

# Congreso Nacional y política exterior chilena. Estado actual y algunas propuestas

Congress and foreign policy in Chile.  
Present situation and proposals

■  
Patricio Valdivieso\*

## ■ Resumen

Este trabajo pretende ser un aporte a la búsqueda de caminos orientados a fortalecer la participación del Congreso Nacional en la política exterior chilena. Sistematiza literatura reciente en relación con las funciones y características de los poderes legislativos, sintetiza observaciones sobre el Congreso chileno y sus métodos de trabajo, sus formas de intervención en la política exterior, sus fortalezas y debilidades. Presenta un modelo concreto a fin de considerarlo en la discusión y expone dos propuestas para fortalecer la intervención parlamentaria. El trabajo actualiza el debate con bibliografía internacional, consulta directa con profesionales especializados (entrevistas y encuesta) y observación en terreno.

**PALABRAS CLAVE:** política exterior, Congreso Nacional, Chile, agenda legislativa

## ■ Abstract

This paper is a contribution to the search of ways of fortifying the participation of Congress in Chilean foreign policy. It systematizes recent

---

\* Profesor, Pontificia Universidad Católica de Chile (pvaldivy@uc.cl).  
Recibido el 7 de septiembre de 2007, aceptado el 16 de octubre de 2007.

literature relating to the roles and characteristics of the legislative power, makes comments on Chilean Congress and its operating procedures, intervention routines in foreign policy, strengths and weaknesses; it provides a concrete model of the European Union to be considered in the discussion and makes two proposals. The study updates the state of the debate in Chile by means of international literature, the opinion of specialized professionals (interviews, survey) and observations.

KEY WORDS: Foreign policy, national Congress, Chile, legislative agenda

## I. INTRODUCCIÓN

La conducción de la política exterior chilena es responsabilidad del Poder Ejecutivo, con el concurso de otros actores institucionales y sociales. Pero también debe intervenir en ella el Poder Legislativo con sus capacidades e instrumentos propios. La mayor y mejor participación del Legislativo debiera conducir a una mejor representación de los intereses de la sociedad chilena en la agenda de la política exterior. Por lo tanto, es justificado y pertinente tratar de buscar caminos orientados a fortalecer la participación del Congreso Nacional en la política exterior, así como examinar modelos concretos que puedan ayudar en esta tarea.

Este artículo es una contribución al conocimiento del trabajo legislativo en la política exterior chilena y aspira a revitalizar el debate en torno a su modernización. A fin de presentar distintas aproximaciones en torno a la principal inquietud planteada, esto es, la búsqueda de caminos para fortalecer la participación del Congreso en la política exterior, el estudio comienza por sistematizar literatura reciente relacionada con las funciones y características de los poderes legislativos. A continuación, sintetiza observaciones sobre el Congreso chileno y sus formas de trabajo para evaluar su grado de intervención en la política exterior, así como sus fortalezas y debilidades. Después de ello, presenta un modelo internacional concreto para su consideración en el debate acerca de la profesionalización y el fortale-

cimiento de la función parlamentaria en la política exterior. Finalmente, el artículo presenta dos propuestas para fortalecer la intervención parlamentaria en la política exterior chilena.

El método de trabajo consistió en examinar bibliografía especializada y documentación sobre el Congreso Nacional, consultar a los actores involucrados, realizar entrevistas a personas que tienen conocimientos sobre el tema, someter los resultados provisionales y los avances a la evaluación crítica de especialistas<sup>1</sup>, y realizar un viaje de estudio y observación a un país con régimen parlamentario a fin de que las propuestas que se formulen puedan ser consideradas en la discusión chilena<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Durante seis meses se entrevistó a altos funcionarios de la Secretaría General de la Presidencia, del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Ministerio de Defensa, del Senado de la República, de la Biblioteca del Congreso, entre otros. Con los conocimientos adquiridos por esa vía y mediante el trabajo con literatura, se procedió a crear un cuestionario detallado respecto al trabajo legislativo (actores participantes e interacciones, sistemas y fuentes de información, tiempos de trabajo, formatos de comunicación) para ser enviado a parlamentarios, secretarios de comisiones, funcionarios de los ministerios y de la Biblioteca del Congreso (enero 2006), organizar talleres de trabajo y participar en encuentros científicos nacionales e internacionales para difundir resultados obtenidos.

<sup>2</sup> El viaje de estudios, organizado por el gobierno de la República Federal de Alemania, tuvo por objeto celebrar más de 20 entrevistas con parlamentarios y altos funcionarios del Bundestag y del Kanzleramt.

## 2. EXAMEN DE LA BIBLIOGRAFÍA DISPONIBLE

Actualmente hay una vasta literatura sobre el papel que desempeñan los parlamentarios y sobre los procesos de profesionalización de la actividad parlamentaria, incluidas descripciones, explicaciones causales y cuantiosa evidencia empírica<sup>3</sup>. De especial interés<sup>4</sup> es la literatura relativa a la profesionalización de la función parlamentaria. La hipótesis que encuentra mayor sustento a nivel mundial puede formularse en los siguientes términos: a mayor profesionalización de la función parlamentaria, mayor el grado de control sobre el poder Ejecutivo, mejor el cumplimiento de sus funciones, y más estable el régimen político<sup>5</sup>.

El modelo más emblemático e influyente es el Congreso de los Estados Unidos, por su alto grado de profesionalización y especialización,

y su impacto en la agenda pública. El Congreso cuenta con personal altamente especializado, recursos y diversas herramientas para influir en la génesis y seguimiento de los proyectos, y para ejercer un amplio control<sup>6</sup>. Por su parte, en el contexto de la Unión Europea<sup>7</sup>, destaca el sistema parlamentario de Alemania, debido a su fortaleza y al alto grado de profesionalismo de sus miembros<sup>8</sup>.

En América Latina han aparecido numerosos trabajos centrados en el estudio de los poderes legislativos y otras instituciones del Estado. Hay estudios que describen y analizan al Legislativo y sus funciones, y sus relaciones con el Ejecutivo<sup>9</sup>. Otros giran en torno a los actores institucionales que intervienen en la agenda legislativa, sus capacidades, sus recursos y sus interacciones<sup>10</sup> o abordan

<sup>3</sup> Uno de los trabajos más recientes y completos es Borchert (2005).

<sup>4</sup> La especialización de la función parlamentaria ayuda no sólo a fortalecer el trabajo del propio parlamento, sino también sus interacciones con el Poder Ejecutivo y con la sociedad civil. Al trabajo profesional corresponden: participación en comisiones y plenarios, consideración de iniciativas, capacidades y recursos para tener un buen conocimiento técnico de los temas, instancias de asesoría competentes, herramientas para obtener información de forma rápida, oportuna y veraz, redes de contactos.

<sup>5</sup> Véase Schlesinger (1966), Norris (1997), Moncrief *et al.* (2001), Wesolowski (2004), Z'gragen/Linder (2004), Borchert/Golsch (2005), Borchert (2005), Squire (2005).

<sup>6</sup> Un estudio clásico es Polsby (1968); véase también Jones *et al.* (2002).

<sup>7</sup> Ver Huneus (1981), Loewenberg (1967:2), Borchert/Golsch (2005: 142, 143).

<sup>8</sup> Aberbach, Putnam y Rockman (1981); von Beyme (1998, 138-139), Z'gragen/Linder (2004), Borchert/Golsch (2005), Schüttemeyer (2001).

<sup>9</sup> En el caso chileno, por ejemplo, las formas concretas de operación en el trabajo legislativo estarían influidas por las características particulares de una transición que, al igual que en otros ámbitos, habría favorecido la socialización de sus miembros en ciertos comportamientos y formas de trabajo y la capacidad técnico-profesional Shaw (1979), Smith y Deering (1984), Carey (2002), Nolte (2003).

<sup>10</sup> En América Latina y en Chile, en particular, destacan algunos estudios aparecidos entre fines de la década de 1990 y el 2004 (por ejemplo Lijphart (1999); Siavelis

los contextos en que operan los poderes legislativos, a fin de examinar semejanzas y diferencias.<sup>11</sup> En la línea de investigación sobre carreras parlamentarias hay estudios que sintetizan información sobre el acceso de las personas a cargos de representación, así como las variables y los factores explicativos<sup>12</sup>. Día a día hay mayor información y conocimiento sobre las vías de contratación, las condiciones que influyen en la carrera parlamentaria, ciertos patrones o tipologías de estas carreras en relación con determinados contextos, como el grado de profesionalización<sup>13</sup>. Otras investigaciones tratan de estimar el grado de eficiencia del trabajo parlamentario, y la velocidad con que se tramitan los proyectos en las comisiones de estudio<sup>14</sup>. Asimismo, hay trabajos que relacionan la experiencia legislativa, la disciplina partidista (esto es, cómo votan), la congruencia ideológica y la carrera parlamentaria<sup>15</sup>. Por otra parte, las líneas de investigación jurídica priorizan las técnicas legislativas y los sistemas de evaluación de las leyes<sup>16</sup>.

En los últimos años han aparecido publicaciones centradas en las funciones de control y fiscalización de los actos de gobierno por el poder legislativo. En las prácticas de diversos parlamentos del mundo, hay un conjunto de iniciativas e innovaciones que apuntan al incremento de la transparencia en las políticas públicas y, muy específicamente, en las políticas de seguridad, incluidas las relaciones exteriores y el sector de defensa. En la Unión Europea, por ejemplo, hay centros de estudio que intervienen en el control de los asuntos de seguridad<sup>17</sup>. En relación con las funciones de control y otras actividades propias del trabajo parlamentario, los estudios tienden a atribuir importancia a los sistemas de apoyo del trabajo parlamentario<sup>18</sup>.

---

neas de investigación que, siguiendo los ejemplos internacionales en el mundo anglosajón e hispano, tienen por finalidad proponer técnicas de evaluación y sistemas de asesoría técnica para los parlamentos (Oelckers *et al.*, 2002, 9-66).

---

(1997); Nolte (2003); Morgenstern/Nacif (2003), entre otros).

<sup>11</sup> Nolte (2003: 58).

<sup>12</sup> En esta línea cabe destacar Carey (2002), Huneus/Berrios (2004); Siavelis/Morgenstern *et al.* (2004), Borchert/Zeiss (2005), Jones *et al.* (2002).

<sup>13</sup> En relación con la estabilidad y a la profesionalización ver Borchert/Zeiss (2005).

<sup>14</sup> Modelo para la estimación de la duración de la tramitación de proyectos en Aninat/Londregan (2005).

<sup>15</sup> Hibbing (2002).

<sup>16</sup> En Chile, en el ámbito legal más próximo al Congreso Nacional, han emergido lí-

<sup>17</sup> Por ejemplo, el Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (Ginebra) y la Unión Interparlamentaria (creada en 1988) han producido publicaciones orientadas a ilustrar sobre el rol de los parlamentos y los mecanismos de intervención (Fluir / Lunn 2003).

<sup>18</sup> En el caso de Chile, hay estudios sobre fortalezas del Congreso Nacional, donde se destaca el buen funcionamiento de las comisiones especializadas de estudio (Carey 2002; Nolte 2003). En la línea de la literatura mundial especializada (Schepsle/Bonchek 1997), los estudios monográficos sobre Chile destacan las ventajas de las estructuras de apoyo y de asesoría. Los asesores personales serían importantes por llevar la agenda de trabajo, elaborar pro-

No obstante los notables avances en dirección a un mayor conocimiento acerca de los poderes legislativos de América Latina y de Chile en particular, queda mucho por saber sobre el trabajo de los parlamentarios, su grado de profesionalización y los factores o variables que intervienen. No hay estudios que examinen en detalle los actores formales e informales que intervienen en la función parlamentaria, en la agenda legislativa, los recursos y las capacidades en juego, las potencialidades de los servicios de apoyo, el recorrido de los flujos de información dentro del Poder Legislativo, entre este y el Poder Ejecutivo y la sociedad, los formatos de comunicación y el impacto que tienen estos en los procesos de toma de decisión. Tampoco hay bibliografía especializada, con información estandarizada sobre los procesos, actores y procedimientos que vinculan al Congreso Nacional con la política exterior. El mayor conocimiento empírico sobre esas y otras variables ayudará a identificar fortalezas y debilidades, revitalizará la discusión en torno a la función parlamentaria y permitirá focalizar los esfuerzos en torno a propuestas innovadoras que contribuyan a fortalecerla<sup>19</sup>.

---

yectos de ley, mediar con grupos de interés, facilitar información y documentación, asistir en tareas de técnica legislativa; las comisiones, la Biblioteca del Congreso y los servicios informativos son percibidos como eficaces; habría alta satisfacción con respecto a las infraestructuras y al equipamiento (Nolte 2002, 161-173).

<sup>19</sup> Siavelis (1997) y Morgenstern/Nacif (2002) han observado que la falta de re-

### 3. EL CONGRESO NACIONAL DE CHILE<sup>20</sup>

Esta sección pretende ofrecer una descripción detallada sobre los actores y formas de trabajo que caracterizan al Congreso chileno, que ayudará a precisar sus fortalezas e identificar áreas susceptibles de mejora e innovación.

#### 3.1. *Los actores*

Los parlamentos tienden a quedarse rezagados, comparados con el enorme peso del Ejecutivo y de sus instituciones paraestatales, en cuanto a sus capacidades de representar, impulsar políticas públicas y ejercer funciones de control. Por capacidades se entiende competencias técnicas para acceder a información de calidad, realizar análisis asertivos, así como disponer de un presupuesto y cuadros profesionales y técnicos competentes. En el mundo entero los poderes ejecutivos tienen capacidades y recursos que conducen a su superioridad en materia de inicia-

---

cursos afecta el trabajo de los parlamentarios, sin centrar sus análisis en este tema en particular.

<sup>20</sup> Este apartado sintetiza información recabada mediante un cuestionario con más de 60 preguntas, enviado a todos los secretarios de comisiones del Senado, a la Oficina de Informaciones, a la Biblioteca del Congreso, a todas las direcciones de los ministerios de Relaciones Exteriores y a la SUBDERE. En este estudio, dichas referencias son citadas, cuando corresponde, como Cuestionario (2006).

tiva legal y en funciones de control que podrían ser propias del Legislativo<sup>21</sup>. Sumado a la cultura política marcadamente presidencialista y a las particularidades de los sistemas electorales, en que la elección presidencial es central, lo anterior contribuye al alto prestigio del Ejecutivo ante la opinión pública, frente a un legislativo mal evaluado, percibido como poco confiable e incapaz de representar y de canalizar adecuadamente las inquietudes ciudadanas hacia el sistema político central de toma de decisiones.

En el caso de Chile, el trabajo legislativo transcurre al interior de un régimen presidencial, donde el Ejecutivo dispone de capacidades legales que encuentran su complemento en desarrollos y prácticas arraigadas en una fuerte tradición presidencialista. La Constitución de la República, reformada en 2005, contempla un conjunto de funciones y atribuciones legislativas del Ejecutivo: la facultad de iniciativa exclusiva en ciertas materias<sup>22</sup>, la fijación de las prioridades en el tratamiento de los proyectos de ley, en cualquier etapa de su consideración o en todas ellas mediante el mecanismo de la urgencia<sup>23</sup>; la facultad de vetar

los proyectos de ley aprobados por el Congreso; la cuenta presidencial anual del estado de la nación, en relación con la cual se discuten iniciativas que serán impulsadas en el período legislativo; el ejercicio de la potestad reglamentaria en todas las materias que no sean propias del dominio legal<sup>24</sup>. Por otra parte, la tradición presidencialista, el programa de gobierno, las competencias técnicas de los ministerios y diversos sistemas de comunicación<sup>25</sup> y de coordinación<sup>26</sup> fortalecen también la intervención del Ejecutivo. Las propuestas legislativas de los ministerios pasan por la División de Relaciones Legislativas, Políticas e Institucionales, instancia que elabora

---

das en el orden de la agenda parlamentaria a medida que las urgencias ejecutivas avanzaban.

<sup>24</sup> CR, art. 32.8.

<sup>25</sup> Hay un conjunto de organizaciones que coordinan las comunicaciones del Gobierno, entre las cuales cabe destacar: Secretaría General de Gobierno de Chile (SEGGOB); División de Organizaciones Sociales; Secretaría de Comunicación y Cultura (SECC); Departamento de Prensa Internacional (DPI); Dirección de Políticas Públicas; staff de *note takers* de la Presidencia.

<sup>26</sup> El Ejecutivo cuenta con un aparato técnico-burocrático muy especializado, con alto grado de profesionalismo, compuesto por los ministerios, diversos actores para-estatales y asesores. Cabe destacar que el Ministerio Secretaría General de la Presidencia coordina las iniciativas de los proyectos de ley y las estrategias a seguir, su División de Coordinación Interministerial se preocupa por la coherencia de las iniciativas con el programa y las políticas de gobierno, y su División Legislativa prepara y presenta los proyectos.

<sup>21</sup> Ver Rehren (1998, 2001), Siavelis (1997).

<sup>22</sup> Constitución de la República de Chile (CR), arts. 32.13, 62.4, 62.5, 62.6.

<sup>23</sup> Esta facultad se ha convertido en un procedimiento operativo común, mediante el cual el Ejecutivo hace más expedita la consideración y la aprobación de sus proyectos. Por otra parte, hay propuestas legislativas, cuya discusión queda pendiente por años, dado que son desplaza-

las iniciativas legales que serán presentadas en el Congreso, tomando en cuenta los proyectos ministeriales, los objetivos del presidente y las cuestiones de constitucionalidad. A su vez, los organismos descentralizados del Ejecutivo intervienen en temas específicos de los proyectos legislativos.

Las relaciones exteriores y la defensa nacional son manejadas por los ministerios de Relaciones Exteriores, de Defensa Nacional y por las propias Fuerzas Armadas. Todos ellos cuentan con una estructura burocrática compleja, personal y recursos propios<sup>27</sup>.

Las funciones del Poder Legislativo (Cámara de Diputados y Senado) son representar a la ciudadanía, concurrir a la formación de las leyes, fiscalizar los actos de gobierno y ejercer funciones de tribunal político<sup>28</sup>. Ambas cámaras deben adoptar decisiones legislativas en conjunto con el Poder Ejecutivo. En ciertos temas, el Congreso actúa en pleno, por ejemplo, en la aprobación de tratados internacionales, la declaración de estados de excepción constitucional o la dictación de indultos penales. La Cámara de Diputados tiene algunas atribuciones exclusivas, entre las que se cuentan la fiscalización de la actividad del gobierno y el inicio de acusaciones

constitucionales. Pero la Constitución y las leyes carecen de recursos procesales para que estas atribuciones puedan realmente hacerse efectivas. Por su parte, al Senado le corresponde actuar como Tribunal Supremo en las acusaciones constitucionales que se presenten y participar en el nombramiento de altos funcionarios de otros poderes públicos, por ejemplo, de los Ministros de la Corte Suprema. Ambas cámaras tienen órganos e instancias especializadas: mesas directivas; salas o plenarios para conocer y votar informes escritos elaborados por las comisiones de estudio; comisiones de estudio unicamerales o mixtas, compuestas por un número reducido de parlamentarios; comités parlamentarios que agrupan a los parlamentarios elegidos por cada partido o tendencia política del país. Los servicios de apoyo consisten, básicamente, en los asesores de los parlamentarios, las oficinas de información, la Biblioteca del Congreso y las secretarías de las comisiones. La estructura de apoyo jurídico y administrativo cuenta con tecnología electrónica e informática (sitios web de las dos Cámaras, de la Biblioteca, Intranet, entre otros). El Congreso tiene una reducida planta de asesores permanentes, dispone de recursos para la contratación, y actualmente está introduciendo innovaciones en la organización y gestión. Finalmente, cabe consignar que los programas especializados de las fundaciones políticas de los partidos asesoran a sus respectivos parlamentarios en relación con aspectos técnicos y políticos de los

<sup>27</sup> Estructura y organizaciones de los ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa véase <www.minrel.cl> y <www.defensa.cl>.

<sup>28</sup> CR, arts. 48, 49, 50, 51, 52, 62; Ley Orgánica Constitucional Nr. 18.918; reglamentos internos de la Cámara de Diputados y del Senado.



proyectos de ley. En relaciones exteriores y en defensa, el Congreso Nacional tiene un bajo perfil, cumpliendo un papel de colaboración y asesoría con las instancias del Ejecutivo, principalmente mediante sus comisiones de relaciones exteriores y de defensa.

En la agenda legislativa interviene un conjunto heterogéneo de grupos de interés y de actores individuales, entre los cuales cabe destacar los representantes de diversas organizaciones corporativas, tales como las asociaciones gremiales empresariales, algunos medios de comunicación, los colegios profesionales, los institutos de estudio vinculados a los partidos y algunos investigadores de las universidades. Hay voceros del quehacer de las regiones, provincias o municipios, que representan el pensamiento y las actividades locales<sup>29</sup>. En los temas vinculados con las relaciones exteriores de Chile destacan los representantes de gremios empresariales por su preparación, y se observa relativamente poca intervención de los institutos y centros de estudio<sup>30</sup>. A

modo de ilustración, el siguiente cuadro presenta diversos ejemplos de proyectos de ley y los actores que intervinieron en ellos.

El ejercicio de las atribuciones de las organizaciones e instancias institucionales ya indicada, da lugar a interacciones en torno a los procesos de toma de decisión (iniciativas, diseños, discusión, negociación, etc.). El Ejecutivo tiene la capacidad de liderar en el área mediante el uso de sus instrumentos legales, con el trabajo coordinado de los ministerios y debido a su control de la discusión del presupuesto de la nación. Entre el Ejecutivo y el Legislativo hay diversos canales de comunicación formales e informales (reuniones de los miembros de las comisiones de estudio, encuentros de parlamentarios con funcionarios de gobierno, entre otros).

En materia de política exterior la agenda es liderada por el Ejecutivo, sin gran intervención del Congreso Nacional. Las comisiones de estudio del Senado y de la Cámara se limitan a ratificar o aprobar la política exterior presentada por la Cancillería o las políticas de defensa presentadas por el Ministerio de la Defensa y por las Fuerzas Armadas<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> En general, ellos pueden participar en el marco de los mecanismos formales de consulta que existen en el Congreso (audiencias en las comisiones).

<sup>30</sup> *Cuestionario 2006*. La sensibilidad y la participación de los empresarios es plenamente coherente con el modelo de desarrollo del país y el enorme peso que tienen las relaciones internacionales en la marcha de los negocios. La ausencia de institutos y centros de estudio puede obedecer a dos razones: poca apertura de los principales centros de toma de decisión hacia el mundo académico y hacia los estudiosos de las relaciones internacionales o debilidad de

la academia chilena en estos temas, o también es posible que ambos factores confluyan. En Defensa, la participación de actores extra-estatales es mínima, con mediana participación los medios de comunicación, los institutos y los centros de estudio, menor aún las universidades y otros intereses corporativos de la sociedad.

<sup>31</sup> Ciertamente ese hecho no se contradice con el interés personal que puedan tener algunos parlamentarios por las políticas

Proyecto de ley	Actores del Ejecutivo	Actores Parlamentarios	Actores ámbito Judicial	Actores extra-estatales
Tratado de promoción y protección de Inversiones de Islandia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Relaciones Exteriores (DIRECON)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisiones de la Cámara y del Senado</li> <li>• Salas (Cámara y Senado)</li> </ul>		
Nr. 20.014, modifica la Ley de Control de Armas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio del Interior</li> <li>• Ministerio de Defensa</li> <li>• Dirección de Movilización Nacional</li> <li>• Carabineros de Chile                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Policía de Investigaciones</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisiones de Defensa de la Cámara y del Senado</li> <li>• Salas (Cámara y Senado)</li> <li>• Comisiones de Hacienda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corte Suprema</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fundación Paz Ciudadana</li> <li>• Federación Chilena Tiro al Vuelo</li> <li>• Federación Tiro al Blanco Deportivo                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asociación Deportiva Metropolitana de Tiro al Blanco</li> </ul> </li> <li>• Federación Chilena de Pesca y Caza</li> </ul>
Nr. 18.886, de Compras	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de Aprovechamiento del Estado</li> <li>• Asociación Chilena de Municipalidades                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Centro de Abastecimiento del Sistema Nacional a Servicios de Salud</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisiones de Hacienda de la Cámara y del Senado</li> <li>• Salas (Cámara y Senado)</li> </ul>		
Nr. 20.087, reforma del libro V del Código del Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidente (mensaje)</li> <li>• Ministerio del Trabajo</li> <li>• Ministerio de Justicia</li> <li>• SEGPRES</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisiones del Trabajo Cámara y Senado)</li> <li>• Salas (Cámara y Senado)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión Constitución de la Cámara</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corte Suprema                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tribunal Constitucional</li> <li>• Asociación Nacional de Magistrados</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asociación Abogados Laboralistas</li> <li>• Central Única de Trabajadores (CUT)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• CAT</li> <li>• CONUPIA, CONAPIME</li> </ul> </li> <li>• Confederación de la Producción y del Comercio</li> </ul>
Ley de presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SEGPRES</li> <li>• Ministerio de Hacienda</li> <li>• Dirección de Presupuesto</li> <li>• Otros ministerios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión mixta Salas del Senado y de la Cámara</li> </ul>		
Ley de quiebras, convenios concursables	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Superintendencia de quiebras                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asesores</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisiones de la Cámara y del Senado</li> <li>• Salas del Senado y de la Cámara (plenos)</li> </ul>		

Proyecto de ley	Actores del Ejecutivo	Actores Parlamentarios	Actores ámbito Judicial	Actores extra-estatales
Ley General de pesca	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Economía</li> <li>• Subsecretaría de Pesca</li> <li>• Servicio Nacional de Pesca (SERNAP)</li> <li>• Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante (DIRECTEMAR)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• IFOT</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión de Pesca</li> <li>• Comisión de Hacienda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tribunal Constitucional</li> <li>• Corte Suprema</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SONAPESCA</li> <li>• ASIPEs (asociaciones empresariales)</li> <li>• Gremios artesanales                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tripulantes</li> </ul> </li> <li>• Plantas procesadoras</li> <li>• Institutos de estudio                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Universidades</li> </ul> </li> </ul>
Proyecto que regula el establecimiento bolsas de productos agropecuarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministro de Agricultura</li> <li>• Subsecretaría del Ministerio de Agricultura</li> <li>• Subsecretaría del Ministerio de Hacienda</li> <li>• Subsecretaría Valores y Seguros</li> <li>• Asesores jurídicos                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicio de Impuestos Internos (SII)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión de Agricultura</li> <li>• Comisión de Hacienda</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asociación Bancos e Instituciones financieras                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidente de la Bolsa de Comercio</li> </ul> </li> <li>• Sociedad El Tattersal</li> <li>• Vicepresidente del Banco Trasandino</li> <li>• Instituto Libertad</li> <li>• Gerente de Finanzas de Covarrubias y Cia. Ltda.                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Director de la Fundación Jaime Guzmán</li> </ul> </li> </ul>
Nr. 20.019, sobre organizaciones deportivas profesionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaria General de Gobierno</li> <li>• CHILE-DEPORTES</li> <li>• Síndico de Quiebras</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Clubes de fútbol                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sindicatos futbolistas, profesionales y amateur</li> </ul> </li> <li>• Asociaciones deportivas profesionales</li> </ul>
Código de Aguas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Obras Públicas</li> <li>• Ministerio de Hacienda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisiones de Obras Públicas</li> <li>• Comisiones de Hacienda</li> <li>• Comisión de Constitución</li> <li>• Comisión de Justicia</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Endesa</li> <li>• Sonami</li> <li>• Canalistas de la Sociedad Nacional de Agricultura</li> </ul>

### 3.2. Formas y fases del trabajo<sup>32</sup>

En los procesos productivos, las negociaciones políticas suelen darse en la instancia en la cual parte una iniciativa o proyecto, en reuniones formales y mediante acuerdos informales generados en el período de estudio y en las comisiones de estudio del Congreso Nacional, más que reuniones plenarias. En segundo lugar, las dinámicas políticas se producen en el marco de las iniciativas surgidas en esferas del Ejecutivo, y menos en los partidos políticos<sup>33</sup>. Cuando hay diferencias muy profundas, una instancia particularmente favorable para la negociación política son las comisiones mixtas, especialmente aquéllas formadas para dirimir asuntos relativos a determinados proyectos.

En materia de relaciones exteriores, la etapa de la segunda tramitación de los proyectos, cuando se analizan en de-

---

exteriores y por los asuntos de la defensa del país; hay parlamentarios motivados que realizan actividades internacionales, tales como realizar visitas al extranjero, recibir representantes de otros parlamentos, participar en seminarios de estudio.

<sup>32</sup> Las informaciones sintetizadas en este apartado, como así también en otros, donde se describe formas de trabajo habituales, son el resultado de la aplicación de la encuesta confeccionada por este proyecto para recabar información de los funcionarios del Senado y de los propios senadores (*Cuestionario 2006*).

<sup>33</sup> *Cuestionario 2006*. Es posible que de forma similar a cómo ocurre en los Estados Unidos, a diferencia del caso alemán, en la Unión Europea, los vasos comunicantes entre partidos, Ejecutivo y Legislativo sean más tenues en Chile.

talle, parece ser más compleja en cuanto a la heterogeneidad de los actores y de los intereses en juego. Tiende a operar el mismo principio que se observa en la discusión pública de temas de las relaciones exteriores: a mayor tiempo de discusión e información sobre un tema, mayor el interés que va suscitando y el grado de complejidad que va adquiriendo el debate. En defensa, en cambio, la tramitación es menos compleja<sup>34</sup>, tal vez porque en ella intervienen casi exclusivamente actores institucionales, con base en rutinas muy formalizadas.

Entre los motivos puntuales que dan lugar a la complejidad del trabajo legislativo, cabe destacar la necesidad del patrocinio del Ejecutivo en la mayoría de las iniciativas, discusiones o mociones parlamentarias; el grado de consenso o disenso político en torno a los temas; el grado de complejidad técnica y el número de personas invitadas a exponer sus puntos de vista; las presiones de tiempo y el uso del mecanismo de urgencia por el Ejecutivo, que da poco espacio para la información; la discusión de asuntos o el estudio de proyectos en paralelo, y el permanente recargo de las tablas; el grado de dificultad de los proyectos y relaciones de estos con la legislación vigente. Ciertamente, debe señalarse que el grado de complejidad varía según el asunto o la iniciativa de que se trate. Por ejemplo, en el caso de proyectos, el número de

---

<sup>34</sup> Atributos de complejidad: presiones de tiempo, pocos espacios para información y reflexión, tensiones de distinto tipo.

artículos, las indicaciones formuladas en la discusión particular, las opiniones de los especialistas (informes en derecho), y la documentación adjunta.

El tiempo que dura la tramitación es un indicador importante de los recursos, los métodos de trabajo y el grado de profesionalización de las organizaciones. En el caso del Congreso Nacional, el proceso de estudio de un proyecto de ley puede demorar años, y los tiempos están condicionados por reglamentos, complejas interacciones entre los actores involucrados, la carga de trabajo de las comisiones, cuestiones de procedimiento tales como el orden de la tabla, es decir, el lugar y el tiempo de que dispone el proyecto en esa instancia.

El acceso a información en distintos momentos de la tramitación legislativa es clave, y en todas las etapas de estudio, discusión y votación es indispensable disponer de la información precisa, acotada y clara<sup>35</sup>. La información de calidad, procedente de diversas fuentes, y por lo mismo válida y confiable, permite un proceso autónomo de discernimiento y de deliberación. Por otra parte, la información de calidad contribuye a una

tramitación rápida, favorece la división del trabajo y la eficiencia legislativa, evita la pérdida de tiempo, la duplicidad de normas y la legislación contradictoria. En los casos de relaciones exteriores y de defensa, la información de calidad es particularmente deseable en la etapa de la discusión, en particular de los asuntos y de los proyectos, en las comisiones respectivas.

En el Congreso Nacional, los documentos que sirven para informar sobre los proyectos son de diversos formatos y no parece haber un patrón común. Los documentos contienen relaciones con resúmenes ejecutivos sobre el objetivo del proyecto, su estructura, las normas de quórum, las urgencias, la tramitación en la cámara, la constitucionalidad y la coherencia con las leyes relacionadas y el trámite reglamentario. Su extensión fluctúa entre más de quince páginas, según el tipo de documento de que se trata y si es el primer o segundo informe. Lo ideal es que los documentos legislativos sean breves, expresen consensos, apunten a la esencia de los temas. Podrían perfeccionarse incluyendo glosarios, artículos de enlace y legislación comparada. En cuanto al tipo de información, independiente del material global de un proyecto, resulta muy necesaria la relación o minuta, el *briefing* para el trámite en las comisiones de estudio<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> El proceso de tramitación de la ley requiere del trabajo de perfeccionamiento en todo momento, y por ello suele ser el caso que se vaya demandando mayor información en la medida que la tramitación del proyecto avanza. Empero, al mismo tiempo, el trabajo parlamentario necesita información sintetizada y bien presentada —precisa, acotada y clara— respecto a los temas a legislar, y esta función la puede cumplir un buen *briefing* legislativo o su equivalente.

<sup>36</sup> Un buen *briefing* podría tener entre 2 y 5 páginas, contar con un resumen ejecutivo, cronología, indicación de etapas y del Estado del proyecto e información consolidada (*Cuestionario 2006*).

### 3.3. *A modo de balance*

En la actualidad, el Poder Legislativo interviene en la etapa de discusión de asuntos o iniciativas legales, fase en que es posible mejorar el análisis e influir en la toma de decisión, por la consideración de aspectos políticos y técnicos. La principal intervención se produce durante el período de estudio en las comisiones. Ellas son verdaderos vasos comunicantes que conectan flujos de información y actores que participan en los procesos de toma de decisión. No puede distinguirse categóricamente entre negociaciones políticas y el estudio de asuntos técnicos, porque todo ello se produce simultáneamente en las mismas instancias y fases del proceso legislativo. En todo momento se requiere información de calidad, pero muy en particular en el período de trabajo de las comisiones de estudio. La información en el tiempo preciso y en formatos eficientes podría ser determinante para el fortalecimiento de la función parlamentaria. Los documentos que sintetizan información sobre asuntos de competencia del Congreso Nacional, proyectos legislativos o que de forma prospectiva abordan temas que pasan a estar en la agenda podrían llegar a ser un potente vehículo para la participación ciudadana y de la sociedad civil (corporaciones, universidades, centros de estudio, entre muchos otros). Pero también podrían cumplir esa función diversas modalidades que conecten la participación con funciones de control y de fiscalización.

El trabajo en el Congreso Nacional tiene numerosas limitaciones y los legisladores deben interactuar con un Poder Ejecutivo avasallador, dotado de numerosas capacidades para controlar la agenda. Las organizaciones de la sociedad civil tienen una participación bastante limitada en el proceso legislativo, y tal vez en relación con este hecho se manifiesta en la sociedad la sensación de que las inquietudes ciudadanas van por un lado y el trabajo de las instituciones sigue otros derroteros.

La Presidencia, sus ministerios y sus instituciones relacionadas cuentan con recursos y lideran la agenda de trabajo en las relaciones exteriores y en la defensa nacional. Empero, el Congreso podría incrementar su participación y su actividad en todas las etapas de los procesos de producción y aplicación de leyes (metas, diseño, negociación, contenidos, seguimiento y evaluación), y en las actividades de control legislativo. El Congreso dispone de instrumentos<sup>37</sup> y de una estructura, cuyo perfeccionamiento y quehacer podría fortalecer la autonomía, la independencia y la proactividad de los parlamentarios en

---

<sup>37</sup> Por ejemplo, en un tema que se debe tratar anualmente, la Ley de Presupuesto, los parlamentarios podrían contar con más medios para procesar la información y conocer a fondo los aspectos técnicos involucrados en el proyecto que les propone el Poder Ejecutivo. Los debates podrían extenderse a un círculo más amplio que aquellos congresistas con conocimientos técnicos o que disponen de asesorías personales especializadas (recursos propios, institutos de estudio).

sus funciones legislativas de control y fiscalización.

#### 4. ALTERNATIVAS Y PROPUESTAS PARA FORTALECER LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA

La participación del Congreso Nacional en la política exterior tiene lugar mediante el trabajo de los parlamentarios en las comisiones de estudio, en torno a iniciativas impulsadas por el Ejecutivo. Los parlamentarios pueden involucrarse en la génesis y el desarrollo de las iniciativas en los momentos más relevantes del proceso de toma de decisión, en las etapas de implementación y de evaluación. Jurídicamente, lo anterior no debiese conducir a un traslape de funciones ni en intromisión alguna en las responsabilidades del Ejecutivo en la conducción de las relaciones exteriores del país<sup>38</sup>. Pero los parlamentarios tienen expectativas fundamentadas para participar activamente en todos los aspectos de la política exterior y de defensa del país<sup>39</sup>. Una actividad proactiva se expresa en prácticas reales y efectivas de trabajo profesional altamente especializado, en la generación de información de calidad y en la habilitación de canales de participación efectivos. En este sentido, un mayor grado de profesionalización parlamentaria contribuirá a la democracia, el desarrollo y la proyección internacional de Chile hacia el futuro.

Los parlamentarios disponen de mecanismos legales, administrativos y reglamentarios para acceder a información relevante sobre la política exterior y de defensa nacionales<sup>40</sup>. Por ejemplo, pueden consultar oralmente o por escrito a los funcionarios de los ministerios, presentar mociones, iniciar investigaciones, interactuar con las instituciones del sistema de administración de justicia para el control de los actos de gobierno, invitar a audiencias en comisiones, solicitar estudios especializados, hacer presentaciones ante los ministerios, revisar las políticas cuando

<sup>40</sup> El conjunto de normas legales que regulan las atribuciones y relaciones de los poderes públicos en Chile deja espacios para el trabajo activo del Congreso Nacional en la política exterior y en la defensa; ver arts. 1, 5, 8, 19.2, 19.12, 19.14, 19.15, 22, 32.21, 34-36, 37, 38, 39, 41, 48, 50, 60, 61, 64 de la Constitución; Ley Orgánica Constitucional 18.918 (arts. 2, 3, 4, 5, 8, 9, 12, 14, 22, 23, 24). Las normas legales formales contienen suficientes principios y herramientas para que el Congreso pueda actuar de forma autónoma, independiente, activa y ejercer funciones de control. Las cámaras pueden afinar los mecanismos de observación, ejercer una función de control de forma transparente sobre la implementación de las políticas, de las leyes, de las decisiones, y el uso del presupuesto. Los ejemplos internacionales apuntan en la dirección indicada; en numerosos estados del mundo, por ejemplo en Estados Unidos y en los estados de la Unión Europea, los parlamentos tienen amplios poderes legales y constitucionales, claramente definidos, se orientan por prácticas coherentes con el espíritu de las normas, hacen uso de sus recursos y conocimientos especializados del modo más eficiente posible.

<sup>38</sup> CR, art. 32, Nrs. 10, 17.

<sup>39</sup> Ver Art. 54 de la Constitución.

proceda y examinar el presupuesto de la nación<sup>41</sup>. El Congreso está en condiciones de cumplir un rol crucial de control de las políticas con una orientación inclusiva y puede facilitar la agregación de intereses sociales en torno a ellas<sup>42</sup>. Al comienzo de un proceso pueden consultar muy en particular, a las comisiones de estudio especializadas a fin de que hagan su aporte, de tal modo que por su intermedio participen diversos actores sociales. Una forma de trabajo incluyente y participativa desde el inicio no solo permitirá integrar las inquietudes ciudadanas al comenzar el proceso, sino que favorecería una atmósfera y debates más positivos cuando se estudie un tema o cuando se presente a su aprobación un proyecto.

Sin perjuicio de las reservas pertinentes, cuando ello se justifique, las relaciones exteriores y la defensa nacional son áreas especialmente adecuadas para proceder del modo indicado, porque los

intereses generales del Estado tienden a trascender las relaciones competitivas de poder entre la mayoría y la oposición. Es el caso, por ejemplo, de los asuntos limítrofes, de la vulnerabilidad energética, y de la cooperación internacional en temas de seguridad en sentido estricto, entre otros.

#### 4.1. Servicio asesor autónomo

En la presente sección se examinarán formas de trabajo de la Unión Europea (concretamente de la República Federal de Alemania), que cabría tener presente al examinar el caso de Chile. Pese a que es un régimen parlamentario, el caso Alemania tiene algunas características que podrían ser de interés para el proceso de profesionalización de la función parlamentaria en Chile. Allí, esta evolucionó desde una posición bastante débil dentro del sistema político del país hasta transformarse en un actor institucional fuerte y consolidado, gracias a un conjunto de políticas que fortalecieron sus funciones<sup>43</sup>.

Hasta la década de 1960, el Legislativo carecía de capacidad y mecanismos legales para canalizar adecuadamente las inquietudes ciudadanas hacia el sistema de toma de decisiones, existía un marcado desequilibrio respecto de las capacidades técnico-burocráticas del poder Ejecutivo, y los parlamentarios no disponían de recursos<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> El Congreso puede ejercer influencia muy directa mediante la discusión de las partidas presupuestarias para obtener información oportunamente. Puede fiscalizar con todos los instrumentos a su disposición y con la ayuda de la Contraloría y del Sistema de Administración de Justicia.

<sup>42</sup> La hipótesis principal aquí es la siguiente: a mayor representación de la ciudadanía y de la sociedad civil en los procesos legislativos, mayor expresión tendrá el principio de la soberanía popular, mayor sintonía habrá entre inquietudes ciudadanas, las políticas y el trabajo de las instituciones, mayor será el grado de legitimidad del Estado, y mayor será el grado de calidad y de estabilidad de la democracia.

---

<sup>43</sup> Ver Krumwiede/Nolte (2000).

<sup>44</sup> Ver Loewenberg (1967:2, 17), Borchert/Golsch (2005:143).



Durante el siglo XX, diversos hechos favorecieron la modernización de la actividad parlamentaria: entre otros, la profesionalización en los partidos políticos<sup>45</sup>, la democratización<sup>46</sup>, y el proceso de unificación<sup>47</sup>. En este contexto se introdujo un conjunto de reformas destinadas a fortalecer el rol del Parlamento y a mejorar el trabajo conjunto con otros poderes del Estado. Cabe mencionar entre ellas la modalidad de estudio prelegislativo ordinario en círculos y comisiones de estudio; la introducción de un sistema de asesoría científica especializada, con personal calificado; la participación en dichas instancias de funcionarios del Poder Ejecutivo mediante un sistema de pasantías y licencias temporales; presupuesto para financiar el trabajo de las fracciones (comités parlamentarios de las coaliciones partidarias); apertura de diversos mecanismos de consulta formales e informales<sup>48</sup>.

El trabajo parlamentario pasó a ser una actividad especializada, con dedicación exclusiva, para la cual son importantes los contactos formales e informales, así como una red de fuentes de información en la administración pública y en otros sectores. En el período legislativo se fue institucionalizando la costumbre informal de celebrar rondas de coalición (grandes encuentros que preceden las reuniones del gabinete de ministros, con participación del Canciller, de ministros, de los líderes de los partidos de la coalición y de los líderes de los bloques parlamentarios), los encuentros más restringidos para tratar asuntos técnicos específicos, con participación de especialistas de los bloques parlamentarios y de altos funcionarios. Estas instancias permiten examinar de manera detenida y enriquecedora la agenda pública y la agenda legislativa antes de la toma de decisiones<sup>49</sup>.

Durante los períodos oficiales de sesiones legislativas, durante algunas semanas los parlamentarios trabajan simultáneamente en varias instancias, antes de tratar en pleno proyectos u otros asuntos de interés. En los círculos y grupos de trabajo se informan, analizan y evalúan los temas de la agenda y se interactúa con altos funcionarios del Poder Ejecutivo. En las reuniones de las fracciones (comités parlamentarios), estas precisan sus posturas y preparan

<sup>45</sup> Ver Borchert/Golsch (2005: 143). El proceso de institucionalización y consolidación de los propios partidos políticos, en cuanto a sus estructuras y funciones, representa una condición no menor en el proceso de modernización de la función parlamentaria.

<sup>46</sup> Entre 1945-1949, la ocupación externa y el nacimiento de la República Federal de Alemania, con instituciones democráticas, representó otro avance significativo.

<sup>47</sup> En la década de 1990, los procesos de unificación de las dos alemanias y de profundización de la Unión Europea dieron nuevos impulsos para que el Parlamento llegara a ser uno de los actores domésticos más dominantes en los procesos de toma de decisión política, ver Schüttemeyer (2001: 12).

<sup>48</sup> Ver Oberreuter (1992: 169), Goetz (1997:

757), von Beyme (1998: 71- 72, 118, 145), Jekewitz (1995: 405), Schwarzmeier (2001); Schüttemeyer (2001).

<sup>49</sup> Ver Oberreuter (1992:169); Goetz (1997: 755, 757); Von Beyme (1998:71-72).

las estrategias para las presentaciones en las sesiones. Y en las comisiones especializadas de estudio interactúan con los representantes de otros partidos. Tienen acceso directo al Ejecutivo mediante encuentros de representantes de coalición, durante las semanas de sesiones, anteriores a las reuniones oficiales. Asimismo, en las reuniones de trabajo de las fracciones, participan regularmente asesores especializados y funcionarios públicos.

Los grupos de estudio son presididos por representantes que integran la directiva de los partidos políticos que se han especializado en determinados temas y cumplen la importante función de articular la participación de diversas instancias en torno a la agenda legislativa<sup>50</sup>. Para los partidos, la especialización de los legisladores es una necesidad debido a que es la principal vía para canalizar sus posiciones políticas en torno a la agenda pública. De este modo, la especialización ayuda a cumplir efectivamente las promesas electorales<sup>51</sup>.

Desde el punto de vista de la especialización y de la estabilidad sistémica, la existencia de diversas instancias para la información, estudio, análisis, evaluación y decisión tiene varias ventajas. En las coaliciones, los partidos pequeños, pero que cuentan con políticos especializados, tienen mayores posibilidades de acceder a cargos públicos si realmente destacan en las interacciones con sus contrapartes, y ello favorece el trabajo y la estabilidad de las coaliciones. La participación de funcionarios del Poder Ejecutivo, incluidos ministros, en las instancias indicadas, en particular los grupos de trabajo, facilita funciones pro-activas de control parlamentario en la conducción del gobierno<sup>52</sup>. Además, la oposición dispone de un canal para ejercer el control parlamentario permanente de la administración pública y el Ejecutivo, sin necesidad de ejercer un rol obstructivo o negativo *a posteriori*.

El control es ejercido también en algunas áreas específicas, como el sector de la defensa. El Parlamento dispone de

---

<sup>50</sup> Ello promueve la especialización de los legisladores y fortalece a los partidos, por cuanto facilita la canalización de inquietudes partidarias en la agenda pública y legislativa. En cuanto están realmente involucrados en el proceso legislativo, mediante la participación de sus líderes, cuentan con reputación y respaldo ciudadano.

<sup>51</sup> Ver Von Beyme (1998, 118). Los partidos parecen tener también cierto grado de influencia en las designaciones de los parlamentarios en diversas instancias de trabajo colectivo. Si un parlamentario está especializado en un tema y quiere trabajar

---

en una comisión, deberá contar con el consentimiento del Partido.

<sup>52</sup> El Parlamento puede hacer comparecer altos funcionarios (incluido el Canciller o sus ministros), celebrar audiencias públicas, solicitar información por escrito, oralmente, desarrollar actividades de investigación con autonomía, censurar y destituir funcionarios, ver Schwarzmeier (2001). La profesionalización se traduce de este modo en una mejor sintonía con el gobierno, pues los parlamentarios tienen acceso a información y participan en todo momento en la génesis de las políticas, y es entonces cuando tienen la posibilidad de ejercer un control efectivo.

un Ombudsman de la Defensa, quien al mismo tiempo es miembro de la comisión de defensa. Este funcionario cuenta con un equipo de trabajo especializado, recursos y mecanismos para acceder de forma independiente a información y ejercer el control de las instituciones de la defensa. Entre sus actividades ordinarias se cuentan las visitas sorpresivas a los regimientos, para recabar información sobre el terreno de los mandos y de los soldados, así como recibir y procesar administrativa y legalmente peticiones y quejas.

Los parlamentarios generalmente se especializan en un tema de política pública, interactúan en *grupos de trabajo* (*Arbeitskreise*) y en *grupos de estudio* o *subgrupos* (*Arbeitsgruppen*). En los primeros, donde se tratan asuntos generales, participan casi todos los parlamentarios, mientras que en los segundos solo intervienen aquellos que se especializan en los temas concretos de las políticas públicas. Durante el periodo ordinario de sesiones se reúnen los días martes por la mañana y preparan los proyectos, fijan las posiciones de sus respectivos partidos y pre-estructuran las decisiones que se expondrán ante el pleno. Los presidentes de los *Arbeitsgruppen* son al mismo tiempo la voz oficial de sus partidos<sup>53</sup>. De este modo, los partidos canalizan su actividad parlamentaria

en subunidades especializadas, donde expertos de los temas, miembros del mismo Parlamento, discuten proyectos y estrategias. Participan en los grupos de trabajo (*Arbeitskreise*) altos funcionarios, incluido a veces el ministro responsable del tema en cuestión.

En síntesis, los parlamentarios alemanes pueden trabajar con alto grado de profesionalismo en sus temas, en sus oficinas, en las instancias de estudio en las fracciones y en el Parlamento. Disponen de capacidades técnicas y de recursos, conocen bien el Poder Ejecutivo, y tienen una amplia red de contactos formales e informales para acceder a información de interés para el cumplimiento de sus funciones<sup>54</sup>. Con las mismas capacidades y recursos que utilizan para representar intereses y participar en los procesos legislativos, ejercen un control profesional sobre la agenda pública y, por esta vía, co-determinan la dirección del gobierno. El alto grado de profesionalización de los parlamentarios se manifiesta en la especialización en temas de la agenda legislativa y en la interacción regular con otras instancias que participan en los procesos de toma de decisión mediante redes de contactos formales e informales (véase círculos de trabajo y grupos de estudio, comisiones de estudio, sistema informativos propios). En conjunto, ello se traduce en una posición fuerte frente al Ejecutivo, a diversas instituciones y a

<sup>53</sup> Los presidentes de los *Arbeitsgruppen* son verdaderos vasos comunicantes de los flujos de información entre estos subgrupos, los comités parlamentarios, y el Comité Ejecutivo del partido en el Parlamen-

to, y pertenecen a la directiva partidista, ver Schüttemeyer (2001).

<sup>54</sup> Ver Von Beyme (1998); Schüttemeyer (2001).

otros poderes que quieren influir en la agenda legislativa. El trabajo profesional y la especialización, en los términos indicados, influyen en los resultados del trabajo, la calidad de las leyes y el control proactivo del gobierno sobre los asuntos externos y de la defensa. Por otra parte, los partidos participan activamente en todo el proceso y la dinámica del sistema promueve la formación profesional y especializada de sus propios cuadros.

De lo anterior se concluye que una buena fórmula para promover la profesionalización del trabajo legislativo consiste en formalizar instancias de interacción anteriores a los procesos de toma de decisión, donde participen profesionales especializados y donde haya vasos comunicantes con el Poder Ejecutivo. En el caso chileno las modalidades concretas ciertamente pueden diferir del modelo expuesto<sup>55</sup>.

#### 4.2. Servicio profesional de apoyo en la Unión Europea

En los parlamentos de la Unión Europea hay una amplia gama de instrumentos y servicios de apoyo para la

actividad parlamentaria profesional y especializada<sup>56</sup>, de carácter especializado y no especializado, interno y externo<sup>57</sup>. Todas estas instancias operan a la luz de dos principios: coordinación e integración de los flujos de información e igualdad de oportunidades de acceso.

<sup>56</sup> Presupuesto razonable; oficinas bien organizadas para el trabajo de los parlamentarios, con recursos humanos, técnicos y de gestión que garanticen igualdad de condiciones; asesoría profesional altamente especializada en las fracciones (equivalente a los comités parlamentarios); fundaciones e institutos de investigación; servicio de apoyo especializado con personal competente y prácticas de trabajo profesional; servicios de información de la Biblioteca, informática, ágiles, pro-activos; sistemas de pasantías funcionales con todo lo anterior. El sistema operativo complejo funciona bajo estándares de alta calidad, en cuanto a la coordinación, la gestión, y el uso de los recursos.

<sup>57</sup> Las fuentes y los flujos de información se pueden subdividir en: i.- Internos, donde participan: servicios y asistentes de los parlamentarios, servicios informativos de las fracciones; parlamentarios especializados en informaciones de sus propias circunscripciones electorales; comisiones permanentes; comisiones de encuesta y de investigación. En estos flujos, el *intranet* desempeña una función muy relevante, las solicitudes vía formularios –que se encuentran en el sistema de *intranet*–, al igual que los contactos por teléfono. ii.- Externos, donde participan: burocracia ministerial; gobiernos locales; partidos políticos y sus gremios; fundaciones, institutos y representantes de intereses privados y gremiales; medios; expertos; ciudadanos; parlamentarios de otros países. Todos estos flujos de información se conectan al sistema *intranet* del Parlamento.

<sup>55</sup> Por ejemplo, en el nivel de los partidos políticos, tal como ocurre en el modelo alemán. En cuanto los partidos sean débiles, el conjunto de la política será débil, y ello afectará la estabilidad de la democracia. Los partidos podrían tener gran impacto en la calidad de los candidatos y de la política.

Ciertamente, la medida en que cada parlamentario se apoya en diversas instancias de información varía y depende de su estilo y de su especialización. Las fuentes de información no son excluyentes, se complementan o compiten entre sí. Por lo general, en distintos momentos del proceso legislativo se hace necesario utilizar determinadas fuentes de información: al igual que en Chile, la etapa de formación de la voluntad de legislar difiere de la etapa de toma de decisión.

En el caso de Alemania, el «Wissenschaftliches Dienst» (WD) –servicio científico/académico– es de especial interés en lo que respecta a la autonomía del Parlamento frente al Ejecutivo y a diversos poderes sociales (nacionales e internacionales). Se trata de una oficina de estudios que cuenta con profesionales de jornada completa dedicados a la investigación, y cuya principal función es contribuir al equilibrio en las relaciones del Parlamento con los otros poderes, en lo que se refiere a capacidades técnicas, profesionales y prospectivas. Este servicio produce estudios, y con las reservas del caso los pone en circulación, realiza un trabajo de investigación prospectiva de temas que pueden irrumpir en la agenda legislativa y coordina diversos tipos de intercambio y de pasantías con instituciones estatales y parlamentos de Alemania y de otros países del mundo. Al investigar de forma autónoma temas actuales y nuevos, el WD genera en el Parlamento la capacidad de anticiparse a las necesidades de información que van surgien-

do en el período legislativo, y con ello fortalece la función parlamentaria. Los estudios del WD se caracterizan por la adecuada definición de problemas, y las alternativas de decisión, sin sugerir o favorecer una determinada opción. El trabajo debe considerar diversos puntos de vista y aspectos de un problema o de una cuestión política, a fin de permitir que los propios parlamentarios sean los que manifiesten sus preferencias y argumentos. Los análisis fácticos no son estrictamente científicos, como ocurre por ejemplo con los trabajos publicados en revistas académicas especializadas, pero consideran rigurosamente el conocimiento académico existente sobre el tema.

En Chile difícilmente podría financiarse algo equivalente en el Congreso Nacional. No obstante, en las universidades y en la sociedad hay numerosas capacidades que podrían arcularse mejor para fortalecer la función parlamentaria. Un Congreso dotado de un sistema independiente pero vinculado a su marcha, moderno y ágil, capaz de generar visiones prospectivas fundamentadas, podrá canalizar en forma autónoma conocimientos e información para contribuir a superar las asimetrías que actualmente opacan el trabajo parlamentario. Las modalidades institucionales concretas pueden ser muy variadas y habría que comenzar por adoptar un conjunto de parámetros comunes, sistematizar información sobre experiencias positivas y negativas, precisar posibilidades reales, discutir las, examinar sus costos y beneficios y, finalmente, optar por

una. de ellas. En relación con esa tarea, una fórmula que garantice la independencia, la neutralidad y los estándares de calidad podría consistir en poner en marcha un programa de cooperación entre el Congreso Nacional, el Consejo de Rectores y una red de universidades y organizaciones especializadas de la sociedad civil. Otra fórmula, ya practicada, sería incrementar los convenios institucionales entre el Congreso Nacional y determinados centros de estudio<sup>58</sup>. En relación con las modalidades indicadas podrían perfeccionarse los mecanismos de licitación existentes<sup>59</sup>. Sea cual fuere la fórmula adoptada, la primera tarea del sistema debiese consistir en sistematizar objetivamente flujos de información, usar filtros, aplicar procedimientos de selección, sintetizar y canalizar conocimientos en beneficio del rol de la función parlamentaria en las políticas públicas.

Este sistema de apoyo propuesto podrá cumplir las siguientes tareas concretas: prestar *asesoramiento o apoyo* a todos los parlamentarios y funcionarios del Congreso Nacional que lo

requieran, de acuerdo con estándares y formatos previamente acordados para atender a las solicitudes, vía formularios en *intranet*, con indicación clara de los procedimientos mediante comunicaciones telefónicas, y para las respuestas pertinentes (informes y estudios con estructura, formatos, fuentes, etc., acordados previamente)<sup>60</sup>; *control de calidad* de la información<sup>61</sup>; *estudios* o producción de estudios en formatos simples, fácilmente digeribles. Todo el sistema de asesoría debiese funcionar en relación con la demanda, es decir, en dirección de las necesidades reales de la función parlamentaria en un mundo complejo, donde hay numerosos intereses y convicciones en competencia, que está sometido al cambio permanente de las condiciones sociales y políticas.

---

<sup>58</sup> Hay experiencias de convenios entre las cámaras y determinados centros académicos, por ejemplo entre la Cámara de Diputados y el Centro de Estudios y Asistencia Legislativa de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

<sup>59</sup> Desde esta perspectiva sería deseable un sistema de licitaciones, donde instancias independientes y altamente calificadas aplicaran criterios que expresen necesidades reales para fortalecer el trabajo parlamentario, y donde haya un control y un seguimiento de los resultados.

---

<sup>60</sup> Específicamente en las áreas de relaciones internacionales y de defensa, apoyo especializado para obtener información actualizada sobre las políticas públicas, las inquietudes ciudadanas, y también para el desarrollo de la interacción internacional (parlamentaria y extraparlamentaria); apoyo en la implementación de un sistema abierto, inclusivo, de pasantías para estudiantes, profesionales en práctica (nacionales y extranjeros), y para profesionales e investigadores de otras instituciones que puedan enriquecerse y fortalecer todo el proceso legislativo.

<sup>61</sup> Fortalecer los estándares actuales de neutralidad y los métodos científicos en el trabajo de investigación y de la asesoría parlamentaria. El sistema debe cumplir la función de control de calidad, tal como ocurre en los buenos sistemas de producción en las industrias, para que los productos que circulan en la red contribuyan a fortalecer un trabajo parlamentario autónomo e independiente.

Los estudios generados por el sistema deberían cumplir la importante tarea de satisfacer las necesidades de usuarios que disponen de poco tiempo, que tienen numerosas responsabilidades y deben realizar múltiples actividades diariamente; todo debiese estar concebido en función de facilitar el acceso a la información relevante, para que el usuario la utilice de acuerdo con sus propios estilos, objetivos y circunstancias; *mantención de información actualizada* conforme estándares de calidad<sup>62</sup>.

La naturaleza de la función parlamentaria requiere de un sistema en que prevalezca en todo momento un alto grado de confidencialidad, principio que debe trascender las diferencias legítimas y la competencia partidaria. La confidencialidad debe traducirse en discreción respecto del manejo de cierta información, en particular sobre el origen de las solicitudes de estudios y las fuentes de información. Ejercida de forma permanente, es decir, transformada en una práctica, la confidencialidad beneficiará todo el sistema, por cuanto

las fuentes potenciales de información estarán dispuestas a dar acceso a información relevante. Esta condición es esencial para que el Congreso Nacional pueda participar proactivamente en las políticas públicas, especialmente en los temas exteriores y de la defensa. La confidencialidad facilitará la obtención de información en los ministerios, en las asociaciones e institutos de investigación. Al mismo tiempo, será mejor entendida y practicada si se da amplia difusión a sus resultados, en este caso a los estudios y actividades de apoyo de la función parlamentaria. La confiabilidad debe entenderse como reserva acerca del origen de las solicitudes de apoyo, reserva respecto de determinadas fuentes de información, y alta credibilidad de los estudios resultantes a través de su difusión.

Un sistema de apoyo como el propuesto es una alternativa muy concreta para fortalecer la función parlamentaria. Se trata de un modelo de sistema de asesoría parlamentaria que facilitará las actividades de los parlamentarios, tanto individual como colectivamente, de acuerdo con sus estilos y sus propias opciones de especialización. Una de las principales ventajas del sistema propuesto es que facilita el acceso a flujos de información independientes para el trabajo legislativo e introduce una lógica de operación que promueve la transparencia, un mayor grado de autonomía y la proactividad de los propios parlamentarios. Como se ha indicado, el sistema resulta ser complementario de otros mecanismos de asesoría parlamentaria

---

<sup>62</sup> Todos los recursos y las capacidades de los centros académicos y de las organizaciones sociales que participen en el sistema de asesoría deben funcionar según ciertos estándares que den la posibilidad de reaccionar rápidamente ante la demanda del Congreso Nacional, en tiempos razonables. Esto será posible por medio de un estudio riguroso previo sobre las condiciones que debe tener cada unidad integrada al sistema (recursos humanos, capacidades técnicas, sistemas de gestión, etc.), desde la perspectiva del cumplimiento de determinadas funciones o resultados que se requiere, y un período razonable de adaptación para que todas las organizaciones interesadas en participar adecuen sus estructuras.



(partidos, *staffers*, fundaciones políticas, etc). Las instancias de apoyo legislativo no tienen por qué ser excluyentes: pueden complementarse y competir, y todo ello en beneficio del resultado final; que es fortalecer la función parlamentaria. En definitiva, un servicio de apoyo neutral ayudará a mejorar la calidad del trabajo legislativo (deliberación, decisiones, control). La responsabilidad en las decisiones y en la solución de los problemas corresponde principalmente al político y no solo al asesor técnico, y por lo tanto es importante que existan instancias de asesoría con cierto grado de neutralidad.

#### 4.3. Política exterior y estándares de la función parlamentaria

En los tiempos actuales, los gobiernos, en conjunto con otros actores, deben tomar decisiones y asumir tareas sobre temas que afectan la calidad de vida de los ciudadanos. En materia de política exterior, esta labor puede facilitarse si se cuenta con principios y parámetros que ayuden en los procesos de toma de decisión.

La discusión en torno a principios y parámetros en el Congreso Nacional podría contribuir a generar indicadores y, eventualmente, a introducir las innovaciones normativas que sean del caso en los cuerpos legales que regulan estas materias<sup>63</sup>. En materia de política

exterior, siempre debiesen considerarse los siguientes principios: 1) Coherencia entre los enfoques generales y las decisiones en el ámbito específico de las políticas y decisiones, por una parte, y los principios consagrados en la Constitución chilena por la otra; 2) Coherencia entre las decisiones y sus consecuencias previsibles, por una parte, y los tratados y acuerdos internacionales o regionales de los que Chile es parte, por la otra<sup>64</sup>; 3) Aplicación de un enfoque integrado, inclusivo y no excluyente, para el tratamiento de la política exterior y de los asuntos relacionados con la defensa nacional<sup>65</sup>.

La formalización de los principios indicados en todos los procesos de toma de decisión y la introducción de sistemas de monitoreo contribuirían a

---

de consultas, cuestionarios y otros medios para generar información pertinente. También podrían contribuir los sistemas de capacitación.

<sup>64</sup> Esto implica que las relaciones exteriores y la seguridad no se pueden limitar a las percepciones que se tengan en un momento dado con respecto de las necesidades y prioridades de la seguridad nacional. En todos los casos, se debe considerar, junto a los principios constitucionales y legales, los compromisos externos.

<sup>65</sup> Trabajo orientado por una visión integradora y por un método racional para el tratamiento de los asuntos externos. En la actualidad, estas materias afectan a numerosos actores sociales y estatales, dentro y fuera de las fronteras nacionales, y por este solo hecho es primordial el desarrollo de un método de trabajo que sea inclusivo, que apoye en la tarea de no dejar al margen actores ni aspectos relevantes, y que esto se haga con eficiencia.

---

<sup>63</sup> Los estándares para la política exterior podrían ser operacionalizados por medio



generar prácticas participativas en el ámbito de la política exterior. En una democracia, no debiera ocurrir que el Ejecutivo firme tratados o acuerdos bilaterales sin que previamente exista información amplia o sin el cabal conocimiento y el consentimiento bien informado de los legisladores. En particular, los tratados o acuerdos internacionales que afectan la soberanía, el territorio, la reputación o el estatus internacional del país debiesen estar sujetos al debate y a la aprobación del Congreso en todo momento. Asimismo, no debiesen olvidarse otros aspectos menos llamativos, como los acuerdos sobre intercambio cultural y diversos procedimientos.

Del consenso en torno a principios y prácticas coherentes con ellos, se podrían seguir ciertos comportamientos deseables para la política exterior, que podrían operacionalizarse en forma de políticas funcionarias. Estos son:

- *Coherencia entre los principios y las políticas.* Promover razonamientos coherentes entre los principios constitucionales e internacionales, por una parte, y las decisiones y actuaciones en materia de política exterior.

- *Participación proactiva, sensata y mesurada.* Participar activamente en áreas de interés para el ejercicio de la función parlamentaria y promover la participación ciudadana en el Congreso, en el Ejecutivo y en otras instancias. La participación es posible mediante el acceso a información de calidad (apor-

tes concretos o preguntas pertinentes), y condiciones positivas para el trabajo, tales como disponer de los recursos necesarios para acceder a información, recibir del Ejecutivo oportuna y adecuadamente los proyectos y los antecedentes que sean del caso. La participación en este ámbito puede incrementarse mediante mecanismos autónomos del Congreso para la observación independiente<sup>66</sup>, y prestando atención a aspectos relacionados con la formación de los funcionarios públicos<sup>67</sup>. Asimismo, los parlamentarios pueden contribuir, a que la participación en asuntos de interés nacional sea proporcional y justa, en la medida en que sus funcionarios

<sup>66</sup> En otros países existe el cargo del Ombudsman de la Defensa, un funcionario de la comisión de defensa que tiene la función específica de recabar de forma autónoma información sobre el sector para el trabajo de control del Parlamento.

<sup>67</sup> Los parlamentarios están en condiciones de exigir que las instituciones de la política exterior y del sector defensa tengan sistemas modernos de formación de sus cuadros funcionarios, mediante legislación y actividades de seguimiento y de evaluación. Los integrantes de las instituciones públicas deben recibir una adecuada preparación para interactuar en situaciones complejas, donde son requeridas competencias técnicas, culturales y éticas. En las Fuerzas Armadas, por ejemplo, no son suficientes programas de estudio que incluyan cursos de derecho internacional, de ética pública o de operaciones de paz; las didácticas usadas en las clases debiesen apuntar al despliegue de competentes para enfrentar situaciones concretas de forma coherente con los principios constitucionales y del derecho humanitario, con discernimiento ético sustentable.

tengan posibilidades reales de recabar y procesar la información<sup>68</sup>.

• *Representación*. La representación no solo tiene que ver con cargos o con el ejercicio de determinadas funciones, sino también con el grado de convergencia entre las decisiones públicas y los intereses sociales y ciudadanos<sup>69</sup>. Por ejemplo, en el contexto de la participación chilena en actividades del sistema de las Naciones Unidas o en relación con acuerdos y decisiones internacionales que involucran a otros Estados, la promoción de la representación debiese ser un imperativo para garantizar la efectividad de las intervenciones<sup>70</sup>.

---

<sup>68</sup> La participación ciudadana puede ser potenciada mediante la inversión en infraestructuras de información que faciliten la transmisión de inquietudes ciudadanas de forma autónoma, de incentivos para la participación tales como son licitaciones, reglamentos o leyes que promuevan la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el quehacer de las comisiones especializadas, entre otros.

<sup>69</sup> El Congreso Nacional puede velar de forma muy concreta por la representación en la política exterior, si solicita información sobre representación de la población en las instituciones, según grupos (sexo, edad, procedencia, nivel educacional, nivel de ingreso, etc.). Asimismo, los parlamentarios tienen la posibilidad de informarse sobre la proporción de esos tipos de población en los cargos de alto rango o con poder de decisión, tanto en Chile como en el extranjero. De igual modo, ellos pueden velar por los equilibrios en la composición de los equipos de negociación de Chile en el exterior.

<sup>70</sup> Los parlamentarios podrían estar bien informados sobre las condiciones reales de las sociedades donde el país está negociando acuerdos o tratados o donde está

• *Responsabilidad*. El sentido de responsabilidad tiene expresión en la previsión, posible mediante el análisis del impacto que pueden tener las decisiones u omisiones. Por lo tanto, una actitud responsable, previsor y analítica es posible mediante la predisposición al análisis detallado del impacto potencial que puedan tener las decisiones a corto, mediano y largo plazo, por ejemplo, las consecuencias políticas, económicas, sociales, ambientales o de otro tipo que pueda tener un acuerdo internacional o el control ejercido sobre el mercado de los armamentos. A la responsabilidad corresponde también reconocer con humildad que se ha hecho lo posible por tomar una decisión sensata, lo mismo que poner a disposición del público todos los antecedentes disponibles.

• *Proactividad*. Mediante información oficial oportuna se pueden superar las restricciones de tiempo y la falta de recursos.

Al igual que en otros lugares del mundo, en Chile las organizaciones de la sociedad civil tienen competencias,

---

participando en algún tipo de intervención. Pueden velar para que los acuerdos aborden sistemática y explícitamente los intereses de los sectores mayoritarios y más vulnerables y no sólo los intereses de los más fuertes en los procesos de negociación; cautelar para que el conocimiento, la experiencia y las capacidades de los distintos tipos de población beneficien la construcción de un orden internacional de seguridad y de paz.

capacidades, recursos, experiencias y voluntad para cooperar con la política exterior, cumpliendo funciones de representación, control y legislación<sup>71</sup>. El Congreso Nacional puede contribuir a su fortalecimiento, si facilita su participación. Las instituciones del Estado pueden generar condiciones que garanticen la posibilidad de que las organizaciones intervengan con autonomía. Además, habría que alentar a los medios de comunicación autónomos a cumplir una labor responsable de información, expresión y control. En relación con ello, la difusión de las tecnologías de las comunicaciones, especialmente internet, abren grandes posibilidades para el acceso a la información. Esta tendencia debe ser alentada, dado que contribuye al desarrollo de una ciudadanía más informada, a una mayor calidad del debate público sobre temas de política y a un mejor gobierno.

## 5. CONSIDERACIONES FINALES

El Congreso Nacional de Chile puede fortalecer más sus capacidades y funciones y desempeñar un papel más activo en la política exterior, sin pasar a llevar prerrogativas del Poder Ejecutivo. Actualmente, se dispone de instrumentos legales y reglamentarios para que la función parlamentaria sea altamente profesional, representativa y eficiente. Además, hay alternativas o

modalidades de trabajo muy concretas, practicadas en países con poderes legislativos muy prestigiosos, que podrían ser integradas en el debate nacional. Este artículo propone considerar la creación de un sistema autónomo de asesoría, independiente del Congreso nacional, que funcione con base en altos estándares de calidad y facilite la representación y participación de diversos actores sociales. La propuesta es factible, ya que el país cuenta con universidades, centros de estudio especializados y organizaciones de la sociedad civil que están en condiciones de participar y contribuir a fortalecer una función parlamentaria autónoma. Una segunda propuesta consiste en discutir y operacionalizar consensos en forma de estándares, innovaciones legislativas y reglamentarias para promover circuitos de alto grado de profesionalismo que fortalezcan la función parlamentaria.

Cabe subrayar que el fortalecimiento de la función parlamentaria en la política exterior exige un alto grado de voluntad política para innovar e introducir mecanismos que promuevan la representación, el acceso a la información y la transparencia, y en definitiva, una función parlamentaria autónoma e independiente frente a otros poderes del Estado y a intereses particulares, nacionales o internacionales.

## BIBLIOGRAFÍA

Aberbach, Joel, R. Putnam y B. Rockman (1981), *Bureaucrats and politicians in*

---

<sup>71</sup> Valdivieso (2005).

- Western Democracies*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Aninat, Cristóbal y John Londregan (2005), *Measuring Spatial Aspects of Legislative Delay: Evidence from the Chilean Congress*, Mimeo, 31 de agosto de 2005.
- Borchert, Jens y Jürgen Zeiss (2005). *The Political Class in Advanced Democracies. A Comparative Handbook*, Oxford: Oxford University Press.
- , Jens y Lutz Golsch (2005). «Germany: From «Guilds of Notables» to Political Class» en Borchert, Jens Jürgen Zeiss (2005). *The Political Class in Advanced Democracies. A Comparative Handbook*, Oxford: Oxford University Press.
- Carey, John M. (2002). «Parties, Coalitions, and the Chilean Congress in the 1990's», en Morgenstern, Scott y Benito Nacif (eds.) (2002), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Edwards, David V. (1970). *International Political Analysis. Readings*, Texas, University of Texas.
- Fluri, Philipp H. y Simon Lunn (2003). *Control Parlamentario*. Ginebra: DCAF.
- Goetz, Klaus (1997), «Acquiring Political Craft: Training Grounds for Top Officials in the German Core Executive», *Public Administration* 75 (Winter): 753-775.
- Hibbing, John R. (2002). «Legislative Careers: Why and how we should study them» en Loewenberg, Gerhard, Peverill Squire, D. Roderick Kiewiet. *Legislatures. Comparative Perspectives on Representative Assemblies Michigan*, The University of Michigan Press.
- Huneus, Carlos (1981). *Der Zusammenbruch der Demokratie in Chile: eine vergleichende Analyse*. Heidelberg: Esprint.
- , y Fabiola Berríos (2004). *El Congreso nacional en un régimen presidencial. El caso de Chile*, Santiago de Chile, CERC.
- Jekewitz, Jürgen (1995). *Das Personal der Parlamentsfraktionen*, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 26 (3): 395-423.
- Jones, Mark P., Sebastián Saiegh, Pablo T. Spiller y Mariano Tommasi (2002). «Amateur Legislator-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System», en *American Journal of Political Science*, Vol. 46, N° 46, julio 2002, pp 656-669.
- Krumwiede, Heinrich y Detlef Nolte (2000), *Die Roller der Parlamente in den Präsidialdemokratien Lateinamerikas*, Hamburgo, Institut für Iberoamerika-Kunde.
- Lijphart, A. (2000), *Modelos de Democracia*, Barcelona, Ariel.
- Loewenberg, Gerhard (1967). *Parliament in the German Political System*. Ithaca, Nueva York, Cornell University Press.
- Moncrief, Gary F., Peverille Squire y Malcolm E. Jewell (2001), *Who runs for the legislature?*. Nueva Jersey, Prentice Hall.
- Morgenstern, S. y B. Nacif (2003), *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York: CUP.
- Nolte, Detlef (2003). «El Congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada» en *Revista de Ciencia Política*, Vol XXIII, N° 2, pp. 43-67.
- Norris, Pippa (ed) (1997). *Passages to power. Legislative recruitment in advanced democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oberreuter, Heinrich (1992), *Politische Führung in der parlamentarischen Demokratie*, en *Staat und Parteien. Festschrift für Rudolf Morsey zum 65. Geburtstag*, Dietrich Bracher et al. (eds.) Berlin; Dunker & Humblot.
- Oelckers C., Osvaldo et. al. (2002). *La evaluación de las leyes*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- Polsby, Nelson W. (1965). «The institutionalization of the U.S. House of Representatives», Berkeley, Universidad de California.
- Rehren B., Alfredo. (2001). «La presidencia y el parlamento como instituciones representativas: Los casos de Argentina, Chile y Francia», *Revista de Ciencia Política*, XXI (2).
- Schlesinger, Joseph A. (1966), *Ambition and Politics*. Chicago; Rand McNally.
- Schüttemeyer, Suzanne S. (2001). *Parliamentary Parties in the German Bundestag*.

- American Institute for Contemporary German Studies. *The Johns Hopkins University, Key Institutions of German Democracy*, N°6, junio 2001.
- Shaw, Malcolm (1979). «Committees in Legislatures» en Lees, John y Malcolm Shaw (eds.). *Committees in Legislatures*, Oxford, Oxford University Press.
- Schwarzmeier, Manfred (2001). *Parlamentarische Mitsteuerung. Strukturen und Prozesse Informalen Einflusses im Deutschen Bundestag*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Shepsle, Kenneth y Mark Bonchek (1997). *Analyzing politics: rationality, behavior, and institutions*, Nueva York y Londres, W.W, Norton & Company.
- Siavelis, Peter (2000). *The President and Congress in Postauthoritarian Chile. Institutional Constraints to Democratic Consolidation*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press.
- , Peter (1997). «Executive-Legislative Relations in Post-Pinochet Chile: a Preliminary Assessment», en Mainwaring Scott y Matthew Soberg Shugart (eds.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, pp.321-362.
- Siavelis, Peter M., Scott Morgenstern et. Al, *Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America: A Framework for Analysis*, en: <<http://www.wfu.edu/politics/conference/paper.htm>> (visita 05.12.2006).
- Smith, Steven y Christopher Deering (1984), *Committees in Congress*, Washington, D.C., Congressional Quarterly Press.
- Squire, Peverill (1998). «Membership turnover and the efficient processing of legislation», en *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 23, N° 1, pp. 23-32.
- , Peverill and Keith E. Hamm (2005). *101 Chambers: Congress, state legislatures, and the future of legislative studies*, Columbus, Ohio; Ohio State University Press.
- Von Beyme, Klaus (1998). *The Legislator. German Parliament as a Centre of Political Decision-making*. Ashgate Publishing Limited.
- Wesolowski, Wlodzimierz (2004), «Political Elite in Transformation: Unexpected Dimensions of Formation and Activity», *International Journal of Sociology*, vol. 34, N° 3, Fall 2004, pp. 15-34.
- Wilhelmy, M. et al. (1988). *Política Internacional: Enfoques y Realidades*. Buenos Aires: Gel
- Z'graggen, Heide y Wolf Linder (2004). *Professionalisierung der Parlamente im internationalen Vergleich. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der Schweizerischen Bundesversammlung*, Berna, Institut für Politikwissenschaft.