

# Asesoría Parlamentaria: Una estrategia<sup>1</sup>

Salvador Valdés Prieto<sup>2</sup> y Sebastián Soto Velasco<sup>3</sup>

El trabajo legislativo en el Congreso Nacional combina diversos elementos. Por una parte, es el Poder Ejecutivo quien concentra la mayor red de asesores y otras herramientas institucionales que le concede una capacidad de acción y cierta superioridad técnica difícil de contrarrestar por los parlamentarios (Godoy 2003, Siavelis 2001). Ello redundaría en que la relevancia técnica del Congreso Nacional en la discusión legislativa es baja pues los parlamentarios tienen escasa posibilidad de contrastar cifras, datos, interpretaciones legales o experiencias comparadas que sirven de base a los argumentos del Poder Ejecutivo. Además, por diversas razones institucionales, la labor del Congreso es más bien reactiva a las propuestas del Ejecutivo (Stein et al, 2005), lo cual dificulta un trabajo legislativo más creativo e impone obstáculos a los parlamentarios que quieren lucirse como legisladores.

Si se analiza la percepción de la opinión pública, lo anterior se traduce en una cierta imagen de un Congreso que dificulta la aprobación de leyes y no en uno que las perfecciona tras la deliberación democrática. Así, por ejemplo, la comparación que hace Latinobarómetro entre los congresos de la región indica que en los últimos años, Chile ha ido disminuyendo su posición relativa ubicándose el 2008 en el lugar número 14, de 18 Congresos, en cuanto al porcentaje de los encuestados que consideran que el trabajo del parlamento es bueno o muy bueno. El congreso chileno es superado por todos excepto por los de Bolivia, Guatemala, Panamá y Perú (Latinobarómetro, 2008, p. 85). Corrobora lo señalado en una encuesta realizada entre marzo y abril del 2008, el 59% de los encuestados estaba de acuerdo con que los partidos políticos dificultaban la aprobación de leyes, mientras que sólo el 29% consideraba que los partidos facilitaban/ayudaban a aprobar las leyes en el parlamento<sup>4</sup>. Sin embargo, esta percepción puede ser producto de otros factores, como los conflictos entre partidos y entre parlamentarios. No obstante esta percepción, otros estudios han calificado al Congreso chileno como uno de los más constructivos de la región (Stein et al, 2005).

La disyuntiva entre un Poder Ejecutivo con fuertes poderes en materias legislativas y un Congreso con reducidas capacidades ha intentado ser salvada por diversas vías<sup>5</sup>. Una de éstas ha sido fortalecer la capacidad técnica del Congreso creando sistemas de asesoría

---

<sup>1</sup> Documento publicado en Estudios Públicos N° 114, otoño 2009.

Se agradece la información obtenida en conversaciones con Isabel Millán, Soledad Ferreiro, Hernán Ampuero, Manuel José Guzmán, Rubén Catalán y el Senador Sergio Romero. Se agradece el acceso al informe de Rafael Blanco, Axel Buchheister, Eolo Díaz-Tendero y Marcelo Venegas (2006), encargado por BCN-Innova. Finalmente se agradecen los comentarios de Ena von Baer, Harald Beyer, Axel Buchheister, Cristián Larroulet, Carmen Le Foulon y Carolina Segovia.

<sup>2</sup> Doctor en Economía MIT, Profesor de Economía PUC e Investigador del Centro de Estudios Públicos. El CEP no realiza asesoría parlamentaria.

<sup>3</sup> Master en Derecho Universidad de Columbia, Profesor Derecho UC y Director del Programa Legislativo de Libertad y Desarrollo. Participó como becario Fulbright en el *Congressional Fellowship Program* en Estados Unidos desempeñándose como staffer en la oficina del Senador Federal Norman Coleman (MN).

<sup>4</sup> Consorcio de Centros de Estudio, "Estudio Nacional sobre Partidos Políticos y Sistema Electoral", marzo-abril 2008.

<sup>5</sup> Estas iniciativas van desde modificar el régimen de gobierno, reformar el sistema de urgencias, modificar las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, entre otros.

legislativa que sirvan de contrapeso al rol del Ejecutivo. Estos esfuerzos se han aplicado en Chile desde la década de los 90. Sin embargo, según la opinión de expertos, estos esfuerzos no han sido exitosos hasta el momento (Blanco, Buchheister, Díaz-Tendero y Venegas, 2006).

Este trabajo ofrece un análisis de la asesoría legislativa actual y propone una solución específica para nuestro país, con miras a proponer mecanismos de asesoría legislativa que aumenten las capacidades técnicas del Poder Legislativo y, al mismo tiempo, les permitan operar como un efectivo contrapeso. Para ello se recurre a la literatura internacional y a la evidencia y experiencia disponible para Chile.

## **1. OBJETIVOS Y RIESGOS**

Los objetivos del gasto público en asesoría legislativa son (Meller, 1967):

- a) Vincular al trabajo político el conocimiento de los expertos. La síntesis de ambas perspectivas ayuda a que la legislación eleve su efectividad en sociedades complejas, como la moderna;
- b) Reducir la asimetría de información en perjuicio de los parlamentarios, que se considera sufren respecto al Poder Ejecutivo;
- c) Reducir la asimetría de información que los parlamentarios sufren respecto a grupos de interés, que suelen regalarles información favorable a su posición, sea en forma directa, a través de lobbystas, o de maneras más indirectas.

En el caso actual de Chile, existe un objetivo adicional cual es elevar la calidad de la política, permitiendo a los parlamentarios y sus partidos desarrollar una faceta que hasta ahora ha sido débil: la de puente entre el conocimiento de los expertos y las necesidades de la ciudadanía que los partidos identifican en sus demás actividades.

El logro de estos objetivos no está libre de riesgos, debido a que abundan las consecuencias no previstas de aumentar el gasto en asesoría legislativa.

La evidencia empírica para Japón en 1948-56 y para el Estado de Hawai en 1937-1955 muestra que la ampliación del personal general del Congreso encargado de redactar leyes en forma objetiva y sin vínculos personales con los legisladores provocó un fuerte aumento en el número de leyes aprobadas por año, porque “el aumento de personal alentó a los parlamentarios a pedir más proyectos”. No hubo datos para saber si ello redundó en más legislación necesaria y de mayor calidad o en una masa mayor de regulaciones innecesarias que en conjunto frenan el desarrollo económico y social (Meller, 1967). Por otra parte, algunos autores achacan a los asesores legislativos demasiado poderosos la responsabilidad por introducir en las leyes un exceso de detalles regulatorios (Mann y Ornstein 1992, p. 67, citado por Romzek y Utter, 1996). Y, en fin, también existe el riesgo de generar una nueva clase de burócratas capaz de imponer ritmos, prácticas y comportamientos que reducirían la capacidad de los parlamentarios para legitimarse ante su electorado y representar fielmente sus demandas (Dodd 1993, citado por Romzek y Utter 1997). En otras palabras, un cuerpo de asesores demasiado profesionalizado podría capturar el proceso legislativo para sí mismo, en perjuicio de la influencia ciudadana.

Un punto a considerar, aunque no es sencillo de interpretar, es que en los Estados Unidos el Congreso Federal contaba hacia fines del siglo XIX con 140 asesores, cifra que cien años después se elevaba a 23.000 staffers (Davidson y Oleszek, 28).

Otra consecuencia no prevista de una asesoría legislativa mal diseñada, sería facilitar la tarea a los grupos de presión que desean influir sobre la legislación, por la vía de capturar la lealtad de asesores legislativos clave. Como veremos, este riesgo puede evitarse si el diseño institucional es adecuado.

Todos estos factores deben ponderarse al momento de elaborar una propuesta. Creemos que el relativo consenso que existe en Chile en torno a la escasa capacidad legislativa del Congreso, debiera permitir avanzar hacia la creación de un sistema de asesoría legislativa que sirva como herramienta efectiva para mejorar el debate de política pública en el Congreso chileno, siempre que se identifique un diseño institucional adecuado.

## 2. FUENTES DE ASESORÍA PARA LEGISLAR

Una forma útil de clasificar la asesoría que recibe un parlamentario es en razón de la identidad de quien presta o filtra dicha asesoría. Cada una de estas fuentes de información es operada por “asesores legislativos” **de hecho**, sean formales o no. A continuación daremos una mirada a las diversas fuentes de asesoría legislativa presentes hoy en Chile. La distinción más amplia es entre aquella asesoría prestada por asesores no dependientes del Congreso, y la prestada por asesores dependientes o financiados desde el Congreso.

### 2.1 ASESORÍA LEGISLATIVA FINANCIADA POR EL CONGRESO

**a) Personal.** La asesoría legislativa *personal*, se define como aquella prestada por asesores designados personalmente por el propio parlamentario. Al designarlos y despedirlos, éste se asegura de que sus asesores tomen en cuenta sus principios y posiciones políticas; lo mantengan informado del debate legislativo y le ayuden a tomar parte activa en él; lo protejan y mejoren su imagen pública; le ayuden a manejar la información dada por fuentes externas; y lo ayuden a lidiar con los grupos de presión. Este asesor cuenta con la confianza política de su parlamentario lo que facilita el contacto y lo hace más efectivo.

Este es el tipo más numeroso de asesor legislativo en el Congreso de los EE.UU. (ver Recuadro). El atributo que distingue a este asesor legislativo de los demás es la *lealtad personal al parlamentario*.

En Chile tanto senadores como diputados tienen recursos asignados para la contratación de personal que, en la medida que el congresista lo determine, puede incluir asesores legislativos<sup>6</sup>. Sin embargo, como veremos, el mecanismo de contratación directa por parte del legislador no garantiza que los recursos sean invertidos efectivamente en potenciar la calidad del trabajo legislativo. Más bien, el incentivo está dado a dirigir esos recursos a fortalecer el trabajo en terreno y las opciones de reelección.

---

<sup>6</sup> Cada diputado tiene asignado para remuneración de secretarios y asesores algo menos de \$3 millones. Las cifras informadas por los senadores varían en cada caso.

**b) Neutral.** Es la asesoría legislativa que prestan diversas instancias al interior del Congreso. Los asesores, en este caso, están obligados a servir a todos los parlamentarios en forma equitativa y sin diferencias arbitrarias (Ampuero, 2006). Este tipo de asesoría promueve un debate más informado transversalmente y facilita el diálogo entre partidos rivales. Ello no sólo perfecciona el contenido de las políticas públicas, sino que también eleva la legitimidad de las mismas (Robinson, 2002). En Chile la asesoría neutral opera en diversas instancias.

i. La **Biblioteca del Congreso Nacional** (BCN) ha aumentado la oferta de este tipo de asesoría desde fines de 2006, continuando el proyecto “BCN-Innova” que incorporó algunos resultados obtenidos por el proyecto que el senador S. Romero (RN) desarrolló entre 2005 y abril de 2006. El proyecto ha sido financiado a la fecha por medio de un aporte del Banco Interamericano de Desarrollo. A marzo de 2009, la BCN cuenta con 59 profesionales dedicados a la asesoría parlamentaria neutral<sup>7</sup>.

La labor de la BCN para efectos de asesoría se organiza brindando asesoría al trabajo legislativo a través de áreas temáticas (legal, económica, recursos naturales, políticas sociales, etc.), elaborando informes con análisis especializados. Además, estos asesores prestan servicios de apoyo a las funciones parlamentarias de representación<sup>8</sup>.

La información disponible no permite determinar si la aproximación de estos asesores a las discusiones legislativas es efectivamente neutral o si tienden a tomar partido por algunas de las posturas en debate. Tampoco es posible determinar si el apoyo a las funciones parlamentarias de representación se traduce en ventajas significativas para la reelección de los parlamentarios en ejercicio en perjuicio de otros candidatos desafiantes, que aún no son parlamentarios y no acceden a estos apoyos<sup>9</sup>. A la fecha, este tipo de asesoría carece de principios claros para definir el modo como abordarán la asesoría parlamentaria.

ii. En el **Senado**, la Oficina de Informaciones es la institución que, además de la tramitación de oficios al Poder Ejecutivo, tiene asignada como una de sus tantas tareas la de prestar asesoría legislativa a los senadores o comisiones legislativas que lo requieran. Las 13 personas que trabajan en dicha oficina elaboran diversos informes y dan respuesta a todo tipo de consultas que, en forma verbal o escrita, hacen llegar los senadores. Según estadísticas elaboradas por esta misma oficina, durante el año 2008 se dieron respuesta a 141 consultas de los senadores. Considerando a 38 senadores y 11 meses de actividad al año, este servicio respondió un promedio de 0,3 consultas por senador al mes. Esta cifra confirma que la asesoría legislativa no es la labor más importante de la Oficina de Informaciones del Senado, sino que la tramitación de oficios que, durante el 2008, alcanzaron a 1.284 oficios de consulta.

---

<sup>7</sup> Fuente: Isabel Millán, Jefa del Departamento de Servicios Legislativos y Documentales, BCN. Las áreas temáticas son cinco: el área legal, económica, recursos naturales, social y relaciones exteriores y defensa.

<sup>8</sup> Fuente: Manual de Asesoría Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional, edición 2009.

<sup>9</sup> Algunos de los productos que ofrece la BCN a los legisladores tienden a favorecer la reelección de los candidatos titulares, en perjuicio de los desafiantes. El caso más claro es el denominado “texto guiado” que es un documento que entrega fundamentos para sustentar la posición de un parlamentario como base para discursos o conferencias. En este caso la BCN asume una postura parcial, la del legislador, para entregarle sustento en labores de representación que también sirven de precampaña.

iii.- En la **Cámara de Diputados**, la Oficina de Informaciones cumple funciones similares a la de su par en el Senado. Las 24 personas que trabajan en ella, además de la tramitación de los oficios al Poder Ejecutivo, también tienen entre sus funciones la elaboración de informes jurídicos y la resolución de las consultas de los diputados. Desafortunadamente esta oficina no lleva información respecto al número de gestiones que realizan por lo que se hace más complejo evaluar su trabajo.

Por otra parte, la Cámara de Diputados cuenta también desde 1997 con un sistema de **asesoría externa**, que permite a aquellas instituciones asesoras inscritas en un registro elaborar informes para apoyar su función legislativa. Estos informes son luego financiados con cargo a fondos del Congreso Nacional. Una Comisión Especial de Asesoría Externa elabora anualmente el registro de entidades asesoras y la Oficina de Informaciones administra el sistema.

A modo de ejemplo, puede señalarse que el año 2008 el monto asignado a los diputados, a la mesa de la Cámara de Diputados y a los comités por concepto de asesoría externa fue de \$ 329 millones - de los cuales el gasto ejecutado alcanzó el 95%. En el mismo período se firmaron 116 contratos por concepto de asesoría legislativa externa con 25 instituciones que van desde una universidad (la Universidad de Talca), a centros de estudios, (el Centro de Estudios para el Desarrollo, la Fundación Jaime Guzmán y el Instituto Libertad), y a una serie de personas jurídicas. Si bien se podría pensar que la asesoría de universidades y algunos otros tiende a ser neutra, es dudoso que la asesoría prestada por centros de estudios y otras personas jurídicas lo sea. Este segundo componente se menciona de nuevo más adelante en la asesoría calificada políticamente.

iv.- **Comisión Especial Mixta de Presupuestos.** El año 2003 el Congreso Nacional concedió carácter permanente a la Comisión Especial Mixta de Presupuesto (CEMP) que, hasta esa fecha se reunía sólo entre los meses de octubre y diciembre para estudiar el presupuesto anual de la Nación<sup>10</sup>. La ley que le dio carácter permanente también dispuso que la CEMP pudiera solicitar, recibir, sistematizar y examinar la información relativa a la ejecución presupuestaria proporcionada por el Ejecutivo. Para ello dispuso que la CEMP contara con una **unidad de asesoría presupuestaria**. Poco después de aprobada dicha ley, se formó en el Congreso Nacional una comisión de senadores y diputados que propondría las bases para la formación de esta unidad. Sin embargo, esta comisión no llegó a acuerdo para formar una estructura bicameral. No hay claridad respecto a las razones que impidieron crear una unidad de asesoría presupuestaria que aunara los esfuerzos de ambas cámaras para estudiar la ejecución del presupuesto.

De este modo, por una parte el Senado cuenta con una Oficina de Presupuesto compuesta por tres personas que dependen de la Comisión de Presupuestos y, por la otra, la Cámara de Diputados incorporó a algunos funcionarios a la Oficina de Informaciones para efectos colaborar con el trabajo de esta misma Comisión.

v.- **Secretarios de Comisión.** Cada comisión, sea ésta permanente, especial o investigadora, cuenta con dos abogados que actúan como ministros de fe y prestan asesoría en materias netamente legislativas. Otros funcionarios de ambas cámaras, sin ser partes de comisiones, también juegan un rol asesorando en temas jurídico legislativos a los respectivos presidentes de ambas corporaciones. A diferencia de lo que

---

<sup>10</sup> Ley N° 19.875, D.O. 28 de mayo de 2003.

ocurre en Estados Unidos, en nuestro país estas personas son funcionarios de planta del Congreso y no dependen para su designación de la confianza que ponga en ellos el presidente de la Comisión temática donde trabajan.

**c) Asesoría “precalificada por los partidos políticos”.**

i) Esta asesoría está financiada en primer lugar por los Comités. Ellos son los organismos que agrupan a diputados o senadores de un mismo partido político de una misma cámara del Congreso, llamadas también “bancadas”. A través de su Jefe, los Comités canalizan la relación entre la Mesa de la corporación respectiva y sus miembros. Los legisladores independientes tienen reglas especiales para formar parte de un Comité o crear uno propio.

Los Comités cuentan con recursos especiales que destinan a contratar personal para la asesoría legislativa<sup>11</sup>. Por ser partidista, esta asesoría legislativa está nutrida del contacto con la ciudadanía que desarrolla cada partido parlamentario en sus demás actividades en los distritos, y también por el contacto logrado por aquella parte del mismo partido que opera fuera del Congreso. El hecho que estos asesores legislativos deban contar con la confianza política de los miembros del Comité partidista, y quizá también con la confianza de la directiva del partido fuera del congreso, permite que el trabajo asesor-legislador sea más coordinado.

ii) En segundo lugar, debe incluirse aquí la *asesoría externa* asignada por los diputados, la mesa de la Cámara de Diputados y los comités, que es prestada por centros de estudios y otras personas jurídicas que tengan una cercanía clara con un partido o grupo de partidos. Recordemos que otra parte de estos gastos fue clasificada como asesoría política neutral.

## 2.2 ASESORES LEGISLATIVOS NO DEPENDIENTES DEL CONGRESO

Toda la asesoría de este tipo es “precalificada políticamente”, sea por parlamentarios o por partidos políticos.

a) **Partido político o think-tank afiliado a partido político.** Los partidos políticos pueden ser organizaciones mucho más amplias que un grupo de parlamentarios y sus asesores. En especial los partidos más grandes tienen militantes, donantes, actividades regulares, directivas destacadas e influyentes y empleados permanentes. Entre estos últimos puede haber asesores legislativos, destinados a apoyar a los parlamentarios del partido. A diferencia de los asesores considerados anteriormente, éstos son leales a la *directiva* del partido, que puede estar integrada y controlada por líderes que no son parlamentarios.

También existen centros de estudios afiliados a partidos políticos que, en ocasiones, reciben asignaciones para asesoría legislativa que reparte la Cámara de Diputados a través del sistema de asesoría externa que ya se presentó en 2.1 (c) (ii).

---

<sup>11</sup> Cada comité en la Cámara de Diputados recibe mensualmente \$2.193.356 y para conformar uno se requieren nueve diputados. En el Senado, cada Senador recibe \$2.463.071 mensual para destinarlos a los comités.

b) **Think-Tank no afiliado a un partido específico.** La asesoría “precalificada por un think-tank” también provee información de gran utilidad a un parlamentario. Esta asesoría puede ser neutral en el sentido partidista estricto, pero expresa la orientación general que define al think-tank. Habitualmente esa orientación implica una cercanía mayor con ciertos partidos.

c) **Poder Ejecutivo.** La asesoría “precalificada por el poder ejecutivo” es otorgada en forma privilegiada a los parlamentarios oficialistas, pero es controlada por el Poder Ejecutivo, no por los partidos oficialistas<sup>12</sup>. La asesoría consiste en que el Poder Ejecutivo dirige a su staff de exclusiva confianza a prestar servicios privados de asesoría a ciertos parlamentarios oficialistas. Las asesorías del Poder Ejecutivo a parlamentarios oficialistas pueden generar una asimetría al interior de la coalición y también en contra de la oposición, pues esta última no accede al presupuesto público en la misma escala que el Poder Ejecutivo. Esta asimetría reduce la competencia política y puede perjudicar a la ciudadanía. En Chile no existen cifras públicas sobre los recursos destinados a esta labor.

d) **Lobby.** La asesoría “precalificada por un lobbysta” también provee información útil al parlamentario y sus asesores. Cuando éstos últimos desean actuar con independencia del lobbysta proveedor, y aprovechar al mismo tiempo la información que provee el lobbysta para mejorar la legislación, deben asumir la tarea de cruzar la información recibida con otras fuentes con el fin de detectar sesgos y omisiones. Por el contrario, si el parlamentario desea intercambiar favores políticos con el lobbysta (corrupción política) no será crítico al evaluar la información recibida.

Algunos lobbies también pueden intentar actuar en forma indirecta, financiando primero a un think-tank o a un partido político fuera del congreso. Desde luego, el receptor de esas donaciones puede establecer la estrategia de ser independiente e impedir o limitar dicha influencia. Esta estrategia puede tener sentido porque tanto un partido, un político, o un think-tank percibido como independiente aumenta su influencia, lo cual contribuye a su reelección. También puede ocurrir que un partido, un político o un think-tank estén suficientemente protegidos de la competencia como para tomarse la libertad de ser independiente, al menos en algunos temas. No se conoce el volumen de recursos destinados a hacer lobby entregando asesoría en forma directa a los parlamentarios, y menos en forma indirecta.

### 3. RENDICIÓN DE CUENTAS POR PARTE DE ASESORES LEGISLATIVOS EN EL CONGRESO

La calidad del trabajo de los asesores legislativos puede ser sostenida por prácticas de rendición de cuentas exigentes y consistentes en el tiempo (Romzek, 2000). Sin embargo, hay diversas dificultades:

- Debido a que el contexto en que deben operar los asesores legislativos es muy dinámico y variable, las tareas tienden a estar definidas de manera general e imprecisa, dificultando una evaluación objetiva.
- Se requeriría una investigación exhaustiva de cada evento para distinguir entre un servicio del asesor que eleva la calidad de la legislación, y un servicio del

---

<sup>12</sup> Cuando tratan un proyecto de ley que promueve el Poder Ejecutivo, todos los parlamentarios reciben las opiniones del Ejecutivo, pero es infrecuente que los parlamentarios de oposición reciban asesoría.

asesor a un grupo de presión que regala información. Hacer esa distinción puede exceder la habilidad de quien debiera exigir cuentas.

- Los parlamentarios, tanto individual como colectivamente, tienen poco tiempo para evaluar el desempeño de sus asesores legislativos en forma continua.

En suma, la naturaleza de la tarea del asesor legislativo ofrece una amplia esfera para su discreción y criterio (Romzek y Utter, 1997, p. 1254). Esto impide aplicar los mecanismos tradicionales de rendición de cuentas, propios de las burocracias públicas y privadas. No obstante ello, es posible desarrollar alternativas adaptándose al tipo de asesoría.

Si bien todas las modalidades de asesoría legislativa presentan ventajas y debilidades en la rendición de cuentas, ellas difieren mucho según la identidad del empleador del asesor legislativo. La relación que sigue permite identificar el mejor modelo para un sistema de asesoría legislativa.

### 3.1 ASESORÍA LEGISLATIVA PERSONAL

En el caso de la asesoría legislativa personal, quien debería exigir cuentas al asesor es el propio parlamentario a quien sirve. Una ventaja de este sistema es que la cadena de delegación es corta y los incentivos son nítidos: la carrera política del parlamentario depende en parte de obtener el máximo esfuerzo de sus asesores legislativos.

Sin embargo, la asesoría personal también presenta sus propias dificultades. El parlamentario tiene otros intereses, adicionales al de exigir cuentas a sus asesores legislativos, que pueden sesgar su desempeño de la función de control y vigilancia del asesor personal. Un parlamentario se interesa en tres clases de ayuda:

- Asesoría que contribuye al desempeño y accionar exitoso de cada parlamentario en el ámbito de la *representación*. De este modo la labor del asesor se dirige al trabajo distrital para ganar la reelección, o para designar un sucesor en el distrito.
- Asesoría en el ámbito de la *fiscalización* parlamentaria al Poder Ejecutivo<sup>13</sup>.
- Asesoría en el ámbito de las tareas *legislativas* propiamente tales.

En teoría, sería posible ganar la competencia electoral haciendo mejores leyes. Sin embargo, la evidencia muestra que el voto es más sensible a la calidad y cantidad del trabajo distrital, que a la calidad de la legislación que logró el candidato en su calidad de parlamentario. En efecto, una encuesta encargada por la Biblioteca del Congreso Nacional y publicada el año 2006 muestra que el 61% de los encuestados prefiere que los congresistas destinen parte importante de su tiempo a escuchar y resolver los problemas de la gente en su zona aunque esto signifique menos tiempo para su trabajo legislativo. Solo el 36% prefiere que los legisladores se dediquen a hacer un buen trabajo legislativo (Datavoz, 2006). Este comportamiento de los votantes no es un capricho, sino un resultado del alto costo de procesar información sobre cómo determinadas leyes afectan la realidad, en nuestra compleja sociedad (Caplan, 2007).

---

<sup>13</sup> En Chile, sólo en el caso de los Diputados. Los senadores no tienen poder fiscalizador explícito, aún cuando lo ejercen en la práctica.



Así, cuando un parlamentario recibe recursos públicos para asesoría legislativa personal, y queda *libre* para destinarlos a cualquiera de estas tres funciones, casi siempre prioriza la representación e invierte el dinero en el distrito.

Esta situación se da en Chile desde 1990 con la asignación parlamentaria. Esta es una suma mensual de recursos públicos que el parlamentario puede destinar a cualquiera de los tres usos mencionados. En la práctica, la gran mayoría de los parlamentarios destina casi todo a financiar oficinas distritales y sueldos de personal de apoyo que trabaja para su reelección. Una prioridad excesiva para las oficinas distritales implicaría que existe subproducción del bien público “calidad legislativa”, cuando ella es de carácter personal al parlamentario.

Existe evidencia en favor de esa hipótesis. Revisamos el personal contratado por cada diputado según informa la página web de la Cámara de Diputados<sup>14</sup>. Los 115 diputados que entregan la información contratan en promedio a 7,6 personas cada uno, entregando un total de 874 personas contratados. Sólo 48 diputados informan las labores que ejercen cada una de las personas contratadas (los restantes solo dan a conocer los nombres). De los contratados informados, sólo 4 diputados tienen 2 asesores legislativos o jurídicos, 21 diputados tienen solo uno y el resto de los que informa, es decir 23 diputados, no contratan personas para la asesoría legislativa ([www.camara.cl](http://www.camara.cl)). Luego, el total de asesores informados es 29, lo que entrega un promedio de 0,24 asesores legislativos por diputado. Del total de contratados, sólo el 1,0% es asesor legislativo. Esta evidencia avala la hipótesis de que son muy pocos los contratados para la función de asesoría legislativa.

Del 99% restante, en general se contrata personal administrativo para mantener en funcionamiento las oficinas distritales, además de periodistas y asesores de imagen. De los casos informados, algunos son extremos:

- Diputado Escobar: un “terapeuta en Reiki” para programa de atención distrital,
- Diputado Farías: un “nochero”, y
- Diputado Vallespin: un “encargado de fomentar la ley de culto”.

No contamos con datos comparables respecto a los senadores.<sup>15</sup>

En suma, la asesoría legislativa personal puede aumentar los fondos públicos en favor de la campaña de reelección de los parlamentarios titulares, en forma asimétrica porque no se entregan fondos comparables a los candidatos desafiantes. Un efecto de esta asimetría es reducir la competencia política, en perjuicio de la ciudadanía.

Podría idearse un mecanismo para disminuir este riesgo si, por ejemplo, la ley exigiera que el asesor legislativo trabaje exclusivamente en el Congreso y no pudiera visitar el distrito o zona del parlamentario para el que trabaja. Sin embargo, este tipo de fórmula no sólo es muy difícil de fiscalizar sino que también introduce un mecanismo

---

<sup>14</sup> Todos estos datos han sido tomados de [www.camara.cl](http://www.camara.cl) con la información que se encontraba disponible la semana del 23 de marzo de 2009. Con la entrada en vigencia de la ley de acceso a la información pública, la Cámara de Diputados ha modificado la información no siendo ahora posible conocer el detalle de las funciones que desempeña cada uno de las personas contratadas.

<sup>15</sup> En el caso de los senadores, la información disponible separa los gastos en asesoría legislativa y aquellos que corresponden más propiamente a la labor parlamentaria (oficinas, personal, etc.). Los primeros incluyen tanto a asesoría legislativa personal como externa.

excesivamente rígido que probablemente amenazaría la efectividad del asesor. Además, todavía subsistirían formas sutiles de desviación. Por ejemplo, el parlamentario igualmente podría encargarse de la gestión del trabajo en terreno al asesor pero encargándole que lo haga desde la sede del Congreso.

Respecto a los lobbies, la asesoría personal da pocas garantías a la ciudadanía. Por ejemplo, un parlamentario podría ceder el control sobre un asesor para congraciarse con determinado grupo de presión o lobby. Existen también casos donde el parlamentario designa a ciertos asesores con el fin de *aparentar* la entrega de poder a un asesor cuyo perfil es bienvenido por el grupo de presión, sin entregar dicho poder en la realidad<sup>16</sup>.

### 3.2 ASESORÍA LEGISLATIVA NEUTRAL

La asesoría legislativa neutral, otorgada por cuerpos permanentes del Congreso, presenta ventajas y problemas de naturaleza diferente. Entre las ventajas destaca que el horizonte de largo plazo de estos empleos permite lograr altos grados de especialización y conocimiento. Por ejemplo, un asesor neutral especialista en políticas de salud podría conocer a sus pares en otros países y podría incorporar en sus asesorías a la Comisión de Salud las lecciones de la experiencia comparada. Otra ventaja es que este ambiente fomenta un *ethos* profesional, que podría incluir algunos estándares de calidad sostenidos por la competencia por comparación con pares de otros congresos o de instituciones académicas.

Sin embargo, la rendición de cuentas de los asesores neutrales presenta problemas. Primero, mientras estos asesores sean realmente neutrales, los parlamentarios no confían en ellos en el sentido político, y por tanto no les comunican sus estrategias. Por ello, en caso de verdadera neutralidad estas asesorías tienden a estar desconectadas de los parlamentarios y tienden a ser menos eficaces.

Segundo, ningún parlamentario está dispuesto a asumir los costos que, para su imagen pública, podría significar el mostrarse exigente con asesores que se declaran neutrales. El hecho que éstos pueden presentarse como víctimas de una relación laboral abusiva, accediendo así a la empatía de buena parte de los electores, los deja libres de las presiones propias de una rendición de cuentas real, es decir sin *accountability*.

Tercero, los asesores neutrales pueden operar como un sindicato, que amenaza con dañar comunicacionalmente a aquellos parlamentarios que no cedan a sus demandas. Por eso, los asesores neutrales tienden a obtener condiciones de trabajo superiores a las que rigen en los mercados laborales comparables, a costa de los recursos de la ciudadanía. La captura del presupuesto del Congreso por parte de los asesores neutrales es un riesgo.

Cuarto, puede ser difícil frenar a un líder de la burocracia de asesores neutrales que intente ampliar su imperio burocrático. Para obtener el apoyo necesario para aumentar su presupuesto, estos líderes pueden ofrecer servicios de valor electoral a los parlamentarios. Para empezar, el líder puede destinar a asesores supuestamente neutrales, a desempeñar asesorías *personales* a ciertos parlamentarios claves, por la vía

---

<sup>16</sup> Para el Congreso de Estados Unidos, hay evidencia que demuestra que algunos parlamentarios ceden ante la insistencia de un grupo de presión designando un asesor legislativo a cargo del tema que tenga un perfil que obtenga la confianza de dicho grupo (Simon y Cohen, 2003).

de delegar informalmente al parlamentario beneficiado las decisiones de selección y despido. Un segundo ejemplo es destinar asesores supuestamente neutrales a escribir discursos para el parlamentario beneficiado, donde el discurso sigue las pautas dictadas por éste. Un tercer ejemplo es un “Informe Distrital” que produce estadísticas con *detalle a nivel distrital* respecto al número de beneficiarios en el distrito de leyes aprobadas recientemente con el voto de los parlamentarios de ese distrito<sup>17</sup>.

De ocurrir esta transformación parcial de la asesoría neutral en asesoría personal, se abre una red de sospechas mutuas entre los parlamentarios, respecto a quién está favorecido con más intensidad por la burocracia supuestamente neutra. Además, se repite el virtual desvío de fondos públicos en favor de la campaña de reelección de los parlamentarios titulares, en perjuicio de los candidatos desafiantes y la ciudadanía.

En Chile, todas las instancias que hemos señalado como parte de la asesoría neutral declaran, en forma más o menos explícita según el caso, ser neutrales y técnicas. Así por ejemplo, la Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados señala que en sus informes se expresa la opinión del profesional que lo escribe “elaborada en la forma más objetiva posible”<sup>18</sup>. Sin embargo, no hay claridad para dilucidar cómo se alcanza ese grado de neutralidad y objetividad en temas donde, por cuestiones de principios o ideología, no hay una solución netamente técnica. Ni la BCN ni las oficinas de informaciones de ambas cámaras tienen una política clara de aproximación de los temas en debate y en ocasiones los informes que elaboran toman partido por una determinada postura que, a juicio de muchos de los legisladores que participan en el debate, no es la que corresponde.

Esto ocurre en menor grado en instancias similares en el Congreso de Estados Unidos. La diferencia parece explicarse por la ausencia en Chile de una tradición fuerte, de códigos de conducta confiables, y de normas claras y conocidas que limiten la capacidad de comprometer opiniones. Por ello es más probable que en Chile las instancias que prestan asesoría neutral se transformen en instancias dependientes de un sector político. Ello podría evitarse si, con la reforma que se propone aquí, se establece una competencia sólida para la asesoría neutral, que la obligue a perfeccionarse.

#### **4. PROPUESTA DE REFORMA DEL SISTEMA DE ASESORÍA PARLAMENTARIA**

La mejor garantía de que los parlamentarios se independizarán de los lobbies y de las asesorías del Poder Ejecutivo es el pluralismo en la asesoría legislativa que reciban, unido a una capacidad interna suficiente para procesar la información recibida. No es razonable comprar asesoría externa cuando no se cuenta con la capacidad interna para evaluar y utilizar esa información. Si la asesoría externa es regalada, mejor, pero la gratuidad eleva la importancia de evaluar esa información con expertos de confianza.

El primer punto –pluralismo- lleva a fomentar la *competencia* entre diferentes fuentes de asesoría legislativa, y a evitar el monopolio que resultaría si se limitaran los recursos públicos a la asesoría legislativa “neutral”. Por ello se propone ampliar el programa de compra de asesoría legislativa externa y revisar el modelo actual de asesoría neutral.

---

<sup>17</sup> En Chile, la BCN presta estos servicios desde 2007, llamados “Informe Distrital” y “brochure digital”. La BCN está considerando ofrecer “textos guiados”, que son discursos regalados al parlamentario que están adaptados o “guiados” por su ideología o estilo personal.

<sup>18</sup> Fuente: Informe *Recursos y Fuentes de Información a Disposición de los Diputados*, p. 28.

El segundo punto exige financiar asesoría legislativa interna, que cuente con la confianza política de los parlamentarios asesorados. Por esto se propone financiar un nuevo programa de asesoría legislativa interna en el Congreso dependiente de cada uno de los comités.

#### 4.1 PROPUESTA PARA CREAR UNA NUEVA ASESORÍA LEGISLATIVA INTERNA

La propuesta es adoptar un modelo donde cada asesor legislativo interno depende de un Comité (partidista)<sup>19</sup>, en una rama del Congreso. Se propone una jefatura múltiple, en parte integrada por todos los parlamentarios que integran el Comité, y en parte por una Comisión de Evaluación más pequeña, elegida de entre los miembros del Comité.

Esta propuesta busca combinar filtros para, por una parte, contratar efectivamente a asesores legislativos y no activistas distritales, y por la otra, permitir que se contrate a personas que den confianza política y técnica a los parlamentarios. Esta confianza se fundaría en una comunidad de principios, asociados al partido representado en el Comité, que permitirá empoderar a los asesores.

Hoy, los legisladores en las comisiones deben discutir todos los artículos de un proyecto de ley y cada una de las modificaciones presentadas. Nuestra propuesta aspira a una tramitación legislativa más eficiente, donde el tiempo de los legisladores y de las discusiones en comisión se concentren en los puntos más relevantes, dejando la revisión de los temas menos importantes a los asesores. La definición de qué es importante y qué se delega se entrega a los propios parlamentarios.

El número total de asesores dependerá del presupuesto que se destine a este ítem. Proponemos que la distribución de los cupos de asesores entre los diversos Comités sea proporcional a los escaños. Por tanto dependerá de la representación que cada uno de ellos tenga, ya sea en la Cámara de Diputados o en el Senado. Los Comités más grandes tendrán más asesores pues tienen mayor presencia legislativa y más apoyo electoral.

La propuesta considera diversas componentes que se detallan a continuación<sup>20</sup>.

**Proceso de Selección.** El proceso de selección se divide en tres etapas. En la primera, el Secretario (neutral) de cada cámara convoca a **concurso público** para llenar los cargos disponibles en cada comité y opera como un primer filtro que verifica únicamente el cumplimiento de ciertos requisitos formales (título profesional y cumplimiento de ciertos estándares mínimos). Cada postulante debe señalar previamente el Comité donde pretenden ejercer como asesores pues, dada la necesaria comunidad de principios que debe existir entre los asesores y los parlamentarios, resultaría irrisorio que fuera indiferente la tendencia política del asesor que postula. Luego el secretario envía a cada Comité el listado de los postulantes que han superado ese primer proceso de selección.

<sup>19</sup> Los Comités son los organismos que agrupan a un número de diputados o senadores de un mismo partido y que son dirigidos por un jefe de comité que se relaciona con la mesa de cada corporación para hacer más expedita la tramitación de la ley.

<sup>20</sup> Algunos de los aspectos que se proponen a continuación fueron planteados antes por Blanco, Buchheister, Díaz-Tendero y Venegas (2006).

**Comisión de Evaluación.** Cada Comité designa una Comisión de Evaluación. Para que en cada comisión de evaluación estén presentes todas las corrientes internas que suelen existir en los Comités, comisión tendrá tres miembros. Esos tres miembros serán elegidos por el conjunto de todos los integrantes del Comité (bancada), de entre ellos mismos. El sistema de elección es que la Comisión de Evaluación será integrada por aquellos legisladores que hubieren obtenido el mayor número de votos en una única votación al interior de su Comité, en la cual cada miembro votaría hasta por dos candidatos sin acumular. Esta regla garantiza que al menos puedan tener representación al interior de esta comisión hasta *dos* corrientes internas (la primera y segunda mayoría), a menos que la mayoría tenga más de dos tercios de todos los miembros del Comité. La tercera pluralidad y otras menores pueden también coordinar su votación.

La Comisión de Evaluación evalúa locas candidatos a los cargos de asesor legislativo, y los presenta luego al Comité (bancada). Cada una de ellas debe ser aprobada por separado, y por el Comité *en pleno*, en una sola votación que debe reunir al menos 2/3 de votos favorables de los integrantes del Comité. Si no, el candidato queda rechazado.

El procedimiento recién descrito es enteramente aplicable a la Cámara de Diputados pero podría no serlo en el caso del Senado, pues allí existen Comités (bancadas) integrados por menos de tres senadores. Cuando eso ocurra, la Comisión de Selección sería integrada por todos los legisladores que formen parte del Comité.

**Estructura y Funcionamiento.** Se propone que, entre los asesores elegidos por un mismo Comité, éste nombre a un **Jefe de Asesores** que será el vínculo con el Comité y con el Jefe de Bancada<sup>21</sup>. Será este cargo el que coordine el trabajo de los asesores y actúe como jefe directo de ellos. Además quien ocupe este cargo podrá tener algunos derechos especiales, como la posibilidad de entrar a la sala de sesiones.

Los asesores se distribuirán por comisiones temáticas según lo determine cada Comité. Se determinará además un catálogo de derechos, obligaciones y prohibiciones para los asesores legislativos, de forma tal de garantizar la asesoría y la independencia de los grupos de presión y los lobby.

**Transparencia y rendición de cuentas.** El trabajo de los asesores tendrá obligaciones de asistencia a comisiones y de elaboración de ciertos informes periódicos estandarizados en que se rinda cuenta pública del trabajo de cada uno. Se espera que la vigilancia de los rivales y de los medios de comunicación, unida a la vigilancia de los miembros de cada Comité que no integran la Comisión de Evaluación, y la vigilancia propuesta continuación, impidan una colusión entre los parlamentarios para repartirse a los asesores para enviarlos al trabajo distrital.

**Evaluación y Remoción.** Los asesores y el Jefe de Asesores no se incorporarán a una carrera funcionaria y son por ello de confianza exclusiva de cada uno de los Comités. Para estos efectos la misma Comisión de Evaluación que selecciona a los asesores, asumirá la tarea de evaluar anualmente a cada uno de ellos, utilizando diversas herramientas. Entre otras, podrían considerar los informes periódicos estandarizados que deben realizar los asesores; encuestas a los parlamentarios miembros del Comité,

---

<sup>21</sup> Jefe de Bancada es el legislador que representa a un Comité parlamentario, o al conjunto de ellos, si existieren varios comités de un mismo partido.

encuestas a otros funcionarios del Congreso que participan en el proceso de formación de la ley; informes del Jefe de Asesores y otros medios de evaluación que se determinen. La evaluación no tendrá efectos automáticos pero, eventualmente, dará lugar a la remoción del asesor si así lo estima la Comisión de Evaluación. En todo caso, siempre servirá como antecedente calificado para futuras postulaciones. Además, al menos algunos de los antecedentes que se incorporan a la evaluación deberán ser públicos, como los informes estandarizados y el resultado global de las encuestas de opinión.

Adicionalmente, se propone que cada asesor pueda ser removido si concurren algunas causales establecidas en el reglamento que los rija. La decisión de remoción podrá ser solicitada por el Jefe de Asesores, por el Jefe de Bancada o por cualquier diputado. La Comisión de Evaluación resolverá por mayoría.

Los asesores cesarán en el ejercicio de sus funciones de pleno derecho una vez que cese el período legislativo para el cual fueron elegidos, esto es, al final de los cuatro años. Llegada esta fecha, se inicia nuevamente un proceso de selección donde asesores antiguos y nuevos interesados pueden concursar.

**Remuneraciones.** Para ganar la confianza ciudadana, es necesario que las remuneraciones de los asesores no sean determinadas por los parlamentarios, pues de lo contrario se sospechará que reparten estos puestos a sus amistades y leales. Se propone que una vez seleccionado un Asesor, su remuneración sea determinada por el Consejo de la Alta Dirección Pública (u otro organismo análogo), que la establecería sobre la base de antecedentes objetivos basados en la historia laboral del postulante. El concepto es que el sueldo no sea más atractivo para el postulante que sus sueldos anteriores, pues el honor de servir a la Nación debería bastar para hacer más atractivo el trabajo de asesor. Ese Consejo también establecería requisitos de dedicación y encargaría a un ente independiente la vigilancia de su cumplimiento, entre los cuáles debería considerarse al Jefe de bancada del mismo partido en la otra cámara del Congreso. El asesor mantendría la opción de rechazar la nominación.

**Número de Asesores en el nuevo programa.** Se propone que el número de asesores por Comité se distribuya proporcionalmente según el número de diputados y senadores. Se propone financiar un número preliminar total de 30 asesores para los 38 senadores y de 60 asesores para los 120 diputados, incluyendo Jefes de Asesores. Sin embargo, la necesidad de evitar fracciones de asesor, obliga a tener un margen de flexibilidad. Se propone que se itere en la proporcionalidad hasta que se obtenga el primer conjunto entero de asesores cuya suma exceda la cantidad preliminar. Se propone financiar este número adicional de asesores.

Esta propuesta se ilustra en el Cuadro 1. En el escenario actual, el Cuadro muestra el número de escaños de cada Comité (bancada), el número de asesores que correspondería proporcionalmente a cada una, la aproximación al entero más cercano y la suma resultante. En el caso del Senado, esta suma coincide con el número total preliminar y el proceso se detiene allí. En cambio, en la Cámara la suma es inferior al número total preliminar, por lo que se procede a una segunda iteración. En ella, la nueva suma de enteros produce un exceso de dos asesores. Se propone financiar este exceso respecto del número total preliminar y detener el proceso allí.

Cuadro 1: Personal propuesto para el Nuevo programa de Asesoría legislativa

<b>Senado</b>									
<b>Comité</b>	<b>DC</b>	<b>PPD</b>	<b>PR</b>	<b>PS</b>	<b>INDEP</b>	<b>RN</b>	<b>UDI</b>	<b>Total</b>	
Nº de senadores	5	2	3	8	4	7	9	38	
Asignación proporcional	3,95	1,58	2,37	6,32	3,16	5,53	7,11	30,00	
Entero más cercano	4,0	2,0	2,0	6,0	3,0	6,0	7,0	30	
<b>Cámara de Diputados</b>									
<b>Comité</b>	<b>DC</b>	<b>PPD</b>	<b>PR</b>	<b>PS</b>	<b>INDEP</b>	<b>RN</b>	<b>UDI</b>	<b>Total</b>	
Nº de diputados	16	19	7	16	7	22	33	120	
Asignación proporcional	8,00	9,50	3,50	8,00	3,50	11,00	16,50	60,00	
Entero más cercano	8,0	9,0	3,0	8,0	3,0	11,0	16,0	58	
2ª iteración: aumento prop	8,28	9,83	3,62	8,28	3,62	11,38	17,07		
Entero más cercano	8,0	10,0	4,0	8,0	4,0	11,0	17,0	62	

Los números propuestos en el Cuadro 1 permitirían que cada Comité tenga asesores en todas las comisiones temáticas<sup>22</sup> pero, al mismo tiempo, no exige ni impone la presencia de asesores de todos los Comités en todas las comisiones temáticas. De acuerdo al criterio de cada Comité, sus asesores serán distribuidos en las comisiones temáticas, pudiendo concentrarse en algunas o destinar a algunos asesores a participar en más de una comisión temática. Así, habrá comisiones temáticas sin asesores representantes de algunos Comités, así como hoy existen Comités que no tienen representantes en ciertas comisiones. Notemos también que la “bancada independiente” también recibe asesores.

**Cambios de partido.** Si un parlamentario abandona un partido, o si se forma un partido nuevo, cambiaría el número de miembros en cada Comité (bancada) y habría que reasignar a los asesores legislativos. Sin embargo, ello no puede permitirse en cualquier momento, ni en forma intempestiva, sin poner en peligro la especialización y la carrera de los asesores. Para conciliar ambos objetivos, se propone limitar los rebalances exclusivamente a mitad del período parlamentario, y limitar los cambios a rebalances positivos. En otras palabras, se podría contratar un nuevo asesor a raíz de un rebalanceo, pero ningún asesor sería despedido por este motivo.

**Ventajas de la Propuesta.** Como se ha señalado, la propuesta hace depender el nuevo sistema de asesoría legislativa de los Comités. Este sistema presenta diversas ventajas además de otras desventajas que se plantean a continuación.

Comparando con la asesoría personal, este esquema reduce el riesgo de que un parlamentario integrante de la Comisión de Evaluación desvíe el trabajo de un asesor hacia labores en su distrito, pues enfrenta la competencia de los otros dos miembros de la Comisión de Evaluación y, en general, de todos los otros miembros del Comité, que también quisieran desviar asesores hacia su propio distrito. Un acuerdo para dividirse a los asesores entre los tres integrantes de la Comisión de Evaluación y replicar la asesoría personal también es improbable, porque provocaría el rechazo de los otros parlamentarios que integran el Comité pero no la Comisión de Evaluación. Tampoco es factible repartirse los asesores entre todos los miembros del Comité, porque el número

<sup>22</sup> En la Cámara de Diputados hay 22 Comisiones Permanentes, además de un sinnúmero de especiales e investigadoras. En el Senado hay 20 Comisiones Permanentes.

de asesores es inferior al de parlamentarios miembros. En esta situación, parece probable que los asesores sean destinados a una labor legislativa real.

Es posible que existan conflictos entre parlamentarios porque un asesor de un Comisión temática promueve un punto de vista exigidos por un subconjunto de miembros del Comité (bancada), en contra del punto de vista exigido por otros miembros. Creemos que el Comité de Evaluación y el Jefe de Asesores podrán dirimir estos conflictos.

Comparando con la asesoría neutral, este esquema tiene la ventaja de una mayor cercanía entre asesores y parlamentarios, pues construye lealtades alrededor de la afinidad partidista. Como ya se ha dicho, la asesoría legislativa para ser efectiva siempre debe involucrar cierta comunidad de principios y una visión común de cómo abordar las temáticas que se discuten. Esto permite que el asesor esté empoderado y pueda realizar un trabajo efectivo. La asesoría neutral, como se ha visto, es incompatible por definición una comunidad de principios con todos los legisladores del Congreso Nacional. Por eso, solo puede aspirar a prestar apoyo entregando información sobre las diversas posturas en juego. El sistema que se propone permite que la información entregada, entre otros por la asesoría neutral, sea contrastada con los principios e idearios de cada Comité y así presentada al legislador. Esto aumenta la probabilidad de que los legisladores otorguen consideración real al trabajo de los asesores y se establezcan vínculos de confianza que los hagan más efectivos en el tiempo.

Adicionalmente, la propuesta que se ha hecho evita la creación de una burocracia que no rinde cuentas a nadie disminuyendo el peligro de imperios burocráticos forjados por medio de intercambio de favores con los parlamentarios.

Otra ventaja de la asesoría estructurada sobre la base de los comités es que en la práctica estos asesores serían parte del equipo del partido político respectivo, potenciando así el rol legislativo de cada una de las colectividades. La asesoría legislativa *personal* elevaría los recursos disponibles para el parlamentario que intente diferenciarse ante la opinión pública por medio de una estrategia de “díscolo”, mientras que la asesoría por Comité retira dichos recursos y prioriza un crédito colectivo al partido, que contribuiría a prestigiarlo ante la opinión pública.

Como el Comité es mucho más duradero que los cargos parlamentarios individuales, la permanencia de los asesores de Comité podría ser sustancial, creando espacio para una carrera profesional extensa. No es esta una carrera funcionaria al estilo de las que conocemos en la administración pública, donde hay escasos incentivos a hacer las cosas bien. Como se ha planteado, todos los asesores cesan de pleno derecho al renovarse cada una de las cámaras lo que los obliga nuevamente a concursar. Aún en este escenario es probable que se forme una carrera profesional para los asesores. Ello a su vez permite la especialización y profesionalización. Esto no es mera teoría, porque ha sido documentado empíricamente en el Congreso de EE.UU. respecto de los asesores que cada uno de los partidos designa en las comisiones temáticas que han adoptado ese sistema (Salisbury and Shepsle 1981 p. 389, citado por Simon y Cohen 1983).

Otro resultado de esta propuesta sería un fortalecimiento de hecho de cada partido, al dotarlo de presupuesto para remunerar personal calificado en el Congreso. Al estar estos asesores enfocados a problemas de políticas públicas en profundidad, los partidos podrán desarrollar con más detalle sus propuestas a la ciudadanía.



**Prevencciones y medidas propuestas.** La contracara de las ventajas ya descritas es el peligro de mal uso de la influencia. En efecto, los asesores que logren experiencia y conocimientos sustanciales, adquirirán influencia sobre el voto de sus parlamentarios, sobre el contenido del texto legislativo y sobre la agenda sectorial.

Una consecuencia de esta influencia es convertirlos en un blanco apetecido para los grupos de interés y los lobbies. Los asesores valorarán –y con razón– el acceso a información que pueden ofrecer los lobbies, así que esta relación tiene aspectos positivos. Sin embargo, también podrían valorar otras ofertas de los lobbies que son beneficios privados para el asesor legislativo, incluyendo empleos futuros o regalos. Incluso podrían imaginarse casos donde un asesor legislativo amenace con dañar a un lobby a menos que éste le preste un beneficio de carácter privado.

Para evitarlo, el modelo de asesoría que se propone debe ser complementado con transparencia y medidas específicas de control de conflictos de interés para asesores legislativos, que incluya un régimen de incompatibilidades antes, durante, y después de ejercer la función. En especial, debe crearse un régimen de incompatibilidades para los asesores que no tengan dedicación completa, y que por tanto quedan en condiciones de realizar asesorías a lobbies en la parte de su jornada no comprometida con el Congreso. Se recomienda exigir que los asesores sin dedicación exclusiva sólo puedan desempeñarse en institutos de partidos políticos y en docencia durante sus horas no comprometidas, con una excepción. Esta excepción se aplicaría a personas de amplia experiencia y reputación intachable, previamente calificadas por la misma Comisión que fija las remuneraciones. El número de excepciones sería bajo.

Un segundo problema con el asesor legislativo exitoso es que podría usar su influencia para desarrollar una agenda propia, sea de carácter ideológico (i.e. la agenda medioambiental, la agenda pro-vida), o demográfica (i.e. la agenda de los pueblos originarios, la feminista), fuera del control de su Comité. Algunos advierten que esta influencia podría debilitar el proceso deliberativo general (Malbin 1980, p. 247-48, citado por Simon y Cohen 2003).

Este segundo problema se alivia creando una institucionalidad que permita el control de los asesores por parte del Comité (el partido). En la estructura que se ha propuesto, hay mecanismos de remoción permanentes que pueden ser activados por cualquier legislador. Es probable que si un asesor empieza a desarrollar una agenda propia a espaldas de los parlamentarios que integran su Comité, y es detectado, se activen estos mecanismos. También disminuyen las probabilidades de que ello ocurra si se crean suficientes cupos de asesores en cada Comité, para que ningún asesor individual pueda construir un monopolio de la experticia en un tema dado. Desde luego, eso no es suficiente cuando el Comité está dispuesto a ceder el control sobre ciertos asesores para congraciarse con determinado grupo de presión o lobby. Sin embargo, esta forma de corrupción es menos probable en el caso de un Comité que en el caso donde un parlamentario designa asesores personales en forma autónoma, porque existe el control de los demás miembros del Comité y de la directiva del partido político.

Otra posible desventaja de los Comités partidistas es que la multiplicidad de jefaturas podría debilitar la rendición de cuentas. En efecto, si cada miembro del Comité intenta traspasar las tareas de control a los demás colegas, y en definitiva nadie las asume, los

asesores quedarían libres de exigencia y de rendir cuentas. Dos soluciones complementarias, son:

- a) Que la ley o el reglamento de cada cámara asigne la responsabilidad por la rendición de cuentas y evaluación de los asesores a la Comisión de Evaluación, y
- b) Autorizar explícitamente a cada una de los Comités a delegar parte de esta tarea a funcionarios del partido político al cual pertenece, previo acuerdo de la mesa directiva del partido respectivo. Esta segunda opción también contribuye a fortalecer el vínculo con los partidos.

En otra dirección, los parlamentarios que integran la Comisión de Evaluación pueden usar su influencia sobre los asesores legislativos para destacar y mejorar su imagen, y esto podría ocurrir a costa de la oscuridad de los demás legisladores que integran el Comité, pero que no integran dicha Comisión. Más en general, es previsible que dichos miembros sientan que su acceso a asesorías de calidad está limitado por las prioridades decididas por la Comisión de Evaluación, que pueden diferir de las suyas. Esta discrepancia aumenta cuando dicho parlamentario siente ser un rival potencial, al interior del partido, de quienes controlan la Comisión de Evaluación<sup>23</sup>.

Esta situación potencial ha sido aliviada en esta propuesta con la fórmula de elección de la Comisión de Evaluación. Esta fórmula permite que a ella lleguen no solo la corriente mayoritaria dentro el Comité sino también la segunda pluralidad dentro del mismo Comité. También conviene crear un mecanismo simple para poder nominar a una nueva Comisión en caso de solicitarlo un número determinado de legisladores que integran el Comité. De este modo, se permitirá adecuar la integración de cada Comisión de Evaluación a los cambios en las mayorías al interior de cada Comité. Si bien, es probable que la nueva Comisión nombrada no ponga término al contrato de los asesores en ejercicio, al menos podrán dar nuevas pautas o imponer otros mecanismos de rendición de cuentas.

#### **4.2 PROPUESTA DE EXPANSIÓN DE LA ASESORÍA LEGISLATIVA EXTERNA**

Para que los parlamentarios se independicen en mayor medida de los lobbies y de las asesorías del Poder Ejecutivo, se propone ampliar y perfeccionar el programa de compra de asesoría legislativa externa, de manera de fomentar la competencia.

Es natural excluir a los lobbies del conjunto de entidades externas que pueden postular a este financiamiento. La asesoría de un grupo de presión o lobby no merece financiamiento especial del congreso, aunque se trate del lobby de grupos con pocos recursos económicos, porque dichos grupos promueven intereses privados o de grupo, no el interés general.

En general, el financiamiento público debería estar reservado sólo a entidades que provean un filtro suficiente de los intereses particulares en favor del interés general. Las asesorías legislativas de institutos asociados a partidos y las de think tanks podrían no tener suficiente independencia si ellos reciben aportes significativos de lobbies y del poder ejecutivo.

---

<sup>23</sup> Esta rivalidad ayuda a explicar por qué el sistema de financiamiento para institutos de partido, creado en el Congreso chileno a fines de los años 90, no se expandió y es considerado poco exitoso.

Se propone diseñar una acreditación del nivel suficiente de independencia de intereses particulares, en favor del interés general, y condicionar el acceso a recursos públicos a lograr esa acreditación. En particular, se recomienda crear estándares respecto a la independencia del personal que hace la asesoría legislativa en dichos institutos y think tanks, respecto de lobbies y del Poder Ejecutivo. El diseño de estos estándares es una tarea que debiera ser encargada en una licitación internacional por la secretaría de las cámaras, actuando en conjunto, a personas independientes de quienes estarán sujetos a dichos estándares en el futuro.

Sin embargo, es natural suponer que el Poder Ejecutivo tendrá interés en minimizar los fondos de asesoría externa. Esa aspiración puede ser materializada fácilmente en Chile, porque la Constitución entrega al Poder Ejecutivo casi todas las facultades para determinar el presupuesto anual. Por este motivo, se propone fijar por ley el presupuesto de asesorías externas en una suma externa que guarde relación con la complejidad del Estado y de la legislación. En concreto proponemos que este presupuesto sea una fracción fija, por ejemplo 5%, del gasto en remuneraciones al personal incorporado al Sistema de la Alta Dirección Pública, en el mismo año fiscal.

También se propone compensar el acceso asimétrico privilegiado de los parlamentarios oficialistas a la asesoría del Poder Ejecutivo, respecto a los parlamentarios de oposición. Para lograr este fin, se propone separar el presupuesto de asesorías externas en dos: un fondo gobernado por parlamentarios de oposición e independientes y otro menor controlado por los parlamentarios oficialistas. El tamaño relativo del fondo oficialista debería fijarse en la ley en una suma igual a una tercera parte del fondo para asesorías a parlamentarios de oposición e independientes. Como estos recursos serían destinados exclusivamente a financiar asesorías otorgadas por institutos y think tanks previamente *acreditados*, no sería posible para un parlamentario díscolo acceder a estos recursos por la vía de renunciar a su partido y declararse independiente. Con el fin de evitar consideraciones de corto plazo, se propone que la división de los recursos en los dos fondos propuestos entre en vigor en el año fiscal 2013.

#### **4.3. REESTRUCTURACIÓN DE LA ASESORÍA NEUTRAL**

Ya se han planteado algunas deficiencias del sistema de asesoría neutral vigente hoy en nuestro país. Con todo, como se dijo, esta forma de asesoría está llamada cumplir un rol importante de apoyo al trabajo legislativo, que amplía los antecedentes disponibles al momento de legislar, especialmente si desarrolla vínculos con oficinas análogas de otros países, para facilitar la adaptación de legislaciones extranjeras exitosas a la situación nacional. Si así operara el sistema de asesoría neutral, especialmente el que presta hoy la BCN, el trabajo de esta entidad se complementarían con el de los futuros asesores legislativos contratados según la fórmula que se ha propuesto. Estos últimos serían los receptores naturales de la información neutra y agregarían el prisma que le asigne cada ideario o Comité (partido).

Por esta razón, se recomienda que toda la asesoría neutral que existe hoy en el Congreso quede sujeta a nuevos códigos de conducta, que limiten su capacidad de comprometer opiniones. Adicionalmente, y en lo que respecta a la BCN, se recomienda modificar el órgano directivo de esta institución. En la actualidad las directrices las da una comisión compuesta por tres personas: los Presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados y

la Directora de la BCN. Una institucionalidad que integre a otros dos miembros nominados por el Congreso, ojalá no legisladores, puede promover una rendición de cuentas más constante y, al mismo tiempo, evitar que el periódico cambio en las presidencias de las cámaras impida generar visiones de largo plazo.

Por otra parte, y como se vio, la asesoría legislativa neutral más importante, que es aquella referida a las oficinas de presupuesto, está hoy disminuida en ambas cámaras. Ello ha permitido que continúe una fiscalización escasa de la ejecución del gasto público por parte del Congreso Nacional. Recordando que en Chile la elaboración del presupuesto es una responsabilidad casi exclusiva del Poder Ejecutivo, no resulta recomendable que el Congreso aplique una fiscalización débil como la actual. Por esta razón conviene fortalecer las capacidades técnicas del Congreso en esta materia<sup>24</sup>. Para lograrlo, proponemos que una parte del personal que actualmente ejerce funciones de asesoría legislativa neutral en la BCN sea redestinado a prestar funciones a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos (CEMP). Alternativamente, se propone que manteniendo la calidad de asesores neutrales de la BCN, una parte importante de ese personal sea destinada a la fiscalización del presupuesto ejecutado.

## 5. ESTIMACIÓN DE COSTO FISCAL DE LA PROPUESTA

En el nuevo programa de asesoría legislativa interna, se propuso contratar 30 asesores para el Senado y 60 para la Cámara de Diputados. El costo fiscal asociado incluye remuneraciones, arriendo de espacio físico, gastos de oficina, viáticos y remuneración de personal de apoyo. En atención a la calificación esperada y a un grado de dedicación variable, estimamos un costo fiscal bruto por todos estos conceptos de \$4 millones al mes por asesor, en promedio. Por ello, el costo fiscal de este nuevo programa se estima en  $((30+60) \times \$4 \text{ mill.} \times 12 \text{ meses} =) \$4.320$  millones al año.

En la expansión del programa de asesoría externa se propuso que el nuevo presupuesto global sea un 5% del gasto en remuneraciones al personal incorporado al Sistema de la Alta Dirección Pública, en el mismo año fiscal. Debido a que en 2008 el SADP tenía 846 personas incorporadas, se trata de una suma equivalente a las remuneraciones brutas de unas 42 personas, cuyo promedio se estima en \$2,3 millones al mes. Sin embargo, todavía debe restarse el actual presupuesto del programa de asesoría externa de la Cámara, que fue \$329 millones en 2008. El resultado es que el costo fiscal de la expansión propuesta alcanza a \$840 millones al año. Si bien esta suma aumentará cuando aumente el número de altos directivos adscritos al SADP, en esa oportunidad se podrá revisar el porcentaje de 5% propuesto para la etapa inicial.

En suma, el costo presupuestario inicial de esta propuesta suma \$5.160 millones al año, es decir unos 8,9 millones de dólares al año. Creemos que este es uno de los proyectos de inversión de mayor rentabilidad social que el sector público chileno posee en la actualidad.

## BIBLIOGRAFÍA

Ampuero, H. (2006) “‘¡Fuera los Seconds!’ (o el papel de los ‘staffers’ y las asesorías políticas en el Congreso Nacional)”, Informe N° 536, [www.asuntospublicos.org](http://www.asuntospublicos.org), 5 de mayo.

<sup>24</sup> Cabe señalar que en los 50 estados de EE.UU. se utilizan *staffers* para el análisis del presupuesto de cada uno de esos estados. El trabajo de los asesores es de vital importancia (Hoffman, 2006).

- Blanco, Rafael, Axel Buchheister, Eolo Díaz-Tendero y Marcelo Venegas (2006) Informe Final Asesores Legislativos del Congreso Nacional. Proyecto Creación del Modelo del Programa Staffers. Programa BID – BCN Innova.
- Caplan, Bryan (2007) *The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies*, Princeton University Press.
- Consortio de Centros de Estudio (2008), “Estudio Nacional sobre Partidos Políticos y Sistema Electoral”, marzo-abril. Este consorcio está integrado por Centro de Estudios Públicos, CIEPLAN, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y PNUD,
- Datavoz (2006) Encuesta Nacional de Opinión Pública. Imagen Congreso Nacional.
- Davidson, Roger y Walter Oleszek (2004) *Congress and its Members*, Novena Edición, CQ Press.
- Deering, Christopher y Steven Smith (1997) *Committees in Congress*, Third Edition, CQ Press.
- Godoy Arcaya, Óscar (2003) “Parlamento, Presidencialismo y Democracia Protegida”, *Revista de Ciencia Política*, Volumen XXIII, N° 2, Santiago.
- Hoffman, Kim (2006) “Legislative Fiscal Analysts: Influence in State Budget Development”, *State and Local Government Review*, Vol. 38 No 1.
- Latinobarómetro (2008) Informe 2008. Corporación Latinobarómetro.
- Meller, N. (1967) “Legislative staff services: toxin, specific, or placebo for the legislature's ills”, *The Western Political Quarterly*, Vol. 20, No. 2, Part 1 (Jun., 1967), pp. 381-389.
- Robinson, W. (2002) *Knowledge and Power. The Essential Connection Between Research and the Work of Legislature*. The European Centre for Parliamentary Research and Documentation.
- Romzek, B. (2000) “Accountability of Congressional Staff”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10, 2 p. 413-446.
- Romzek, B. y J. Utter (1996), “Career Dynamics of Congressional Legislative Staff: Preliminary Profile and Research Questions”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Symposium, 6, 3, p. 415-442.
- Romzek, B. y J. Utter (1997) “Legislative Congressional Staff: Political Professionals or Clerks?”, *American Journal of Political Science*, Vol. 41, No. 4 (Oct.), pp. 1251-1279.
- Siavelis M., Peter (2001) “Chile: las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo después de Pinochet”, capítulo en Jorge Luis Lanzaro y Marcos Novaro (editores) *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*, CLACSO.
- Simon, C. y L. Cohen (2003) “From Passive to Active Representation: The Case of Women Congressional Staff”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 13, no. 1, pp. 65–82.
- Stein, Ernesto, Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora, Mark Payne (coordinadores) (2005) *The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America. 2006 Report*. Interamerican Development Bank, Washington D.C.