

Camino al Bicentenario

# Doce propuestas para Chile

Concurso Políticas Públicas / 2006



## Índice

---

<b>I. Delincuencia en Chile: determinantes y rol de las políticas públicas</b>	
Harald Beyer - Rodrigo Vergara	17
<b>II. Lineamientos generales para la terminación y ampliación de las viviendas sociales dinámicas sin deuda</b>	
Carlos Aguirre - Renato D'Alençon - Catalina Justiniano Francesca Faverio	49
<b>III. Rehabilitación de bloques de vivienda básica: Construcción de casa, comunidad y barrio</b>	
Margarita Greene Z. - Pablo C. Fuentes	81
<b>IV. Una política integral para la transparencia de la política y administración del estado</b>	
Alfredo Rehren	109
<b>V. Agenda legislativa chilena - Relaciones Exteriores y Defensa: Diagnóstico y propuestas</b>	
Patricio Valdivieso	135
<b>VI. Contribuyendo a la reducción de la brecha entre las políticas de salud nacionales y su ejecución en el nivel primario de salud como consecuencia de la gestión local</b>	
Dr. Fernando Poblete A. - Dr. Sergio Araya M. Dr. Tomás Pantoja C. - Fernando Torres M.	171
<b>VII. Propuesta de sistema público-privado para la intermediación laboral</b>	
Marcos Singer - Cristina Gómez	201
<b>VIII. Restricciones, gestión y brecha educativa en escuelas municipales</b>	
Ricardo D. Paredes - Octavio Lizama	229
<b>IX. Potenciación de la política pública de convivencia social escolar</b>	
M. Isidora Mena - Neva Milicic - Claudia Romagnoli Ana María Valdés	257

<b>X. Lectura compartida: una estrategia educativa para la infancia temprana</b> Malva Villalón - Paula Bedregal Katherine Strasser - María Eugenia Ziliani	291
<b>XI. Diseño de una política de medios de comunicación centrada en la protección y promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes</b> Rayén Condeza - Gloria Baeza	321
<b>XII. Reducción de la mortalidad por accidentes del tránsito en Chile: 10 medidas prioritarias</b> Pedro Gazmuri - Juan Carlos Muñoz - Luís Ignacio Rizzi Francisco Fresard - Sebastián Cumsille	357

# Agenda legislativa chilena - Relaciones Exteriores y Defensa: Diagnóstico y propuestas

INVESTIGADOR

**PATRICIO VALDIVIESO**Académico Instituto de Ciencia Política UC<sup>1</sup>

## 1. Presentación, Justificación y Diagnóstico

Hasta ahora, las políticas de relaciones exteriores y de la defensa en Chile han sido actividades controladas casi exclusivamente por el Poder Ejecutivo y por algunas organizaciones, tales como son las instituciones de la Defensa Nacional. Han sido muy pocos los esfuerzos realizados desde el Estado por abrir estos temas a la sociedad en su conjunto, por promover la participación ciudadana en torno a los mismos. Por regla, el tratamiento de los asuntos externos es extremadamente hermético, la participación social es restringida y se limita a ciertos actores estatales y extra-estatales designados por la autoridad.

En el siglo XXI, en el contexto de un mundo complejo, dinámico y con nuevos desafíos, posibilidades y amenazas en el ámbito internacional, los estados debiesen contar con parlamentos proactivos y una sociedad civil informada y que participe regularmente en los procesos de toma de decisión y de control de las políticas exteriores y de la defensa nacional (de la seguridad internacional, en un sentido amplio). El Congreso Nacional, en cuanto expresión de la soberanía nacional, debiese representar los intereses de los chilenos en la agenda de la política exterior y de la defensa nacional. En este sentido, todos los parlamentarios debiesen de participar de una concepción

---

<sup>1</sup> Cabe agradecer a todas las personas e instituciones que han colaborado durante la ejecución de este proyecto; entre ellos, cabe destacar a la Dirección de Asuntos Públicos de la UC, especialmente a Ignacio Irrarrázaval y a Elena Puga por su apoyo constante para tener acceso a flujos de información; al Senador Jaime Gazmuri y a Patricio Rebolledo de la SEGPRES, por sus comentarios referidos a una versión preliminar de este estudio presentado en la UC (07.08.2006); a todos los secretarios de las comisiones de estudio del Senado, particularmente al ex Secretario Jefe de Comisiones, Cesar Berguño, por su gran disposición y apoyo; a Luis Winter, Pilar Armanet y Cristian Barros, del Ministerio de Relaciones Exteriores, por su buena disposición a cooperar; a Lenia Planas de la SUBDERE por las mismas razones.

común de políticas de seguridad y, en el contexto de una división racional del trabajo, en las actividades de control transparente de las mismas. Hay por lo menos tres razones de peso que pueden ser esgrimidas a favor de la intervención activa del Congreso Nacional: primero, las políticas exteriores y de la defensa nacional tienen efectos en la vida y en el bienestar de los chilenos, y por lo tanto ellas no debiesen quedar entregadas exclusivamente a los criterios de quienes trabajan en el Poder Ejecutivo y en sus instituciones relacionadas (Fuerzas Armadas y de Orden, divisiones de algunos ministerios, etc.); segundo, las políticas y las medidas de los gobiernos chilenos deben ser coherentes con los principios esenciales del estado de derecho, y por lo tanto los parlamentarios deben estar muy atentos y garantizar a sus representados que las decisiones, las prácticas y sus resultados sean compatibles con la Constitución, el orden legal relacionado y con el derecho internacional; tercero, las actividades exteriores y de la defensa nacional tienen costos, consecuencias financieras, y todos los contribuyentes participan de los mismos.

El principal propósito de este estudio consiste en observar cómo funciona la Agenda Legislativa chilena e identificar principios y mecanismos que puedan contribuir a fortalecer la intervención del Congreso Nacional y de la sociedad civil en la política exterior y en el sector de la defensa nacional. Este artículo sintetiza parte de los resultados generados durante la implementación del proyecto “*Agenda Legislativa Chilena - Relaciones Exteriores y Defensa (piloto)*”<sup>2</sup>. El estudio presenta una visión sintetizada sobre los actores y sobre el sistema de trabajo en torno a la Agenda Legislativa chilena y propone un conjunto de iniciativas orientadas a fortalecer las funciones del legislativo y la intervención ciudadana.

El método de trabajo consistió en consultar cuantiosa literatura y revisar documentación sobre la Agenda Legislativa y los actores involucrados (enero-julio 2006), realizar entrevistas a personas competentes en el tema, dentro y fuera del Congreso Nacional, con los conocimientos adquiridos crear un cuestionario detallado respecto al trabajo legislativo (actores participantes e interacciones, sistemas y fuentes de información, tiempos de trabajo, formatos de comunicación) para ser enviado a senadores, secretarios de comisiones y funcionarios de los ministerios (enero 2006), organizar talleres de trabajo y participar en encuentros científicos nacionales e

<sup>2</sup> El proyecto fue una de las 12 propuestas seleccionadas por un concurso abierto de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile y se ejecutó entre diciembre del 2005 y junio del 2006. Antecedentes al mismo publicaciones que abordan fundamentos normativos y empíricos de la modernización del Estado chileno y de las políticas de seguridad (Valdivieso 1998, 2000, 2003, 2004, 2005).

internacionales para difundir resultados obtenidos<sup>3</sup>, generar un curso para formar estudiantes en el tema y validar los instrumentos y herramientas generados por el proyecto (marzo-julio 2006), viaje de estudio a Alemania (mayo 2006), sintetizar resultados.

### 1.1 La literatura

En el mundo anglosajón y europeo hay una cuantiosa literatura sobre el papel de los parlamentos y los procesos de profesionalización de la actividad parlamentaria, donde se incluyen descripciones, explicaciones causales y cuantiosa evidencia empírica<sup>4</sup>.

Transcurridas las transiciones hacia regímenes políticos democráticos en gran parte del mundo, coincidiendo ello con el fin de la Guerra Fría (1947-1989) y el predominio del modelo anglosajón de la democracia liberal y del mercado regulador, en la década de 1990 emergió una cuantiosa literatura destinada a evaluar las bondades y los desafíos de las instituciones en los regímenes democráticos<sup>5</sup>, y desde entonces han aparecido estudios sobre los parlamentos, sus funciones y sus relaciones con el Poder Ejecutivo<sup>6</sup>. En los enfoques normativos, el Poder Legislativo tiene la función de expresar la soberanía popular, representar intereses legítimos en la sociedad, trabajar en las leyes, ejercer funciones de control y de fiscalización, entre otras. Por otra parte, los sistemas bicamerales, cuyas cámaras difieren en cuanto a la cantidad de integrantes, las edades promedio y la duración en los cargos, entre otros, favorecerían la estabilidad del régimen político, pues las diferencias se traducirían en complejos procesos de toma de decisión, donde la búsqueda de consensos amplios resulta ser un imperativo para sacar adelante las iniciativas.

Algunos trabajos de orientación empírica presentan hallazgos de interés sobre los actores que intervienen en la Agenda Legislativa, sus capacidades, sus recursos y sus interacciones, y en el caso de Chile se ha observado un

3 Presentación del proyecto ante Secretarios de las Comisiones del Senado y envío de cuestionarios (29.01.2006); presentación y observación crítica independiente de resultados provisorios en Dirección Asuntos Públicos, Centro Extensión UC, con participación de funcionarios del SENADO, de la Biblioteca del Congreso y del Ministerio de Relaciones Exteriores, especialistas y académicos (22.04.2006); presentación académica y discusión en encuentro de especialistas en sistemas parlamentarios y bicameralismo, en el European Consortium for Political Research ECPR en Nicosia, Chipre (28.04.2006); presentación en la SUBDERE con funcionarios de esa repartición, del MREE e invitados internacionales de México (15.05.2006).

4 Uno de los trabajos más recientes y completos es Bouchert (2005).

5 En Chile las publicaciones son cuantiosas, podrían llenar bibliotecas enteras, y proceden del mundo político y de los intelectuales (literatura citada en Valdivieso 2001). Hay consenso respecto a numerosos avances en las últimas décadas. No obstante, hay conciencia en relación con numerosos temas pendientes que deben ser abordados.

6 Véase Nolte 2004.

marcado desequilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo<sup>7</sup>. En relación con el trabajo parlamentario, todos los estudios tienden a atribuir importancia a los sistemas de apoyo<sup>8</sup>. En el caso de Chile, los miembros del Senado han reconocido la importancia del apoyo de los asesores personales por llevar la agenda de trabajo, elaborar iniciativas legislativas, mediar con grupos de interés, facilitar información y documentación, asistir en tareas de técnica legislativa, Asimismo, las comisiones de estudio, la Biblioteca del Congreso y los servicios informativos son percibidos como actores relevantes<sup>9</sup>.

En los últimos años han aparecido publicaciones que arrojan información especializada sobre las funciones de control y de fiscalización del Parlamento, sobre los actos de gobierno. Hay un conjunto de iniciativas e innovaciones, surgidas de experiencias prácticas en diversos parlamentos del mundo, que apuntan al incremento de la transparencia en las políticas públicas, y de forma muy específica en las políticas de seguridad, incluidas las relaciones exteriores y el sector defensa. En Europa, por ejemplo, existen líneas de investigación y de asesoría de la función parlamentaria en diversos centros de estudio<sup>10</sup>.

Otras líneas de investigación relacionadas directamente con la función parlamentaria han centrado su atención en las técnicas legislativas, en los sistemas de evaluación de las leyes y en modelos que tratan de precisar factores que influyen en la velocidad de la tramitación de los proyectos<sup>11</sup>.

7 En América Latina y en Chile, en particular, destacan algunos estudios aparecidos entre fines de la década de 1990 y el 2004 (por ejemplo Lijphart 1999; Siavelis 2000, 2002; Nolte 2002, 2004; Morgenstern 2003; y otros con posterioridad). Lijphart desarrolló un modelo de indicadores para observar el grado de fortaleza de los sistemas parlamentarios bicamerales (indicadores: simetría/asimetría del poder en las dos cámaras; congruencia/incongruencia de la composición política de las dos cámaras; hipótesis: a mayor simetría de las atribuciones de ambas cámaras y a mayor grado de diferenciación de ambas en su composición -por los mecanismos electorales, sistema de representación de intereses territoriales, otros factores sociales y económicos-, mayor será la fuerza del bicameralismo).

8 En el caso de Chile, los asesores personales serían importantes por llevar la agenda de trabajo, elaborar proyectos de ley, mediar con grupos de interés, facilitar información y documentación, asistir en tareas de técnica legislativa; las comisiones, la Biblioteca del Congreso y los servicios informativos son percibidos como eficaces; habría alta satisfacción con respecto a las infraestructuras y al equipamiento (Nolte 2004, 161-173).

9 Nolte 2004, 161-173; coinciden con ello los resultados de un cuestionario aplicado a los funcionarios de las secretarías del Senado en el marco de la ejecución de este proyecto.

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

11 En Chile, en el ámbito legal más próximo al Congreso Nacional, han emergido líneas de investigación que, siguiendo los ejemplos internacionales en el mundo anglosajón e hispano, tienen por finalidad proponer técnicas de evaluación y sistemas de asesoría técnica para los parlamentos (Oelckers et al., 2002, 9-66). Otra línea de línea de investigación formula y aplica un modelo para la estimación de la duración de la tramitación de proyectos que son procesados por el legislativo (Aninat /Londregan 2005).

Con todo, aún queda mucho por saber sobre numerosas variables que afectan la Agenda Legislativa, sobre los actores que intervienen, sobre sus recursos y sus capacidades, sobre las potencialidades de los servicios de apoyo, sobre el recorrido de los flujos de información dentro del Congreso, entre éste y el Poder Ejecutivo y la sociedad, sobre los formatos de comunicación y el impacto que tienen éstos en los procesos de toma de decisión. El mayor conocimiento empírico sobre éstas y otras variables ayudará a identificar fortalezas y debilidades, revitalizará la discusión en torno a la función parlamentaria y hará posible focalizar los esfuerzos en torno propuestas que contribuyan a fortalecerla<sup>12</sup>.

## 1.2 Actores involucrados<sup>13</sup>

En el siglo XXI, diversas transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales justifican los esfuerzos por perfeccionar el sistema de producción de leyes en todos los países del mundo, y por fortalecer las capacidades y los instrumentos de trabajo de los parlamentos en áreas de su competencia, especialmente en la política exterior y en la defensa nacional. Piénsese, por ejemplo, en la compleja naturaleza de las amenazas de la seguridad internacional<sup>14</sup>, en el impacto que tienen los procesos de globalización y de internacionalización de los estados nacionales en las condiciones de vida de las personas, y en la creciente demanda ciudadana por instituciones transparentes, eficientes y responsables<sup>15</sup>.

12 Siavelis (2000) y Morgenstern (2003) han observado que la falta de recursos afecta el trabajo de los parlamentarios, pero no han focalizado sus análisis en este tema en particular.

13 Este apartado sintetiza información sobre los procesos de producción de leyes. En el marco de la ejecución del proyecto de investigación, se procedió a operacionalizar conocimientos adquiridos por medio de lecturas, de la revisión de documentación y de entrevistas semi-estructuradas, realizadas entre diciembre del 2005 y marzo del 2006. Se elaboró un cuestionario con más de 60 preguntas, codificadas previamente, que sintetizan una enorme cantidad de información, y el instrumento fue enviado a todos los secretarios de comisiones del Senado, a la Oficina de Informaciones, a la Biblioteca del Congreso, a todas las direcciones de los ministerios de Relaciones Exteriores y a la SUBDERE. El cuestionario fue respondido por 11 secretarios de las comisiones permanentes del Senado, el Director de la Oficina de Informaciones, una asesora de la Biblioteca del Congreso Nacional y una embajadora de Chile. Toda la información fue ingresada a una base de datos elaborada con el programa SPSS, y se procedió a observar las frecuencias. En este trabajo, dichas referencias son citadas, cuando corresponde, como Cuestionario 2006.

14 Amenazas tradicionales tales como son los conflictos armados interestatales, guerras civiles, agresiones e intervenciones internacionales, desastres humanitarios y migraciones internacionales, crimen internacional organizado y sus efectos tanto globales como en la seguridad ciudadana de las sociedades, desafíos medioambientales y en materia de recursos energéticos, etc. (Valdivieso 2006).

15 Las sociedades latinoamericanas están experimentando profundos procesos de transformación y de modernización en la actualidad, y hay fuertes presiones tanto externas como internas por el perfeccionamiento del trabajo de las instituciones, en el sentido de que ellas se vuelvan más transparentes, responsables, y fortalezcan sus condiciones para responder a las demandas sociales (Kirby 2003).



Los parlamentos tienden a quedarse rezagados, en comparación con el enorme peso de los poderes ejecutivos y de sus instituciones paraestatales, en cuanto a sus capacidades para representar, para impulsar políticas públicas y para ejercer funciones de control. Por capacidades se entiende competencias técnicas para acceder a información de calidad, para realizar análisis asertivos, así como también contar con presupuesto y con cuadros profesionales y técnicos competentes. En el mundo entero, los poderes ejecutivos tienen capacidades y recursos que les llevan a tener superioridad en la iniciativa legal y en las funciones de control que podrían ser propias del Legislativo. Los poderes e instrumentos del Ejecutivo para intervenir en la Agenda Legislativa determinan, en cierta medida, el ritmo del trabajo legislativo y los resultados<sup>16</sup>. Lo anterior, sumado a la cultura política marcadamente presidencialista y a las particularidades de los sistemas electorales, donde la elección presidencial es central, contribuye al alto prestigio del Ejecutivo ante la opinión pública, en contraste con un legislativo mal evaluado, percibido como poco confiable e incapaz de representar y de canalizar adecuadamente las inquietudes ciudadanas hacia el sistema político central de toma de decisiones<sup>17</sup>.

En el caso de Chile, el proceso productivo de la Agenda Legislativa transcurre al interior de un régimen presidencial, donde el Ejecutivo dispone de capacidades legales que encuentran su complemento en desarrollos y en prácticas arraigadas en una fuerte tradición presidencialista. La Constitución de la República, reformada el 2005, declara un conjunto de funciones y atribuciones legislativas del Ejecutivo: la facultad de iniciativa exclusiva en ciertas materias<sup>18</sup>, la fijación de las prioridades en el tratamiento de los proyectos de ley, en cualquier etapa de su consideración o en todas por medio del mecanismo de la urgencia<sup>19</sup>; la facultad de ejercer veto sobre los proyectos de ley aprobados por el Congreso; la cuenta presidencial anual del estado de la nación, en relación con la cual se discuten iniciativas que serán impulsadas en el período legislativo; el ejercicio de la potestad reglamentaria en todas las materias que no sean propias del dominio legal<sup>20</sup>. Por otra parte, la

16 En el caso concreto de Chile, diversos estudios han descrito las relaciones asimétricas que hay entre los poderes ejecutivo y legislativo y su causas (Rehren 1998, 2001; Siavelis 2002, entre otros).

17 Los estudios por encuesta y la prensa diaria regularmente reflejan esas percepciones ciudadanas (información empírica reciente véase Latinobarómetro, encuestas CEP y CERC).

18 Constitución de la República, arts. 32.13, 62.4, 62.5, 62.6.

19. Esta facultad se ha convertido en un procedimiento operativo común, mediante el cual el Ejecutivo hace más expeditiva la consideración y la aprobación de sus proyectos. Por otra parte, hay propuestas legislativas, cuya discusión queda pendiente por años, dado que son desplazadas en el orden de la agenda parlamentaria a medida que las urgencias ejecutivas avanzaban.

20 Constitución de la República, art. 32.8.

tradicón presidencialista, el programa de gobierno, las capacidades técnicas de los ministerios y diversos sistemas de comunicación<sup>21</sup> y de coordinación<sup>22</sup> fortalecen también la intervención del Ejecutivo. Las propuestas legislativas de los ministerios pasan por la División de Relaciones Legislativas, Políticas e Institucionales, instancia que elabora las iniciativas legales que serán presentadas en el Congreso, tomando en cuenta los proyectos ministeriales, los objetivos del Presidente y las cuestiones de constitucionalidad. A su turno, los organismos descentralizados del Ejecutivo intervienen en temas específicos de los proyectos legislativos.

Las relaciones exteriores y la Defensa Nacional son manejadas por los ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa. Cada uno de ellos con una estructura burocrática compleja, con personal y recursos propios<sup>23</sup>.

El Poder Legislativo (Cámara de Diputados y Senado) tiene las funciones de representar a la ciudadanía, concurrir a la formación de las leyes, fiscalizar los actos de gobierno y ejercer funciones de tribunal político<sup>24</sup>. Ambas cámaras deben adoptar decisiones legislativas en conjunto con el Poder Ejecutivo. En ciertos temas, el Congreso actúa como Pleno, por ejemplo en la aprobación de tratados internacionales, la declaración de estados de excepción constitucional o la dictación de indultos penales. La Cámara de Diputados tiene algunas atribuciones que son exclusivas, entre las que están la fiscalización de la actividad del gobierno y el inicio de acusaciones constitucionales. Pero la Constitución y las leyes no disponen recursos procesales para que esas atribuciones realmente se puedan hacer efectivas. Por su parte, al Senado cabe juzgar como Tribunal Supremo las acusaciones constitucionales que se presenten y participa en los procesos de nombramientos de altos funcionarios de otros poderes públicos, por ejemplo los Ministros de la Corte Suprema. Ambas cámaras tienen órganos e instancias especializadas: mesas directivas; salas o plenarios para conocer y votar informes escritos ela-

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

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

23 Estructura y organizaciones de los ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa véase [www.minrel.cl](http://www.minrel.cl) y [www.defensa.cl](http://www.defensa.cl).

24 Constitución Política, arts. 48, 49, 50, 51, 52, 62; Ley Orgánica Constitucional Nr. 18.918; reglamentos internos de la Cámara de Diputados y del Senado.

borados por las comisiones de estudio; comisiones de estudio unicamerales o mixtas, compuestas por un número reducido de parlamentarios; comités parlamentarios que agrupan a los parlamentarios elegidos por cada partido o tendencia política del país. Los servicios de apoyo consisten, básicamente, en los asesores de los parlamentarios<sup>25</sup>, las oficinas de información, la Biblioteca del Congreso y las secretarías de las comisiones. La estructura de apoyo jurídico y administrativo está actualizada con tecnología electrónica e informática (sitios Web de las dos Cámaras, de la Biblioteca, Intranet, entre otros). El Congreso tiene una reducida planta de asesores permanentes, dispone de recursos para la contratación, y en la actualidad está introduciendo innovaciones en la organización y en la gestión para mejorar. Finalmente, cabe consignar que los programas especializados de las fundaciones políticas de los partidos asesoran a sus propios parlamentarios sobre aspectos técnicos y políticos de los proyectos de ley. En relaciones exteriores y en defensa, el Congreso Nacional tiene un bajo perfil, cumpliendo un papel de colaboración y asesoría con las instancias del Ejecutivo, principalmente a través de sus comisiones de relaciones exteriores y de defensa.

Hay un conjunto heterogéneo de grupos de interés y de actores individuales que intervienen en la Agenda Legislativa, entre los cuales cabe destacar los representantes de diversas organizaciones corporativas de interés, tales como son las asociaciones gremiales empresariales, algunos medios de comunicación, los colegios profesionales, los institutos de estudio vinculados a los partidos, algunos investigadores de las universidades bien conectados con partidos y con el Poder Ejecutivo. Hay voceros del quehacer de su región, de su provincia o del municipio, quienes representan el pensamiento y las actividades locales<sup>26</sup>. En temas de las relaciones exteriores destacan los representantes de gremios empresariales por su preparación, y se observa poca intervención de los institutos y centros de estudio<sup>27</sup>. A modo de ilustración, el siguiente cuadro presenta diversos ejemplos de proyectos de ley y los actores que intervinieron.

25 Sólo los legisladores con más recursos o aquellos con ocupaciones externas (por ejemplo, la participación en un estudio jurídico), pueden llegar a tener más personal. No es posible que los legisladores se conviertan en expertos en materias muy diversas. Cabe tener presente, asimismo, que ellos deben ocuparse de numerosos asuntos simultáneamente (representación sus circunscripciones, relaciones públicas, cercanía o lejanía de elecciones, etc.).

26 En general, ellos pueden participar en el marco de los mecanismos formales de consulta que existen en el Congreso (audiencias en las comisiones).

27 Cuestionario 2006. La sensibilidad y la participación de los empresarios es plenamente coherente con el modelo de desarrollo del país y el enorme peso que tienen las relaciones internacionales en la marcha de los negocios. La ausencia de institutos y centros de estudio puede obedecer a dos razones: poca apertura de los principales centros de toma de decisión hacia el mundo académico y hacia los estudiosos de las relaciones internacionales o debilidad de la academia chilena en estos temas, o también es posible que ambos factores confluyan. En Defensa, la participación de actores extra-estatales es mínima, con mediana participación los medios de comunicación, los institutos y los centros de estudio, menor aún las universidades y otros intereses corporativos de la sociedad.

CUADRO 1

Proyecto de ley	Actores del Ejecutivo	Actores Parlamentarios	Actores ámbito Judicial	Actores extra-estatales
Nr. 20.014, modifica la Ley de Control de Armas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministerio del Interior</li> <li>Ministerio de Defensa</li> <li>Dirección de Movilización Nacional</li> <li>Carabineros de Chile</li> <li>Policía de Investigaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comisiones de defensa de la Cámara y del Senado</li> <li>Salas (Cámara y Senado)</li> <li>Comisiones de Hacienda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Corte Suprema</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fundación Paz Ciudadana</li> <li>Federación Chilena Tiro al Vuelo</li> <li>Federación Tiro al Blanco Deportivo</li> <li>Asociación Deportiva Metropolitana de Tiro al Blanco</li> <li>Federación Chilena de Pesca y Caza</li> </ul>
Nr. 18.886, de Compras	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dirección de Aprovechamiento del Estado</li> <li>Asociación Chilena de Municipalidades</li> <li>Centro de Abastecimiento del Sistema Nacional a Servicios de Salud</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comisiones de hacienda de la Cámara y del Senado</li> <li>Salas (Cámara y Senado)</li> </ul>		
Nr. 20.087, reforma del libro V del Código del Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Presidente (mensaje)</li> <li>Ministerio del Trabajo</li> <li>Ministerio de Justicia</li> <li>SEGPRES</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comisiones del Trabajo (Cámara y Senado)</li> <li>Salas (Cámara y Senado)</li> <li>Comisión Constitución de la Cámara</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Corte Suprema</li> <li>Tribunal Constitucional</li> <li>Asociación Nacional de Magistrados Laboralistas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asociación Abogados</li> <li>Central Única de Trabajadores (CUT)</li> <li>CAT</li> <li>CONUPIA, CONAPIME</li> <li>Confederación de la Producción y del Comercio</li> </ul>
Ley de presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> <li>SEGPRES</li> <li>Ministerio de Hacienda</li> <li>Dirección de Presupuesto</li> <li>Otros ministerios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comisión mixta Salas del Senado y de la Cámara</li> </ul>		
Ley de quiebras, convenios concursables	<ul style="list-style-type: none"> <li>Superintendencia de quiebras</li> <li>Asesores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comisiones de la Cámara y del Senado</li> <li>Salas del Senado y de la Cámara (plenos)</li> </ul>		
Ley General de pesca	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministerio de Economía</li> <li>Subsecretaría de Pesca</li> <li>Servicio Nacional de Pesca (SERNAP)</li> <li>Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante (DIRECTEMAR) – IFOT</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comisión de Pesca</li> <li>Comisión de Hacienda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tribunal Constitucional</li> <li>Corte Suprema</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>SONAPESCA</li> <li>ASIPES (asociaciones empresariales)</li> <li>Gremios artesanales</li> <li>Tripulantes</li> <li>Plantas procesadoras</li> <li>Institutos de estudio</li> <li>Universidades</li> </ul>

Proyecto que regula el establecimiento de bolsas de productos agropecuarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Agricultura</li> <li>• Subsecretario del Ministerio de Agricultura</li> <li>• Subsecretaría del Ministerio de Hacienda</li> <li>• Subsecretaría Valores y Seguros</li> <li>• Asesores jurídicos</li> <li>• Servicio de Impuestos Internos (SII)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión de Agricultura</li> <li>• Comisión de Hacienda</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asociación Bancos e Instituciones financieras</li> <li>• Presidente de la Bolsa de Comercio</li> <li>• Sociedad El Tattersal</li> <li>• Vicepresidente del Banco Trasandino</li> <li>• Instituto Libertad</li> <li>• Gerente de Finanzas de Covarrubias y Cia. Ltda.</li> <li>• Director de la Fundación Jaime Guzmán</li> </ul>
Tratado de Promoción y de Protección de Inversiones de Islandia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Relaciones Exteriores (DIRECOM)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisiones de la Cámara y del Senado</li> <li>• Salas (Cámara y Senado)</li> </ul>		
Nr. 20.019, sobre organizaciones deportivas profesionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría General de Gobierno</li> <li>• CHILEDEPORTES</li> <li>• Síndico de Quiebras</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Clubes de fútbol</li> <li>• Sindicatos futbolistas, profesionales y amateur</li> <li>• Asociaciones deportivas profesionales</li> </ul>
Código de Aguas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Obras Públicas</li> <li>• Ministerio de Hacienda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisiones de Obras Públicas</li> <li>• Comisiones de Hacienda</li> <li>• Comisión de Constitución</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Endesa</li> <li>• Sonami</li> <li>• Canalistas de la Sociedad Nacional de Agricultura</li> </ul>

Fuente: Cuestionario 2006

Como sumatoria del ejercicio de las atribuciones de las instancias institucionales ya indicadas, más las intervenciones de algunos actores tanto del campo público como del privado, se verifican las interacciones en torno al diseño, a la discusión, a la negociación y a los procesos de aprobación de leyes. El Ejecutivo tiene la capacidad de liderar la Agenda Legislativa, mediante el uso de sus instrumentos legales, con el trabajo coordinado de los ministerios y por su control de la discusión del Presupuesto de la Nación<sup>28</sup>. Entre el Ejecutivo y el Legislativo hay diversos canales de comunicación formales e informales (reuniones de los miembros de las comisiones de estudio, encuentros de parlamentarios con funcionarios de gobierno, etc.).

En las áreas de la política exterior y de la defensa, la agenda es dirigida por el Ejecutivo, sin gran intervención del Congreso Nacional. Las comisiones de estudio del Senado y de la Cámara se limitan a ratificar o aprobar las políticas exteriores presentadas por la Cancillería o las políticas de defensa presentadas por el Ministerio de la Defensa y por las Fuerzas Armadas<sup>29</sup>.

### 1.3 Formas y fases de trabajo<sup>30</sup>

En los procesos de producción legislativa, las negociaciones políticas suelen concentrarse en la instancia donde se inicia el proyecto, en las reuniones formales y mediante acuerdos informales que se generan en el período de estudio, en las comisiones, más que cuando se presentan las mociones en sala o en la primera tramitación (discusión y votación de si legislar o no). Secundariamente, las dinámicas políticas se producen en el marco de la génesis de las iniciativas en las esferas del Ejecutivo, y menos en los partidos políticos. Una instancia particularmente favorable para la negociación política, cuando hay diferencias muy profundas, son las comisiones mixtas, especialmente aquéllas formadas con el propósito de dirimir asuntos relativos a determinados proyectos. El trabajo técnico está presente en todo momento.

En relaciones exteriores, la etapa de la segunda tramitación de los proyectos parece ser más compleja, mientras que en Defensa son sólo mediana-

28 El proyecto de presupuesto es preparado y presentado por el Poder Ejecutivo al Congreso, tres meses antes de la fecha en que debe entrar en vigencia. Las dos cámaras tienen un plazo de sesenta días para discutirlo y aprobarlo. Los legisladores sólo puede disminuir ítems, y de no ser aprobado el proyecto en el plazo indicado pasa a regir como Ley de Presupuesto (Constitución Política, art. 64). Cabe tener en cuenta que casi toda la legislación relevante incluye algún tipo de gasto.

29 Ciertamente ese hecho no se contradice con el interés personal que puedan tener algunos parlamentarios por las políticas exteriores y por los asuntos de la defensa del país; hay parlamentarios motivados que realizan actividades internacionales, tales como participar en reuniones, realizar visitas al extranjero, recibir representantes de otros parlamentos, etc.

30 Las informaciones sintetizadas en este apartado, como así también en otros, donde se describe formas de trabajo habituales, son el resultado de la aplicación de la encuesta confeccionada por este proyecto para recabar información de los funcionarios del Senado y de los propios senadores.

mente complejas las dos tramitaciones<sup>31</sup>. En Relaciones Exteriores, tal vez se aplique el principio que opera en la discusión pública de temas de las relaciones exteriores de los países: a mayor tiempo de discusión e información sobre un tema, mayor es el interés que va suscitando, y mayor es el grado de complejidad que va adquiriendo el debate (se ha observado que esto ocurre en la opinión pública, en relación con procesos de toma de decisión en la política exterior). Además, es posible que el grado de complejidad sea mayor en Relaciones Exteriores que en Defensa, porque en Defensa intervienen casi exclusivamente actores institucionales.

Entre los motivos puntuales que generan complejidad en la tramitación puede señalarse los siguientes: necesidad del patrocinio del Ejecutivo, en el caso de la mayoría de las mociones parlamentarias; grado de consenso o de disenso político en torno al proyecto; grado de complejidad técnica del tema y número de personas invitadas para exponer sus puntos de vista; presiones de tiempo y uso de los mecanismos de urgencia en el trámite por parte del Ejecutivo, lo que da lugar a poco espacio para la información; trabajo de proyectos en paralelo y permanente recarga de las tablas; grado de dificultad de los proyectos y relaciones de los mismos con la legislación vigente. De lo anterior, hay por lo menos cuatro hechos con impacto en el proceso legislativo que podrían estar relacionados con los recursos y con los procedimientos que caracterizan las relaciones entre el Ejecutivo y el Poder Legislativo: trabajo en varios proyectos al mismo tiempo, carencia de capacidades técnicas propias, la interferencia del Ejecutivo por medio de su “patrocinio” a mociones parlamentarias y el uso de las urgencias. Cabe reiterar lo que ya ha sido observado en este estudio: el trabajo en la Agenda Legislativa se caracteriza por una fuerte intervención del Poder Ejecutivo, no sólo como colegislador, sino a través de numerosos recursos, capacidades e instrumentos, y por un Congreso débil y con falta de recursos. Ciertamente, se debe consignar que el grado de complejidad varía según el tipo de proyecto del que se trate, por la dificultad técnica del tema, la extensión del articulado, las indicaciones de la discusión particular, los documentos que acompañan, entre otros.

Los tiempos de tramitación constituyen un indicador importante de los recursos, los métodos de trabajo y el grado de eficacia de las organizaciones. En el caso del Congreso Nacional, el proceso de estudio de un proyecto de ley puede demorar años, y los tiempos están condicionados por reglamentos, complejas interacciones entre los actores involucrados, la carga de trabajo de las comisiones, cuestiones procedimentales, tales como son por ejemplo el orden de la tabla en sala, es decir, el lugar y el tiempo que hay para el proyecto en esa instancia.

31 Atributos de complejidad: presiones de tiempo, pocos espacios para información y reflexión, tensiones de distinto tipo.

El acceso a información en distintos momentos de la tramitación legislativa es clave, y en todas las etapas de estudio, discusión y votación resulta ser necesaria la información precisa, acotada y clara<sup>32</sup>. La información de calidad, procedente de diversas fuentes, y por lo mismo válida y confiable, hace posible un proceso autónomo de discernimiento y de deliberación. Por otra parte, la información de calidad contribuye a una rápida tramitación, favorece la división del trabajo y la eficiencia legislativa, evita la pérdida de tiempo, la duplicidad de normas y la legislación contradictoria. En los casos de Relaciones Exteriores y de Defensa, la información de calidad es particularmente deseable en la etapa de la discusión en particular de los proyectos, en las comisiones respectivas.

En el Congreso Nacional, los documentos que sirven para informar sobre los proyectos tienen diversos formatos, no parece haber un patrón común. Estos documentos contienen relaciones con resúmenes ejecutivos sobre el objetivo del proyecto, su estructura, las normas de quórum, las urgencias, la tramitación en la cámara, la constitucionalidad y la coherencia con las leyes relacionadas y el trámite reglamentario. Los hay de cuatro hasta más de quince páginas; el tamaño varía según el tipo de documento, y si es primer o segundo informe. Idealmente, los documentos legislativos debiesen ser breves, ser expresión de consensos, apuntar a la esencia de los temas; podrían ser perfeccionados con glosarios, artículos de enlace y legislación comparada. En cuanto al tipo de información, con independencia de material global de un proyecto, resulta ser muy necesaria la relación o la minuta, el briefing para el trámite en las comisiones de estudio<sup>33</sup>.

#### 1.4 A modo de conclusiones

En la actualidad, la acción del Poder Legislativo queda restringida a la etapa de discusión de iniciativas legales, fase en la cual es posible mejorar el análisis e influir en la toma de decisión, por la consideración de aspectos políticos y técnicos. El trabajo parlamentario tiene numerosas limitaciones y los legisladores deben interactuar con un Poder Ejecutivo

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

33 Un buen briefing podría tener entre 2 y 5 páginas, contar con un resumen ejecutivo, cronología, indicación de etapas y del Estado del proyecto e información consolidada. Menos importantes, en opinión de los funcionarios de las comisiones (Cuestionario 2006), parecieran ser los apéndices, la extensión de los mismos, la existencia o no de glosario de términos clave, información cuantitativa sobre el tema, diagramas y/o cuadros que sinteticen el contenido, indicación de ejes de discusión (problemas, posiciones). Probablemente las preferencias de los funcionarios del Senado responden a los aspectos que regularmente son atendidos por las comisiones de estudio. También es posible que las preferencias tengan relación con su preparación, todos son abogados formados en facultades de derecho de las universidades chilenas.



avasallador, dotado de numerosas capacidades para controlar la agenda. Las organizaciones de la sociedad civil tienen una participación bastante limitada en el proceso legislativo, y tal vez en relación con este hecho se manifiesta en la sociedad la sensación que las inquietudes ciudadanas van por un lado y el trabajo de las instituciones sigue otros derroteros. En las relaciones exteriores y en la defensa nacional, el Ejecutivo, sus ministerios y sus instituciones relacionadas cuentan con recursos y manejan la agenda de trabajo. No se observa una participación especialmente proactiva del Congreso Nacional y tampoco de las organizaciones de la sociedad civil interesadas en intervenir.

Hay coincidencia en la opinión de los estudiosos del régimen presidencial chileno que la capacidad del Congreso Nacional para tratar materias legislativas relacionadas con temas de alta complejidad técnica, tales como son la política exterior y la defensa nacional, puede incrementarse y que aquí hay un desafío importante<sup>34</sup>. El Congreso dispone de una estructura de apoyo que podría mejorar, con el propósito de potenciar una mayor participación y actividad en todas las etapas de los procesos de producción y aplicación de leyes (metas, diseño, negociación, contenidos, seguimiento y evaluación), y en las actividades de control parlamentario. Una estructura de apoyo focalizada a promover la autonomía, la independencia y la proactividad del legislativo, frente al Ejecutivo y a los intereses particulares interesados en dirigir la Agenda Legislativa, fortalecería la posición del Congreso, tanto en sus funciones legislativas como de control y de fiscalización, y ello tendría consecuencias positivas en la imagen de la institución ante la opinión pública, en cuanto a su función de ser expresión de la soberanía popular y de ser agente canalizador de inquietudes ciudadanas en el Estado y en sus políticas.

Las observaciones más empíricas de nuestra investigación, recabadas en el Senado, coinciden con las impresiones y opiniones vertidas en diversos estudios académicos, en cuanto al enorme peso del Poder Ejecutivo y a su alto grado de profesionalismo en el proceso productivo de las leyes; destacan la SEGPRES, las secretarías ministeriales, otras instancias ministeriales, asesores, los servicios descentralizados y profesionales especializados. En parte, la sociedad civil tiene alguna presencia por medio de la participación

<sup>34</sup> Por ejemplo, en un tema que se debe tratar anualmente, la Ley de Presupuesto, los parlamentarios podrían contar con más medios para procesar la información y conocer a fondo los aspectos técnicos involucrados en el proyecto que les propone el Poder Ejecutivo. Los debates en torno al proyecto de presupuesto podrían ampliarse a un círculo más amplio que aquellos congresistas con conocimientos técnicos o que disponen de asesorías personales especializadas (recursos propios, institutos de estudio).

de diversos intereses corporativos en instancias formales e informales, entre los que destacan las asociaciones gremiales, algunos institutos, centros de estudio y consultores. No se observa una conexión nítida entre las actividades prácticas del trabajo parlamentario y una sociedad civil autónoma, bien organizada y articulada e interviniente. Si se observa la intervención de determinados actores corporativos con legítimos intereses, con especial sensibilidad respecto a ciertos proyectos, quienes de alguna forma se conectan con el trabajo legislativo.

La principal intervención de los parlamentarios en los proyectos legales se produce durante el período de estudio en las comisiones. Ellas son verdaderos vasos comunicantes que conectan flujos de información y actores que participan en los procesos de toma de decisión. No es posible hacer una distinción tajante entre negociaciones políticas y el estudio de asuntos técnicos, porque todo ello se produce simultáneamente en las mismas instancias y fases del proceso legislativo. Ciertamente, las comisiones de estudio son instancias muy importantes para la discusión técnica, especialmente cuando se tratan los proyectos en particular, y son instancias que podrían canalizar flujos de información técnica indispensable para fortalecer la autonomía y la independencia de la función parlamentaria.

La información de calidad es requerida en todo momento, pero muy en particular en el período de trabajo de las comisiones de estudio. Esa información en el tiempo preciso y en formatos eficientes podría ser un elemento determinante para el fortalecimiento de la función parlamentaria. Los documentos que sintetizan información sobre proyectos legislativos o que de forma prospectiva abordan temas que pasan a estar en la agenda podrían llegar a ser un potente vehículo de la participación ciudadana y de la sociedad civil (corporaciones, universidades, centros de estudio, entre muchos otros). Pero también podrían cumplir esa función diversas modalidades que conecten la participación con funciones control y de fiscalización del Congreso Nacional.

## **2. Propuestas**

En la actualidad, el trabajo legislativo demanda información de calidad y métodos profesionales para generarla. Los miembros del Congreso deben estar en condiciones de acceder al conocimiento actual de las cosas. En el trabajo parlamentario hay que tener conocimiento e instrumentos que colaboren en la tarea de discernir sobre los problemas, los datos importantes, los hechos importantes, los distintos intereses, convicciones y argumentos en juego, los parámetros usados para medir y evaluar y también competencias para identificar consecuencias y alternativas de las decisiones y para

tomarlas. Sólo de esta forma es posible que llegue a ser realidad el mandato Constitucional sobre la independencia y la autonomía que corresponde a la función parlamentaria, una actividad extremadamente compleja<sup>35</sup>.

La participación del Congreso Nacional en la política exterior y en la defensa nacional no debiese limitarse al trabajo de algunos parlamentarios en las comisiones de estudio en torno a las iniciativas impulsadas por el Ejecutivo. Los parlamentarios podrían involucrarse más en la génesis y en el desarrollo de iniciativas, en los momentos más relevantes del proceso de toma de decisión, en las etapas de la implementación y de la evaluación. Ciertamente, lo anterior no debe conducir a un traslape de funciones, no debiera existir interferencia alguna en las responsabilidades del Poder Ejecutivo en cuanto a la conducción de las relaciones exteriores del país, tal como indica la Constitución<sup>36</sup>. Pero sí debería haber una participación activa de los parlamentarios, cumpliendo sus funciones, en todas las dimensiones de las políticas exteriores y de la defensa nacional<sup>37</sup>. Una actividad proactiva se manifiesta, concretamente, en prácticas reales y efectivas de trabajo profesional, altamente especializado, en la generación de información de calidad, no sesgada, y en la habilitación de canales efectivos para una amplia participación (no sólo de determinados intereses corporativos en el sector público y privado, bien organizados, con capacidades y recursos para la intervención). En definitiva, todo ello fortalecerá la democracia, el desarrollo y la proyección internacional de Chile hacia el futuro.

Los parlamentarios disponen de mecanismos legales, administrativos y reglamentarios para tener acceso a información relevante de la política exterior y de la

35 La sistematización y el análisis de las informaciones tanto para el control como para la discusión de proyectos son actividades complejas: ¿cómo ejercer la función legal de controlar y fiscalizar?, ¿qué informaciones específicas son necesarias para evaluar temas y tomar decisiones?, ¿dónde encontrar esas informaciones?, ¿cómo deben ser presentadas?, ¿cómo pueden ser transferidas desde el mundo de los conocimientos al mundo de la política, de las decisiones? Estas cuestiones son esenciales para un trabajo parlamentario eficiente. Los parlamentarios necesitan como base de su actividad política y de sus efectos políticos tanto informaciones especializadas como su interpretación, y ello debe estar en constante actualización. Durante un periodo legislativo, cada parlamentario debe ver numerosos asuntos, leer miles de documentos, participar en numerosas reuniones de comisiones y en plenarios; debe participar en todos los protocolos de los plenarios y de las reuniones en comisión. Numerosos proyectos llegan, miles de cuestiones parciales se discuten, hay preguntas, etc. Tanto en el trabajo en los comités parlamentarios (en los grupos técnicos de los partidos) como en las comisiones, quien desee participar en la discusión e influir en las decisiones debe estar bien informado no sólo de lo general, sino también de las necesidades y demandas en su distrito o circunscripción electoral.

36 Art. 32, Nrs. 10, 17.

37 Fuera del cumplimiento formal de disposiciones tales como las indicadas en el Art. 54 de la Constitución, ratificación de tratados internacionales, se piensa en el cabal cumplimiento de la función de representación de la ciudadanía, en cuanto a generar todas aquellas condiciones que contribuyan a la información transparente y a la disposición de mecanismos que promuevan la canalización de las inquietudes de los representados.

defensa nacional<sup>38</sup>. Ellos pueden, por ejemplo, consultar oralmente o por escrito a los funcionarios de los ministerios, presentar mociones, iniciar investigaciones, interactuar con las instituciones del sistema de administración de justicia para el control de los actos de gobierno, invitar a audiencias en comisiones, solicitar estudios especializados, hacer presentaciones ante los ministerios, revisar las políticas cuando sea del caso, estudiar el presupuesto de la nación<sup>39</sup>. El Congreso está en condiciones de cumplir un rol crucial de control de las políticas y, haciendo efectivo el principio de la soberanía popular, con una orientación inclusiva, puede facilitar la agregación de intereses sociales en torno a las políticas<sup>40</sup>. Por lo tanto, la función de los parlamentarios no debiese limitarse a la recepción y a la lectura general de documentos sobre iniciativas y asuntos internacionales. Las diversas instancias parlamentarias, muy en particular las comisiones especializadas de estudio, debiesen ser consultadas al inicio de cualquier proceso, a fin de que hagan su aporte, para que por su intermedio participen diversos actores de la sociedad (diversos en sus intereses, en la interpretación de sus necesidades y en sus convicciones). Una forma de trabajo incluyente y participativa desde el inicio, no sólo permitirá integrar las inquietudes ciudadanas al comenzar el proceso, sino también favorecer una atmósfera y debates más positivos en las cámaras,

38 El conjunto de normas legales que regulan las atribuciones y relaciones de los poderes públicos en Chile deja abiertos numerosos canales para el trabajo activo del Congreso Nacional en la política exterior y en la defensa. Las disposiciones respecto a los deberes de las instituciones del Estado, los derechos de los ciudadanos, y las atribuciones de los poderes públicos son claras en la Constitución Chilena (arts. 1, 5, 8, 19.2, 19.12, 19.14, 19.15, 22, 32.21, 34-36, 37, 38, 39, 41, 48, 50,60, 61, 64), en la Ley Orgánica Constitucional 18.918 (arts. 2, 3, 4, 5, 8, 9, 12, 14, 22, 23, 24) y en los reglamentos de ambas cámaras (en Reglamento de la Cámara de Diputados, por ejemplo, los arts. 230, 284, 293). Las normas legales formales contienen suficientes principios y herramientas para que el Congreso pueda actuar de forma autónoma, independiente, activa y ejercer funciones de control. Con voluntad política, el Congreso Nacional puede hacer uso de sus capacidades para influir en las opciones y en el comportamiento del Poder Ejecutivo y de todos los actores que intervienen en los ámbitos de las relaciones exteriores y de la defensa. Las cámaras pueden afinar los mecanismos de observación, ejercer una función de control de forma transparente sobre la implementación de las políticas, de las leyes, de las decisiones, y el uso del presupuesto. Los instrumentos legales del Congreso, claramente indicados en la Constitución, en las leyes y en los reglamentos internos de las cámaras, debiesen traducirse en “prácticas” normales que tengan consecuencias reales sobre el funcionamiento del sistema. Los ejemplos internacionales apuntan en la dirección indicada; en numerosos estados del mundo, por ejemplo en Estados Unidos y en Alemania, las condiciones para la actividad parlamentaria proactiva en las políticas exteriores y de defensa incluyen: (i) Poderes legales y constitucionales claramente definidos, (ii) Prácticas coherentes con las normas, observables no sólo por los parlamentarios, sino también por los medios y por la sociedad civil, (iii) Recursos y conocimientos especializados; (iv) Voluntad política.

39 El Congreso puede ejercer influencia muy directa mediante la discusión de las partidas presupuestarias. La influencia podría aumentar, si se dispusiese por medio de la comisión competente celebrar un debate por separado sobre los temas de política exterior y de defensa nacional. Por esta vía, el Congreso podría presionar a ministerios y a las instituciones de la defensa para tener información oportunamente. El Congreso puede fiscalizar de este modo con todos los instrumentos a su disposición y con la ayuda de la Contraloría y del sistema de administración de justicia. Esta actividad debiese ser una práctica habitual en un régimen democrático, donde el Ejecutivo tiene la obligación de llevar una cuenta rigurosa de sus actividades y debe estar en condiciones de presentar antecedentes cualitativos y cuantitativos. El Congreso puede desarrollar verdaderas auditorías o garantizar que hay instancias calificadas y con recursos para realizar esa actividad.

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

cuando un tema es tratado o un proyecto está avanzado y es presentado para su aprobación<sup>41</sup>. Sin perjuicio de las reservas necesarias, cuando ello sea debidamente fundamentado, las relaciones exteriores y la defensa nacional son áreas especialmente adecuadas para proceder del modo indicado, porque los intereses generales del Estado tienden a trascender las relaciones competitivas de poder entre la mayoría y la oposición (piénsese, por ejemplo, en los asuntos limítrofes, la vulnerabilidad energética, la cooperación internacional en temas de seguridad en sentido estricto, entre otros).

A continuación serán presentadas algunas propuestas que podrían contribuir al fortalecimiento de la independencia y de la autonomía de la función parlamentaria. Por razones de espacio, se privilegian iniciativas que apuntan a perfeccionar los flujos de información de calidad y la participación en la Agenda Legislativa. El énfasis está puesto en la política exterior y en la defensa nacional, pero también podría pensarse en otras áreas del trabajo parlamentario. Estas iniciativas podrían ser practicadas con el concurso de las universidades chilenas y de otras organizaciones de la sociedad civil, bajo distintas modalidades, por ejemplo creación de un sistema autónomo de apoyo de la función parlamentaria o licitaciones públicas de proyectos.

## **2.1 Introducción de un servicio científico-académico adaptado a las condiciones de Chile— modelo alemán de “Wissenschaftliches Dienst”<sup>42</sup>**

Hay un conjunto de mecanismos y de prácticas propias del sistema parlamentario alemán que podrían ser adaptados e implementados en Chile. En

41 El Congreso, ambas cámaras, está en una posición privilegiada para desempeñar un papel fundamental en el logro de la mayor adhesión ciudadana, y de esta forma es un actor que podría hacer una contribución notable para legitimar las políticas que finalmente se adopten. Por esta razón, es muy necesaria la transparencia en el desarrollo de los debates sobre temas de política exterior y de la defensa nacional.

42 Aquí cabe agradecer el apoyo del Gobierno de la República Federal Alemania que por medio de una invitación oficial gestionada y coordinada por la Embajada de Alemania en Chile, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Goethe Institut, hizo posible una estadia de estudio del Investigador Responsable del proyecto (entre el 25 de junio y el 01 de julio del 2006) con el propósito de recabar información sobre las formas de trabajo del Parlamento Alemán y de organizaciones relacionadas. Se agradece muy profundamente, en particular, a las siguientes personas: Peter Nevers y Paulina Infante, funcionarios de la Embajada de Alemania en Chile; ILSA Gräfin v. Beust y Heiko Frölich del Goethe Institut Berlin; Dieter Weingärtner, Jefe de Sección Legal del Bundesministerium der Verteidigung; Holger Green, Jefe de Sección Asia-Pacífico, Africa, América Latina del Auswärtiges Amt; Miguel Berger, Director de la Sección de Asuntos Parlamentarios y Gubernamentales del Auswärtiges Amt; Gerhard Rakenius, Referente de Sección de Ciencias y Relaciones Internacionales del Wissenschaftliches Dienst; Beate Hasenjäger, Directora del Secretariado de la Comisión de Defensa del Bundestag; Kerstin Villalobos, Asesora de Fracción para la Comisión de Relaciones Exteriores del Bundestag; Ursula Freyschmidt, Directora de la Biblioteca del Bundestag; Prof. Dr. Ingo Peters del Instituto de Ciencia Política de la Freie Universität Berlin; Peter Freundlieb, Director de División de Estudios Legislativos del Bundeskanzleramt; Martin Frey, Director del Secretariado de la Comisión de Trabajo y Sociedad; Prof. Dr. Joachim Lang, Coordinador de la Federación de Estados, Europa y Procedimientos Legislativos de Fracción para el Bundestag; Reinhold Robbe, Ombusman/Wehrbeauftragte del sector Defensa para el Bundestag; Christian RUC, MdB, parlamentario del Bundestag; Klaus-Jürgen Hedrich, ex MdB; Ludger Siemes, MdB del Bundestag; Prof. Dr. Peter Schmidt, Investigador de la Stiftung für Politik und Wissenschaft; Dodrote Friedrich, asesora del Parlamentario Lothar Mark; Dooren Tietz, Asesora de parlamentaria Ulrike Merken; Esther Wagner, estudiante de Ciencia Política de la Freie Universität Berlin.

el caso de Chile, las universidades y otras organizaciones de la sociedad civil podrían desempeñar una función destacada en la generación y en la canalización de conocimientos e informaciones en beneficio del fortalecimiento del trabajo parlamentario<sup>43</sup>.

En Alemania hay una amplia gama de servicios de apoyo para el trabajo parlamentario<sup>44</sup>, especializados y no especializados, internos y externos<sup>45</sup>. Todas estas instancias operan a la luz de dos principios: coordinación e integración de los flujos de información e igualdad de oportunidades de acceso. Ciertamente, el grado en que cada parlamentario se apoya en diversas instancias de información es variable, depende de su estilo y de su especialización. Las fuentes de información no son excluyentes, se complementan o compiten. Normalmente, en distintos momentos del proceso legislativo se produce la necesidad de hacer uso de determinadas fuentes de información: al igual que en Chile, la etapa de formación de la voluntad para legislar es distinta a la etapa de la toma de decisión.

De todos los actores que apoyan la función parlamentaria en el sistema alemán, el “Wissenschaftliches Dienst” (WD) –servicio científico/académico– resulta ser de especial interés para fortalecer al Parlamento, frente al Ejecutivo y a diversos poderes sociales (nacionales e internacionales). Se trata de una oficina de estudios que cuenta con profesionales dedicados jornada completa a la investigación, y cuya principal función consiste en estar al servicio del Parlamento para que exista un equilibrio en las relaciones de

43 En Chile hay universidades de alta calidad, con recursos y capacidades para poder realizar actividades en beneficio de la Agenda Legislativa, existe una amplia experiencia de investigación avada por políticas y líneas de investigación que se rigen según los más altos estándares de calidad en el mundo. Además, varias universidades cuentan con programas de políticas públicas y tienen una probada experiencia de asesoría. Asimismo, hay organizaciones de la sociedad civil especializadas que tienen recursos y capacidades para hacer aportes sustantivos, tal como ha quedado de manifiesto en políticas públicas relevantes como la reforma procesal penal y la modernización del sistema de administración de justicia (ver Valdivieso/Vargas 2003).

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

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

éste con los otros poderes, en cuanto a capacidades técnicas, profesionales y prospectivas. Este servicio produce estudios a petición de los miembros del parlamento, con las reservas del caso, los pone en circulación, realiza un trabajo de investigación prospectiva de temas que pueden irrumpir en la Agenda Legislativa, y coordina diversos tipos de intercambio y de pasantías con instituciones estatales y parlamentos de Alemania y de otros países del mundo. Al investigar de forma autónoma temas actuales y nuevos, el WD genera en el Parlamento la capacidad de anticipación frente a las necesidades de información que van surgiendo en el período legislativo, y con ello fortalece la función parlamentaria. Los estudios del WS se caracterizan por describir bien los temas o problemas, las alternativas de decisión, sin sugerir o favorecer una determinada opción; el trabajo debe considerar diversos puntos de vista y aspectos de un problema o de una cuestión política, con el propósito de posibilitar que los mismos parlamentarios sean los que manifiesten sus preferencias y argumenten. Los análisis fácticos no son estrictamente científicos, tal como ocurre por ejemplo en los trabajos publicados en revistas académicas especializadas, pero consideran rigurosamente el conocimiento académico que hay sobre el tema.

En Chile, existe la necesidad de un sistema que cumpla funciones de apoyo similares al WD, pero muy difícilmente sería posible financiar algo equivalente en el Congreso Nacional, por los altos costos involucrados. No obstante, en las universidades y en la sociedad hay numerosas capacidades que podrían ser articuladas con el propósito de fortalecer la función parlamentaria, y en este sentido podrían ser adaptados un conjunto de instrumentos y herramientas útiles del sistema alemán. Un sistema independiente del Congreso Nacional, pero vinculado y comprometido con la marcha del mismo, moderno y ágil, capaz de generar visiones prospectivas fundamentadas, podrá canalizar conocimientos e informaciones de forma autónoma para contribuir a superar las asimetrías que opacan el trabajo parlamentario en la actualidad. Por esta razón, nuestra primera propuesta consiste en generar un sistema moderno que articule realmente el trabajo académico de las universidades chilenas y de diversas organizaciones de la sociedad civil relacionadas en beneficio del trabajo parlamentario. Las modalidades institucionales concretas pueden ser muy diversas y cabría comenzar por acordar un conjunto de parámetros comunes de lo que se quiere, sistematizar información sobre experiencias positivas y negativas, precisar posibilidades reales, discutir las, ver sus costos y beneficios, y finalmente optar por una. En relación con esa tarea, una fórmula para garantizar la independencia, la neutralidad y los estándares de calidad consiste en poner en marcha un programa de cooperación entre el Congreso Nacional, el Consejo de Rectores y una red de universidades y organizaciones de la sociedad civil especializadas. Otra fórmula posible, ya practicada, consiste en incrementar los convenios institucionales entre

el Congreso Nacional y determinados centros de estudio<sup>46</sup>. En relación con las modalidades indicadas podrían ser perfeccionados los instrumentos ya existentes de licitaciones abiertas<sup>47</sup>. Sea cual sea la fórmula concreta que se acuerde, la primera tarea del sistema consiste en sistematizar flujos de información con neutralidad, usar filtros, practicar procedimientos de selección, sintetizar y canalizar conocimientos en beneficio de la función parlamentaria en la Agenda Legislativa, y hacerlo todo de forma transparente. Este sistema propuesto de apoyo podrá cumplir las siguientes tareas concretas:

**Actividades de asesoría:** apoyo a todos los parlamentarios y funcionarios del Congreso Nacional que lo requieran, según estándares y formatos previamente acordados para las peticiones (por ejemplo vía teléfono, vía formularios dispuestos en *intranet*, con indicación clara de procedimientos) y para las respectivas respuestas (informes y estudios con acuerdo previo respecto a su estructura, formatos, fuentes, etc); específicamente en las áreas de relaciones internacionales y de defensa, apoyo especializado para obtener información actualizada sobre las políticas públicas, las inquietudes ciudadanas, y también para el desarrollo de la interacción internacional (parlamentaria y extraparlamentaria); apoyo en la implementación de un sistema abierto, incluso, de pasantías para estudiantes, profesionales en práctica (nacionales y extranjeros), y para profesionales e investigadores de otras instituciones que puedan enriquecerse y fortalecer todo el proceso legislativo (piénsese, por ejemplo, en las consecuencias positivas que podría tener para el cumplimiento de la función parlamentaria la estadia de un funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores que conoce bien todos los actores y los procedimientos de esa repartición pública, de un profesional con experiencia probada en el exterior o de un académico que participa en los flujos internacionales de investigación, ciencia y tecnología e innovación).

**Fortalecer los estándares actuales de neutralidad y los métodos científicos en el trabajo de investigación y de la asesoría parlamentaria.** El sistema debe cumplir la función de control de calidad, tal como ocurre en los buenos sistemas de producción en las industrias, para que los productos que

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

47 Desde esta perspectiva sería deseable un sistema de licitaciones, donde instancias independientes y altamente calificadas aplicaran criterios que expresen necesidades reales para fortalecer el trabajo parlamentario, y donde haya un control y un seguimiento de los resultados. La transparencia, los procedimientos claros y serios, deben operar en la práctica. En este sentido deberían ser expresamente prohibidas prácticas propias de otros periodos históricos, donde se coloca bases de licitación que dejan la decisión al arbitrio de una autoridad administrativa de la organización que realiza la licitación, sin existir la obligación de entregar fundamentos con respecto a los fallos (es una práctica inaceptable que equivale a la aplicación de la misma lógica del sistema inquisitivo en nuestro antiguo sistema de administración de justicia penal, ya abolido constitucionalmente por ser retrógrado, arbitrario e injustificado).



circulan en la red contribuyan a fortalecer un trabajo parlamentario autónomo e independiente. A modo de ejemplo, los parámetros debiesen garantizar que la información transferida se sustente en hechos documentados y no en un sólo punto de vista, que todas las afirmaciones estén basadas en evidencias o fundamentos objetivos, demostrables, y que ello sea efectivamente el resultado de la investigación imparcial, que la forma de documentar sea rigurosa y no antojadiza, que las estimaciones, evaluaciones o perspectivas sean presentadas por separado o con una clara indicación entre paréntesis o en una nota. Piénsese en las consecuencias que podría tener esta herramienta de “control de calidad” para las interacciones Congreso-Gobierno (niveles central, regional, local, paraestatal), Congreso-Ciudadanía.

**Producción de estudios de calidad, en formatos simples, fácilmente digeribles.** Todo el sistema de asesoría debe funcionar en relación con la demanda, es decir, en la dirección de las necesidades reales de la función parlamentaria en un mundo complejo, donde hay numerosos intereses y convicciones en competencia, sometido al permanente cambio de las condiciones sociales y políticas. Los estudios generados por el sistema deberán cumplir la importante tarea de satisfacer las necesidades de usuarios que disponen de poco tiempo, que tienen numerosas responsabilidades y deben realizar múltiples actividades diariamente; todo debe estar concebido en función de facilitar el acceso a la información relevante para que el usuario haga uso de ella según sus propios estilos, objetivos y circunstancias. Por lo tanto, es muy necesario que los estudios transmitan informaciones y análisis relevantes en formatos compactos, en lugar de incluir numerosos detalles técnicos que desvíen de lo medular, pero al mismo tiempo no deben ser sesgados. Para que lo anterior sea posible, los profesionales y consultores que participen de los estudios deben conocer y seguir rigurosamente el proceso legislativo, las relaciones, la organización y los procedimientos del Congreso.

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

La naturaleza de la función parlamentaria requiere de un sistema donde prevalezca en todo momento un alto grado de confidencialidad, principio que debe trascender las diferencias legítimas y la competencia partidaria.

La confidencialidad se debe traducir en la discreción con respecto al manejo de cierta información, en particular al origen de las solicitudes de los estudios y las fuentes de información. La confidencialidad ejercida de forma regular, es decir, transformada en una práctica, beneficiará todo el sistema, por cuanto las fuentes potenciales de información tendrán buena disposición para dar acceso a información relevante para el trabajo parlamentario. Esta condición es esencial para que el Congreso Nacional pueda participar proactivamente en las políticas públicas, especialmente en los temas exteriores y de la defensa. La confidencialidad facilitará la obtención de información en los ministerios, en las asociaciones e institutos de investigación. Al mismo tiempo, la confidencialidad será mejor entendida y practicada si se da una amplia circulación de sus resultados, en este caso los estudios y actividades de apoyo de la función parlamentaria. En este sentido, confiabilidad ha de ser entendida como reserva sobre el origen de peticiones de apoyo, reserva con respecto a determinadas fuentes de información, y alta credibilidad de los estudios resultantes vía difusión.

Un sistema de apoyo como el propuesto es una alternativa muy concreta para el fortalecimiento de la función parlamentaria. Se trata de un modelo de sistema de asesoría parlamentaria que facilitará las actividades de los parlamentarios, tanto individual como colectivamente, según sus estilos y sus propias opciones de especialización. Una de las principales ventajas del sistema propuesto consiste en facilitar el acceso a flujos de información independientes para el trabajo legislativo e introducir una lógica de operación que promueva la transparencia, el mayor grado de autonomía y la proactividad de los propios parlamentarios. Este sistema resulta ser complementario a otros mecanismos de asesoría parlamentaria (partidos, *staffers*, fundaciones políticas, etc), según se ha indicado. Las instancias de apoyo legislativo no tienen por qué ser excluyentes, pueden complementarse y competir, y todo ello en beneficio del resultado final: fortalecer la función parlamentaria. En definitiva, un servicio de apoyo neutral ayudará a mejorar la calidad del trabajo legislativo (deliberación, decisiones, control). La responsabilidad en las decisiones y en la solución de los problemas corresponde principalmente al político y no sólo al asesor técnico, y por lo tanto es relevante la existencia de instancias de asesoría con cierto grado de neutralidad.

## **2.2 Revisión de los estándares de la función parlamentaria en relaciones exteriores y defensa**

La política exterior y la defensa requieren que la sociedad y el Estado tomen en conjunto decisiones y asuman tareas sobre temas que afectan la calidad de vida de los ciudadanos. En este sentido, una actividad prioritaria consiste en encontrar un conjunto de principios y parámetros que puedan traducirse en estándares comunes para la participación en las definiciones de las po-

líticas exteriores y de la defensa nacional. En tal sentido, y con base en los principios indicados y reconocidos en una gran cantidad de sistemas políticos en el mundo y desde luego en nuestro orden constitucional, nuestra propuesta consiste en avanzar hacia un conjunto de estándares de calidad de la función parlamentaria para la participación activa en la política exterior y en la defensa nacional. Los estándares podrían ser debatidos en el Congreso Nacional y los resultados podrían dar lugar a indicadores y, eventualmente, a la introducción de las innovaciones normativas que sean del caso en los cuerpos legales que regulan estas materias<sup>48</sup>. Una vía complementaria para introducir los estándares consiste en revisar la oferta de capacitación y perfeccionar esta tarea. El sistema de capacitaciones podría contar con un curso bien armado que incluya principios fundamentales de la función parlamentaria y estándares para las actividades parlamentarias, simulaciones y herramientas para evaluar resultados. A continuación enunciaremos ciertos principios normativos que debiesen ser considerados en el debate de los estándares y de la capacitación: (1) Coherencia entre los enfoques generales y las decisiones en el ámbito específico de las políticas exteriores y de la defensa nacional, por una parte, y los principios consagrados en la Constitución Chilena por otra; (2) Coherencia entre las decisiones y sus consecuencias previsibles, por una parte, y los tratados y acuerdos internacionales o regionales de los que Chile es parte, por otra<sup>49</sup>; (3) Enfoque integrador, inclusivo y no excluyente, para el tratamiento de las políticas exteriores y de los asuntos de la defensa nacional<sup>50</sup>.

Los principios indicados debieran traducirse en prácticas de una participación real de los parlamentarios y de la opinión pública en las políticas exteriores y de la defensa nacional. En una democracia, no debiera ocurrir que el Ejecutivo firme tratados o acuerdos bilaterales, sin que previamente exista información amplia o sin el cabal conocimiento y el consentimiento

48 Ciertamente, los estándares de la función parlamentaria en política exterior y en defensa podrían ser operacionalizados en el mismo Congreso Nacional, en forma de encuestas de opinión y escalas con puntuación, con el propósito que los parlamentarios puedan recibir un feedback de la ciudadanía y de sus organizaciones. Asimismo, en relación con el sistema de estándares propuesto se podría poner en marcha un sistema razonable de capacitación para los parlamentarios y para los funcionarios ocupados en los servicios de apoyo, que no signifique destinar un tiempo especial para este tipo de actividades. En definitiva, lo realmente importante es que los estándares de calidad se traduzcan en comportamientos y prácticas regulares concretas que fortalezcan la función parlamentaria de participación activa en la política exterior y en la defensa nacional.

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

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

de los ciudadanos. En particular, los tratados o acuerdos internacionales que afectan la soberanía, el territorio o el estatus internacional del país debiesen estar sujetos al debate y a la aprobación del Congreso, en todo momento. Asimismo, otras dimensiones menos llamativas, tales como son los acuerdos sobre intercambio cultural y los procedimientos que en definitiva tendrán efectos concretos, no debiesen ser dejadas al arbitrio de los ministerios o de otras organizaciones, pues todo ello influye en las posibilidades de desarrollo del país.

Ciertamente, las prácticas de promoción de la participación no debieran quedar limitadas a la información unilateral por medio de algunos comunicados de prensa o consultas seleccionadas y enviadas por correo electrónico. En el mundo actual, es del caso aspirar a un sistema de participación de calidad, donde los ciudadanos y sus organizaciones tengan espacios reales y garantizados de participación, y la información ayude a ir generando el mayor grado de consenso posible en torno a las decisiones que se adopten. Para ello es fundamental formular y aplicar un conjunto de instrumentos de apoyo legislativo que transparenten todos los procesos y las decisiones que se adoptan. El control democrático sólo puede ser eficaz si la opinión pública conoce realmente los temas principales que preocupan a sus autoridades políticas y que se debaten en el Congreso. Por esta razón, los parlamentarios debiesen promover activamente el acceso a la información y la participación. La eficacia de la comunicación en los temas públicos depende del acceso a la información por parte de los ciudadanos, y en nuestro tiempo ello ocurre principalmente vía medios de comunicación.

De los principios ya expuestos se siguen ciertas conductas que serían deseables en la función parlamentaria de la política exterior y de la defensa, muy en particular en el quehacer de los servicios de apoyo del trabajo parlamentario. Los principios de las conductas deseables podrían ser operacionalizados en forma de estándares de dicha función e incluidos en los contenidos y en los mecanismos de evaluación de los sistemas de capacitación<sup>51</sup>. Éstos son:

**Coherencia entre principios y las políticas.** Promover razonamientos coherentes entre los principios constitucionales e internacionales, por una parte, y las políticas y decisiones de la política exterior y de la defensa nacional.

51 Tal como ocurrió en el proceso de modernización del sistema de administración de justicia, con la creación de la Academia Judicial y las reformas legales del caso (Valdivieso/Vargas 2003), es perfectamente factible poner en práctica un sistema de capacitación que guarde relación con los procedimientos de selección de personal y de calificación funcionaria, con sistemas modernos de evaluación. Esta iniciativa tendría la ventaja de generar parámetros objetivos a partir de los cuales los propios parlamentarios pudiesen controlar la calidad de sus servicios de apoyo e intervenir para mejorar.

**Participación proactiva, sensata y medida.** Participar activamente en áreas de interés para el ejercicio de la función parlamentaria y promover la participación ciudadana en el Congreso, en el Ejecutivo y en otras instancias. La participación es posible mediante el acceso a información de calidad (aportes concretos o preguntas pertinentes), y condiciones positivas para el trabajo, tales como tener los recursos necesarios para acceder a información, recibir por parte del Ejecutivo a tiempo y en una forma adecuada los proyectos y los antecedentes que sean del caso, desde la perspectiva de los parlamentarios. En el sector de la defensa nacional, la participación activa y efectiva de las comisiones de estudio sólo será posible si se reciben informes detallados sobre reformas previstas o encaradas con el correspondiente análisis de sus repercusiones, y con tiempo para que sea posible formular objeciones al respecto, por ejemplo en el contexto de una audiencia o durante la discusión del presupuesto o en el tiempo de trabajo regular previo a las reuniones formales de trabajo. La participación en este ámbito puede incrementarse mediante mecanismos autónomos del Congreso para la observación independiente<sup>52</sup>, y también mediante la atención de aspectos que tienen que ver con la formación de los funcionarios públicos<sup>53</sup>. Los parlamentarios pueden contribuir, asimismo, para que la participación en asuntos de interés nacional sea proporcional y justa, si su personal tiene la competencia necesaria para recabar y procesar la información<sup>54</sup>.

**Representación.** Este principio central del orden democrático es una variable que debe ser especialmente considerada en el campo de la política exterior y de la defensa. La representación no sólo tiene que ver con cargos o el ejercicio de determinadas funciones, también con el grado de conver-

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

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

54 Los servicios de apoyo del Congreso Nacional, grupos de parlamentarios o parlamentarios individuales pueden promover la participación de los actores no institucionales, de los ciudadanos y de sus organizaciones, en temas que tradicionalmente han estado bajo el control de algunas instituciones dependientes del Poder Ejecutivo, pueden considerar si hay opiniones divergentes y hacerlo ver oportunamente. La participación ciudadana puede ser potenciada mediante la inversión en infraestructuras de información que faciliten la transmisión de inquietudes ciudadanas de forma autónoma, de incentivos para la participación tales como son licitaciones no condicionadas y transparentes, reglamentos o leyes que faciliten la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el quehacer de las comisiones especializadas.

gencia entre decisiones públicas y los intereses sociales y ciudadanos<sup>55</sup>. Por ejemplo, en el marco de la participación chilena en actividades del sistema de Naciones Unidas o en relación con acuerdos y decisiones internacionales que involucran a otros estados, la promoción de la representación debiese ser un imperativo para garantizar la efectividad de las intervenciones<sup>56</sup>.

**Sentido de responsabilidad.** En la política exterior y en la defensa, la responsabilidad ha pasado a ser una demanda prioritaria. El sentido de responsabilidad se manifiesta en la previsión, que a su vez se alcanza mediante el análisis del impacto que pueden tener las decisiones u omisiones. Por lo tanto, una actitud responsable, previsor y analítica es posible por medio de la predisposición al análisis detallado del impacto potencial que puedan tener las decisiones al corto, al mediano y al largo plazo; por ejemplo, el impacto político, económico, social, ambiental o de otro tipo que pueda tener un acuerdo internacional o el necesario control sobre el mercado de los armamentos. A la responsabilidad corresponde también el sentido de honestidad para reconocer con humildad que se ha hecho todo lo posible por tomar una decisión sensata, y al mismo tiempo poner a disposición del público todos los antecedentes.

**Forma de trabajo proactiva.** Con información oficial oportuna, los parlamentarios podrán superar restricciones de tiempo y de falta de recursos. Esta forma de trabajo debiese incluir una agenda que exprese inquietudes, intenciones y necesidades ciudadanas, mecanismos para acceder a información de forma independiente.

Al igual que en otros lugares del mundo, en Chile las organizaciones de la sociedad civil (OSC) disponen de competencias, capacidades, recursos, expe-

---

55 El Congreso Nacional puede velar de forma muy concreta por la representación en la política exterior y en la defensa nacional, si solicita información estadística con respecto a representación de la población en las instituciones, según grupos (sexo, edad, procedencia, nivel educacional, nivel de ingreso, etc.). Asimismo, los parlamentarios tienen la posibilidad de informarse sobre la proporción de esos tipos de población en los cargos de alto rango o con poder de decisión, tanto en Chile como en el extranjero (organizaciones internacionales: ONU, OEA, etc.). De igual modo, los parlamentarios harán un bien al país si verifican, en la medida de lo posible, la composición de los equipos de negociación de Chile en el exterior sea equilibrada, en cuanto a los tipos de representantes. Asimismo se puede intervenir para que el nivel de las responsabilidades asignado de representantes de diversos tipos de la población en los ministerios sea equilibrado.

56 Los parlamentarios podrían y debieran estar informados de las condiciones reales de las sociedades donde el país está negociando acuerdos o tratados o donde está participando en algún tipo de intervención. En este sentido, ellos están en condiciones de velar para que los acuerdos aborden sistemática y explícitamente los intereses de los sectores mayoritarios y más vulnerables o discriminados y no solo los intereses de los más fuertes en el proceso de negociación. Planteado desde una perspectiva positiva, lo anterior significa cautelar para que el conocimiento, la experiencia y las capacidades de los distintos tipos de población beneficien la construcción de un orden internacional de seguridad y de paz en el mundo. Es evidente que una adecuada atención y consideración de esos sectores legitimará y fortalecerá las decisiones o acuerdos que se adopten, y ello incidirá en la posición internacional del Chile.

riencias y voluntad para cooperar con el sector parlamentario en las funciones de representación, control y legislación<sup>57</sup>. El Congreso Nacional, sus parlamentarios, podrían interactuar y fortalecer su función, si facilitan la participación de las organizaciones de la sociedad civil, pues ellas pueden hacer grandes aportes en los debates públicos sobre relaciones exteriores y defensa nacional, y el debate, a su vez, favorecerá la mayor transparencia. La información unilateral por parte de las instituciones del Estado no es suficiente, y prueba de ello es el bajo nivel de participación ciudadana que se observa desde hace algún tiempo no obstante la creación y puesta en marcha de numerosas vías de información desde el Estado hacia la sociedad. Las instituciones del Estado debiesen generar condiciones que garanticen la posibilidad de las organizaciones de la sociedad civil para comunicarse con autonomía y con el menor costo posible. Los medios de comunicación autónomos debieran ser alentados también para desempeñar un trabajo responsable de información, expresión y de control. En relación con ello, la difusión de las tecnologías de las comunicaciones, especialmente internet, ha abierto grandes posibilidades para el acceso a la información. Esta tendencia debe ser alentada, dado que contribuye al desarrollo de una ciudadanía más informada, a una mayor calidad del debate público sobre temas de política y a un mejor gobierno. Por lo tanto, el Congreso Nacional debe continuar abriéndose decididamente a los medios y a las nuevas tecnologías para ofrecer toda la información que contribuya a una mejor legislación, y muy en particular poner a disposición del público, dentro de lo posible, todos los antecedentes necesarios para el proceso de toma de decisión.

### 2.3 Herramientas e instrumentos de trabajo

Con base en la experiencia mundial, en Chile se puede optimizar el ejercicio de la función parlamentaria. Para ello es indispensable contar con una gestión moderna y especializada<sup>58</sup>, la actualización permanente<sup>59</sup>, programas de pasantía y acceso a fuentes de información con rapidez.

Internet es una poderosa herramienta no sólo para mantener sitios Web con información básica actualizada (parlamentarios, comisiones, títulos de

---

57 Sobre el particular Valle 2000, Valdivieso/Vargas 2003, Valdivieso 2005.

58 Organización del trabajo en comisiones, especialización de sub-comisiones, por ejemplo la comisión de defensa podría estar subdividida en subcomisiones sobre adquisiciones, personal, presupuesto y misiones de paz; selección anual de algunos temas relacionados con asuntos externos, la defensa y la seguridad para ser exhaustivamente investigados por subcomisiones, ganando con ello capacidad para fortalecer la función parlamentaria. Esta actividad está concebida en relación con la primera propuesta hecha por este estudio, es decir, la creación de un sistema autónomo de apoyo.

59 En relación con el tema de los estándares y con el sistema de capacitación podría ser útil la colaboración de un sistema independiente de apoyo, donde participen las universidades y organizaciones de la sociedad civil relacionadas (propuesta 2.1.). La capacitación debiera consistir en un sistema aplicado a la práctica de trabajo, que ayude a hacer seguimiento, observar y mejorar, sin destinar tiempo especial a dichas actividades.

los proyectos, etapas de la tramitación, etc.), links, sistemas selectivos de consultas al público y envío de periódicos o informativos electrónicos. Esta herramienta podría ser usada también como un canal eficiente de interacción orientado a incrementar la representación y la eficiencia del trabajo legislativo<sup>60</sup>. En relaciones exteriores y en defensa, se podría incluir en los sitios Web del Congreso las siguientes informaciones indispensables para fortalecer la participación ciudadana: documentos de importancia estratégica y un sistema expedito para que los ciudadanos y sus organizaciones canalicen sus inquietudes; informes detallados de los presupuestos de relaciones exteriores, defensa y seguridad, excluyendo justificadamente información que pueda comprometer la seguridad nacional (ej. ante procesos de toma de decisión), comunicados sobre debates, decisiones, mociones, leyes; actas y protocolos actualizados de las reuniones de trabajo (sala, comisiones de estudio), salvo aquéllas que justificadamente sean secretas (el criterio de justificación sólo puede ser: argumentos razonables y evidencias que hay peligros para la seguridad nacional)<sup>61</sup>; documentos y publicaciones relacionadas con investigaciones parlamentarias; informes anuales sobre el funcionamiento de todos los servicios exteriores y de defensa (se puede hacer junto con la revisión del presupuesto, sin duplicar trabajo); documentos e informes de instancias independientes, externas<sup>62</sup>; información actualizada sobre votaciones del presupuesto o ítems del mismo, acuerdos y tratados internacionales, adquisición de armamentos, instituciones policiales y de la persecución criminal del delito; información actualizada sobre mecanismos legales y administrativos útiles para la intervención en los asuntos externos y de la defensa.

Los servicios de apoyo de la función legislativa, tanto los que operan en la actualidad al interior del Congreso como la instancia propuesta en este estudio, podrán focalizar sus esfuerzos y sus aportes, introduciendo formas

60 Tal como ocurre con algunos periódicos que tienen sitios Web, el Congreso Nacional podría disponer perfectamente de un sistema de difusión que fuese transmitiendo en tiempo real las informaciones más importantes, para que todos los ciudadanos, las instituciones y las organizaciones usuarias de la red tuviesen acceso a la información mientras están realizando otras actividades, por ejemplo laborales, sin necesidad de incurrir en costos especiales de tiempo o de recursos. Es posible y ocurre así, por ejemplo, en el caso de <http://www.emol.com/noticias/todas/detalle/detallenoticias.asp?idnoticia=221588>, que envía las 24 horas noticias bien sintetizadas, dando la posibilidad de informarse o de ampliar la información de forma instantánea. Del mismo modo debiese existir un sistema rápido y expedito para que la ciudadanía pudiese plantear sus inquietudes, si las hay, y para que dicha información fuese procesada y sintetizada de forma útil para el trabajo parlamentario, y todo ello en tiempo real y con rapidez.

61 Idealmente, la documentación debiera incluir informes sobre el alcance y los términos de referencia de las reuniones o audiencias secretas.

62 Por ser participe Chile del Sistema de Naciones Unidas, es razonable que se opere con una lógica de trabajo similar en los asuntos de política exterior y de defensa: los informes oficiales anuales son contrastados con informes independientes sobre los mismos temas, y la visión y el horizonte de observación se enriquece. Según se ha indicado para la Defensa, en algunos estados existe la institución del Ombudsman sobre el sector de la seguridad y las organizaciones gubernamentales deben presentar ante el Congreso informaciones con respecto a los informes de ese funcionario.



de trabajo que ayuden a generar información activa y visiones prospectivas para los debates y los procesos de decisión y de control en las políticas exteriores y de defensa. En esta tarea ayudarán los indicadores que representen observaciones sobre temas que pueden irrumpir en la Agenda Legislativa; ellos orientarán sobre qué tipo de información debe ser recopilada, ordenada y relacionada para reaccionar oportunamente frente a las demandas por legislar y ejercer funciones de control<sup>63</sup>. Medios adecuados para el trabajo con los indicadores son una buena codificación, el Programa SPSS para crear la base de datos y analizar la información, los programas FTP y Home Page para editar textos e información e ingresarla a sitios Web.

En relación con las formas de recabar informaciones relevantes para la construcción de indicadores, las siguientes vías pueden ser de gran utilidad: lectura de las cuentas presidenciales anuales, de prensa (especialmente editoriales y cartas al director en los periódicos), de documentos especializados de los organismos públicos descentralizados, de las publicaciones periódicas de las universidades y de los centros de estudio; recabar informaciones estadísticas en sitios y en la documentación del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), en el Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN); revisión de sitios Web de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC); envío de cuestionarios sobre políticas públicas a los ministerios, a los organismos públicos descentralizados, a los gobiernos regionales y provinciales, y a los municipios. En Relaciones Exteriores y en Defensa, en opinión de los funcionarios del Senado, las formas más adecuadas de recabar información podrían ser las siguientes: envío de cuestionarios a los ministerios para que informen sobre sus políticas públicas, lectura de publicaciones periódicas e informaciones sobre líneas de investigación en las universidades y en los centros de estudio, revisión de sitios Web para conocer iniciativas de las organizaciones de la sociedad civil, recabar información estadística en sitios Web de instituciones y organizaciones internacionales, y la lectura de las cuentas anuales presidenciales.

El siguiente cuadro presenta de forma sintetizada y ejemplar parte del conjunto de observaciones que debieran ser consideradas para la construcción de los indicadores en política exterior y defensa nacional.

63 En el marco de esta investigación, los funcionarios del Senado han indicado que se debe priorizar: temas tales como las cuentas presidenciales anuales, las noticias de los medios de comunicación, las políticas públicas por lado del Ejecutivo, según ministerios, las iniciativas y mociones sobre proyectos, el uso de mecanismos de urgencia por parte del Ejecutivo, los intereses de grupos corporativos, asuntos de interés para los partidos y en las fundaciones políticas, iniciativas de organizaciones de la sociedad civil. En el caso particular de Relaciones Exteriores, informaciones muy relevantes son las noticias de los medios, los mensajes presidenciales, las informaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores. En Defensa tienen gran relevancia los mensajes presidenciales y los asuntos de las Fuerzas Armadas; también lo son, en menor grado, las políticas públicas por el lado del Ejecutivo, los asuntos de los países vecinos, las iniciativas y mociones en el Congreso sobre temas, por ejemplo las intervenciones de parlamentarios en tiempos para varios tanto en la Cámara como en el Senado, los tiempos que demora el estudio y la discusión de los asuntos e información consolidada sobre los temas. Menor importancia tendrían las noticias de prensa.

CUADRO 2

Observaciones	Especificaciones	Acceso
Constitución, leyes orgánicas constitucionales, leyes y reglamentos específicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disposiciones referidas a cuestiones autorizadas en relaciones exteriores, defensa y seguridad</li> </ul>	Códigos, Internet, consulta a especialistas
Derecho Internacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cartas de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos: principios internacionales</li> <li>• Derecho Internacional Humanitario y derecho de los derechos humanos; especialmente convenciones, tratados y leyes vigentes: tratados multilaterales, acuerdos regionales de cooperación; acuerdos bilaterales o tratados de amistad y cooperación; declaraciones, convenciones y protocolos adicionales</li> </ul>	Códigos, Internet, consulta a especialistas
Documentos oficiales del Ejecutivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuenta Anual del Presidente (21 mayo)</li> <li>• Libro de la Defensa Nacional (principios, mecanismos)</li> </ul>	Internet
Presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ítems referidos a relaciones exteriores, defensa y seguridad</li> </ul>	Dirección de presupuesto Ministerios
Política exterior	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsecretario</li> <li>• Embajadas</li> <li>• Consulados</li> <li>• Oficinas comerciales, Representaciones internacionales</li> <li>• Direcciones especializadas:</li> <li>• Dirección General de Política Exterior DIGEN</li> <li>• Relaciones Económicas Internacionales DIRECON</li> <li>• Asuntos Consulares e Inmigración DIGECONSU</li> <li>• Dirección Nacional de Fronteras y Límites DIFROL</li> <li>• Instituto Antártico Chileno INACH</li> <li>• Agencia de Cooperación Internacional (AGCI)</li> </ul>	Biblioteca Documentación Internet Cuestionarios
Política de Defensa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsecretarios</li> <li>• Fuerzas Armadas</li> </ul>	Biblioteca, Documentación, Internet, cuestionarios o consultas a asesores
Políticas de seguridad ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• División de Seguridad Ciudadana</li> <li>• Carabineros de Chile</li> <li>• Policía de Investigaciones</li> </ul>	Internet, cuestionarios o consultas a asesores
Políticas relacionadas con relaciones internacionales, defensa y seguridad ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Otros Ministerios: subsecretarías, jefes de gabinete, divisiones</li> </ul>	Cuestionarios o consultas a asesores
Regiones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SUBDERE: regionales, provinciales y comunales</li> <li>• Intendencias</li> <li>• Gobernaciones</li> <li>• Municipalidades</li> </ul>	Sistema integrado de información Consultas a autoridades y a representantes regionales

Iniciativas legislativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cámara, Senado: salas, comisiones de estudio, Comités Legislativos, Oficinas de información, Biblioteca del Congreso, Asesores</li> </ul>	Biblioteca, Archivo, Sistema integrado de información (sitios Web), consultas
Jurisprudencia y legalidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tribunal Constitucional, Corte Suprema</li> </ul>	Archivo, consultas
Programas y planes de partidos políticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mesas directivas</li> </ul>	Consultas a asesores, Internet
Programas y planes de organizaciones laborales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirigentes (presidentes)</li> </ul>	Consultas a asesores, Internet
Programas y planes de asociaciones gremiales empresariales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirigentes gremiales</li> <li>• Mesas directivas colegios profesionales</li> </ul>	Consultas a asesores, Internet
Posiciones de la Iglesia Católica y de otras religiones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión Permanente del Episcopado</li> <li>• Arzobispado de Santiago</li> <li>• Directivas de otras religiones</li> </ul>	Documentos oficiales, consultas a Magisterio, Internet
Investigaciones en políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Universidades del Consejo de Rectores</li> <li>• Universidades privadas líderes</li> <li>• Centros e institutos de investigación</li> </ul>	Bibliotecas y centros de documentación, cuestionarios o consultas, Internet
Corrientes de opinión pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medios audiovisuales y escritos (canales, televisión, radios)</li> </ul>	Secciones oficiales y abiertas (editoriales, cartas al Director), consultas, Internet (archivos)
Posiciones de organizaciones de la sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corporaciones</li> <li>• Fundaciones</li> <li>• Organizaciones formales e informales</li> </ul>	Internet
Organizaciones sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría General de Gobierno: División de Organizaciones Sociales; Secretaría de Comunicación y Cultura (SECC)</li> <li>• SUBDERE: División de Política Local</li> <li>• MIDEPLAN</li> </ul>	Biblioteca, cuestionarios o consultas a asesores

### 3. Consideraciones finales

Todos los antecedentes e informaciones reunidas por este estudio indican que el Congreso Nacional chileno podría tener un papel más activo en la política exterior y en la defensa nacional, sin pasar a llevar prerrogativas del Poder Ejecutivo. El Congreso Nacional dispone de instrumentos legales y reglamentarios para fortalecer sus funciones de representación ciudadana, legislación y control, y tiene posibilidades reales de poder enriquecer su intervención.

En el mundo de hoy, crecientemente globalizado, con múltiples y heterogéneos actores nacionales e internacionales, donde los intereses y los procesos de cooperación y de conflicto son complejos, debiera existir una alta sintonía entre el trabajo de las instituciones responsables del manejo de los

asuntos externos y de la seguridad y las inquietudes ciudadanas (intereses de las personas y de sus organizaciones en los niveles local, regional, nacional y transnacional). Tratándose de asuntos o políticas de Estado, las instancias oficiales de la política exterior y de la defensa debieran funcionar según una óptica de las prioridades que el país democráticamente determine y de los resultados, y no según la lógica de intereses corporativos o de la inercia que suele generar distanciamiento y desinformación. El Congreso Nacional podría desempeñar una función muy relevante y con ello contribuiría decisivamente a la estabilidad democrática.

Para el fortalecimiento de la función parlamentaria en la política exterior y en la defensa nacional, es necesaria la voluntad política de innovar realmente e introducir mecanismos que contribuyan a fortalecer una función parlamentaria autónoma e independiente frente a otros poderes del Estado y a intereses particulares poderosos (nacionales o internacionales).

El acceso a la información en el mundo actual es esencial, dado que condiciona los intereses o la interpretación de las necesidades, las habilidades para actuar e interactuar, influye en el grado de participación de los procesos de toma de decisión, y finalmente en el grado de legitimidad que puedan alcanzar las políticas. En este sentido cabría revisar y mejorar capacidades, instrumentos y herramientas que tienen por función contribuir a la interconexión del Congreso Nacional con el Poder Ejecutivo, con la ciudadanía y sus organizaciones.

El Congreso Nacional podría innovar en la dirección de promover la canalización autónoma de inquietudes ciudadanas hacia las instituciones y eliminar obstáculos que obstruyen el acceso de los ciudadanos y de sus organizaciones sociales a la información sobre políticas que influyen en su vida cotidiana. La cultura del secretismo y del control burocrático de los asuntos externos y de la defensa nacional debiese ir cediendo espacio a una cultura de la transparencia, la confianza y la legitimidad vía promoción de la participación ciudadana y de una presencia proactiva del Congreso Nacional en esos temas gravitantes para el desarrollo chileno.

## Referencias

- **Aninat, Cristóbal y John Londregan** (2005). *Measuring Spatial Aspects of Legislative Delay: Evidence from the Chilean Congreso*. Mimeo, 31.August 2005.
- **Baldwin, N. y Shell, D.** (2001). *Second Chambers*. London: Frank Cass.
- **Bouchert, Jens et. al.** (2005). *The Political Class in Advanced Democracias. A Comparative Handbook*. Oxford: Oxford University Press.
- **Fluri, Philipp H. y Simon Lunn** (2003). *Control Parlamentario*. Ginebra: DCAF.
- **Hogwood, Brian W. y L. Gunn.** (1984). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford, Oxford University Press.
- **Kirby, Peadar.** *Introduction to Latin America. Twenty-First Century Challenges* (2003). London: Sage Publications 2003.
- **Levmore, S.** (1992). «Bicameralism: When Are Two Decisions Better than One?» *International Review of Law and Economics*, vol. 12.
- **Lijphart, A.** (2000). *Modelos de Democracia*. Barcelona: Ariel.
- **Llanos, M. y Nolte, D.** (2003). «Bicameralism in the Americas: Around the Extremes of Symmetry and Incongruence». *Journal of Legislative Studies*, vol. 9, n.o 3.
- **Mainwaring, S. y Scully, T.** (Eds.). (1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- **Mainwaring, S. y Shugart, M.** (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: CUP.
- **Morgenstern, S. y Nacif, B.** (2002). *Legislative Politics in Latin America*. N. York: CUP.
- **Nolte, Detlef** (2000). *Die Rolleder Parlamente in den Presidialdemokratien*. Hamburg: IIK.
- **Oelckers C., Osvaldo et. al.** (2002). *La evaluación de las leyes*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- **Osborne, D. y Ted Gaebler** (1993). *Reinventing Government*. New York: Plume.
- **PNUD** (Ed.). (2004). *La Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Nueva York: PNUD.
- **Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.** (2004). *El poder: ¿para qué y para quién?.* Santiago: PNUD.

- **Rehren B., Alfredo.** (1998). “La organización de la presidencia y el proceso político chileno”. *Revista de Ciencia Política*, XIX (2).
- **Rehren B., Alfredo.** (2001). “La presidencia y el parlamento como instituciones representativas: Los casos de Argentina, Chile y Francia”. *Revista de Ciencia Política*, XXI (2).
- **Sánchez López, F., Nolte, D., y Llanos, M.** (2005). *Bicameralismo, Senados y senadores en el Cono Sur latinoamericano*. Barcelona: Industria Gráfica Gabriel Gibert S.A. (Tarragona).
- **Shugart, M.** (2001). «Sistemas de gobierno en América Latina: frenos y contrapesos en una era de globalización». F. Carrillo Flores (ed.), *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Washington DC: BID.
- **Siavelis, Peter M.** (1997). “Executive-Legislative Relations in Post-Pinochet Chile: A Preliminary Assessment”. Mainwaring, Scott y M. Shugart (eds.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- **Valdivieso, P.** (1998). “Ética Política y Éxito Moral”. *Revista de Ciencia Política*, 19 (2).
- **Valdivieso, P.** (2000). “Introducción a las Funciones del Estado, el Mercado y las OSC para alcanzar las metas de justicia Social y Estabilidad Democrática”, *Contribuciones*, 3.
- **Valdivieso, P.** (2003). “Capital social, crisis de la democracia y educación ciudadana: la experiencia chilena”. *Revista de Sociología e Política*, 21.
- **Valdivieso, P. y J. E. Vargas.** (2003). “Organizaciones de la Sociedad Civil y modernización de sistemas judiciales en América Latina, caso de Chile”. B. Aires: INECIP.
- **Valdivieso, P.** (2005). „Zivilgesellschaftliche Organisationen, Strafjustiz und politische Bildung”. Joachim Betz y W. Hein (eds.). *Neues Jahrbuch Dritte Welt 2005. Zivilgesellschaft*. Berlin: VS Verlag für Sozialwissenschaften (DÜI).
- **Valdivieso, P.** (2006) “Südamerika: Gefahren und Möglichkeiten für Sicherheit“, en: F. Kernic/ W. Feichtinger (eds.). *Transatlantische Beziehungen im Wandel*. Baden-Baden: Nomos.