Cass (2016): “The most knowledgeable branch”. En: *University of Pennsylvania Law Review* N° 164, pp. 1607 – 1648.
- Toro, Sergio; Arellano, Juan y Olivares, Alejandro (2022): “Los presidencialismo y la inestabilidad política en América Latina: Contención e incorporación del conflicto durante el siglo XIX”. En: *Revista Chilena de derecho y Ciencia Política*, Vol. 14, N° 1, pp. 1-22.
- URZÚA, Sergio (editor) (2023): *La Economía de la Transición. 1990 – 2019. Diálogos con los ocho Ministros de Hacienda* (Santiago. Ediciones UC) pp. 71.
- VALENZUELA, Arturo y WILDE, Alexander (1979): “Presidential Politics and the Decline of the Chilean Congress.” En: SMITH, Joel y MULSOFF, Lloyd, *Legislatures in Development: Dynamics of Change in New and Old States*. (Durham, North Carolina, Duke University Press), pp. 189 – 215.
- VALLE, Javier (2022): *El Estado unitario chileno. Reconstrucción crítica de su ethos* (Santiago, LOM Ediciones), 289 pp.
- VAMMALLE, Camila y RUIZ, Ana Maria (2017): “Budgeting in Chile”. En: *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2016, N° 3, pp. 1 – 62.
- VON GERSDORFF, Hermann (2018): “El proceso presupuestario en Chile: opciones de reforma”. En: ANITAT, Isabel y RAZMILIC, Slaven [Eds.], *Un Estado para la Ciudadanía. Estudios para su Modernización* (Santiago, Colección Centro de Estudios Públicos), pp. 533 – 574.

Normativa Citada

- Decreto con Fuerza de Ley N° 1.824, Decreto que organiza la Oficina de Presupuesto. *Diario Oficial*, 13 septiembre 1927.
- Decreto con Fuerza de Ley N° 106, Fija disposiciones por las que se regirá la Dirección de Presupuestos. *Diario Oficial*, 03 de marzo 1960.
- Decreto con Fuerza de Ley N° 5, Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional. *Diario Oficial*, 10 de agosto 2010.
- Decreto Ley N° 718. *Diario Oficial*, 13 noviembre 1925.
- Decreto Ley N° 83, Otorga facultades al ministerio de Economía, Dirección de Industria y Comercio, para dejar sin efecto las medidas que señala. *Diario Oficial*, 13 octubre 1975.
- Decreto Ley N° 966, Modifica estructura de conducción económica. *Diario Oficial*, 12 abril 1975.
- Decreto Ley N° 1.263, Decreto ley organico de administracion financiera del Estado. *Diario Oficial*, 28 noviembre 1975.
- Decreto Ley N° 2.053, Normas complementarias de administración financiera; y de incidencia presupuestaria. *Diario Oficial*, 1 diciembre 1977.
- Ley N° 4.156, amplía facultades concedidas por ley 4.113. *Diario Oficial*, 5 agosto 1927.
- Ley N° 4.520, Ley Orgánica de Presupuesto. *Diario Oficial*, 9 enero 1929.
- Ley N° 13.305, reajusta las remuneraciones de todos los empleados que prestan servicios en Chile, suplementa el presupuesto de la Nación, establece nueva unidad monetaria, concede facultades extraordinarias al Presidente de la Republica y modifica las leyes que señala. *Diario Oficial*, 6 abril 1959.
- Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. *Diario Oficial*, 05 febrero 1990.
- Ley N° 19.640, Orgánica Constitucional del Ministerio Público. *Diario Oficial*, 15 octubre 1999.
- Ley N° 19.701, Reforma los Institutos Tecnológicos Corfo. *Diario Oficial*, 28 diciembre 2000.
- Ley N° 19.863, Sobre remuneraciones de autoridades de Gobierno y cargos críticos de la Administración Pública y da normas sobre gastos reservados. *Diario Oficial*, 6 febrero 2003.
- Ley N° 19.896, Introduce modificaciones al Decreto Ley N° 1.263, de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado y establece otras normas sobre administración presupuestaria y de personal. *Diario Oficial*, 3 septiembre 2003.

- Ley N° 19.908, Permite la emisión de deuda pública mediante medios inmateriales y autoriza al Fisco y a otras entidades del Sector Público para la contratación de instrumentos de cobertura de riesgos financieros. *Diario Oficial*, 3 octubre 2003.
- Ley N° 20.255, Establece Reforma Previsional. *Diario Oficial*, 17 marzo 2008.
- Ley N° 20.530, crea Ministerio de Desarrollo Social y familia y modifica cuerpos legales que indica. *Diario Oficial*, 13 octubre 2011.
- Ley N° 20.899, Simplifica el sistema de tributación a la renta y perfecciona otras disposiciones legales tributarias. *Diario Oficial*, 8 febrero 2016.
- Ley N° 20.128, Sobre Responsabilidad Fiscal. *Diario Oficial*, 30 septiembre 2006.
- Ley N° 21.192, Ley de Presupuestos del sector público correspondiente al año 2020. *Diario Oficial*, 19 de diciembre 2019.
- Ley N° 21.225, Establece medidas para apoyar a las familias y a las micro, pequeñas y medianas empresas por el impacto de la enfermedad COVID-19 en Chile. *Diario Oficial*, 2 abril 2020.
- Ley N° 21.289, Ley de Presupuestos del sector público correspondiente al año 2021. *Diario Oficial*, 16 de diciembre 2020.
- Ley N° 21.634, Moderniza la ley N° 19.886 y otras leyes, para mejorar la calidad del gasto público, aumentar los estándares de probidad y transparencia e introducir principios de economía circular en las compras del estado. *Diario Oficial*, 11 de diciembre 2023.