

Fortaleciendo las capacidades de los congresistas en la deliberación de políticas públicas

Sebastián Soto V.

Pontificia Universidad Católica de Chile

Resumen /

Este documento contiene una propuesta para fortalecer las capacidades de los congresistas en la deliberación legislativa para lo cual plantea perfeccionar el sistema de asesoría en el Congreso Nacional y crear una institución con capacidades para evaluar el contenido del presupuesto. La investigación se inicia analizando la carga legislativa de los congresistas y el desbalance existente entre la asesoría que reciben estos en comparación con aquella que sirve al Poder Ejecutivo. El diagnóstico concluye que hoy los parlamentarios sufren un cierto desamparo al momento de enfrentarse a la deliberación de políticas públicas en el Congreso. Sobre esta base, el documento reflexiona acerca de la importancia de legislaturas con capacidad de análisis y examina algunas propuestas y la experiencia comparada. Luego propone fortalecer el sistema de asesoría legislativa de confianza y crear una instancia de asesoría presupuestaria en el Congreso para mejorar la deliberación en torno a la Ley de Presupuestos. La investigación termina analizando la economía política de la propuesta.

1 / Introducción

En enero del año 2016, un medio de prensa informaba en uno de sus titulares lo siguiente: “La ajetreada jornada de Harboe: Integró tres comisiones, votó más de 110 indicaciones y almorzó en 12 minutos”. Todo ello en el contexto de un “frenesí legislativo” como se llamó entonces al plan asumido por el Gobierno para despachar siete proyectos de ley antes del receso de febrero. Esto, sostenía el mismo senador, “atenta contra la calidad del estudio y redacción final de las leyes” (*El Mercurio* 2016).

A fines de los 60, Valenzuela y Wilde, analizando el rol que los congresistas jugaban en el debate de la Ley de Presupuestos, sostuvieron que una de las principales herramientas que tenían para vincularse con la comunidad en el trabajo distrital –y con ello fortalecer el rol del Congreso– era la continua influencia en el proceso presupuestario. Esa influencia se ejercía principalmente por la vía de especificaciones de gastos como, por ejemplo, identificando los caminos en los que el Ministro de Obras Públicas debía gastar el dinero asignado (Valenzuela y Wilde 1979, 201).

N. del A.: Agradezco los comentarios de funcionarios de la Biblioteca del Congreso Nacional que revisaron un borrador de este estudio. Ante todo a su Director Alfonso Pérez y al Subdirector Felipe Vicencio. También a Karen Orrego, Verónica Kulczewski, Nicolás Martínez, Rodrigo Obrador, Edmundo Serani y Guido Williams. También agradezco los comentarios de Soledad Arellano y del Senador Carlos Montes en un seminario sobre esta materia organizado por el Centro de Estudios Públicos, y los de Isabel Aninat, Slaven Razmilic, Jeannette von Wolfersdorff y de un corrector anónimo. Especial mención merece Constanza Castillo por la invaluable investigación que llevó adelante y los comentarios al texto. Todos los errores y omisiones son de mi entera responsabilidad.

A principios del siglo XX, cuenta Bravo Lira, el senador Marcial Martínez argumentaba que las antiguas luchas religiosas se habían trasladado a las partidas del presupuesto: “si se pide una subvención para el Club Radical de Copiapó, los conservadores solicitan otra para una escuela parroquial de Chiloé” (Bravo 2011, 152).

¿Qué tienen en común estos tres relatos? Todos ellos muestran, a su modo, que la deliberación legislativa de los congresistas ha sido y sigue siendo regularmente débil. Lo es en el contexto de la Ley de Presupuestos donde el foco lo ha asumido la negociación por cuestiones que pueden calificarse como accesorias; lo es también en el contexto de otros proyectos de ley donde los parlamentarios no tienen capacidad suficiente como para ponderar todos los factores en juego.

Si se mira en abstracto, todo congresista debe combinar entre sus responsabilidades las labores políticas, las de representación, las fiscalizadoras y las legislativas. Entre las primeras se cuenta la participación en instancias partidistas y la influencia en la opinión pública. Las de representación son permanentes y no se concentran exclusivamente en la denominada semana distrital. Entre otras, son labores de representación las reuniones con grupos de interés, la presencia y gestión del distrito y la participación en diversas actividades oficiales. Las tareas fiscalizadoras se pueden concentrar en la participación en actividades en el Congreso, comisiones investigadoras, preparación de oficios, reuniones con funcionarios del Poder Ejecutivo, entre otras. Y, por último, están las tareas legislativas, esto es, aquellas que se despliegan en la elaboración y discusión de proyectos de ley.

Esta investigación se concentra exclusivamente en la última de estas labores: la legislativa. El objetivo es analizar las capacidades institucionales que tienen los parlamentarios y el Congreso Nacional en general para participar de la deliberación de la política pública contenida en un proyecto de ley. No es entonces una investigación sobre las atribuciones del Congreso Nacional o su capacidad institucional. Por eso es que no se analizarán aquí diversas reglas que conducen las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo ni tampoco se abordará el debate en torno al régimen de Gobierno. El objeto es analizar las capacidades de los congresistas para participar con densidad en la deliberación sustantiva de políticas públicas.

Para lo anterior, los capítulos 2 y 3 efectúan un diagnóstico. El primero examina la carga legislativa de los parlamentarios tanto en comisiones como en la sala; y tanto respecto a los proyectos en general como respecto a la Ley de Presupuestos. El segundo analiza el sistema de asesoría legislativa que apoya la labor de los congresistas. Lo hace en abstracto; y luego muestra datos que permitan apreciar la realidad de este tipo de asesoría. Como se verá, ambos capítulos dan cuenta de un cierto desamparo en las capacidades de los legisladores al momento de enfrentarse a los proyectos de ley.

Tras el diagnóstico, el capítulo 4 rescata la importancia de legislaturas y legisladores con capacidad de análisis técnico y luego teoriza sobre la forma de fortalecer esas capacidades en el Congreso Nacional.

Habiendo determinado un diagnóstico y fijado las bases conceptuales, los capítulos que siguen abordan las propuestas. El capítulo 5 plantea algunas que se han hecho en materia de asesoría legislativa y asesoría presupuestaria. Luego estudia globalmente la experiencia comparada y desarrolla el caso de Estados Unidos. Y el capítulo 6 efectúa una propuesta concreta para Chile en esta materia a fin de fortalecer la asesoría de confianza y la asesoría neutral tanto para la tramitación de los proyectos de ley como para la Ley de Presupuestos.

El capítulo final, presenta los aspectos de economía política a tener en consideración para la puesta en marcha de la referida propuesta.

2 / Diagnóstico. La carga legislativa de un congresista

Diversas cifras permiten evaluar la carga legislativa de un parlamentario.

2.1. Número de comisiones legislativas

La Cámara de Diputados cuenta con 26 comisiones permanentes integradas cada una por 13 diputados. El Senado tiene 21 que integran cinco senadores. El promedio de comisiones por diputado es de 4,6; el de senadores, es de 1,8.

Una razón que permite entender esta diferencia entre comisiones por congresista en la Cámara y en el Senado es que la presencia del senador es más relevante que la presencia del diputado en su respectiva comisión. Ello porque una comisión en la Cámara funciona con cuatro diputados, esto es, un quórum de 30,7 por ciento. En el Senado en cambio se requieren tres senadores para el trabajo en comisiones, esto es, un quórum de 60 por ciento.

El número de comisiones ha tendido a aumentar paulatinamente. Todo augura que con el aumento del número de parlamentarios bajo el nuevo sistema electoral el número de comisiones aumentará todavía más. Ello dado que, como muestra la literatura, los parlamentarios tienen incentivos a ir aumentando más que reduciendo el número de comisiones: a mayor número de comisiones, más presidencias que asignar; mayores espacios de influencia y eventual figuración; y nuevas orgánicas que pueden abordar temas atractivos para la opinión pública.

2.2. El trabajo de comisiones

La carga de trabajo de las comisiones es dispar. Algunas se reúnen dos o tres veces por semana, mientras que otras lo hacen esporádicamente. Es sabido que las Comisiones de Hacienda o la de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de ambas cámaras tienen gran cantidad de trabajo. Mientras que las comisiones de Deporte o de Desarrollo Social, en la Cámara de Diputados, y la de Vivienda o la de Pesca en el Senado, lo hacen menos regularmente y no siempre para analizar proyectos de ley.

Pero aun así, el trabajo de comisiones es la piedra angular del trabajo legislativo. Ahí se debaten en detalle los proyectos de ley y se reciben a expertos y grupos de interés que plantean sus comentarios a los proyectos de ley.^[1] Sus integrantes, más por la experiencia que por el estudio de los temas, tienen conocimiento y una cierta aproximación casuística que desafía a los expertos. Y si bien las reglas de cada comisión son diversas y regidas regularmente por la costumbre y acuerdos internos, lo usual es que los proyectos de ley se lean y debatan casi en su totalidad

[1] Esto último está muy bien caracterizado en *La participación de la sociedad civil en el proceso legislativo chileno* (PNUD 2017).

durante las sesiones de comisión. En esta tarea la labor de la secretaría de las comisiones alivia el trabajo legislativo aunque, como es obvio, no puede suplantar la decisión de fondo de los congresistas enfrentados a la votación del proyecto y sus artículos.

Una forma de apreciar el trabajo en comisiones permanentes es observando el número de proyectos que se debaten en un año determinado. Los Cuadros N° 1 y 2 muestran, para dos años tomados al azar (2007 y 2016) los proyectos debatidos en las comisiones de Hacienda, Constitución y Trabajo.

CUADRO N° 1 / Proyectos debatidos en las comisiones de Hacienda, Constitución y Trabajo

Comisión	Cámara de Diputados		
	Proyectos tratados	Mensajes	Mociones
Hacienda (2007)	46	42	4
Hacienda (2016)	45	43	2
Constitución (2007)	37	18	19
Constitución (2016)	31	7	24
Trabajo (2007)	10	3	7
Trabajo (2016)	11	1	10

CUADRO N° 2 / Proyectos debatidos en las comisiones de Hacienda, Constitución y Trabajo

Comisión	Senado		
	Proyectos tratados	Mensajes	Mociones
Hacienda (2007)	47	42	5
Hacienda (2016)	55	54	1
Constitución (2007)	49	17	32
Constitución (2016)	15	6	9
Trabajo (2007)	21	8	13
Trabajo (2016)	15	2	13

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de los resultados de las comisiones, según páginas institucionales. Se contabiliza número de proyectos tratados, por lo que si un mismo proyecto se ve en varias sesiones, solo se contabiliza una vez.

De estas cifras se pueden extraer algunas conclusiones:

- Como se dijo, la carga de trabajo es dispar. La Comisión de Hacienda de ambas cámaras discute más proyectos que la de Constitución y esta última más que la de Trabajo. Pero cabe considerar que la Comisión de Hacienda muchas veces, por mandato legal, no estudia todo el proyecto sino que solo las materias vinculadas con esa comisión.
- Las cifras de una misma comisión son relativamente constantes para el 2007 y para el 2016. La única diferencia que se aprecia es en la Comisión de Constitución del Senado.^[2]
- En cualquier escenario, la carga de trabajo no deja de ser relevante. Ello implica, al menos en teoría, que el parlamentario que integra la comisión tiene que interiorizarse de ese número de proyectos de ley, ponderar las consecuencias de la regulación, leer cada uno de sus artículos y votar, entre otras exigencias que implica la labor de legislador. Si se considera además, como se ha dicho, que los parlamentarios suelen integrar más de una comisión y que las labores legislativas no son su única responsabilidad, la cifra de proyectos debatidos por comisión constituye una carga de trabajo legislativo importante. Más aún si se tiene en consideración que estas cifras no cuantifican las comisiones mixtas que integran diputados o senadores ni las comisiones investigadoras que integran los diputados.

2.3. El trabajo en sala

El trabajo en sala también requiere, al menos en teoría, un esfuerzo legislativo por parte de los parlamentarios. La sala conoce de todos los proyectos de ley una vez que estos han sido informados por la comisión. Si la comisión es, como se le ha llamado, la sala de máquinas del trabajo

[2] Una explicación de esta diferencia puede estar en que el año 2016 la Comisión de Constitución concentró su trabajo en el análisis de mensajes del Ejecutivo que, por su extensión o relevancia, requirieron de más tiempo para ser despachados como el proyecto de ley que crea la Comisión de Valores, la despenalización del aborto o la creación del nuevo SERNAC. El 2007 en cambio, la Comisión se concentró en el estudio de mociones que, por su naturaleza y ámbito, son más breves.

legislativo, el trabajo en sala viene a ratificar lo hecho por la comisión o, en algunas ocasiones, a enmendarlo.

Las cifras también muestran una intensa actividad de las salas. Ello se aprecia tanto desde la perspectiva del número de votaciones que se producen en la sala como del análisis de los proyectos que deben ser debatidos.

El número de votaciones en las que un parlamentario debe participar es elevado. Si se analiza el periodo 2010-2014 se aprecia que en la Cámara de Diputados se efectuaron 3.189 votaciones vinculadas a proyectos de ley. Este número excluye otras votaciones como las de proyectos de acuerdo. Es decir, mensualmente los diputados participaron en 72,4 votaciones.^[3] La cifra muestra, aunque con los matices que haremos más adelante, que el trabajo en sala también impone una cierta carga de relevancia en el parlamentario diligente.

Si el trabajo en sala se mira desde la perspectiva de los proyectos de ley que deben analizarse se alcanza una conclusión similar. El Cuadro N° 3 muestra el número de proyectos despachados en la sala de la Cámara de Diputados en tres años distintos.

CUADRO N° 3 / Número de proyectos despachados en la sala de la Cámara de Diputados según año

2005	280
2010	300
2016	272

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de la Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados. Los proyectos pueden despacharse al Senado, a la comisión respectiva o para promulgación.

El Cuadro N° 4 muestra los proyectos discutidos, ya no los despachados, durante agosto del año 2015 tanto para la Cámara de Diputados como para el Senado.

Por último, el Cuadro N° 5 muestra el número total de páginas de los informes de los proyectos discutidos en el mes de agosto del 2015. Los pro-

[3] Campos-Parra y Navia (2017).

yectos de ley son siempre informados por una comisión que elabora un informe. Ese informe contiene el detalle del debate al interior de la comisión y el proyecto de ley final despachado por esta. Su lectura permite entender los alcances del proyecto de ley, las razones que lo justifican, las opiniones recibidas por la comisión y el debate de cada uno de sus artículos.

CUADRO N° 4 / Proyectos discutidos en cada una de las salas durante agosto del año 2015

Cámara de Diputados	16
Senado	13

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de la página de la Cámara de Diputados y del Senado revisando los boletines en tabla. Para ambas cámaras se revisaron los boletines de sesiones ordinarias, extraordinarias y especiales contabilizando los proyectos que efectivamente se trataron en cada sesión, independiente si se despacharon o no. Si se recibe el mismo proyecto en más de una sesión, solo se contabiliza una vez.

CUADRO N° 5 / Número total de páginas de los informes discutidos en sala durante el mes de agosto del año 2015

Cámara de Diputados	436 páginas
Senado	631 páginas

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de la página de la Cámara de Diputados y del Senado, revisando los boletines en Tabla y contando las páginas de los informes correspondientes. En el caso del Senado, se revisaron los boletines votados en Sala contando las páginas de los informes correspondientes. Se consideraron sesiones ordinarias, extraordinarias y especiales. En el caso de los proyectos en tercer trámite constitucional se contabilizó el Oficio enviado por la Cámara Revisora en donde se detallan los cambios realizados al proyecto.

Las cifras dadas ratifican la carga de trabajo legislativo de los parlamentarios ya no solo por el trabajo en comisión sino que producto del trabajo en sala.

2.4. El rol del parlamentario y las bancadas en el trabajo legislativo de la sala

Con todo, las cifras anteriores requieren algunos matices. Barack Obama escribió que una de las primeras sorpresas que recibió al ser elegido Senador federal fue que la sala del Senado de Estados Unidos estaba casi

siempre vacía.^[4] Ello es normal en Estados Unidos, en Chile y en otras partes del mundo. El trabajo en sala no exige la participación de todos los parlamentarios ni un involucramiento como el que demanda las comisiones. Para eso es que los parlamentarios de los diversos partidos se especializan. Así en la sala, los integrantes que cada partido tenga en la comisión son los que marcan la pauta e influyen en las decisiones de los parlamentarios del mismo partido.

Pero ello no libera de toda responsabilidad al parlamentario. Es cierto que no es razonable exigir que cada uno conozca el contenido de todas las páginas que tiene un informe ni que tenga una opinión formada en cada una de las votaciones en que participe. Pero ello no quita que un buen parlamentario tenga un conocimiento general del proyecto de ley que está votando y de los temas más debatidos o relevantes del mismo. Que al menos pueda formarse una opinión sobre la temática que se discute. Si se exige este estándar es posible concluir que el trabajo en sala también demanda exigencias legislativas relevantes.

Aun cuando no se exija tal estándar individual, el estándar que se le exige a la bancada es distinto. Los congresistas del mismo partido político se agrupan en bancadas o comités parlamentarios que se organizan al inicio de las sesiones del respectivo período legislativo a fin de deliberar y decidir diversas materias legislativas y políticas. Lo normal es que, al interior de cada bancada, los temas se reparten entre los parlamentarios de forma que se suele delegar y confiar en el parlamentario especializado del partido que participó en la comisión y en el debate del proyecto.

Es por eso que al menos alguno de los integrantes de la bancada requerirá conocer el proyecto de ley que se debate con mayor detalle para liderar la votación y la discusión en sala. Si bien la exigencia no es al parlamentario individual sí lo es al grupo parlamentario que se asocia en torno a un partido político. Por eso sí es posible reclamar del partido una opinión más fundada del proyecto de ley, de sus diversas aristas y consecuencias.

[4] Obama (2006, 22). *The Economist* narra una situación similar para Alemania en "Order! Order!" Octubre 18 - 24. 2014.

Desde esta perspectiva, el trabajo en sala también es relevante pues, en gran medida, es ahí donde se expresa la voz legislativa del partido político. Y por eso entonces es razonable alguna deliberación partidista previa a la discusión y a la votación. Para eso la bancada de parlamentarios también debe desplegar esfuerzos a fin de formarse una opinión que contraste las diversas voces al interior de la misma sin que esta quede concentrada exclusivamente en el parlamentario que debatió el tema en la comisión. Es en este sentido que cobra fuerza la necesidad de fortalecer la capacidad de análisis legislativo que tengan las bancadas, según se planteará más adelante.

2.5. La complejidad de la Ley de Presupuestos

Un último punto que merece atención para analizar la carga de trabajo legislativo del Congreso es examinar algunos aspectos de la tramitación de la Ley de Presupuestos. Como se sabe, es esta una ley periódica que se discute anualmente los meses de octubre y noviembre. Su relevancia es evidente. Los parlamentos nacieron, como recuerda la Carta Magna, como una forma de contrarrestar el poder del monarca en la definición de ingresos y gastos. Y en el Estado moderno, el presupuesto es la herramienta de gestión gubernamental por excelencia al punto que se ha dicho que “gobernar es hacer presupuestos” (Wildavsky 2001).

Para esta investigación, lo relevante en materia presupuestaria es constatar dos datos. El primero es que durante el siglo XX la experiencia mundial muestra que los parlamentos han ido disminuyendo su participación en la decisión presupuestaria (Schick 2002). Con todo, sigue siendo una exigencia básica de cualquier democracia que los aspectos esenciales del presupuesto fiscal se sigan debatiendo y, mayormente, decidiendo en las asambleas legislativas. Esto también ocurre en Chile no obstante ciertas reglas limitativas de la potestad legislativa.

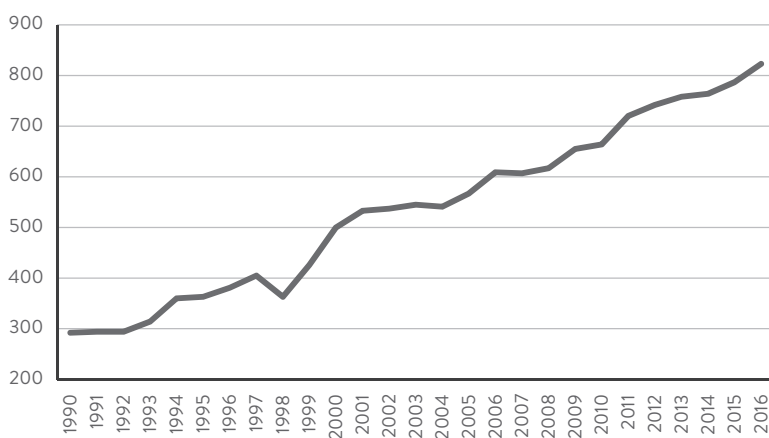
El segundo punto, y más relevante para esta investigación, es que los presupuestos han tendido a complejizarse en las últimas décadas. Ello tanto por la sofisticación que han alcanzado las ciencias económicas y la política fiscal (ej. reglas de superávit, mecanismos de endeudamiento, políticas tributarias, etc.) como por la complejidad misma de la Ley de Presupuestos que se ha transformado, mundialmente, en un vehículo

de reformas a otros cuerpos legales; dicho en su término anglosajón, en verdaderas leyes *omnibus*.

No es del caso discutir las razones de este fenómeno ni sus defectos. Lo cierto es que, en Chile y el mundo, puede apreciarse claramente que las leyes de presupuestos han sido mecanismos para introducir legislación sustantiva. En Chile se aprecia, por ejemplo, al ver que la Ley de Presupuestos se ha utilizado como mecanismo para programas piloto que luego se han regulado en leyes permanentes. Ejemplo de ello es Chile Crece Contigo, el Ingreso Ético Familiar o, recientemente, la gratuidad de la educación superior. Todos ellos son sustantivamente reglamentados en las denominadas “glosas presupuestarias” que se despliegan por gran parte de la Ley de Presupuestos y consumen casi todo el debate en el Congreso (Soto 2017, 375).

Una forma de visualizar esta realidad se aprecia en el Gráfico N° 1. En él se puede ver el número de páginas que han tenido las leyes de presupuestos desde 1990 en adelante. En ese lapso las partidas han aumentado de 20 a 26 y el número de capítulos ha seguido una tendencia similar. Pero es en el número de páginas donde se ha producido el mayor aumento ya que, entre 1990 y 2016, han crecido en un 182 por ciento.

GRÁFICO N° 1 / Número de páginas de la Ley de Presupuestos 1990-2016



Fuente: Soto 2016.

Y si se analizan partidas emblemáticas como la del Ministerio de Educación o del Ministerio de Vivienda, se tiene que el cambio es mucho más intenso dado que el número de páginas de la partida presupuestaria aumentó en los porcentajes que muestra el Cuadro N° 6.

CUADRO N° 6 / Número de páginas de las partidas correspondientes al Ministerio de Educación y Ministerio de Vivienda y Urbanismo

Partida	Ley de Presupuestos 1990	Ley de Presupuestos 2016	Porcentaje de variación
Educación	16	92	475
Vivienda	9	46	411

Fuente: Elaboración propia con datos de las leyes de presupuestos respectivas.

De lo anterior se puede concluir que, junto con la exigencia propia de los diversos proyectos de ley, la Ley de Presupuestos anual también presenta complejidades adicionales para los parlamentarios. Ello en un contexto especial de tramitación que dura solo dos meses (octubre y noviembre) y que se concentra en subcomisiones especiales que integran en total trece diputados y trece senadores.

2.6. Conclusión

De lo escrito se puede apreciar que, tan solo observando la labor legislativa de los parlamentarios y obviando el político, fiscalizador y de representación, la carga de trabajo que implica la tramitación y debate de los proyectos de ley es relevante. Ello exigiría de un buen parlamentario una atención permanente a los diversos proyectos que se discuten en sala y un estudio más profundo de aquellos que son informados por las comisiones a las que pertenece.

3 /

El desbalance en la asesoría legislativa: Gobierno versus Congreso

Este capítulo se detiene en la asesoría legislativa que tienen los parlamentarios. Primero se analizan en abstracto las distintas formas de asesoría. Luego se proponen algunos datos que permiten comprender a cabalidad el desbalance entre el Gobierno y el Congreso en esta materia.

3.1. El sistema de asesoría legislativa en abstracto

i) Las Asignaciones Parlamentarias

Los congresistas reciben periódicamente diversas asignaciones para el mejor ejercicio de sus funciones. Las relevantes para esta investigación, pues se vinculan con asesoría legislativa, son las siguientes según las ha definido el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias:

- a) *Asignación Personal de Apoyo*. Su propósito es el financiamiento de todos los gastos relativos a la contratación de personal que colabore directamente con el Senador o Diputado en el cumplimiento de sus funciones y el ejercicio de sus atribuciones. Son contrataciones con personas naturales.
- b) *Asignación Asesorías Externas*. Su finalidad es financiar la contratación de asesorías externas especializadas en las diversas áreas de la función parlamentaria. Pueden contratarse personas naturales o jurídicas.^[5]

CUADRO N° 7 / Monto mensual de asignación personal de apoyo y asignación asesoría externa

Asignación personal de apoyo	\$ 6.261.780 por diputado
	\$ 7.052.742 por senador
Asignación asesorías externas	\$ 2.399.648 por diputado
	\$ 3.239.525 por senador

Fuente: Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias.

El Consejo Resolutivo ha reglamentado criterios de uso de estas asignaciones. Por ejemplo, prohíbe que sean destinadas a asesorías de imágenes, encuestas, estudios de opinión, entre otras. También prohíbe que la asignación de asesoría externa sea acumulada más allá de dos meses.

[5] Las otras asignaciones son: C) Asignación Gastos Operacionales. Su objetivo es solventar los gastos en que se incurre para pagar bienes y servicios asociados de modo directo al desempeño de la función parlamentaria. D) Asignación Aéreos Nacionales. Su propósito es facilitar los desplazamientos del Senador o Diputado, dentro del territorio nacional, para el cumplimiento de su función parlamentaria. <http://bit.ly/2s9IOR4>

Por último, autoriza traspasos de hasta un 50 por ciento desde la asesoría externa a la de personal de apoyo.^[6]

ii) Los asesores de las bancadas o comités

Las bancadas en cada una de las cámaras se agrupan en comités parlamentarios. Los comités reúnen a un número determinado de diputados o senadores a fin de facilitar la toma de acuerdos en la respectiva cámara. Lo regular es que los comités estén integrados por parlamentarios del mismo partido político quienes son representados por uno de ellos en las reuniones de comité.^[7]

Cada comité parlamentario también cuenta con un número más bien reducido de asesores parlamentarios, además de personal administrativo. Para eso recibe un monto mensual que se calcula conforme al número de parlamentarios adscritos al respectivo comité.^[8] En esta materia el Consejo Resolutivo también establece criterios de uso.

iii) El personal del Congreso Nacional

Cada comisión, sea permanente, especial o investigadora, cuenta con un secretario abogado y con un abogado ayudante que levantan las actas, elaboran los informes y están disponibles para entregar sus opiniones jurídico técnicas cuando se les solicita. Los secretarios son abogados de gran experiencia en sus áreas pues han desempeñado esas funciones en la misma comisión por años e incluso décadas. Su trabajo está rodeado de una cierta cultura institucional de neutralidad partidista y capacidad técnica que es generalmente reconocida por los parlamentarios.

Pero las secretarías de comisión no son asesores legislativos de los parlamentarios o de una bancada. No elaboran mociones ni indicaciones;

[6] Oficio 40/2012; 47/2015 y 27/2016.

[7] Sobre el trabajo de los comités ver Soto (2015, 71 y ss.).

[8] Tanto la Cámara de Diputados como el Senado entregan los siguientes recursos mensualmente por diputado o senador, según corresponda:

Asignación Personal de Apoyo: \$988.702

Asignación Asesorías Externas: \$299.956

Asignación Gastos Operacionales: \$ 23.997

no negocian con el Ejecutivo o con los asesores de los parlamentarios. Es un tipo de asesoría neutral que cumple un rol insustituible como ministros de fe del debate al interior de las comisiones y en la sala.

El número de personas dedicadas a estas labores se aprecia en el Cuadro N° 8.

CUADRO N° 8 / Personal dedicado a funciones legislativas en la Cámara de Diputados y el Senado

	Cámara de Diputados	Senado
Secretaría	59	48
Redacción	27	25
TOTAL	86	73
Porcentaje del total de funcionarios	20	18

Nota: Total de funcionarios de la Cámara de Diputados a diciembre de 2016: 426 (Planta y Contrata). Total de funcionarios del Senado: 400 (planta, contrata y honorarios). Cifras a diciembre de 2016 para la Cámara de Diputados y a noviembre de 2016 para el Senado.

Fuente: Elaboración propia.

iv) La Biblioteca del Congreso Nacional (BCN)

La BCN ha desarrollado un buen sistema de asesoría legislativa que presta servicios a los parlamentarios, a las bancadas, a las comisiones y funcionarios del Congreso, esto es, asesores parlamentarios, abogados y secretarios, secretarías de Sala, entre otras similares. Los productos que inciden en la asesoría legislativa son los denominados “Análisis” y las “Referencias”.

Los Análisis están definidos como “asesoría especializada que se presta al conjunto de la comunidad parlamentaria. Pueden ser descriptivos, explicativos o prospectivos”. Las Referencias constituyen información que responde a una consulta particular sobre una determinada temática, de carácter general o especializado (Biblioteca del Congreso Nacional 2015 A, 21).^[9]

El número de informes que prepara anualmente la BCN puede apreciarse en el Cuadro N° 9. Además de estos informes, el equipo de asesoría legislativa de la BCN elabora otros productos como “argumenta-

[9] La última memoria disponible en la página web de la BCN es la del año 2015.

CUADRO N° 9 / Número de Informes que prepara anualmente la BCN

Cliente	Senado Análisis + Referencias	Cámara Análisis + Referencias	Total Congreso Análisis	Total Congreso Referencias	Total
Parlamentarios	474	1.411	1.327	558	1.885
Comisiones	129	217	308	38	346
Bancadas	11	50	29	32	61
Funcionarios Congreso	25	66	41	50	91
Total	639	1.744	1.705	678	2.383

Nota: Cada una de las dos primeras columnas suma los productos que recibe cada cámara. Las dos siguientes muestran la misma cifra total pero distinguiendo el producto (“análisis” o “referencia”).

Fuente: Memoria Anual BCN 2015.

ciones, ponencias o discursos” y “proyectos de resolución o enmiendas” (Biblioteca del Congreso Nacional 2015 B, 5).

La BCN cuenta con 50 personas dedicadas a la asesoría parlamentaria que se agrupan en diversas áreas de análisis: legal; economía; gobierno, defensa y relaciones internacionales; políticas sociales; recursos naturales, ciencia y tecnología y una sección de estudios (Asesoría Parlamentaria BCN julio 2015).^[10]

El trabajo de la BCN en esta materia merece especial atención pues cierto tipo de asesoría podría facilitar la eventual captura de la BCN o alguno de sus funcionarios por un grupo político. Y ello no solo causaría un grave daño a la institución sino que también erosionaría la capacidad de la BCN de presentarse como un actor neutral.

Del análisis de estos datos y de otros recopilados pueden plantearse dos preocupaciones.

[10] Cabe destacar que en la memoria de la institución se informa que en esta área trabajan 176 personas que se califican de analistas, investigadores o labores similares en el área legislativa y de fiscalización. Sin embargo, esta cifra incluye personas que no estarían dedicadas a la asesoría parlamentaria según puede concluirse de otro texto de la BCN titulado Asesoría Parlamentaria (2015). Es recomendable que la propia BCN coordine adecuadamente la información de ambas fuentes.

La primera es que la asesoría parlamentaria que presta la BCN todavía no adscribe a un sistema de total neutralidad. Hace una década prestaba servicios que fácilmente podían confundir su neutralidad, como la preparación de mociones, de discursos en sala u otros similares. Hoy, si bien se ha reducido el ámbito de asesoría no-neutral, todavía presta servicios similares como la elaboración de los denominados textos guiados, o la preparación de presentaciones o discursos a las mesas de ambas cámaras y a algunos parlamentarios.^[11]

No es adecuado que la BCN preste estos servicios de asesoría no-neutral pues rompe la cultura institucional de imparcialidad que debe caracterizar su gestión. Además, estos servicios, en la medida que no sean abiertos al público, pueden favorecer la probabilidad de reelección del parlamentario en perjuicio del incumbente.^[12]

Un segundo asunto que merece atención es que no hay un sistema instalado que regule la demanda de los parlamentarios y comisiones por informes. O dicho de otra forma no hay protocolos precisos que reglamenten las solicitudes. Parece necesario, generar protocolos que permitan gestionar la demanda de este tipo de asesoría.

v) La Unidad de Asesoría Presupuestaria del Senado

La Unidad de Asesoría Presupuestaria del Senado tiene su origen en la Ley N° 19.875 que dio carácter permanente a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos a fin de hacer un seguimiento regular del presupuesto ya no solo al momento de aprobarlo sino que también durante su ejecución.^[13] Esa ley estableció que la Comisión contaría con una

.....
[11] La neutralidad de la institución y de los productos que elabora no alcanzará nunca a evitar la parcialidad de algún funcionario. Para estos casos es que la BCN debe tener mecanismos de control y códigos de conducta internos que sean exigibles a los asesores. Un caso polémico fue la intervención de un funcionario de la BCN en la Comisión Investigadora tradicionalmente denominada “Caso Johnson”. Ver <http://bit.ly/2sfwSMw>

[12] Una crítica a la falta de imparcialidad, en Valdés y Soto (2009, 59 y 68).

[13] Modifica el artículo 19 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, con el objeto de dar carácter de permanente a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos (DO 28.05.2003).

unidad especializada que prestaría apoyo. Esta unidad está radicada en el Senado y cuenta hoy con cuatro profesionales y un administrativo.^[14]

vi) Asesoría al oficialismo: SEGPRES y Ministerios

Por último hay un tipo de asesoría difícil de cuantificar. Es la que presta regularmente el Gobierno a los parlamentarios afines. Esta asesoría no está centralizada en un ministerio sino que se da por vías informales entre los ministerios y los parlamentarios oficialistas que integran las comisiones vinculadas. Se traduce en elaboración de minutas, indicaciones e incluso discursos para sala. También en reuniones periódicas y en la planificación conjunta de la agenda legislativa.

Es esta una institución informal, según la ha calificado la literatura, que modera el presidencialismo y que permite atraer y fidelizar al oficialismo con su Gobierno.^[15]

3.2. La asesoría legislativa en la práctica

Durante el segundo semestre del 2017 el sistema de asesoría legislativa actual fue objeto de una severa crítica en la opinión pública. Todo se inició a raíz de supuestos informes copiados de internet que fueron pagados por el Senador Guillier con las asignaciones para asesoría legislativa. Luego se supo que el caso no era el único y el asunto siguió en la prensa motivando incluso la intervención del Ministerio Público.^[16] A continuación se describen los distintos tipos de asesoría que puede recibir un

.....
[14] Montalva señala que esta Unidad no corresponde a un centro de costos particularizado y que su financiamiento proviene del Senado. Agrega que desarrolla informes e investigaciones en los siguientes ámbitos: informes mensuales de ejecución presupuestaria; informes temáticos (ej. gastos en publicidad); informes sectoriales; informes de seguimiento del cumplimiento de la Ley y el protocolo; e informes específicos ante peticiones parlamentarias. (Montalva 2017, 254).

[15] Sobre las instituciones informales en Chile ver Siavelis (2006).

[16] Diversas noticias dieron cuenta de los hechos. La denuncia se inicia con una investigación de Radio Biobío que se publica el 05.09.2017 (“Los informes copiados de internet que Guillier pagó con recursos parlamentarios”). Luego diversos medios profundizan en torno a las asesorías legislativas. *CIPER*: “Asesorías parlamentarias: al menos 40 diputados pagaron por informes plagiados” (07.09.2017); *La Tercera*: “Senadores pagan a 545 personas por apoyo y asesorías en un mes” (15.09.2017); *El Mercurio*: “La fórmula que pudo ahorrarle al Senado la controversia por asesorías” (17.09.2017), entre otras.

parlamentario. Si bien no hay un juicio de mérito sobre cada una de ellas, al final se propone fortalecer la asesoría de confianza y los controles en torno a ella para crear una especie de cultura institucional que impregne al asesor legislativo. Ello, junto a otros mecanismos, puede motivar que este tipo de polémicas se vuelva a repetir.

i) Los asesores personales y de bancadas

Las normas reseñadas más arriba llevan a que cada parlamentario pueda contratar personal de apoyo y asesoría externa. Adicionalmente, las bancadas también pueden hacer lo propio con los recursos asignados.

En el caso de los parlamentarios individualmente considerados, el Cuadro N° 10 muestra los asesores contratados por cinco diputados y cuatro senadores, elegidos en forma aleatoria.

CUADRO N° 10 / Personal de apoyo y asesoría externa en materias legislativas de los parlamentarios

	Personal de apoyo (todos permanentes)	Asesoría externa	Total
Diputado 1	3	2 permanentes	5
Diputado 2	2	3 (2 permanentes + 1 circunstancial)	5
Diputado 3	2	1 permanente	3
Diputado 4	1	3 (2 permanentes + 1 circunstancial)	4
Diputado 5	6	1 permanente	7
Senador 1	2	1 permanente	3
Senador 2	No tiene	2 permanentes	2
Senador 3	2	1 permanente	3
Senador 4	2	2 permanentes	4

Nota: En cada caso se contabilizaron las personas que aparecen contratadas con los cargos de asesores parlamentarios o similares. De esta forma se excluye al personal administrativo. Se incluye a las personas jurídicas contratadas como asesores externos.

Fuente: Elaboración propia con toda la información entregada y publicada en la página de transparencia de ambas cámaras entre enero y diciembre de 2016.

En lo que respecta a las bancadas, en promedio, en la Cámara de Diputados cuentan con cuatro asesores legislativos de un total de 8,6 personas que trabajan en la respectiva bancada. El promedio del Senado es de 4,8 asesores legislativos de un total de 9,75 personas que trabajan en la respectiva bancada.^[17]

De los datos anteriores se pueden sacar al menos dos conclusiones:

- *Sobre la distinción entre personal de apoyo y asesoría externa:* Inicialmente, el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias ideó estos dos tipos de asesorías pensando en que el personal de apoyo estaría integrado por los asesores o colaboradores permanentes de un parlamentario. A su vez, la asesoría externa sería aquella dirigida a un tema específico o puntual vinculado con un proyecto de ley. Sin embargo, la gran mayoría de los asesores externos están contratados de forma permanente, es decir, por más de cuatro meses o renuevan sus contratos periódicamente. A su vez, la mayoría del personal de apoyo se vincula con el personal que los parlamentarios destinan a sus distritos o circunscripciones.^[18]
- *Sobre la asesoría legislativa:* Si se mira en abstracto, el número de asesores por parlamentario no es particularmente bajo. Que un diputado que integra en promedio 4,6 comisiones o un senador que integra 1,8 cuenten con ese número de asesores, tanto individualmente como por bancada, muestra una masa crítica que podría parecer suficiente. Sin embargo, la experiencia muestra que gran parte de los fondos de asesorías se destinan a laborales distritales o de representación en vez de asuntos legislativos. Ello porque el parlamentario tiene un incentivo muy claro a dirigir los recursos hacia esas necesidades. El ámbito legislativo lo cubre el Gobierno para el oficialismo u otros parlamentarios, en el caso de estar en la oposición.

[17] Las bancadas de la Cámara de Diputados son la DC, PS, PPD, PRSD, RN, UDI, PRI/Independientes, PC. En el Senado, las últimas dos no existen y se suman Amplitud/Independientes y Somos Aysén/Independientes.

[18] Agradezco a Constanza Castillo esta información quien analizó las páginas de transparencia de ambas cámaras para llegar a esta conclusión.

Lo dicho se ratifica con lo que veremos a continuación en relación al desbalance en la tarea legislativa entre el Gobierno y los parlamentarios.

ii) El desbalance en la asesoría legislativa directa

El desbalance en la asesoría legislativa puede apreciarse en la tramitación de cada proyecto de ley.^[19] Ante todo, porque hay una cierta regla no escrita que privilegia a los asesores del Gobierno por sobre los asesores legislativos en el trabajo en comisión. Así es como, normalmente, los asesores de los ministros se ubican en posiciones similares a las de los parlamentarios, esto es, se sientan en la mesa de la comisión y pueden intervenir en el debate. En la Cámara de Diputados incluso, no es necesaria la asistencia del ministro o del subsecretario en la respectiva comisión. En cambio, los asesores legislativos no solo suelen estar más atomizados sino que tienen poco acceso a los privilegios que implica poder tomar la palabra e intervenir en la deliberación. Esta práctica es antigua y no responde a reglas sino que a usos y costumbres que la realidad ha terminado por imponer.

A ello se suma que el ministro o el subsecretario que representa al Ejecutivo en la sesión están acompañados por una gran cantidad de asesores que pueden darle información para responder las preguntas e incluso hacer uso de la palabra. En cambio, cada parlamentario está ciertamente más desamparado. Si tiene algún asesor presente en la comisión, este no es experto en todos los temas de esa comisión ni tiene la experiencia necesaria para contravenir la información que pone a disposición el Ejecutivo.

Lo dicho se puede cuantificar en alguna medida en el Cuadro N° 11. Si se analiza el número de asesores de un ministro en comparación con el número de asesores de todos los parlamentarios en la tramitación de dos reformas emblemáticas del segundo Gobierno de la Presidenta Bachelet, el desbalance se aprecia con claridad.

Si bien las cifras globales están equiparadas, lo cierto es que los asesores del Ejecutivo prestaron apoyo a los ministros involucrados (Hacienda, Economía y Trabajo). En cambio los asesores legislativos

[19] Una narración que muestra una realidad similar desde una perspectiva distinta en Ampuero (2013).

CUADRO N° 11 / Número de asesores del ministro vs número de asesores de los parlamentarios en la tramitación de tres proyectos de ley

Reforma	Proyecto	Asesores del Ejecutivo	Asesores de todos los parlamentarios
Reforma Tributaria	Modifica el sistema de tributación de la renta e introduce diversos ajustes en el sistema tributario. Boletín 9290-05.	25	31
	Simplifica el sistema de tributación a la renta y perfecciona otras disposiciones legales tributarias. Boletín 10442-05.	25	17
Reforma Laboral	Moderniza el sistema de relaciones laborales, introduciendo modificaciones al Código del Trabajo. Boletín 9835-13.	14	12

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de Comisión. No incluye ministros ni parlamentarios.

prestaron apoyo a todos los parlamentarios que intervinieron o a la comisión según de quien se trate. Por eso en este último caso, la asesoría está mucho más atomizada y se superpone, es decir, quien presta asesoría a un senador del oficialismo no apoya al de la oposición. Por eso la asesoría no puede tener el grado de especialización que muestra la del Ejecutivo.

En la Reforma Tributaria, por ejemplo, asistieron 14 funcionarios del Ministerio de Hacienda y siete del Servicio de Impuestos Internos además de otros de diversas reparticiones. Los parlamentarios, en cambio, dispersan su asesoría entre centros de estudios, integrantes de los comités parlamentarios, asesores personales y dos funcionarios de la Biblioteca del Congreso. Algo similar se aprecia en los otros proyectos.

iii) El desbalance en la asesoría presupuestaria al Congreso Nacional

Es tal vez en la Ley de Presupuestos donde se puede apreciar de forma más patente el desbalance en la asesoría del congresista en comparación con los asesores de los ministros respectivos. Esto no redundaría necesariamente en un desbalance de poderes en la etapa de aprobación del Presupuesto, pero sí implica un desconocimiento de los efectos de la decisión presupuestaria que toma el parlamentario en la Comisión y una incapacidad de abordar temas de relevancia técnica.^[20]

Una primera forma de apreciar el desbalance la han planteado Agostini y otros analizando la diferencia de remuneraciones destinadas al personal dedicado a estudios en el Ministerio de Hacienda y en la BCN, concluyen que la diferencia de sueldos entre ambas instituciones no es sustantiva en promedio. Sí lo es, en cambio, cuando analizan los sueldos de los asesores más relevantes donde la BCN no puede competirla al Ministerio de Hacienda. Lo dicho “sirve para documentar una diferencia en la capacidad de atraer analistas para una asesoría neutral en el Legislativo” (Agostini et al. 2016, 22).

El desbalance también se aprecia en el Cuadro N° 12 que muestra el número de asesores que asiste a dos subcomisiones que debatieron las partidas de Educación y Tesoro Público en la Ley de Presupuestos del año 2017.

CUADRO N° 12 /

Partida	Asesores del Ejecutivo	Asesores del Congreso
Educación	45	6
Tesoro Público	17	7

Fuente: Elaboración propia con información de los informes de las subcomisiones mixtas. No incluye ministros ni parlamentarios.

Las 45 personas que fueron a la partida del Ministerio de Educación trabajaban en el Ministerio de Educación, la Dirección de Presupuestos

.....
[20] Diversos estudios han mostrado que durante la discusión del presupuesto, por la vía de instancias informales, el poder del Ejecutivo y del Legislativo se tiende a balancear. Ver por todos, Soto (2016).

(DIPRES), el Consejo de la Cultura, la DIBAM, la Superintendencia de Educación, la Agencia de Calidad, el Consejo Nacional de Educación, la JUNAEB, la JUNJI y la Fundación Integra. Por parte del legislativo, de los seis asesores, cuatro eran asesores parlamentarios y los otros dos pertenecían a la Unidad Presupuestaria y otro a un centro de estudios. En el caso de la Partida de Tesoro Público los 17 asesores del Ejecutivo correspondían a funcionarios de DIPRES. Y los siete asesores del legislativo eran, como en el caso anterior, asesores parlamentarios, de centros de estudios o de la Unidad de Asesoría Presupuestaria.

3.3. Conclusión

Como se ha visto, no se trata solo que la carga de trabajo legislativo sea intensa, según se vio en el capítulo anterior, sino que también los congresistas no tienen un nivel de asesoría suficiente para enfrentarla. En este capítulo, además de analizar las formas que adquieren actualmente esa asesoría, se examina el desbalance entre el Congreso y el Gobierno en el acceso a asesoría técnica en la deliberación de la política pública. Ello exige estudiar por qué es importante fortalecer las capacidades técnicas del Congreso y cómo hacerlo, cuestión que se hará a continuación.

4 /

Fortaleciendo las capacidades técnicas de la Legislatura

4.1. La importancia de legislaturas y legisladores con capacidad de análisis

Aunque pareciera una cuestión evidente, es necesario reflexionar algo más sobre la importancia de congresos y parlamentarios con suficientes capacidades para balancear el poder del Ejecutivo.

Ello, ante todo, por una cuestión normativa tan antigua en el constitucionalismo como es el principio de separación y balance de poderes. Ya desde el inicio se concibió este principio como una forma de separar el ejercicio de funciones y, al mismo tiempo, generar contrapesos institucionales que evitaran la concentración del poder en una de las tres ramas originales. No solo gracias a teóricos como Montesquieu sino que también,

con el devenir de las primeras constituciones, otros fueron extendiendo la importancia del principio de separación y balance de poderes.^[21]

Pero intentar fortalecer la capacidad técnica de los parlamentarios para contrastar y, en ocasiones, enfrentar las decisiones del Poder Ejecutivo busca solo hacer realidad el viejo principio de *checks and balances*. También pueden enumerarse otras razones a la luz de los desafíos de hoy.

- *Permite someter a escrutinio a quien tiene el poder.* Por razones que han sido largamente estudiadas por la ciencia política, los diversos regímenes políticos han tendido a concentrar el poder en la figura del Presidente o del Primer Ministro. Este es un fenómeno que aplica tanto para los presidencialismos como para los regímenes parlamentarios.^[22] En este contexto, el parlamento pasa a ser un escrutador de las políticas que decide la tecnocracia alojada en el Poder Ejecutivo. Esto último no debe ser, per se, objeto de crítica sino que es más bien la tendencia natural que sigue al surgimiento del Estado regulador. Pero, en este contexto, es esencial que la Legislatura tenga reales capacidades de escrutar las labores y propuestas de la rama Ejecutiva.
- *Mejora la deliberación.* Crecientemente, dada la complejidad sustantiva que adquieren las políticas gubernamentales y las leyes asociadas, se ha producido un distanciamiento entre la discusión legislativa y el debate técnico. Como lo ha caracterizado un autor, los parlamentos cada vez más son instancias de reacción intuitiva a decisiones que le proponen los expertos (Barber 2001, 85). Fortalecer las capacidades técnicas de las legislaturas permite mejorar la deliberación al elevar el debate ya no solo a la “reacción intuitiva”. Pero dado que la sede en que se desarrolla el debate es por definición una sede política de “no expertos” o, al menos, no al nivel de los técnicos que están en el Poder Ejecutivo, la deliberación siempre se mantendrá a un nivel accesible.

[21] Por todos, Vile (1998).

[22] Poguntke y Webb (2005) sostienen que muchos países con sistema parlamentario están asumiendo una práctica política más propia de los presidencialismos, sin cambio alguno en la estructura formal de sus constituciones.

En otras palabras, la deliberación en una legislatura que cuenta con capacidad técnica combinará un diálogo de expertos y, al mismo tiempo, un diálogo con políticos que pondrán a prueba al experto enfrentándolo con el lenguaje común y el día a día de la ciudadanía.

- *Transparencia y participación.* La participación de las legislaturas en la definición de políticas públicas permite entregar una respuesta institucional a las crecientes exigencias por transparencia y participación que demanda la sociedad moderna. Ante todo, porque la deliberación parlamentaria es por tradición mucho más abierta que la que se da en otras sedes. Pero además, porque en alguna medida los técnicos al interior de la Legislatura tendrían mayores incentivos a servir de transmisores de las inquietudes de la ciudadanía y los diversos grupos de interés lo que fortalece una deliberación más abierta.
- *Rendición de cuentas y buen gobierno.* La posibilidad de someter a escrutinio la decisión de los técnicos radicados en el Poder Ejecutivo es también una buena forma de rendir cuentas y evaluar el trabajo de estos. Sin la existencia de un contrapeso técnico en el Legislativo, la decisión de este último no sería capaz de apreciar todos los aspectos de la política pública debatida y muy posiblemente se quedaría en lo superficial.

4.2. *Cómo se fortalece la capacidad técnica de las legislaturas*

La capacidad técnica de los congresistas puede fortalecerse prestando atención a diversos mecanismos e instancias en las que se desarrolla el trabajo legislativo. A continuación analizaremos algunos de ellos.

- i) *El trabajo en comisiones.* La literatura especializada no duda en señalar que las comisiones legislativas de las cámaras son la “sala de máquinas” del trabajo parlamentario. En palabras de Woodrow Wilson “el Congreso en sesión es un Congreso en exhibición pública; mientras que el Congreso que está en la sala de comisiones, es un Congreso trabajando” (Martin 2014, 352). Es por eso que otro clásico autor norteamericano ha afirmado que “el rendimiento

del Congreso como institución es, en gran medida, el rendimiento de sus comisiones (...) Fortalecer el Congreso significa fortalecer sus comisiones” (Fenno 1975, 282).

Entonces, una primera forma de fortalecer el trabajo del Congreso y de los congresistas es fortalecer el trabajo que estos desempeñan al interior de las comisiones. Ello porque es en las comisiones donde se estudian los proyectos de ley y se alcanzan los acuerdos que más tarde son solo ratificados por la sala. Ahí es donde se delibera en profundidad entrando en el detalle de cada uno de los artículos de la iniciativa, se escuchan las opiniones de los expertos y se imprime ritmo al trabajo legislativo (Soto 2015, 53).

Por eso es que la literatura en esta materia coincide en que para contar con parlamentos eficientes y capaces de contrapesar las potestades formales del Ejecutivo se requiere que las comisiones en que los parlamentarios se desempeñan tengan ciertas características. Entre otras, que no haya muchas comisiones, que su tamaño no sea demasiado grande y que cuenten con apoyo de asesores técnicos (Llanos y Nolte 2006, 46).

- ii) *Asesoría de confianza*. Pero fortalecer la capacidad técnica de las comisiones puede no ser suficiente si el vínculo que estas tienen con los parlamentarios que la integran no es fluido. Para mantener esa conexión es relevante contar con cierto número de asesores de confianza del parlamentario. Ellos podrán interactuar tanto con el parlamentario afín como con los asesores técnicos y neutrales que prestan servicio en la comisión o en el Congreso. Con el legislador los une un vínculo de confianza y una comunidad de principios que permite traducir lealmente sus inquietudes en la arena legislativa; con los asesores neutrales los une un similar nivel de conocimiento en la materia y capacidad técnica que facilita el diálogo.

En Estados Unidos, como veremos, un sistema de asesoría con personal de confianza se ha desarrollado ampliamente. Estos negocian con los legisladores, lobistas y personas del ejecutivo en variados temas, proyectos de ley y estrategias políticas. Comúnmente acompañan a los congresistas a la sala para asesorarlos, preparar indicaciones y negociar. En definitiva, “son

los que hacen el trabajo preparatorio esencial que puede llevar a cambios en políticas o nuevas leyes” (Davidson y Oleszek 2004, 220).

- iii) *Instituciones técnicas con foco presupuestario*. Por último, también son de importancia las instituciones técnicas dependientes de los congresos, esto es, instancias de asesoría neutral que cumplen funciones específicas con un alto nivel de calidad a fin de contrapesar la acción de sus pares en el Ejecutivo.

Tradicionalmente este tipo de instancias se han agrupado en torno a las bibliotecas de las legislaturas. Pero recientemente también han surgido al margen de estas principalmente en la asesoría en materias presupuestarias.

La existencia de oficinas de presupuesto bajo la dirección de las legislaturas es una importante herramienta de equilibrio que rompe el monopolio sobre la información presupuestaria que ha tenido tradicionalmente el Ejecutivo. Igualmente, una agencia dependiente de la legislatura puede contribuir a simplificar la complejidad del presupuesto pues su público objetivo serán los parlamentarios. Por lo mismo, los incentivos institucionales facilitarán el acceso a la información por parte de estos.

La información que suministran las oficinas de presupuesto gubernamentales tiende a ser más compleja pues su público objetivo es tanto miembros de la burocracia con experiencia financiera o contable como el conjunto de expertos especializados que siguen las cifras fiscales. Es por esto que las oficinas de presupuestos en los congresos contribuyen a promover la transparencia en el presupuesto ante el público general, que tiene acceso a la información simplificada que se prepara para los parlamentarios. Ello puede mejorar la credibilidad del proceso y aumentar la responsabilidad y control sobre los actores pues profundiza la comprensión de las consecuencias directas e indirectas de las decisiones. Esto último, puede redundar también en mayor disciplina fiscal.^[23]

[23] Un desarrollo de estos y otros efectos de las oficinas de presupuesto de las legislatu-

Pero las oficinas de presupuesto de los congresos pueden ir más allá de la simplificación de la información presupuestaria. Entre sus roles en el derecho comparado, además de asesorar a los congresistas en los debates presupuestarios, se encuentran también hacer proyecciones fiscales de mediano y largo plazo; cuantificar el impacto de nuevos impuestos, proyectos u otras decisiones de gasto; proponer presupuestos alternativos o líneas de base diversas a aquellas que propone el Gobierno; analizar políticas económicas, tributarias u otras regulaciones con impacto financiero; o proponer recortes de gasto. Todo ello permite equilibrar la decisión presupuestaria de un modo más eficaz y concreto (Anderson 2009 A, 5-7 y Lienert 2010, 16).

- iv) *Herramientas de acceso a la información.* Por último, también es importante que cada una de las instancias anteriores tenga herramientas suficientes para acceder a información y bases de datos que permitan escrutar con todos los datos las políticas públicas que se debaten. Porque, al decir de Ampuero, es “mucho más razonable y eficaz no intentar replicar los recursos de información y conocimiento del Ejecutivo, sino contar con los recursos y mecanismos necesarios para requerir aquellos que fueron insumos de los mensajes y verificarlos oportunamente durante el proceso legislativo” (Ampuero 2013, 47).

La carencia de estas herramientas es un tema que se arrastra por mucho tiempo. Antes de 1973, ya se consignaba la imposibilidad del Congreso de instaurar un sistema de información estable que pudiese mantenerse sin necesidad de alteraciones periódicas (Pizarro 1978, 18). En la actualidad, las atribuciones fiscalizadoras que entrega la Constitución son percibidas como menos eficaces que las normas de la Ley de Acceso a la Información Pública. Y en muchos casos, como los antecedentes que sirven de base a los informes financieros que elabora la Dirección de Presupuestos, no es posible acceder a ellos.

.....
ras en Johnson y Stapenhurst (2009, 161-162). También en Anderson (2009, 4).

Sistemas de asesoría parlamentaria: debates y experiencia comparada

5.1. Algunas propuestas

i) Asesoría legislativa

En Chile la creación de un sistema de asesoría no parece ser percibido, a nivel legislativo, como un mecanismo de balance. Contrasta esto con la actitud del Congreso en el siglo XIX cuando conscientemente se fortaleció la capacidad del Legislativo como contrapeso al Ejecutivo. Como afirma Obando, “los líderes parlamentarios captaron rápidamente las ventanas de oportunidad que disputas legales con el gobierno les proveyeron para, precisamente, establecer y expandir el personal, tanto en 1834 y 1853, esto es, bajo la República Conservadora” (Obando 2011, 209).^[24]

Pero hoy, cuando se debate sobre balance entre el Congreso y el Presidente, la discusión se centra en reglas –urgencias, veto– o en áreas de competencia –iniciativa exclusiva–. Pero no en capacidades instaladas para balancear el poder. Aun así, muchos insisten en la importancia de un sistema de asesoría que permita generar un espacio de debate en un pie de igualdad (Viera-Gallo 2014 y García 2014).

Cristóbal Aninat y Patricio Navia se refieren al tema dentro del macro tema de reformas políticas. Constatan que, si bien la decisión debe recaer en los políticos, es clave que estas se adopten también en base a criterios técnicos por lo que llaman a fortalecer las capacidades técnicas de ambos poderes, pero especialmente del legislativo (Aninat y Navia 2005, 14).

Junto a Salvador Valdés, hace algunos años, también llamamos a fortalecer la asesoría legislativa a fin de vincular el trabajo político con el conocimiento de los expertos y reducir las asimetrías de información que existen tanto a favor del Ejecutivo como de los grupos de interés.

.....
[24] Durante la vigencia de la Constitución de 1925 el mismo Obando (2016) muestra en otra investigación que el Congreso fue aumentando su personal de apoyo sea para actuar en labores de secretaría o de apoyo en la recopilación de información.

Para eso propusimos crear un sistema de asesoría legislativa de confianza dependiente de los comités parlamentarios; y reestructurar el sistema de asesoría neutral que hoy entrega principalmente la BCN. Asimismo, también plantearon la modificación del sistema de asesoría externo para garantizar independencia y capacidad técnica (Valdés y Soto, 2009).

La propuesta ha sido recientemente objeto de análisis por parte de Pablo Ruiz-Tagle. En su última publicación analiza, entre otras cosas, el balance de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo cuestionando el empoderamiento excesivo del Presidente de la República. En uno de los acápites, tras destacar el desbalance de capacidades técnicas entre el Ejecutivo y el Congreso, propone el crecimiento de la BCN para contrarrestar el mencionado desbalance. Critica la postura de Valdés y Soto pues considera que “el énfasis puesto en la asesoría dominada por bancadas y centros de pensamiento externos podría erosionar el sentido de conjunto y el espíritu republicano del trabajo que debiera realizarse al interior del Congreso”. Cree, en cambio, que la BCN tiene una posición privilegiada para asumir un rol protagónico dado su sentido republicano (Ruiz-Tagle 2016, 186-187).^[25]

Por último, cabe señalar que el Consejo de Modernización de la Labor Legislativa, convocado el año 2015 por los entonces Presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados, Senador Patricio Walker y Diputado Marco Antonio Núñez, también efectuó una propuesta en esta materia. Ese Consejo sostuvo que era necesario fortalecer los equipos técnicos de apoyo a diputados y senadores para así mejorar la calidad de las leyes. El informe final puso especial énfasis en reforzar las asesorías de las bancadas “pues estas, a diferencia de las otras opciones, permiten involucrar a personas que cuentan con la confianza de los congresistas en las actividades propias de la labor legislativa”. Así, concluye, aumenta la influencia del Parlamento en la definición de la política pública. El mismo Informe agrega, con todo, que es necesario que los asesores de la bancada se sometan a un riguroso estatuto que impida que su trabajo se destine a labores diversas de las propiamente legislativas (Consejo de Modernización de la Labor Legislativa 2015).

[25] Antes, también había escrito en igual sentido en Ruiz-Tagle (2009).

ii) Asesoría presupuestaria

En lo que respecta a la asesoría en materia presupuestaria, el Informe del Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción, conocida también como Comisión Engel, llamó a robustecer el rol presupuestario del Congreso, reforzando la Oficina Presupuestaria del Senado (2015, 53). El Informe propone que esta oficina realice seguimiento de cambios presupuestarios y proyecciones de ingresos, gastos y deuda; levante sus propias estimaciones financieras de los proyectos de ley y publique informes complementarios a los del Ministerio de Hacienda. Para ello sería necesario concederle facultades legales para requerir al Ejecutivo información pertinente a sus funciones.

Meses después de esta propuesta, el centro de estudios Espacio Público publicó dos investigaciones que abordaron el tema e hicieron propuestas concretas. Javier Bronfman, después de analizar experiencias comparadas, propone la creación de una institución independiente aunque vinculada al Congreso Nacional, dirigida por un directorio de cinco personas propuestas por el Presidente del Senado con aprobación de 2/3 de la Cámara de Diputados.

Las principales funciones de esta entidad serían entregar información económica y presupuestaria a los congresistas y efectuar evaluaciones *ex ante* de los proyectos de ley actuando como contraparte técnica de los informes financieros que genera DIPRES. Pero también tendría otras funciones que se aprecian en la orgánica de esta nueva institución que propone el autor: división de análisis de presupuesto y análisis fiscal; la división de análisis de proyectos de ley; la división de análisis macroeconómico y proyecciones; la división de evaluación de inversiones; y la división de servicios de información (Bronfman 2016).

También Agostini et al. han hecho una propuesta similar. Tras un completo diagnóstico que desnuda la debilidad técnica del Congreso, proponen la creación de una Dirección Parlamentaria de Análisis Técnico que sería una institución neutral encargada de prestar apoyo institucional en el proceso presupuestario, hacer análisis costo beneficio de proyectos de ley importantes y analizar los problemas de implementación legal y administrativa. La propuesta, como veremos más adelante,

cuantifica el costo de esta división que tendría un total de 30 personas (Agostini et al. 2016).

5.2. *Experiencia comparada*

Es común que los parlamentarios cuenten con el apoyo para sus labores legislativas de dos tipos de asesores: el primero es de confianza personal o del partido al que pertenecen. El segundo es típicamente un funcionario o servidor público que entrega una asesoría no partidista. Esta combinación responde a la necesidad de contar con personal que preste servicio a las labores propias de la Legislatura y, al mismo tiempo, a la necesidad que el congresista cuente con personal de apoyo para todas sus labores, también la legislativa.

La fórmula se encuentra en diversos países. En España, por ejemplo, el primer grupo se llama “personal eventual” y presta asistencia directa y de confianza a los miembros de las Mesas y a otros parlamentarios que aquellas determinen. Dura en su cargo mientras cuenta con la confianza de quien lo ha designado y, en cualquier caso, mientras este se mantenga en el cargo. No pueden desempeñar funciones que corresponden a los funcionarios de las Cortes Generales.^[26]

En Canadá y otros países del sistema Westminster los asesores de confianza son considerados servidores públicos en cuanto cotizan en el sistema de pensiones de estos y son empleados del Gobierno. Sin embargo, no están sujetos a las reglas de seguridad en el empleo y, a diferencia del resto de los funcionarios, no se les exige una aproximación no partidista sino que pueden ejecutar su trabajo en beneficio del parlamentario o su partido (Dickin 2016, 10).

En Latinoamérica el panorama es distinto pues, como afirman Llanos y Nolte (2006, 48), son pocos los parlamentos que cuentan con staff calificado y entidades de apoyo especializado.

En lo que respecta al estudio de los presupuestos, la experiencia comparada ha concedido creciente importancia al fortalecimiento de las capacidades de los congresos para generar información y contar con mecanismos que permitan contrastar aquella que genera el Poder Ejecutivo.

[26] Ver Estatuto de Personal de las Cortes Generales.

Entre los países de la OCDE, más de una decena contaba ya el 2007 con una oficina de asesoría presupuestaria para sus legislaturas. En Latinoamérica Santiso y Varea, al estudiar la capacidad de los congresos al enfrentarse al presupuesto, sostienen que “la incidencia de los Parlamentos en el presupuesto está inhibida no tanto por la falta de poderes presupuestarios de jure, sino por la falta de capacidades técnicas para ejercer efectivamente los poderes presupuestarios que ya poseen” (Santiso y Varea 2013, 9). Y ello es consecuencia no solo de la inexistencia de este tipo de instituciones, sino que también porque cuando existen, su capacidad efectiva es escasa. En efecto, mientras la mayoría de las oficinas de presupuestos gubernamentales tienen cuarenta o más empleados, en el caso de las oficinas técnicas presupuestarias del Congreso usualmente tienen menos de diez funcionarios (Hallerberg et al. 2009, 306).

En la realidad comparada pueden encontrarse diversas instituciones con características similares.^[27] Una relativamente reciente es la Oficina para la Responsabilidad Presupuestaria creada el año 2011 en Inglaterra para hacer análisis independientes y publicar reportes económicos y de finanzas públicas. Con todo, propio de un régimen parlamentario, su rol no es asesorar exclusivamente al Parlamento sino que servir de órgano independiente con apoyo bipartidista. En igual sentido, debe acotar su análisis a las políticas gubernamentales sin que le esté permitido considerar los efectos de otras alternativas (Prosser 2014, 122).

Pero, sin duda, el referente en este campo –por ser “la más antigua y más grande de estas oficinas especializadas” (Anderson 2009 B, 144)– lo constituye la Oficina de Presupuestos del Congreso de Estados Unidos que analizaremos en detalle a continuación.

i) El caso de Estados Unidos

Estados Unidos combina un sistema de asesoría no partidista con un equipo de asesoría de confianza.

[27] Johnson y Stapenhurst (2009) analizan los casos de Corea del Sur, Filipinas, Uganda, México, Nigeria y Kenia. También proyectan la formación de estas instituciones en otros países.

La asesoría partidista se concentra en las oficinas de los parlamentarios y también en los comités. Si bien estos últimos deben ser elegidos “sin consideración de su afiliación política” la práctica muestra que las designaciones de los asesores de los comités recaen principalmente en el líder de la mayoría y de la minoría que se distribuyen los cargos (Deering y Smith 1997, 163).

Por eso es que la asesoría partidista no se encuentra exclusivamente en las oficinas de los congresistas sino que se extiende también a las comisiones. Aun así, hay diferencias entre ambas. Las comisiones cuentan con personal más especializado y con más años de experiencia. O, como ha escrito un autor, “es más probable que los asesores de comités tengan experiencia técnica y que hayan llegado a esa cargo desde la comunidad de Washington, a diferencia de los ‘liberalmente educados generalistas’ miembros del staff del parlamentario que son reclutados localmente” (Schneier y Gross 1993, 46).

Los asesores de confianza pueden desarrollar prácticamente todas las tareas legislativas, con la excepción de votar. Pueden recopilar y sintetizar información consultando fuentes internas del Congreso o externas. Pueden también interrogar personas en las audiencias, buscar apoyo entre los grupos de interés y las agencias del Ejecutivo y negociar y llegar acuerdos legislativos (Yin 2013, 2304-2306). Hace ya dos décadas, Romzek y Utter los calificaron como una profesión en formación que genera compromiso, un conocimiento especializado, una fuerte ética y disciplina, un sistema de promoción basado en los logros. Los staffers muestran *expertise*, autonomía y un conjunto de normas no escritas esenciales para el éxito, tales como la deferencia hacia las autoridades electas, la credibilidad, el manejo de la información y capacidad de responder ante el congresista. En resumen, un conjunto de normas informales han ido dando forma al trabajo de los staffers (Romzek y Utter 1997, 1251-1279).

El año 2015 en la Cámara de Representantes había 6.000 staffers trabajando para los representantes y 1.164 en las comisiones. En el Senado, por su parte, había 3.900 y 951 respectivamente.^[28]

[28] Ver www.brookings.edu/VitalStats.

Esta asesoría de confianza se vincula con las instancias de asesoría neutral que recaen en instituciones como el *Congressional Research Service* (CRS) y el *Congressional Budget Office* (CBO).

El primero fue creado en 1914, bajo la dirección de la Biblioteca del Congreso, para prestar asesoría no partidista a los parlamentarios. Desde entonces realiza investigación independiente y asesora a todas las instancias del Congreso. El año 2015 por ejemplo, recibió cerca de 600.000 peticiones de congresistas y comités, elaboró más de 1.200 nuevos informes, reseñó 8.200 proyectos de ley y organizó seminarios y sesiones de capacitación a la que asistieron 7.400 participantes del Congreso (CRS 2015).^[29] El año 2015 trabajaban 609 personas. La experiencia de quien escribe estas líneas quien pudo interactuar con el CRS desde una oficina en el Capitolio, es que los informes que emanan del CRS son de calidad y abarcan las más variadas temáticas. Todos ellos se aproximan a los temas planteando las diversas posiciones de modo neutral y fundado.

ii) Congressional Budget Office

El *Congressional Budget Office* (CBO) fue creado en 1974 por medio de una ley que, además de marcar un hito en el proceso presupuestario y en las relaciones entre el Congreso y el Presidente en esta materia, puso fin a una larga disputa entre el Presidente Nixon y el Congreso en el manejo de los recursos públicos.^[30]

En los primeros años tras su creación, el objetivo de esta nueva institución no estaba del todo definido. La ley que la creó los expresaba de modo vago y los congresistas esperaban que ella tuviera un papel limitado exclusivamente a la estimación de costos de las iniciativas. Sin embargo, con el tiempo la CBO fue aumentando sus atribuciones e influencia en el debate presupuestario y, más tarde, en cualquier política pública. Anderson sostiene que el aumento de roles se debió “a los esfuerzos que hizo (la institu-

[29] Ver Annual Report: www.loc.gov/crsinfo/about/crs15_annrpt.pdf

[30] El hecho que gatilló el conflicto se produjo en la fase de ejecución presupuestaria cuando Nixon se negó a gastar ciertas sumas de dinero aprobadas por el Congreso. La ley, aprobada poco antes de la renuncia de Nixon, no solo regula las obligaciones de gasto sino que también modificó todo el proceso al interior del Congreso creando los comités de presupuestos y la CBO.

ción) desde su inicio para estructurarse en forma explícita como agencia no partidista, independiente y objetivamente analítica” (Anderson 2009 A, 9).

Su estructura está encabezada por el Director que es nombrado conjuntamente por el Presidente de la Cámara de Representantes y del Senado. Previo a hacerlo, deben oír a las dos comisiones de presupuesto de ambas ramas. Son designados por cuatro años y pueden ser reelegidos. El Director es quien está a cargo de la gestión del servicio y la contratación del personal. La CBO cuenta con 235 personas lo que, a juicio de muchos, hace difícil replicar el modelo en otros países por la envergadura institucional.

Hoy no se duda que la CBO ha mejorado el debate presupuestario al proveer a los congresistas y a los asesores de los diversos comités datos y análisis fundados sobre una reconocida base técnica (Wildavsky 2001, 159). Estos datos y proyecciones suelen ser contrastados con aquellos que elabora la Oficina de Presupuestos del Poder Ejecutivo (OMB). Mientras el presupuesto que presenta el Presidente de Estados Unidos al Congreso se apoya en los datos de la OMB, los congresistas analizan las proyecciones sobre la base de la información que le entrega la CBO. Cuando las estimaciones no confluyen, la ley mandata que sean las cifras emanadas del Poder Ejecutivo las que sirvan de base. Sin embargo, la realidad es otra y los congresistas confían más en las estimaciones de la CBO que son, generalmente, las que terminan siendo utilizadas (Fletcher y Hamilton 2005, 3-5).^[31]

Junto al CBO, el Congreso de Estados Unidos también cuenta con el apoyo del *Joint Committee on Taxation* (JCT). Esta es una comisión bicameral presidida alternadamente por un diputado o por un senador que cuenta con el apoyo de más de sesenta funcionarios entre economistas, abogados tributaristas y otros afines. Su objetivo principal es estimar los ingresos de todo proyecto de ley tributario que se discuta en alguna

[31] Ello salvo acuerdo en contrario entre el Ejecutivo y el Legislativo o cuando, como es el caso en ocasiones, la mayoría del Congreso considera que las cifras de la OMB le convienen políticamente. Un ejemplo reciente de la influencia de la CBO fue la estimación que hizo del proyecto que reemplazaba el Obamacare en el que estimó el número de personas que quedarían sin seguro y la reducción del déficit que implicaba aprobar la iniciativa. La polémica puede verse en <http://politi.co/2n4x2mm>

de las cámaras a fin de contar con diversas fuentes de información al momento de legislar (D'Amico y Lash 2015, 6).

Esta competencia institucional puede parecer ineficiente o duplicar fuerzas. Sin embargo, a juicio de Schick, está en el corazón de la separación de poderes que inspira la Constitución de Estados Unidos al permitir que cada poder disponga de los medios suficientes para cumplir su mandato constitucional (Schick 2007, 64).

6 /

Propuesta: un sistema de asesoría para fortalecer la deliberación en el Congreso Nacional

De lo dicho más arriba resulta natural concluir que se deben fortalecer las capacidades técnicas del Congreso y de los parlamentarios. Con todo, a diferencia de lo que se ha planteado en nuestro país, este fortalecimiento no puede consistir exclusivamente en crear instituciones técnicas neutrales sino que requiere también fortalecer una asesoría de confianza que permita que la información llegue al parlamentario y sea utilizada por este. La asesoría de confianza será tanto una correa transmisora de los conocimientos y la información como una contraparte calificada en las relaciones con el Ejecutivo y con las entidades técnicas del Congreso Nacional.

De esta forma, la combinación de ambas visiones permitirá que el personal de confianza tenga una cierta capacidad técnica que le permita dialogar con la comunidad científica en la que se insertan y, al mismo tiempo, la llegada y la influencia suficiente sobre el o los parlamentarios con los que comparte un cierto ideario político e ideológico. Y, a su vez, el personal técnico y neutral permitirá generar información de calidad y llevar a cabo las investigaciones que le encarguen la Comisión Mixta de Presupuesto u otro órgano similar. Posiblemente serán sus informes los llamados a escrutar las cifras del Ejecutivo y cuestionarlas si es del caso.

Las bases del sistema son las que siguen.

- a) *Organizar un sistema de asesoría de confianza dependiente de las bancadas.* Como se ha escrito más arriba, esta asesoría combina tanto la confianza (esencial para que el parlamentario preste atención a esas propuestas y empodere al asesor) como una

cierta capacidad técnica (que permite entrar en diálogo con la técnica y los asesores neutrales).

Para ello, siguiendo el modelo que planteamos con Salvador Valdés, cada bancada recibe una asignación proporcional al número de parlamentarios que la integran que debe ser distribuida en un jefe de asesores y en un conjunto de asesores que se distribuyen temáticamente entre las comisiones que integran los parlamentarios del comité.

El sistema de selección debe regularse para exigir transparencia y una cierta capacidad técnica. La transparencia no solo permite que se conozca a los postulantes con anterioridad sino que también que se reciba un mayor número de postulaciones. Por su parte, la capacidad técnica se alcanza si en el proceso de selección interviene un ente externo que fija requisitos mínimos y objetivos que deben cumplir los asesores legislativos. Este rol podría jugarlo una comisión designada por la Alta Dirección Pública o por la Secretaría de la respectiva cámara.

Tras el primer filtro, corresponde el turno de la bancada que debe designar una comisión de evaluación. Esa comisión debe intentar representar las diversas corrientes que existen al interior de los comités a fin de lograr un cuerpo de asesores representativo de las mismas.^[32]

El ejercicio de las funciones de asesor legislativo estará reglamentado por un código de conductas, a que se hace referencia más adelante, y exigirá una evaluación periódica a cargo de la misma comisión de evaluación sobre la base de diversos antecedentes.^[33]

[32] Una forma de hacerlo es por medio del sistema de elección de sus miembros. Como planteamos con Salvador Valdés la Comisión podría estar integrada “por aquellos legisladores que hubieren obtenido el mayor número de votos en una única votación al interior de su Comité, en la que cada miembro votaría hasta por dos candidatos sin acumular. Esta regla garantiza que al menos puedan tener representación al interior de esta comisión hasta dos corrientes internas (la primera y segunda mayoría)” (Valdés y Soto 2009, 72).

[33] Entre otros, podrían considerar los informes periódicos estandarizados que deben realizar los asesores; encuestas a los parlamentarios miembros del Comité, encuestas a otros funcionarios del Congreso que participan en el proceso de formación de la ley; informes del Jefe de Asesores y otros medios de evaluación que se determinen.

Todo esto para crear una verdadera cultura institucional que permita instalar que el asesor legislativo no es un operador distrital sino que un asesor técnico de confianza.

- b) *Cuantificación de un modelo de asesoría de confianza.* La propuesta que realizamos con Salvador Valdés proponía un sistema de 30 asesores para el Senado y 60 asesores para la Cámara de Diputados.^[34] La remuneración, según se planteaba, debía ser fijada por un órgano externo a fin de evitar transferirle esa decisión a los propios parlamentarios. En su momento propusimos la Alta Dirección Pública pero dado que en la actualidad existe tal órgano externo, el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias,^[35] hoy corresponde que sea ese el órgano que fije una escala remunerativa según criterios objetivos.

El costo fiscal asociado, que incluye remuneraciones, arriendo de oficinas, viáticos y remuneración de personal de apoyo asciende a \$ 4 millones por asesor. Esto equivale a un total de \$ 4.320 millones al año. Es probable que parte de este presupuesto tenga su origen en las actuales asignaciones destinadas a este ítem en el presupuesto del Congreso.

- c) *Creación de una Oficina de Presupuestos Legislativa.* Junto a lo anterior debe fortalecerse la capacidad del Congreso como institución en la discusión de la Ley de Presupuestos; tal vez la ley más relevante tanto por su alcance cuantitativo (el monto de los recursos involucrados) como por su alcance cualitativo (determina una serie de políticas públicas y tiene efectos que superan lo puramente fiscal).

[34] El aumento del número de parlamentarios podría implicar un aumento proporcional en el número de asesores.

[35] El Consejo está integrado por cinco personas designadas por ambas cámaras elegidas por los tres quintos de los Senadores y Diputados en ejercicio, a propuesta de una Comisión Bicameral especialmente constituida al efecto y compuesta por igual número de Senadores y Diputados. Los integrantes deben haber desempeñado previamente las funciones que señala la ley (ej. ex consejero del Banco Central, ex decano, ex parlamentario, etc.). Su función es determinar, con cargo al presupuesto del Congreso Nacional y conforme a los principios que rigen la actividad parlamentaria, el monto, el destino, la reajustabilidad y los criterios de uso de los fondos públicos destinados por cada Cámara a financiar el ejercicio de la función parlamentaria. Ver <http://www.consejoresolutivo.cl/>.

Para esto debe crearse una Oficina de Presupuestos del Congreso Nacional, paralela a la Biblioteca del Congreso Nacional, que dependa del órgano bicameral a que se hará referencia más adelante. Su objetivo es prestar asesoría neutral a los parlamentarios, asesores y personal del Congreso Nacional en los que, según denominó Anderson (2009 A), son las funciones nucleares de este tipo de instituciones:

- Proyecciones económicas. Si bien tiene que ser independiente, las proyecciones pueden confiar en las realizadas por otras instituciones; pero también puede cuestionar algunos supuestos y construir sobre otros.
- Estimación de las líneas de base.
- Análisis del proyecto de Ley de Presupuestos del Ejecutivo. Como sugiere Anderson, el análisis no es programático sino que una revisión técnica de la estimación presupuestaria.
- Análisis de costos fiscales de los proyectos de ley.

Como puede apreciarse, la institución que se propone crear es una contraparte especializada de la DIPRES. Por ello su foco es esencialmente presupuestario. En el ejercicio de sus funciones esta entidad debiera transparentar sus metodologías y supuestos, permitir el escrutinio de la comunidad especializada y usar nuevas tecnologías (ej. inteligencia de negocios o *data science*) que permitan complementar las competencias de los profesionales que intervienen en el proceso.

En esto esta propuesta se aleja de la de Espacio Público por cuanto el foco de la institución que estos últimos proponían también encarga a la nueva institución un análisis costo beneficio social de proyectos importantes pero que no impliquen gasto público (ej. Ley de Pesca) y un análisis de eventuales problemas de implementación legal y administrativa. Una institución en formación debiera, al menos al inicio, tener un foco de atención muy específico a fin de concentrar la capacidad institucional en productos de calidad en esos ámbitos reducidos. Más aún si su influencia está dada principalmente por su prestigio y si la contraparte es una institución de fuerte peso institucional y técnico como la DIPRES. Además, alguna de las tareas men-

cionadas puede ser asumida por la asesoría neutral dependiente de la BCN a la que se hará referencia a continuación.

- d) *Aspectos orgánicos y costos de una Oficina de Presupuestos Legislativa.* La Oficina de Presupuestos Legislativa debe estar a cargo de una persona de reconocida experiencia en la materia, cuya trayectoria se vincule con la economía o la política fiscal.

Su director debe ser seleccionado por una comisión *ad hoc* designada por el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias y luego ratificado por las Comisiones de Régimen Interno de ambas cámaras por un quórum de 3/5. De esta forma se garantiza una instancia neutral e independiente que abra el concurso y evalúe a los postulantes; y una instancia política que ratifique la designación por medio de una votación que requiera de un acuerdo transversal.

Respecto al número de funcionarios que trabajarán en esta repartición, Anderson ha estimado el número de personas destinadas a las que él denomina funciones nucleares de la CBO y aquellos que se destinan a otras funciones anexas. A las primeras, entre las que incluye los análisis macroeconómicos y tributarios y la proyección de gastos, se destinan 45 personas que se distribuyen del siguiente modo: cinco para cargos directivos; cinco para análisis macroeconómicos; cinco para análisis tributarios; 20 para la proyección presupuestaria de ingresos y gastos; y 10 para apoyo técnico y administrativo.

A su vez, la propuesta de Espacio Público propone una institución con 30 personas que se distribuyen en un gerente; cinco analistas de alta calificación; 10 asesores senior; 10 asesores junior; dos abogados senior; dos personal de apoyo. El costo total alcanzaría entre \$1.530MM a \$2.090MM según el nivel de remuneraciones que se elija.

- e) *Códigos de conducta.* La propuesta, tanto para todo tipo de asesoría como para la Oficina de Presupuestos del Congreso Nacional, debe ir acompañada con la dictación de códigos de conductas.

Ante todo, debe existir un código de conductas para los asesores legislativos de confianza a fin de ir creando una cultura

institucional que los caracterice al estilo de lo que planteaba, para Estados Unidos, Romzek y Utter. Este código de conductas debe, por ejemplo, prohibir el trabajo en terreno y la atención de asuntos que no digan relación directa con las materias legislativas. También debe regular el contacto de los asesores con los grupos de interés y generar normas que permitan resolver los eventuales conflictos de interés.

También debe existir un código de conductas para los asesores neutrales. Este debe generar mecanismos para garantizar la imparcialidad y promover la calidad de los servicios. El código de conductas del Servicio Civil de Nueva Zelanda es un modelo a evaluar.^[36] Plantea cuatro pilares de la acción de los servidores públicos (*fair*, imparcial, responsable y confiable) y propone diversos criterios. Uno de ellos es especialmente aplicable a funcionarios que se desenvuelven en instituciones como las que analiza esta investigación: “*We must be careful when Members of Parliament make direct approaches to our organisation. An inquiry made in a private capacity should be managed in a strictly impartial way. Where there is doubt about the nature of an approach, we should refer the matter to our chief executive who, if the approach is inappropriate, will refer it to the Minister*”.

Normas como esta y tantas otras que pueden idearse adquieren la forma de *softlaw* cuyo incumplimiento no siempre está asociado a sanciones. Más bien son conductas que se califican como adecuadas y deseables en un contexto determinado y que se hacen valer principalmente por la comunidad de pares. Son, en definitiva, mecanismos que contribuyen a crear culturas institucionales que son relevantes con mayor razón en instituciones en formación como las que se proponen.

- f) *Reestructuración de la asesoría neutral que presta la BCN.* Como se vio la BCN cuenta con un buen número de personas que prestan asesoría legislativa a las comisiones y a los parlamentarios.

[36] Ver <http://bit.ly/2nGvmOG>

No es sencillo con los datos disponibles cuantificar si la inversión que realiza la BCN en asesoría rinde frutos de modo eficiente y tiene evaluaciones positivas. Podría ocurrir que esta fuera una instancia capturada por los parlamentarios en la que ubican a sus asesores de confianza a fin de garantizarles un empleo estable. Tampoco es posible concluir en este estudio que el número de personas que trabajan en esta unidad sea el adecuado. Eventualmente, tras un análisis de aquello, podría reducirse el número de asesores para destinarlos a la nueva Oficina de Presupuestos del Congreso.

En cualquier caso, lo cierto es que es imprescindible profundizar en la neutralidad de esta asesoría a través de códigos de conducta claros y, especialmente, terminando con la obligación de hacer informes y trabajos que, como se dijo más arriba, amenazan la imparcialidad.

Igualmente es necesario dar un paso más en la estructuración de la asesoría neutral generando mecanismos de evaluación permanente, tanto internos como externos. Entre los primeros, podrían incluirse evaluaciones de los propios parlamentarios, del personal de comisiones o de asesores legislativos. Entre los mecanismos de evaluación externo, una opción es encargar una evaluación del contenido de los informes a fin de juzgar su calidad y neutralidad. Como ese, otros mecanismos de gestión interna permitirán consolidar un sistema de asesoría que ya cumple una década.

Asimismo debe evaluarse transformar la asesoría legislativa en una instancia con cierto grado de autonomía. Si bien ello no significa extraerla de la BCN, sí es necesario generar los mecanismos que permitan que su Director sea escogido en un proceso competitivo y abierto. Lo mismo debe ocurrir para quienes se desempeñan en esta orgánica. En otras palabras, que la institución rinda cuenta y tenga criterios de selección, evaluación y escrutinio competitivos e independientes de aquellos que se utilizan para la BCN. Ello permitirá profesionalizar aún más la asesoría legislativa y fortalecer la cultura institucional de un servicio de calidad.

- g) *Gobierno corporativo de la BCN.* Por último, es necesario modificar el gobierno corporativo de la BCN. En la actualidad esas responsabilidades recaen en la Comisión de Biblioteca que está integrada por los presidentes de ambas cámaras y actúa como Secretario Ejecutivo el Director de la BCN.

La rotación anual de las presidencias en ambas cámaras y las otras prioridades que consumen el tiempo de quienes ejercen tales cargos, lleva a que tal gobierno corporativo no ejerza labores de gestión sino que únicamente aquellas que interesan a los respectivos presidentes.^[37] En ese escenario, el Director de la BCN tiene escasas instancias para rendir cuenta, ser evaluado y planificar el largo plazo con los otros integrantes de la instancia directiva.

Por eso se requiere una modificación al gobierno corporativo. Posiblemente la mejor fórmula es que cada cámara designe a personas externas que, como verdaderos directores, puedan ejercer sus labores con mayor dedicación y mirada de largo plazo. Para eso se requiere que cada cámara designe a dos personas, una representante de la mayoría y otra de la minoría que conformen un directorio de cuatro que debe renovarse periódicamente. En caso de empates, dirimen los presidentes de ambas cámaras que deben entonces, forzar el acuerdo. Esta comisión también debiera operar como directorio de la nueva Oficina de Presupuestos del Congreso Nacional.

7 /

Economía política de una propuesta como la que se plantea

Además de objeciones vinculadas al costo de una propuesta como esta, diversos actores pueden plantear otros reparos.

[37] El caso más complejo fue cuando una ex Directora de la BCN se enfrentó con el Presidente del Senado, Camilo Escalona porque este último utilizó informes elaborados por la BCN para un libro publicado por el senador. Ver <http://bit.ly/2BeyhpF>

- *La DIPRES.* Tal vez, en abstracto, es un opositor a la creación de una reforma como la que se plantea; en especial, de la creación de una Oficina Presupuestaria Legislativa. Ello pues una oficina como esta rompe, o al menos erosiona, el monopolio que tiene DIPRES sobre las cifras presupuestarias. En la actualidad no solo hay opacidad en la elaboración de los informes financieros, en la metodología y en los supuestos sobre los que se construye la Ley de Presupuestos. También ocurre que estos son, en la práctica, incontrastables pues no hay capacidad técnica para cuestionarlos. Una Oficina Presupuestaria del Congreso Nacional de calidad podría cuestionar esas cifras que hoy solo se discuten superficialmente. La propuesta no pretende, como queda de manifiesto, modificar la iniciativa exclusiva de gasto u otras reglas constitucionales similares; simplemente busca contrapesar el poder de la DIPRES por la vía de la información. El caso de Estados Unidos, como se vio más arriba, lo muestra con claridad. Aunque la ley exige que sean los supuestos del Ejecutivo los que primen, los congresistas confían más en los de la CBO por lo que, en la práctica, estos últimos se imponen.

Pero hay argumentos para matizar esa eventual oposición. Jorge Rodríguez, Subdirector de Racionalización y Función Pública de la DIPRES, expuso al respecto en un seminario organizado por el Senado. Ahí sostuvo que “hay cierto consenso respecto a la necesidad de avanzar en una oficina de presupuesto del Congreso”. Y luego agregó que para la DIPRES tal oficina no sería una amenaza sino “una contraparte activa”, “un buen complemento para ayudar a la DIPRES a cumplir su misión”.^[38] Y es que una Oficina Presupuestaria en el Congreso es también una forma de poner límites a las “malas ideas” que pueden emanar de los congresistas o del propio Ejecutivo. Así ambas instituciones se escurdirían mutuamente ante la irresponsabilidad de algún legislador.

[38] Seminario “Fortalecimiento de las capacidades de análisis presupuestal en los Parlamentos: la experiencia de la Oficina de Presupuesto del Congreso de Estados Unidos”. 6 de marzo de 2017. En: <http://bit.ly/2BI03fk>

Ello no solo es positivo para la DIPRES sino que para el sistema en general.

- *El Gobierno.* El Gobierno podría ser un opositor a una iniciativa que fortalezca la capacidad de análisis de los parlamentarios. Pero una afirmación como esa requiere más análisis. Es efectivo que, en una primera lectura, al Gobierno le podría convenir que los parlamentarios no puedan profundizar en el detalle del proyecto de ley para evitar abrir discusiones. También podría argumentarse que el Gobierno no tiene interés alguno en que la información que entrega en las comisiones sea contrastada. De esa forma, puede ser más superficial o incluso esconder la información. Pero esa mirada admite matices. Al Gobierno también le conviene para hacer avanzar su agenda legislativa que las horas semanales que se dedican a las comisiones no sean invertidas en cuestiones de minucia. Más bien, el Gobierno debiera preferir que las sesiones de comisión con los parlamentarios se utilicen para definir los puntos sustanciales de un proyecto; aquellos más relevantes para la opinión pública o donde hay desacuerdos que requieren de una negociación y diálogo extenso. Pero hoy, los parlamentarios en las comisiones dedican la misma instancia a ambos aspectos. Lo razonable entonces es que los primeros, la minucia, sea definida por los asesores de confianza conforme a las directrices de los parlamentarios; y los segundos, los aspectos sustanciales, sean definidos por los parlamentarios directamente. Un sistema de asesoría profesional facilita este modelo que conviene al Gobierno.
- *El Consejo Fiscal.* Podría pensarse que la creación de una instancia con capacidad de análisis presupuestario al interior del Legislativo amenaza la acción del Consejo Fiscal. Como se sabe, el Consejo Fiscal es una instancia que colabora en la discusión, análisis y emisión de recomendaciones en materias relacionadas con la determinación del balance estructural.^[39] Es, en los hechos, una instancia asesora principalmente del Ministerio de Hacienda.

[39] Decreto Supremo N° 545/2013. Ministerio de Hacienda. Crea Consejo Fiscal Asesor.

Pero como se vio más arriba, la Oficina Presupuestaria del Legislativo no es un Consejo Fiscal y tampoco asume sus funciones. Por el contrario, ambas instituciones se fortalecen mutuamente al generar más información relevante para el ejercicio de sus funciones. Y también se controlan mutuamente porque ambas instituciones podrán cuestionar los planteamientos de la otra.

- *Los asesores externos.* Como se señaló, la asesoría externa recibe una importante cantidad de recursos que se distribuye entre personas naturales y personas jurídicas que son, por su naturaleza, relativamente cercanas a los parlamentarios. Si bien la propuesta no se refiere a la asesoría externa, lo probable es que si se consolida un sistema de asesoría de confianza interno, la asesoría externa general pierda fuerza y se redirija a ciertas áreas muy especializadas. Esta eventualidad puede generar una oposición de quienes hoy participan de esos recursos.
- *El Congreso Nacional.* Los parlamentarios pueden ser tanto aliados como opositores a una reforma como la que se plantea. Como se mostró de la investigación de Obando (2011), ya desde el inicio del funcionamiento del Congreso en el siglo XIX los legisladores percibieron la importancia del personal de apoyo para institucionalizar y fortalecer la centralidad de la arena legislativa. Es lo mismo que puede ocurrir ahora si es que se fortalece la capacidad técnica que permita que los parlamentarios se involucren ya no solo formalmente sino que también sustantivamente en la definición de política pública. Pero también pueden ser opositores dado que esta propuesta restringe en algún grado la libertad de uso de los recursos que actualmente manejan los legisladores.

Respecto a los funcionarios del Congreso, tanto al personal de secretarías como al que se desempeña en la asesoría neutral en la BCN, esta propuesta no debiera presentar amenazas. Es cierto que al fortalecer la asesoría legislativa de confianza o crear una nueva institución como la Oficina de Presupuestos Legislativa, se multiplican las fuentes de información e influencia. Dicho de otra forma, se distribuye el acceso al parlamentario en más

entidades. Pero ello no cambia de modo radical la situación actual en esta variable sino que simplemente tiende a fortalecer los canales de comunicación y flujo de información. Así lo que antes hacía un asesor parlamentario, con la propuesta lo harán más. Y lo que antes no se hacía, con la propuesta lo empezará a hacer una nueva institución como es la Oficina de Presupuestos Legislativa.

- *La opinión pública.* Con los niveles actuales de confianza en el Congreso y en los partidos políticos, no es fácil explicarle a la opinión pública que es necesario aumentar el gasto en labores vinculadas a ambos. Sin embargo, en este escenario de críticas, alguna simpatía podría despertar el fortalecimiento de instancias técnicas que busquen contrapesar el poder. Por eso es que la creación de una Oficina de Presupuestos Legislativa no debiera levantar polémica. Distinto es el caso de la asesoría de confianza donde la opinión pública puede percibir un aprovechamiento político a fin de ubicar a operadores partidistas. Es posible que contribuya a reducir este riesgo la transparencia y el establecimiento de mecanismos que aumenten la competencia de los concursos.

Referencias /

Agostini, C., E. Engel, A. Repetto, F. Sara & R. Wagner (2016). “Emparejando la cancha. Nueva institucionalidad para la acción legislativa”. *Informe de Políticas Públicas* N° 9. Espacio Público.

Ampuero, H. (2013). “Algunos antecedentes sobre la función legislativa de la Cámara de Diputados de Chile (1990-2010)”. *Revista Enfoques* 11 (19).

Anderson, B. (2009 A). “The Changing Role of Parliament in the Budget Process”. *OECD Journal on Budgeting* 9(1).

___ (2009 B). “El valor de una unidad no partidaria, independiente y objetivamente analítica en el papel legislativo de la preparación del presupuesto”. En: Stapenhurst, R., R. Pelizzo, D. Olson & L. von Trapp. *Fiscalización Legislativa y Presupuestos. Una Perspectiva Mundial*. Washington DC, Estudios del Instituto del Banco Mundial sobre desarrollo.

Aninat, C. & P. Navia (2005). “Reformas Políticas: los Avances y lo que Falta”. Expansiva, *Foco* N° 41.

Biblioteca del Congreso Nacional (2015 A). Memoria Anual 2015.

___ (2015 B). Asesoría Parlamentaria.

Bravo Lira, B. (2011). “El parlamento de más larga vida en el mundo hispanico, 1831-1924”. *Hemiciclo, Revista de Estudios Parlamentarios* 2(4).

Bronfman, J. (2016). “Organismos Independientes para el análisis presupuestario y económico: una propuesta para Chile”. *Documento de Referencia* N° 31. Espacio Público.

Campos-Parra, H. & P. Navia (2017). “Disciplina legislativa en la Cámara de Diputados de Chile, 2010-2014”. Volumen XXIV N° 1.

Consejo de Modernización de la Labor Legislativa (2015). Informe Final.

D’amico, Z. & J. Lash (2015). “Dynamic Scoring: Challenges and Advantages of Macroeconomic Revenue Estimation and Scoring”. Briefing Paper. Federal Budget Policy Seminar. Harvard Law School.

Davidson, R. & W. Oleszek (2004). *Congress and its Members*. 9 Edición. Washington D.C., CQ Press.

Deering, C. & S. Smith (1997). *Committees in Congress*. CQ Press. Washington.

Dickin, D. (2016). “Organizing the Halls of Power: Federal Parliamentary Staffers and Members of Parliament’s Offices”. *Canadian Parliamentary Review*.

El Mercurio (2016). “La ajetreada jornada de Harboe: Integró tres comisiones, votó más de 110 indicaciones y almorzó en 12 minutos”. 27 de enero de 2016. C. 2.

Fenno, R. (1975). “If, as Ralph Nader Says, Congress is ‘The Broken Branch’, How come we love our congressmen so much? En Ornstein, N. (ed.). *Congress in Change. Evolution and Reform*. Praeger Publishers. New York.

Fletcher, A. & T. Hamilton (2005). “Scoring and Revenue Estimation”. *Briefing Paper* N° 5. Federal Budget Policy Seminar. Harvard Law School.

García, J. F. (2014). “Ni Césares, ni Caudillos, ni Redentores: El fin del Hiperpresidencialismo Chileno”. En García, J. F. (coordinador): *¿Nueva Constitución o Reforma? Nuestra Propuesta Evolución Constitucional*. Legal Publishing.

Hallerberg, M., C. Scartascini, & E. Stein (2009). *Who decides the Budget? A political economy analysis of the Budget process in Latin America*. IADB y Davir Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.

Informe del Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción. 2015.

- Johnson, J. & R. Staphenurst (2009). "Oficinas Legislativas de Presupuesto: la Experiencia Internacional". En Staphenurst, R., R. Pelizzo, D. Olson & L. von Trapp. *Fiscalización Legislativa y Presupuestos. Una Perspectiva Mundial*. Washington DC, Estudios del Instituto del Banco Mundial sobre Desarrollo.
- Lienert, I. (2010). "Role of the Legislatures in Budget Processes". En: Allen, R., R. Hemming, & B. Potter. (Eds.). *The International Handbook of Public Financial Management*. London, Palgrave – McMillan.
- Llanos, M. y D. Nolte (2006). "Los Congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas". *Revista Política*. Universidad de Chile.
- Martin, S. (2014). "Committees". En: Martin, S., T. Saalfeld, & K. Strom. *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford University Press.
- Montalva, C. (2017). "Control Presupuestario en el Derecho Público Chileno". Tesis para optar al grado de Magister en Derecho. Mención en Derecho Público. Universidad de Chile.
- Obama, B. (2006). *The Audacity of Hope. Thought on reclaiming the American dream*. New York. Crown Publishers.
- Obando, I. (2011). "El desarrollo del personal parlamentario chileno, 1834-1924". UNIVERSUM Universidad de Talca. 26 (2).
- ___ (2016). "Análisis sobre la continuidad y cambio institucional del personal parlamentario bajo la Constitución Política de 1925". *Revista Ius Et Praxis* 22(2).
- Pizarro, C. (1978). "Políticas Públicas y Grupos de Presión en Chile, 1965-1970. Un Análisis Exploratorio". *Colección de Estudios CIEPLAN*, N° 26. Santiago, CIEPLAN.
- PNUD (2017). *La Participación de la Sociedad Civil en el Proceso Legislativo chileno*. Santiago, Chile.
- Poguntke, T. & P. Webb (eds.). (2005). *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford, Oxford University Press.
- Prosser, T. (2014). *The Economic Constitution*. United Kingdom. Oxford University Press.
- Romzek, B. & J. Utter (1997). "Legislative Congressional Staff: Political Professionals or Clerks?". *American Journal of Political Science* 41 (4).
- Ruiz-Tagle, P. (2009). "Viabilidad Política Para Instaurar el Sistema de Gobierno Parlamentario o Semipresidencial en Chile. Informe Final".
- ___ (2016). *Cinco Repúblicas y una Tradición. Constitucionalismo chileno comparado*. LOM Ediciones.

Santiso, C. & M. Varea (2013). “Fortaleciendo las capacidades presupuestarias de los Parlamentos en América Latina y el Caribe”. Resumen de Políticas, Banco Interamericano de Desarrollo.

Schick, A. (2002). Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy? *OECD Journal on Budgeting* 1(3).

___ (2007). *The Federal Budget. Politics, Policy, Process*. Tercera edición. Washington DC. Brookings Institution Press.

Schneider, E. & Gross, B. (1993). *Legislative Strategy*. St. Martin Press. New York.

Siavelis, P. (2006). “Accommodating Informal Institutions and Chilean Democracy”. En Helmke, G. & S. Levitsky (eds.). *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America*. Baltimore. EE.UU. The John Hopkins University Press.

Soto, S. (2015). *Congreso Nacional y Proceso Legislativo. Teoría y Práctica*. Thomson Reuters.

___ (2016). “Pesos y contrapesos en la distribución de competencias presupuestarias entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional”. Tesis para optar al grado de Doctor en Derecho. Universidad de Chile.

Valdés, S. & S. Soto (2009). “¿Cómo fortalecer la labor legislativa del Congreso? Propuesta para un nuevo sistema de asesoría parlamentaria”. *Estudios Públicos* 114.

Valenzuela, A. & A. Wilde (1979). “Presidential Politics and the Decline of the Chilean Congress”. En: Smith, J & L. Musolf. *Legislatures in Development: Dynamics of Change in New and Old States*. Durham, North Carolina, Duke University Press.

Viera-Gallo, J. A. (2014). “Fortalecer el Parlamento”. *Revista de Derecho Público*. Número Especial. Págs. 89-94.

Vile, M. J. C. (1998). *Constitutionalism and the Separation of Powers*. Indianapolis, Liberty Fund.

Wildavsky, A. (2001). *Budgeting and Governing*. New Brunswick. Transaction Publishers.

Yin, G. (2013). “Legislative Gridlock and Nonpartisan Staff”. *Notre Dame Law Review* 88.