



Ius et Praxis

ISSN: 0717-2877

revista-praxis@utalca.cl

Universidad de Talca

Chile

Obando Camino, Iván Mauricio

Análisis sobre la continuidad y cambio institucional del personal parlamentario bajo la
Constitución Política de 1925

Ius et Praxis, vol. 22, núm. 2, 2016, pp. 125-152

Universidad de Talca

Talca, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19751022005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Trabajo recibido el 22 de marzo y aprobado el 10 de septiembre de 2016

Análisis sobre la continuidad y cambio institucional del personal parlamentario bajo la Constitución Política de 1925*

ANALYZING INSTITUTIONAL CONTINUITY AND CHANGE OF THE CONGRESSIONAL STAFF UNDER THE POLITICAL CONSTITUTION OF 1925

IVÁN MAURICIO OBANDO CAMINO**

RESUMEN

El estudio de la organización del personal parlamentario bajo la Constitución Política de 1925 sugiere continuidad y cambio institucional hasta 1973. El modelo organizacional de escribientes y oficinistas legislativos, surgido en el siglo XIX, fue mantenido en sus líneas básicas y puesto al día mediante modificaciones normativas que expandieron y crearon estructuras legislativas, para precisar las labores de dicho personal, facilitar la promoción de funcionarios y enfrentar algunos desafíos contemporáneos de la labor parlamentaria. Estas modificaciones produjeron un aumento significativo del número de funcionarios autorizado por las leyes de presupuesto hacia 1973 y respondieron a factores predominantemente internos, vinculados al trabajo parlamentario, siendo llevadas a cabo mediante normas legales y acuerdos y reglamentos parlamentarios.

ABSTRACT

Studying the organization of the congressional staff under the Political Constitution of 1925 suggests both institutional continuity and institutional change until 1973. Although the organizational model of legislative clerks and white-collar officers that emerged in the nineteenth century remained firmly in place, it was frequently updated through normative reforms that both expanded and created legislative structures to specify clearly the tasks of the congressional staff, to speed up the promotion of staffers, and to face some contemporary challenges to the parliamentary work. These reforms drove to an increase in the number of staffers authorized by budget laws at around 1973, while internal factors that dealt with the congressional work presided over their enactment being implemented through congressional resolutions, standing orders, and statutes.

PALABRAS CLAVE

Personal parlamentario, Congreso Nacional, Instituciones

KEYWORDS

Congressional staff, National Congress, Legislative institutions

* El autor agradece el apoyo para este trabajo de CONICYT, mediante el Proyecto de Investigación Conicyt/Fondecyt/Iniciación/N° 11130543, titulado "Desarrollo institucional del Congreso Nacional, 1834-2010: ¿Institucionalización legislativa, desinstitucionalización, o reinstitucionalización?" Este trabajo tiene como antecedente el artículo titulado "El desarrollo del personal parlamentario chileno, 1834-1924", publicado en *Universum* 26, vol. 2, 2011, pp. 187-213, y se refiere al período siguiente de la historia constitucional chilena. El autor agradece los comentarios a este trabajo del profesor Johann Allesch P. Los errores u omisiones son de exclusiva responsabilidad del autor.

** Profesor de Derecho Público de la Universidad de Talca. Abogado y Doctor por SUNY-Albany. Correo electrónico: iobandoc@utalca.cl.

1. Introducción

Las democracias se distinguen por la presencia de asambleas legislativas que intervienen en el proceso de adopción de políticas públicas. Para esto cuentan con el apoyo del personal parlamentario, en adelante indistintamente 'el personal', el que es organizado en forma similar al de la administración pública, aunque adaptado a la naturaleza horizontal de los patrones de autoridad existentes entre legisladores¹.

El Congreso Nacional acumuló una experiencia dilatada en la materia bajo la Constitución Política de 1833, especialmente luego de la liberalización política del sistema autocrático instaurado por esta última, en la que el personal experimentó reformas organizacionales e incrementos de funcionarios frecuentes. Cada cámara organizó su personal sobre la base del modelo organizacional de oficinistas y escribientes legislativos de las primeras asambleas legislativas occidentales, generando paulatinamente una carrera funcionaria. La primera ley sobre organización y sueldos del personal, dictada en 1834, fue modificada extensivamente en 1853, 1865, 1883, 1892 y 1900, pero mantuvo el modelo indicado, centrado en las oficinas de la Secretaría y la Redacción de Sesiones luego de 1883, cada una de las cuales comprendía cargos de la más distinta índole. A la planta de la Cámara de Diputados se agregó posteriormente la oficina de la Biblioteca del Congreso, creada como tal en 1900, luego de diecisiete años de existencia precaria. Podemos decir, entonces, que las decisiones organizacionales iniciales sobre el personal impactaron las modificaciones adoptadas hasta 1924.

De acuerdo a lo expuesto, cabe preguntarse si la persistencia institucional que hizo posible el desarrollo del personal se mantuvo bajo el nuevo régimen político inaugurado luego de 1925 y, en caso negativo, cuál fue la extensión del cambio –normativo e institucional experimentado por dicho personal, dado el nuevo contexto político y constitucional enfrentado por el Congreso Nacional en aquella época.

En efecto, el sistema político transitó gradualmente hacia la democratización e inclusión luego de 1925², mientras que el Congreso Nacional funcionó dentro del marco constitucional de una separación atenuada de poderes³, caracterizada por un gobierno presidencial reforzado, el que contó a través del tiempo con el apoyo de una administración pública tecnocrática, en marcado contraste con el período precedente. Si bien dicho marco condujo a Kelsen a sostener que la Constitución Política de 1925 era expresión del movimiento antiparlamentario

¹ HEAPHEY (1975), pp. 7 y ss.

² DAHL (1966), pp. XV y ss.

³ TAPIA (1960), pp. 25 y s.; HEISE (1990), pp. 130 y ss.

de la época⁴, el gobierno dividido terminó siendo una característica del sistema político, ya que los jefes de Estado que contaron con apoyo parlamentario mayoritario constituyeron la excepción en este período⁵.

Desde un punto de vista teórico, la interrogante planteada es relevante, ya que la persistencia o estabilidad de las instituciones es reconocida por diversas disciplinas⁶, como ha sido puesto de relieve por Thelen, quien señaló que “[s]i uno piensa acerca de esto, hay muchas instituciones políticas que son interesantes precisamente porque, si miramos a ellas hoy día, somos golpeados, simultáneamente, por cuán poco y cuánto han cambiado ellas sobre el tiempo”⁷. Esto obedece a una de sus características, enunciada por O’Donnell, que es la estabilización de los comportamientos admisibles entre los actores y las expectativas involucradas en aquéllos, cuyo efecto se proyecta en el tiempo, pues “se espera que las interacciones institucionalizadas se mantengan en el futuro con el mismo grupo de agentes (o con un grupo en lento y previsible cambio)”⁸. No obstante, las instituciones cambian –en magnitudes y grados diversos, especialmente si asumen formas burocráticas de organización, como es el caso de las asambleas legislativas modernas, constituyendo –al igual que la burocracia– “un fenómeno complejo y variado [...]”⁹.

En los términos planteados, este trabajo persigue analizar la variación experimentada a través del tiempo por el modelo organizacional precitado e ilustrar cómo transitó el personal, en sus principales aspectos organizativos, en el nuevo régimen político, sobre la base de la limitada evidencia disponible del período, para lo cual adopta un enfoque descriptivo que se refiere a la fisonomía institucional adquirida por dicho personal y el marco jurídico que hizo posible esto último. Para la primera, este trabajo emplea una perspectiva histórica institucional que se basa en el análisis de registros episódicos y de entrevistas efectuadas a algunos exfuncionarios y parlamentarios del período aún vivos; para la segunda, en tanto, este trabajo emplea una perspectiva jurídico-dogmática que indaga en las *Recopilaciones de leyes* de la Contraloría General de la República, las bases de datos legales de la Biblioteca del Congreso Nacional y los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado dictados en el período. Finalmente, para llevar a efecto esta descripción, hemos tenido a la vista el marco teórico

⁴ Kelsen (2002), p. 643.

⁵ VALENZUELA y WILDE (1979), p. 197; HEISE (1990), p. 130.

⁶ NORTH (1990), p. 83; WILSON (1995), p. 30; THELEN (2003), p. 209.

⁷ THELEN (2003), p. 211 n. 8.

⁸ O’DONNELL (1997), p. 292.

⁹ WILSON (1989), p. 10.

y patrones de cambio institucional gradual sugeridos por Mahoney y Thelen¹⁰, que explicamos en la sección siguiente.

En términos generales, este trabajo sostiene que la organización del personal experimentó cambio gradual a través del tiempo, cuyos rasgos principales fueron definidos al interior de la asamblea legislativa, en ocasiones con el concurso activo del propio personal. Como tal, aquél exhibió continuidad institucional luego de 1925, en cuanto el modelo organizacional preexistente fue mantenido en sus líneas básicas, sin evolucionar hacia uno de expertos legislativos, como lo sugiere la mantención de oficinas a través del tiempo bajo formas legales diversas, el papel limitado de las oficinas de informaciones y las reformas efectuadas a la Biblioteca del Congreso Nacional hacia fines del período. Sin embargo, dicha organización también experimentó cambio institucional, ya que fue puesta al día periódicamente por modificaciones normativas que, mediante un proceso parecido –aunque no estrictamente idéntico– al de una superposición institucional, expandieron y crearon estructuras legislativas para precisar las distintas labores del personal, facilitar la deseada promoción interna de funcionarios y enfrentar algunos desafíos contemporáneos de la labor parlamentaria.

En este orden de ideas, la expansión de estructuras legislativas se tradujo en el establecimiento de escalafones del personal y el aumento de cargos de secretarios destinados a las comisiones parlamentarias, mientras que la creación de las mismas tuvo lugar mediante oficinas y servicios que respondieron en parte a una demanda por conocimiento extralegal, como fueron las oficinas de informaciones y la Biblioteca del Congreso Nacional. Las modificaciones señaladas produjeron un aumento significativo del personal autorizado por las leyes de presupuesto hacia 1973, el que no se vio afectado por limitaciones constitucionales; en todo caso, factores predominantemente internos parecen haber incidido en la organización del personal, para lo cual se emplearon los acuerdos y reglamentos parlamentarios, al igual que normas legales, independientemente del autor de la iniciativa correspondiente.

Este trabajo consta de siete secciones, incluidas esta introducción y la conclusión, mediante las cuales describimos este proceso. La sección segunda trata acerca de antecedentes teóricos sobre el cambio institucional. La sección tercera discurre sobre la mantención del modelo organizacional de oficinistas y escribientes luego de 1925. La sección cuarta analiza la expansión de estructuras legislativas del personal. La sección quinta se refiere a la creación de nuevas estructuras legislativas del mismo personal. La sección sexta analiza tendencias en el aumento del personal basado en las leyes anuales de presupuesto del período.

¹⁰ MAHONEY y THELEN (2010), pp. 16-31.

2. Antecedentes teóricos acerca del cambio institucional¹¹

Usualmente el cambio institucional ha sido concebido a partir de factores exógenos a las instituciones, los que tienen la aptitud de producir transformaciones radicales en ellas. Esto proviene, en parte, de la naturaleza perdurable y persistente de las instituciones, dada la forma en que son concebidas por distintas visiones teóricas.

Así, en la perspectiva sociológica, el cambio institucional es predicado sobre la base de los citados factores, dada una tendencia autorreproductiva de las instituciones. En la perspectiva de la elección racional sucede algo similar, por concebir a éstas como mecanismos que regulan determinados equilibrios; de hecho, algunos teóricos de esta corriente han afirmado la existencia de cuasi-parámetros¹², es decir, parámetros exógenos conceptualizados como variables endógenas, los que, según los críticos, no se pueden determinar con anterioridad¹³. Por último, el historicismo institucional explica el cambio institucional en función de coyunturas críticas, las que abren ventanas de oportunidad para que agentes alteren la trayectoria institucional, debido a que visualizan las instituciones en términos afines al poder¹⁴.

Con todo, diversas instituciones políticas han cambiado de manera diferente, en razón de factores endógenos que producen efectos graduales significativos cuando son apreciados en una perspectiva temporal de largo plazo. Esto implica que las propiedades básicas de las instituciones tienen connotaciones dinámicas –no estáticas– para fines de explicar el cambio institucional, por lo que deben ser concebidas *“sobre todo como instrumentos distributivos cargados con implicancias de poder”*¹⁵, porque los efectos de la distribución de recursos que ellas efectúan generan tensiones y presiones al respecto. Lo anterior supone adoptar una concepción del cambio institucional que incluya tanto la estabilidad como el cambio, al decir de Mahoney y Thelen, en el funcionamiento regular de las instituciones, considerando la movilización de apoyo político, la resolución de ambigüedades que ellas plantean y el cumplimiento de sus reglas¹⁶.

A partir de lo expuesto, los autores citados dicen que las características del contexto político y de la institución respectiva inciden en el tipo de cambio

¹¹ En esta sección nos basamos fundamentalmente en la obra de Mahoney y Thelen, indicada *supra*, cuyas ideas procuramos resumir en los párrafos siguientes. MAHONEY y THELEN (2010), pp. 16-31.

¹² GREIF y LAITIN (2004), pp. 639-640.

¹³ MAHONEY y THELEN (2010), p. 6.

¹⁴ MAHONEY y THELEN (2010), pp. 4-7.

¹⁵ MAHONEY y THELEN (2010), p. 8.

¹⁶ MAHONEY y THELEN (2010), pp. 9-10.

institucional que puede darse en un caso concreto, debido a que determinan la estrategia de cambio institucional y el tipo de agente de cambio que emergerá, para lo cual distinguen cuatro tipos modales de cambio institucional, a saber: desplazamiento, superposición, deriva y conversión¹⁷.

Para estos efectos, dichos autores señalan que el desplazamiento consiste en la remoción de instituciones preexistentes y su reemplazo por instituciones creadas *ex novo*, pudiendo ser de carácter abrupto o lento; la superposición, a su turno, se traduce en el establecimiento de instituciones por encima o paralelamente a las instituciones preexistentes, las que son preservadas, pero alterando la forma en que estas últimas configuran el comportamiento social, mediante un proceso de reforma, revisión o agregación que puede eventualmente traducirse en grandes cambios en el largo plazo; la deriva, en tanto, obedece a cambios no atendidos en el ambiente externo de la institución que inciden en el efecto que la misma produce sobre sus destinatarios, manteniéndose aquella sin cambios en términos formales, y, finalmente, la conversión implica interpretar una institución preexistente de manera que persiga una nueva misión (en parte por cambios en el ambiente externo), aprovechando para ello la ambigüedad de sus reglas, sin alterar sus aspectos formales¹⁸.

En tal sentido, ellos sostienen que la probabilidad de que se emplee alguno de estos tipos modales dependerá de si los defensores del *statu quo* institucional cuentan o no con fuertes posibilidades de vetar la acción de reformadores y de la existencia o no de un bajo nivel de discreción en la ejecución o interpretación de las reglas institucionales, en los términos siguientes: a) Desplazamiento: baja posibilidad de veto y bajo nivel de discreción (defensores no pueden proteger las instituciones preexistentes, las que carecen de ambigüedad en su ejecución o interpretación, lo que lleva a su remoción o descarte); b) Superposición: fuerte posibilidad de veto y bajo nivel de discreción (defensores no pueden impedir la agregación de otras instituciones, aunque pueden proteger las preexistentes, las que carecen de ambigüedad en su ejecución o interpretación, lo que lleva a su suplementación); c) Deriva: fuerte posibilidad de veto y alto nivel de discreción (defensores pueden proteger instituciones preexistentes, pese a su ambigüedad de ejecución o interpretación, pero no pueden impedir su desviación por carecer de apoyo social activo); d) Conversión: baja posibilidad de veto y alto nivel de discreción (defensores no pueden proteger instituciones preexistentes y reformadores pueden aprovechar las ambigüedades de su ejecución o interpretación)¹⁹.

¹⁷ MAHONEY y THELEN (2010), p. 15.

¹⁸ MAHONEY y THELEN (2010), pp. 15-18; THELEN (2003), pp. 225, 228; SCHICKLER (2001), pp. 15-17.

¹⁹ MAHONEY y THELEN (2010), pp. 18-22. Según los mismos autores cada tipo modal tiene un agente de cambio determinado, en función de si éste busca o no preservar la institución preexistente y si acata o

3. Mantención del modelo organizacional del personal parlamentario

El personal de las primeras asambleas legislativas modernas estaba a cargo de servicios administrativos, de la guarda y custodia de archivos, y más tarde de la transcripción y edición de debates parlamentarios. Básicamente, se trataba de un modelo organizacional de oficinistas y escribientes legislativos, reservándose a los legisladores el análisis y redacción legislativa, la mayoría de los cuales eran abogados.

El Congreso Nacional no fue ajeno a lo anterior, ya que el personal de cada cámara fue organizado en las oficinas de la Secretaría y la Redacción de Sesiones hacia 1924. La Biblioteca del Congreso, en tanto, estaba incluida en la planta de la Cámara de Diputados. Cada una de estas oficinas contaba con funcionarios que desempeñaban las labores referidas *supra*, lo que se mantuvo aún después que la Biblioteca del Congreso adquiriese autonomía organizacional en 1928.

Esta forma de organización se mantuvo –inercialmente– casi inalterada hasta mediados del siglo XX, pese a que el número de cargos destinados a tales labores aumentó frecuentemente. Ello se vio reflejado en los reglamentos parlamentarios de ambas cámaras, los que hicieron referencia ya sea a dichas oficinas o a cargos de las mismas; en cambio, las oficinas que recopilaban información, creadas después de 1940, fueron conspicuamente omitidas por dichos reglamentos. En efecto, el Reglamento del Senado aludió a la Secretaría, incluida la Tesorería, la Redacción de Sesiones y algunos cargos de las mismas (redactor jefe, redactores, taquígrafos, entre otros)²⁰, mientras que el de la

no las reglas institucionales. Al respecto, ellos distinguen: a) Insurrectos: persiguen cambiar el *statu quo* institucional, muchas veces abruptamente, sin acatar dichas regulaciones, por lo que suelen asociarse al tipo modal de desplazamiento; b) Subversivos: aunque buscan cambiar el *statu quo* institucional, no revelan sus propósitos porque siguen las reglas institucionales, por lo que suelen trabajar en estrategias de corto plazo y dentro del marco proveído por aquél, comprometiéndose en acciones asociadas a la superposición; c) Simbiontes parasitarios: respetan formalmente el *statu quo* institucional, pero realizan acciones que erosionan su propósito para maximizar sus propios objetivos en el largo plazo, siendo asociados usualmente al tipo modal de deriva; d) Oportunistas: no apoyan vivamente la mantención del *statu quo* institucional, producto de una ambigüedad de preferencias, por lo que se sirven de las posibilidades que brinda aquél para conseguir sus objetivos, soliendo comprometerse en la conversión del mismo. Por lo mismo, cada tipo de agente de cambio puede o no buscar alianzas con quienes son partidarios o retadores del orden institucional preexistente en los términos siguientes: a) Insurrectos: pueden aliarse con retadores, mas no con partidarios; b) Subversivos: no persiguen alianzas con unos u otros (suelen trabajar solos); c) Simbiontes parasitarios: pueden aliarse con partidarios, pero no con retadores; d) Oportunistas: pueden o no aliarse con unos y otros, según las circunstancias. MAHONEY y THELEN (2010), pp. 23-30.

²⁰ SENADO (1926), arts. 134-143; SENADO (1929), arts. 143-152; SENADO (1942), arts. 149-158; SENADO (1966), arts. 205-211.

Cámara de Diputados se refirió al secretario y al prosecretario, al secretario y al prosecretario de comisiones, al tesorero-administrador y al secretario jefe de comisiones²¹. Además, la abrumadora mayoría del personal se desempeñó en las oficinas de la Secretaría y de la Redacción de Sesiones de ambas cámaras, las que originaron una serie de escalafones del personal a partir de 1953. Estos escalafones se superpusieron a aquella que, para entonces, habían pasado a denominarse también como escalafón²².

El Congreso Nacional adoptó paralelamente diversas medidas para resguardar la competencia e idoneidad de quienes ingresaren al servicio, lo que contribuyó indirectamente a reforzar el modelo organizacional preexistente, habiendo precedentes al respecto desde el período anterior a 1925, en que surgió un sistema *sui generis* de carrera funcionaria del personal²³.

En efecto, la preocupación por ambos temas constituía un asunto de larga data en ambos hemisferios, habiendo sido abordado usualmente en acuerdos parlamentarios o en normas de los reglamentos parlamentarios. Así, por ejemplo, el Reglamento del Senado prescribió que el nombramiento en cargos de redactores de sesiones y taquígrafos debía someterse a un procedimiento concursal de carácter público y de competencia, mientras que la promoción debía basarse en el mérito, entre 1926 y 1953²⁴. Por lo anterior, la ley N° 11.181, de 1953, señaló que los postulantes a la planta del personal de ambas cámaras rindieren una prueba de eficiencia, en concurso público, basada en las calidades y condiciones fijadas por un reglamento de la Comisión de Policía Interior respectiva, lo que se tradujo en una reforma al Reglamento del Senado, cuyo artículo 205 inciso 3° dispuso: *“Los nombramientos de los empleados se harán previa prueba de eficiencia rendida en concurso público de competencia, y en calidad de interinos por seis meses”*²⁵.

²¹ CÁMARA DE DIPUTADOS (1930), arts. 153-157; CÁMARA DE DIPUTADOS (1936), arts. 207-213; CÁMARA DE DIPUTADOS (1945), arts. 205-212; CÁMARA DE DIPUTADOS (1961), arts. 205-211; CÁMARA DE DIPUTADOS (1971), arts. 292-298.

²² Estos escalafones agruparon en categorías administrativas precisas a quienes desempeñaban labores similares, por razones funcionales y laborales, algunos de los cuales adquirieron carácter profesional o técnico, como aconteció con el Escalafón Profesional de Secretaría y el Escalafón Técnico de Redacción de ambas cámaras en 1963, y el Escalafón Técnico de Auxiliares del Senado en 1970.

²³ OBANDO (2011), pp. 197, 202-203.

²⁴ SENADO (1926), art. 140; SENADO (1929), art. 149; SENADO (1942), art. 155. Pese al silencio del reglamento, la prueba de competencia era ineludible para los postulantes a cargos de taquígrafos por la intensidad del trabajo de estos funcionarios. El Reglamento del Senado de 8 de septiembre de 1921 carecía de normas similares, a diferencia del Reglamento del Senado de 21 de enero de 1888, que exigía un certamen público. SENADO (1923), arts. 112-116; SENADO (1915), art. 125.

²⁵ SENADO (1966), art. 205.

Al respecto, Tapia comentó algunos años más tarde que: *“La Comisión de Policía Interior del Senado ha respetado esta disposición legal, que repite el artículo 205 del Reglamento de la Corporación, y a partir de 1954 los cargos vacantes han sido proveídos previo concurso público de competencia [...]. No puede decirse, desgraciadamente, otro tanto de la Cámara de Diputados [...]. Se ha omitido hace (sic) constar reglamentariamente la exigencia del artículo 7º de la ley N° 11.181 y las vacantes se proveen, generalmente, de la misma manera que en la mayoría de los servicios públicos del país”*²⁶.

Posteriormente, la ley N° 13.609, de 1959, reafirmando *“lo vigente en las Leyes (sic) Orgánicas del Servicio”*²⁷, dispuso que el nombramiento de nuevos empleados se debía realizar en el último empleo del escalafón, por la Comisión de Policía Interior y a propuesta del secretario de la cámara respectiva, y para ello mantuvo la exigencia de procedimiento concursal, cuyas bases serían determinadas por las comisiones citadas. Al año siguiente, la ley N° 14.453 dispuso que los nombramientos sólo podían recaer en personas que fueren licenciadas en humanidades o de institutos comerciales o técnicos, con excepción del personal de servicio²⁸.

A pesar que ambas cámaras crearon oficinas de informaciones en 1941 y 1959, el papel de estas últimas en el proceso legislativo era originalmente bastante limitado, pues se traducía básicamente en la recopilación de información que pudiese servir al proceso legislativo, para lo cual recurrían a la Biblioteca del Congreso y a los servicios de la Administración Pública. Por lo demás, la dotación del personal encasillado en ambas oficinas era bastante pequeña hacia 1973, no excediendo de tres empleados en la Cámara de Diputados y de diez empleados en el Senado, como será señalado *infra*. Algo parecido puede afirmarse respecto de la Biblioteca del Congreso Nacional, cuya reestructuración, para constituirse en una unidad de apoyo experto y documental al trabajo parlamentario, fue aprobada recién en 1972.

En los términos indicados, el modelo organizacional de oficinistas y escribientes legislativos, debidamente actualizado de tiempo en tiempo, no experimentó cambios sustanciales que implicaran en sí una sustitución de aquél en el período analizado, por lo que las nuevas estructuras y procedimiento organizacionales, adoptados a partir de mediados del siglo XX, acomodaron las oficinas preexistentes y se inspiraron en prácticas del personal de larga data.

²⁶ TAPIA (1960), p. 33.

²⁷ SENADO (1959), p. 522.

²⁸ Para Tapia esta reforma precisa no parecía oportuna ni justificada. TAPIA (1960), p. 33, n. 53 bis.

4. Expansión de las estructuras legislativas

a) *Establecimiento de escalafones del personal*

Las plantas del personal de ambas cámaras contemplaban cargos de la más diversa índole hacia 1924, los que originaron más tarde escalafones del personal debido al aumento del número de cargos y de las labores realizadas en cada uno de ellos.

Las oficinas de la Secretaría y la Redacción de Sesiones, referidas *supra*, fueron mencionadas ocasionalmente por leyes posteriores, v. gr., leyes N°s. 4.254, de 1928, y 6.667, de 1940. Pese a que estas leyes fueron modificadas, la mayoría de las modificaciones fue silente sobre la existencia de oficinas internas en cada servicio, con la excepción de la Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados, v. gr. leyes N°s. 4.411, de 1928; 4.692, de 1929; 6.170, de 1938; 6.914, de 1941; 7.083, de 1941; 9.311, de 1949; 9.700, de 1950, y 11.764, de 1954. Excepcionalmente, tres leyes mencionaron las Secretarías de una o ambas cámaras o la Redacción de Sesiones del Senado, v. gr., leyes N°s. 5.929, de 1936; 6.302, de 1938; 8.040, de 1944, aunque dos de ellas modificaron al mismo tiempo la planta de la cámara respectiva, v. gr., leyes N°s. 6.302, de 1938, 8.040, de 1944.

No obstante, la Cámara de Diputados distinguía diversos escalafones dentro de su planta en la década de 1940, aunque no todos ellos tenían un respaldo legal. Una publicación de la misma cámara, de 1945, señalaba al respecto: *“Prácticamente, los servicios de la Cámara tienen tres escalafones distintos: a) El de Secretaría; b) El de Redacción de Sesiones; c) El de los Servicios Administrativos. Cuenta, además, la Cámara, importante y última modificación hecha a la planta, con un servicio especial designado con el nombre de Oficina de Informaciones Parlamentarias”*²⁹.

En términos organizacionales, la Biblioteca del Congreso pasó a ser un servicio distinto de la Cámara de Diputados en 1928, constituyendo así un tercer servicio –además de ambas Cámaras– del Congreso Nacional. Más adelante, la organización del Congreso Nacional pareció cambiar con la creación de la Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados, porque la ley N° 6.914, de 1941, la agregó a la planta de aquél contemplada en la ley N° 6.667, de 1940, sugiriendo que se trataba de un cuarto servicio legislativo; sin embargo, ella fue incluida en la planta de la Cámara de Diputados por la ley N° 7.146, de 1942, sobre Presupuestos de Entradas y Gastos Ordinarios.

Problemas de carrera funcionaria derivados en parte del empleo de personal a contrata, advertidos por los parlamentarios y los propios funcionarios, llevaron a la dictación de la ley N° 11.181, de 1953, la que reestructuró la planta

²⁹ CÁMARA DE DIPUTADOS (s.d.), p. 13.

del personal del Senado y distinguió cuatro escalafones de personal (aparte de cargos fuera de escalafón) para que *“no se produzcan interferencias y se asegure el buen orden de los ascensos y promociones”*³⁰, a saber: Escalafón Profesional de Secretaría; Escalafón Técnico de la Redacción; Escalafón de Servicio y Comedores, y Escalafón de Servicio y Escalafón de Comedores. Esta ley reguló también el personal de servicios, comedores y del jardín de la Cámara de Diputados, distinguiendo los siguientes escalafones: Escalafón de Servicio de Comedores y del Jardín; Escalafón de Servicio; Escalafón de Comedores, y Escalafón de Jardín.

Esta reestructuración fue complementada por la ley N° 13.609, de 1959, la que creó el Escalafón de la Oficina de Informaciones del Senado y el Escalafón Técnico de Redacción de la Cámara de Diputados, sin perjuicio de aludir a un Escalafón de Secretaría de esta última cámara, que fue reconocido legalmente años más tarde³¹. En consonancia con el aumento de labores, Tapia señaló que esta ley modificó el Escalafón Profesional de Secretaría del Senado, al crear seis cargos de auxiliares dactilógrafas, con el objeto de *“radicar las funciones meramente dactilográficas en una sección de personal especializado, destinando a los funcionarios que deben hacer carrera en ese Escalafón a las labores relacionadas con la marcha general de la Oficina”*³².

Más adelante, las leyes N°s. 15.248 y 15.364, de 1963, organizaron todo el personal de ambas cámaras sobre la base de escalafones, dejando un número de cargos fuera de escalafón. El del Senado fue organizado en Escalafón Profesional de Secretaría; Escalafón de la Oficina de Informaciones; Escalafón Técnico de Redacción; Escalafón de Tesorería; Escalafón de Servicio y de Comedores; Escalafón de Servicio, y Escalafón de Comedores³³. El de la Cámara de Diputados fue organizado en Escalafón Profesional de Secretaría; Escalafón Técnico de Redacción; Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados³⁴; Escalafón de Servicio, de Comedores y del Jardín; Escalafón de Servicio; Escalafón de Comedores, y Escalafón del Jardín³⁵. Con todo, esta organización fue modificada

³⁰ SENADO (1952), p. 2.328.

³¹ La ley N° 15.455, de 1964, sobre Presupuesto Fiscal de Entradas y Gastos, reconoció este escalafón, previa inclusión en una ley permanente dictada en el año precedente.

³² TAPIA (1960), p. 34, n. 54.

³³ El Escalafón de Servicio y el Escalafón de Comedores del Senado no fueron mencionados en estas leyes, pero sí en las leyes de presupuesto de los años siguientes y en la ley N° 14.464, de 1966.

³⁴ La Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados no constituyó un escalafón en sí, tanto por la percepción que existía de la misma como porque su personal real se limitaba a un solo funcionario.

³⁵ El Escalafón de Servicio, el Escalafón de Comedores y el Escalafón de Jardín de la Cámara de Diputados no fueron mencionados en esta ley, pero sí en las leyes de presupuesto de los años siguientes y en la ley N° 14.464, de 1966.

en 1969, cuando fue suprimido el Escalafón de Servicio, de Comedores y del Jardín de la Cámara de Diputados, porque su único integrante, el edecán, fue encasillado en la Oficina de Informaciones; igualmente, la ley N° 17.318, de 1970, creó el Escalafón Técnico de Auxiliares del Senado con seis auxiliares.

El personal de la Biblioteca del Congreso fue organizado en forma distinta, ya que toda la planta del servicio constituyó un escalafón, como se infiere de la creación de cargos dejados fuera de escalafón a partir de la ley N° 8.823, de 1945³⁶. Esto cambió con la ley N° 17.801, de 1972, la que creó el Escalafón de Secretaría y Ayudantes de Procesos Técnicos³⁷.

Finalmente, la ley N° 17.922, de 1973, creó el Departamento de Bienestar del Congreso Nacional, como un cuarto servicio integrante de este último, encomendando a una comisión la dictación de sus estatutos, los que contemplarían todo lo relativo a su administración, organización, funcionamiento, régimen financiero y beneficios³⁸.

A la luz de lo expuesto, el establecimiento de escalafones del personal supuso regular la prestación de los servicios de los funcionarios al interior de cada uno de los tres servicios tradicionales del Congreso Nacional, para resolver situaciones de conflicto derivadas del aumento de cargos dentro de estos últimos, pero sin alterar en gran medida las implicancias de la división del trabajo preexistente, en términos de liderazgo y recursos.

b) Expansión del personal de las comisiones parlamentarias

Las Secretarías de ambas cámaras contaban con personal para las comisiones parlamentarias desde 1892, el que ascendía a un secretario y dos prosecretarios de comisiones en cada una de ellas hacia 1924, con un total de seis funcionarios.

La escasez de personal para el funcionamiento simultáneo de las comisiones condujo a que el número de prosecretarios aumentara a tres en cada cámara con la ley N° 4.254, de 1928³⁹, y a cuatro con la ley N° 5.929, de 1936. Más

³⁶ La ley N° 8.823, de 1945, creó un cargo de catalogador especializado, el que fue dejado fuera de escalafón para efectos de los ascensos en la planta del servicio. Las leyes de presupuesto incluyeron estos cargos en dicha planta, siendo desagregados por la ley N° 17.881, de 1973, sobre Presupuesto, cuyo Anexo del Personal del Congreso Nacional consignó un total de cuatro cargos fuera de escalafón.

³⁷ Este escalafón no fue individualizado como tal por las leyes N°s. 17.593 y 17.881, de 1972 y 1973, respectivamente, sobre presupuesto.

³⁸ La ley N° 17.922, de 1973, otorgó personalidad jurídica de derecho público al Departamento de Bienestar del Congreso Nacional, creado en 1955 mediante acuerdos de las Comisiones de Policía Interior y de Reglamento de ambas cámaras, que en adelante se denominaría Economato del Congreso Nacional. Este último fue disuelto y su personalidad jurídica cancelada por el decreto ley N° 2.063, de 1977.

³⁹ CÁMARA DE DIPUTADOS (1928), p. 1.138.

tarde, la ley N° 8.040, de 1944, aumentó a cinco el número de prosecretarios de la Cámara de Diputados⁴⁰.

La denominación de estos cargos fue modificada por la ley N° 13.609, de 1959. Ésta dispuso que los secretarios y prosecretarios de comisiones se denominaren, en lo sucesivo, secretarios jefe y secretarios de comisiones, respectivamente. Ella creó, asimismo, un cargo de secretario de comisiones en la planta de la secretaría del senado y uno de portero segundo de comisiones en la Cámara de Diputados⁴¹.

Cabe precisar que no constituyó una exigencia legal o reglamentaria que los secretarios o prosecretarios de comisiones tuvieran un título profesional de abogado, pese a alguna crítica puntual⁴². La prueba pública de eficiencia para el ingreso, referida *supra*, parece haber constituido un instrumento adecuado de selección, atendidos los deberes de estos funcionarios en el proceso legislativo⁴³, sin perjuicio de la experiencia adquirida en el tiempo, pues *"su permanencia por años al frente de determinadas comisiones les da, generalmente, gran versación en las respectivas materias [...]"*⁴⁴.

El personal de comisiones aumentó nuevamente en la década de 1960. Por una parte, la ley N° 15.248, de 1963, contempló un secretario jefe de comisiones, seis secretarios de comisiones y un oficial mayor de comisiones en el Senado⁴⁵, como asimismo un secretario jefe de comisiones, siete secretarios de comisiones y un oficial mayor de comisiones en la Cámara de Diputados; además, los secretarios de comisiones de esta última aumentaron a ocho con la ley N° 16.365, de 1965. Por otra parte, la ley N° 16.623, de 1967, creó "sendos cargos" de secretarios de comisiones en los Escalafones Profesionales de Secretaría de ambas cámaras, incorporando a la planta del personal funcionarios a contrata, pero su impacto fue pequeño porque sólo aumentó los secretarios de comisiones de cada una de ellas en un solo cargo, los que pasaron a ser siete en el Senado y nueve en la Cámara de Diputados, como se desprende del Anexo del Personal del Congreso Nacional de la ley N° 16.735, de 1968, sobre

⁴⁰ La ley N° 6.914, de 1941, agregó 1 ayudante "de la Secretaría de Comisiones", el cual correspondía a la Secretaría de la Cámara de Diputados; en todo caso, aquél fue suprimido por la ley N° 9.700, de 1950.

⁴¹ Esta ley dispuso que los Secretarios Jefe de Comisiones serían nombrados a perpetuidad y podrían ser removidos por la cámara respectiva, mediante votación secreta y por mayoría absoluta de los miembros presentes, a propuesta de los Presidentes de las Comisiones permanentes, según la ley N° 1.351, de 1900.

⁴² TAPIA (1960), p. 33.

⁴³ Entrevista con el autor, Santiago, 7 de octubre de 2014.

⁴⁴ TAPIA (1960), p. 32.

⁴⁵ El Oficial Mayor de Comisiones pasó a denominarse Oficial Mayor de Tesorería y a depender del Escalafón de Tesorería del Senado, en virtud de la ley N° 15.364, de 1963.

Presupuesto Fiscal y Cálculo de Entradas y Gastos de la Nación. De acuerdo a esta ley, el personal de comisiones del Senado constaba de un secretario jefe de comisiones y siete secretarios de comisiones y el de la cámara de diputados de un secretario jefe de comisiones, nueve secretarios de comisiones y un oficial mayor de comisiones, con un total de diecinueve funcionarios⁴⁶, dotación que no varió en los años siguientes, como se desprende del Anexo del Personal de la misma partida de la ley N° 17.881, de 1973, Ley de Presupuesto.

Al respecto, no deja de llamar la atención la continuidad exhibida por las Secretarías de ambas cámaras, más allá del cambio de denominación de los cargos y del aumento de estos últimos. En efecto, su estructura básica se mantuvo casi inalterada en todo el período, consolidándose claramente como estructuras organizativas de liderazgo administrativo, especialmente luego de la reforma de la ley N° 13.609, referida *supra*.

5. Creación de estructuras legislativas

a) Autonomía y reestructuración de la Biblioteca del Congreso Nacional

La Biblioteca del Congreso Nacional contaba con un total de cuatro funcionarios, incluido un bibliotecario y dos oficiales auxiliares, hacia 1924.

La ley N° 4.254, de 1928, reguló la Biblioteca del Congreso como un servicio distinto de ambas cámaras, y la ley N° 4.739, del mismo año, estableció una nueva planta para el servicio, que pasó a denominarse Biblioteca del Congreso Nacional, con un total de ocho funcionarios⁴⁷. La nueva planta denotó la adopción de un enfoque más profesional, ligado a "*[l]a adopción del sistema decimal para la clasificación de las obras de la Biblioteca*"⁴⁸ y adaptado a las labores de referencia, para lo cual creó una sección de ciencias sociales y una sección general. Esto incidió en un incremento de la planta que pasó a contar con 11 funcionarios, luego de la ley N° 7.276, de 1942⁴⁹.

⁴⁶ La Cámara de Diputados con un portero segundo de comisiones, dependiente del Escalafón de Servicio.

⁴⁷ La planta constaba de un bibliotecario, como jefe de la oficina; un jefe de la sección de ciencias sociales, de profesión abogado; un subjefe de la sección general; un oficial; un dactilógrafo; un mayordomo encargado de la sección canje y encuadernación; un portero auxiliar y un ascensorista.

⁴⁸ CÁMARA DE DIPUTADOS (1929), p. 783.

⁴⁹ La planta constaba de un bibliotecario, jefe de la oficina; un jefe sección ciencias políticas, sociales y económicas; un subjefe sección general; un oficial mayor; un oficial primero; un oficial segundo; un jefe de la sección canje y encuadernación y del personal subalterno; un portero primero; dos porteros segundos y un ascensorista. Esta ley fue propuesta por la Comisión de Biblioteca del Congreso Nacional fundamentalmente con fines de igualdad salarial entre los empleados. SENADO (1941), p. 2.020.

Entre 1945 y 1959 se reforzó el apoyo administrativo al servicio, creándose inclusive cargos fuera de escalafón. Así, la ley N° 8.823, de 1945, creó 30 nuevos cargos⁵⁰; la ley N° 9.629, de 1950, incorporó a la planta a empleados a contrata⁵¹; la ley N° 11.764, de 1954, creó cargos adicionales, incluidas dos jefaturas de secciones⁵², y la ley N° 13.609, de 1959, aumentó el personal de apoyo⁵³. La ley N° 15.248, de 1963, reflejó estos cambios al contemplar 44 funcionarios en la planta del servicio⁵⁴.

El servicio experimentó una reestructuración mayor con la ley N° 17.801, de 1972, la que discurrió sobre la idea de una unidad de apoyo experto y documental al trabajo parlamentario, *“sin por ello descuidar el acceso a su riqueza bibliográfica por parte de todo ciudadano que así lo requiera”*⁵⁵. Esto respondió en parte al hecho de que las principales fuentes de información para el trabajo parlamentario estaban constituidas por el poder ejecutivo, la prensa y los partidos políticos, entre otras⁵⁶. Para ello la Comisión de la Biblioteca del Congreso Nacional designó una Comisión Especial de Reestructuración y Organización tres años antes, en la que participó personal de este servicio y que estudió una reorganización de la planta para enfrentar los desafíos futuros, pero sin aumentar la dotación del personal⁵⁷.

Para ello la ley citada cambió la denominación de diversos cargos, creó otros tantos en la planta del servicio, v. gr., director de la Biblioteca y jefe de la sección de procesamiento, y reguló los requisitos para el ingreso a ellos. Ella aumentó la planta de 53 a 120 funcionarios –incluyendo los cargos fuera de escalafón– entre 1972 y 1973, como se desprende del “Anexo de Personal” del

⁵⁰ Estos cargos fueron un catalogador especializado (cargo fuera del escalafón); un oficial segundo; once oficiales auxiliares; tres oficiales terceros; siete oficiales cuartos y siete oficiales quintos.

⁵¹ Fue el caso de seis catalogadores auxiliares (cargos fuera del escalafón).

⁵² Esta ley creó un Jefe de la sección catalogación y referencias bibliográficas; un jefe de la sección control; un subjefe de la sección adquisiciones, circulación y préstamos, y tres porteros terceros.

⁵³ Esta ley aumentó los cargos de oficiales primeros a tres, los de oficiales segundos a cinco, los de catalogadores auxiliares a siete, los de oficiales terceros a seis y los porteros terceros a cuatro.

⁵⁴ La planta comprendía un bibliotecario, jefe de la oficina; un jefe sección ciencias políticas, sociales y económicas; un jefe de la sección catalogación y referencias bibliográficas; un jefe de la sección control; un subjefe sección general; un subjefe sección adquisiciones, circulación y préstamos; un oficial mayor; un catalogador especializado; tres oficiales primeros; cinco oficiales segundos; seis oficiales auxiliares; siete catalogadores auxiliares; seis oficiales terceros; siete oficiales cuartos, y dos oficiales quintos.

⁵⁵ FELIÚ (2004), p. 56.

⁵⁶ Entrevista con el autor, Talca, 24 de octubre de 2014; Talca, 10 de noviembre de 2014.

⁵⁷ El jefe de la oficina, Sr. Suárez, hizo presente que la complejidad de la labor del servicio había llevado a la contratación de 67 funcionarios en años previos. Estos funcionarios serían incorporados a la planta mediante esta ley, con lo cual aquélla ascendería a 126 funcionarios. SENADO (1972), pp. 3.887 y ss.

Congreso Nacional de las leyes N° 17.593 y N° 17.881, Leyes de Presupuesto de 1972 y 1973, respectivamente⁵⁸.

b) Creación de las oficinas de informaciones de ambas cámaras

La Comisión de Policía Interior de la Cámara de Diputados propuso la creación de una Oficina de Informaciones para esta cámara en 1941, la que fue establecida el mismo año por la ley N° 6.914⁵⁹. Esta oficina tenía por objeto constituir *“un organismo relacionador entre la Biblioteca [del Congreso Nacional] y el Congreso, que facilitara a los parlamentarios la búsqueda de los antecedentes que necesitaran en sus intervenciones, de los cuales la oficina haría un informe en base a los datos proporcionados por la Biblioteca. Además, se buscó con ella una vinculación más oportuna y dinámica entre el Congreso y los servicios de la administración pública, a fin de obtener de ellos los datos y estadísticas recientes”*⁶⁰, todo lo cual podía tener relevancia eventual para fines electorales y de fiscalización. Poco tiempo después de su creación, esta oficina fue incluida en la planta de dicha cámara, a continuación del Escalafón Técnico de la Redacción, pero sin constituir un escalafón propiamente tal.

La oficina estaba a cargo de un jefe de servicio, quien era el único funcionario de aquélla y contaba con la colaboración de un ayudante, perteneciente a la planta del personal de la misma cámara⁶¹. Más tarde, la ley N° 11.181, de 1953, creó un cargo de ayudante de la tesorería, “a continuación del rubro de ‘Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados’”, quien fue encasillado en la planta de esta oficina por la ley N° 11.498, de 1954, Ley de Presupuestos de Entradas y Gastos Ordinarios de la Administración Pública de Chile, pese a que sus funciones no se relacionaban con la oficina mencionada⁶². Algo similar aconteció con el edecán, jefe del personal, quien fue encasillado en la Oficina de Informaciones en 1969. Con todo, el jefe de la Oficina de Informaciones continuó siendo el único funcionario dedicado exclusivamente al trabajo en la misma hasta 1973,

⁵⁸ De acuerdo a la última de las leyes citadas, la planta constaba de un director; un bibliotecario jefe; tres jefes de sección; seis subjeses de sección; un catalogador especializado; seis oficiales primeros; diez oficiales segundos; seis oficiales auxiliares; siete catalogadores auxiliares; nueve oficiales terceros; diez oficiales cuartos; doce oficiales quintos; seis secretarios; cinco ayudantes primeros; ocho dactilógrafos; siete ayudantes segundos; un jefe; dos porteros primeros; cuatro porteros segundos; un ascensorista; nueve porteros terceros; dos oficiales auxiliares (cargos fuera de escalafón), y dos catalogadores auxiliares (cargos fuera de escalafón).

⁵⁹ CÁMARA DE DIPUTADOS (1941), p. 3.183.

⁶⁰ TAPIA (1990), p. 85, n. 155.

⁶¹ La ley N° 9.700, de 1950, suprimió este cargo de ayudante.

⁶² La ley N° 15.248, de 1963, reconoció este encasillamiento con carácter permanente.

aunque dicha dedicación fue temporal en algunos casos porque la oficina fue percibida como un lugar de paso o entrenamiento para postular a cargos más atractivos de la Secretaría de la Cámara de Diputados⁶³. Conforme a lo expuesto, el Anexo del Personal del Congreso Nacional de la ley N° 17.881, de 1973, Ley de Presupuesto, estableció que la planta del personal de la oficina citada constaba de un Jefe de la Oficina de Informaciones, un ayudante de tesorería y un edecán, jefe del personal, con un total de tres funcionarios.

En 1959 la ley N° 13.609 creó el Escalafón de la Oficina de Informaciones del Senado, integrado por un jefe y dos ayudantes, para que las comisiones y senadores contaran con antecedentes sobre materias relacionadas con la función parlamentaria⁶⁴; de hecho, la oficina había sido *“creada hace algunos meses antes y [estaba] destinada a servir objetivos similares a los que cumple aquélla de la Cámara de Diputados”*⁶⁵. Para estos efectos, la Comisión de Policía Interior del Senado señaló que ella *“reunirá y catalogará publicaciones oficiales, boletines, informes, estudios, estadísticas, trabajos de expertos, artículos de periódicos y revistas especializadas, etc., en ficheros que clasificarán las materias de acuerdo a la división que de ellas hacen las Comisiones permanentes del Senado, a fin de que cada una de éstas pueda contar [...] con antecedentes suficientes para pronunciarse acerca de las iniciativas de ley”*⁶⁶. Además, ella debía reunir información sobre el trabajo parlamentario de cada senador y del Senado, y proporcionar informaciones oficiales sobre el proceso legislativo en el Senado a los medios de prensa, lo que podía tener relevancia para fines electorales.

Refiriéndose al desempeño e integración de esta oficina, Agor expresó que ella estaba *“[c]ompuesta de economistas, especialistas en ciencia política, administradores públicos, traductores y un periodista, [...] realiza para los senadores valiosos estudios sobre el desempeño de organismos administrativos”*⁶⁷. Asimismo, enfatizó el profesionalismo de sus integrantes, pues *“[s]eleccionados también por concurso, los funcionarios de la OIS les hacen a los senadores y a los secretarios de Comisiones permanentes, en forma totalmente imparcial, valiosos estudios [...]”*⁶⁸.

Distintos cuerpos legales incrementaron la planta de esta oficina hasta 1973⁶⁹. Conforme al Anexo del Personal del Congreso Nacional de la ley N° 17.881, de 1973, Ley de Presupuesto, el escalafón constaba de un jefe, un subjefe, un

⁶³ Entrevista con el autor, Santiago, 13 de noviembre de 2014.

⁶⁴ SENADO (1959), p. 521.

⁶⁵ TAPIA (1990), p. 32.

⁶⁶ SENADO (1959), pp. 521 y s.

⁶⁷ AGOR (1973), p. 19.

⁶⁸ AGOR (1973), p. 36.

⁶⁹ Fue el caso de las leyes N°s. 15.364, de 1963; 16.365, de 1965, y 16.840, de 1972.

ayudante primero, cinco ayudantes segundos y dos ayudantes terceros, con un total de diez funcionarios⁷⁰.

6. Personal autorizado por las leyes anuales de presupuesto

El personal autorizado por la Ley Anual de Presupuesto era de 90 funcionarios en 1924, de los cuales 38 eran de la Cámara de Senadores y 51 de la Cámara de Diputados⁷¹. El personal aumentó significativamente por iniciativa de los parlamentarios y del Presidente de la República hasta 1973⁷², sin perjuicio del empleo de acuerdos parlamentarios o de normas de los reglamentos parlamentarios para introducir modificaciones a la organización del personal, como descrito *supra*.

Para analizar tendencias en el aumento del personal deben consultarse las leyes de presupuesto del período, debido a la imprecisión de algunas leyes sobre la planta del personal, pese a que algunas de las primeras no indicaron el número autorizado de funcionarios a contrata, limitándose a consultar fondos para su contratación⁷³.

La tabla N° 1 se refiere al personal total autorizado por dichas leyes. Esta tabla muestra que el personal se triplicó prácticamente en casi medio siglo, llegando a 478 funcionarios en 1973. Este aumento fue sostenido en el tiempo (excepto entre 1961 y 1963), especialmente en 1960 y 1973, en que el número de nuevos funcionarios fue de 55 y 71, respectivamente, como consecuencia de modificaciones efectuadas a la planta de los distintos servicios, referidas *supra*⁷⁴.

Tabla N° 1: Personal total del Congreso Nacional, 1926-1973

Año	Personal	Año	Personal	Año	Personal
1926	146	1934	172	1942	214
1927	146	1935	173	1943	216
1928	147	1936	173	1944	218
1929	164	1937	177	1945	218
1930	168	1938	177	1946	247
1931	173	1939	182	1947	241
1932	173	1940	188	1948	241
1933	172	1941	188	1949	241

⁷⁰ Estos dos cargos figuraron por primera vez en la Ley de Presupuesto de 1972.

⁷¹ El cargo restante era el de director de los trabajos del jardín, incluido en la planta de la Cámara de Diputados a partir de la Ley de Presupuesto de 1928. En 1925 el personal ascendió a 98 funcionarios.

⁷² SILVA (1962), p. 295.

⁷³ Ley N° 4.115, de 1927, Partida 1ª, p. 9.

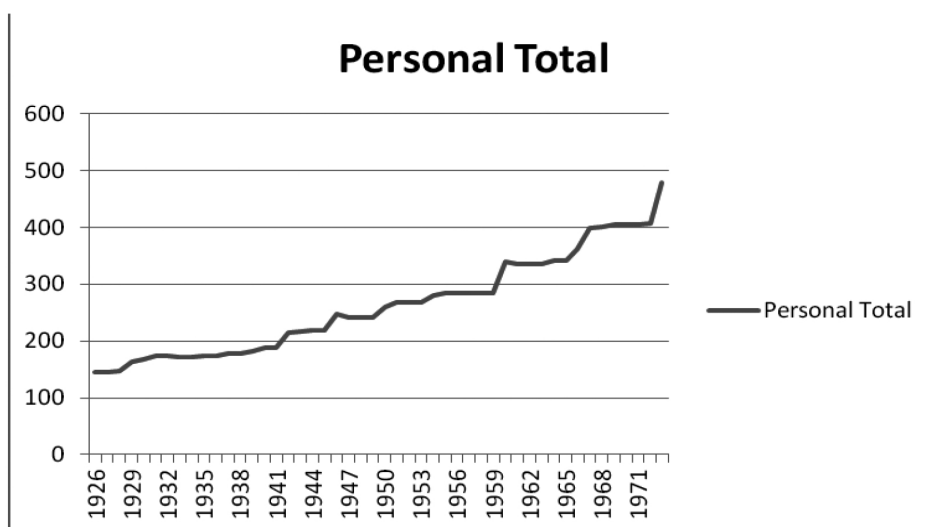
⁷⁴ El número de nuevos funcionarios autorizados para los años 1929, 1942, 1946, 1950 y 1967 no bajó de 17 personas y fue precedido de modificaciones a la planta del servicio respectivo.

Año	Personal	Año	Personal	Año	Personal
1950	260	1958	285	1966	362
1951	267	1959	285	1967	398
1952	267	1960	340	1968	401
1953	267	1961	336	1969	405
1954	281	1962	336	1970	405
1955	285	1963	336	1971	405
1956	285	1964	342	1972	407
1957	285	1965	342	1973	478

Fuente: Creación del autor a partir de DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS, *Leyes de Presupuesto*, 1926-1973.

La figura N° 1, basada en la tabla precedente, muestra que el personal mantuvo un crecimiento gradual y relativamente uniforme entre 1926 y 1959, el que se tradujo en 139 nuevos funcionarios hacia 1959. Posteriormente, tras un breve interregno, 1961-1963, el personal aumentó en 138 nuevos funcionarios en 11 años, lo que constituyó un “salto” equivalente al acontecido a comienzos de siglo, v. gr., ley N° 1.351, de 1900, el que podría explicarse, en parte, por la reestructuración de la Biblioteca del Congreso Nacional de 1972.

Figura 1: Personal total del Congreso Nacional, 1926-1973



Fuente: Creación del autor a partir de DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS, *Leyes de Presupuesto*, 1926-1973.

La tabla N° 2 desagrega estos datos por servicio. Ella indica que el personal de la Cámara de Diputados era de 201 funcionarios, el del Senado era de 157 funcionarios y el de la Biblioteca del Congreso era de 120 funcionarios, hacia 1973. También ella muestra que cada servicio tuvo su propia dinámica de aumento del personal, la que no fue coincidente en todos ellos. La Cámara de Diputados experimentó incrementos distintivos de personal en 1960 y 1967; el Senado en 1929, 1942, 1950, 1960 y 1967, y la Biblioteca del Congreso Nacional en 1940, 1946, 1951 y 1973 (ver tabla N° 2).

Esto sugiere que la actividad parlamentaria impactó diferentemente en estos tres servicios del Congreso Nacional y generó un patrón diferenciado de aumento del personal. En términos conjeturales, la Cámara de Diputados pudo no haber necesitado incrementar su personal hasta la década de 1960, porque su dotación no era menor en 1926, por lo que podía hacer frente a una actividad parlamentaria creciente con incrementos pequeños y graduales de aquél; en cambio, la misma actividad pudo haber puesto de manifiesto tempranamente las limitaciones generadas por la reducida dotación del personal del Senado y de la Biblioteca del Congreso Nacional. Esto puede explicar por qué la dotación del personal de la Cámara de Diputados creció algo más del doble, mientras que la del Senado casi se triplicó y la de la Biblioteca del Congreso Nacional lo hizo veinte veces (y en mucho menor tiempo), durante el período analizado.

Tabla N° 2: Personal por servicios, 1926-1973

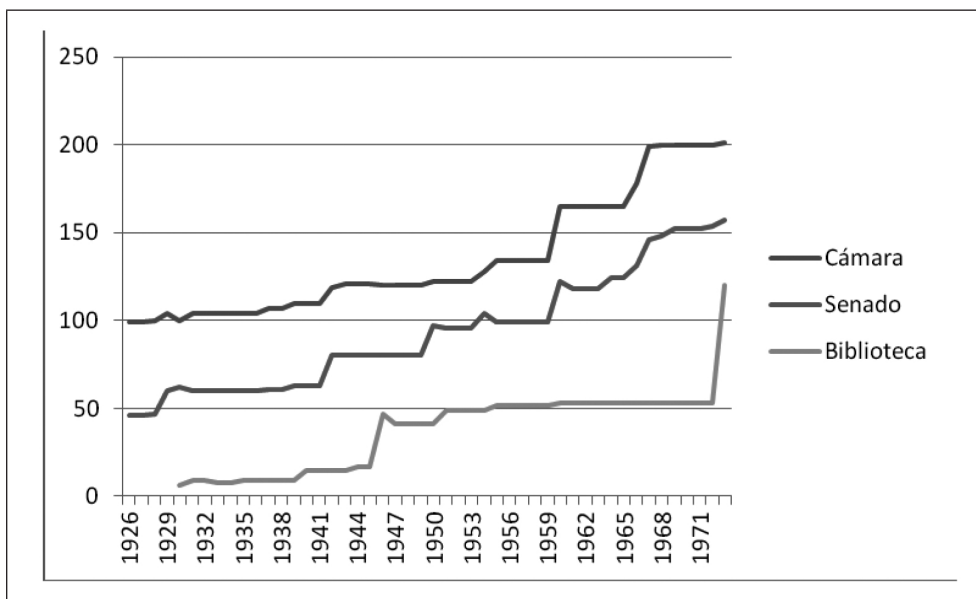
Año	Cámara	Senado	Biblioteca	Año	Cámara	Senado	Biblioteca
1926	99	46		1942	119	80	15
1927	99	46		1943	121	80	15
1928	100	47		1944	121	80	17
1929	104	60		1945	121	80	17
1930	100	62	6	1946	120	80	47
1931	104	60	9	1947	120	80	41
1932	104	60	9	1948	120	80	41
1933	104	60	8	1949	120	80	41
1934	104	60	8	1950	122	97	41
1935	104	60	9	1951	122	96	49
1936	104	60	9	1952	122	96	49
1937	107	61	9	1953	122	96	49
1938	107	61	9	1954	128	104	49
1939	110	63	9	1955	134	99	52
1940	110	63	15	1956	134	99	52
1941	110	63	15	1957	134	99	52

Año	Cámara	Senado	Biblioteca	Año	Cámara	Senado	Biblioteca
1958	134	99	52	1966	178	131	53
1959	134	99	52	1967	199	146	53
1960	165	122	53	1968	200	148	53
1961	165	118	53	1969	200	152	53
1962	165	118	53	1970	200	152	53
1963	165	118	53	1971	200	152	53
1964	165	124	53	1972	200	154	53
1965	165	124	53	1973	201	157	120

Fuente: Creación del autor a partir de DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS, *Leyes de Presupuesto*, 1926-1973.

La figura N° 2, basada en la tabla precedente, muestra que el personal de los tres servicios referidos aumentó en forma gradual y relativamente uniforme hasta 1959, advirtiéndose que dicho aumento fue mucho más rápido con posterioridad a esta última fecha. Con todo, 67 de los 138 nuevos cargos autorizados hacia fines del período provinieron de la reestructuración de la Biblioteca del Congreso Nacional en 1972, es decir, casi la mitad de los nuevos cargos. Por lo tanto, el “salto” en la cantidad del personal, referido *supra*, provino efectivamente y en parte muy importante del aumento de personal generado por la reestructuración de la Biblioteca del Congreso Nacional.

Figura 2: Personal por servicios, 1926-1973



Fuente: Creación del autor a partir de DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS, *Leyes de Presupuesto*, 1926-1973.

Por último, las modificaciones a la estructura organizacional del personal y el aumento consiguiente del personal respondieron predominantemente a factores internos ligados al trabajo parlamentario, *v. gr.*, problemas de relaciones laborales, nuevos aspectos de la labor parlamentaria, reestructuración de la oficina, escalafón o servicio respectivo, entre otros, por lo que el cambio institucional en la materia fue en gran medida inducido internamente por los propios parlamentarios, quienes presumiblemente recogieron las percepciones o preocupaciones de los funcionarios concernidos en ciertas oportunidades; por lo tanto, fue bastante reducido y marcadamente puntual el impacto del ambiente externo sobre el cambio organizacional experimentado por dicho personal⁷⁵.

7. Conclusión

Este trabajo analizó la variación institucional experimentada por el modelo organizacional de escribientes y oficinistas legislativos adoptado para su personal por el Congreso Nacional, durante la vigencia del régimen político inaugurado tras la aprobación de la Constitución Política de 1925, caracterizado por un nuevo contexto político y constitucional. Además, señaló cómo transitó dicho personal, en sus principales aspectos organizativos, en este régimen que se extiende entre 1926 y 1973. Para estos efectos, este trabajo empleó un enfoque descriptivo tendiente a poner de manifiesto la fisonomía institucional adoptada en aquellos años por aquél y el marco jurídico que hizo posible lo anterior.

Este trabajo sostuvo que la organización del personal experimentó un cambio gradual en el período, cuyos rasgos principales fueron definidos al interior de la asamblea legislativa, en ocasiones con el concurso activo del propio personal. Por ello es dable advertir una continuidad institucional luego de 1925, porque el modelo organizacional citado mantuvo en gran medida sus líneas básicas. Esto fue evidenciado mediante la mantención inicial de las oficinas de la Secretaría, la Redacción de Sesiones y la Biblioteca del Congreso, las que adoptaron una nueva estructura legal centrada en las tareas tradicionalmente efectuadas por su personal, referidas *supra*; el papel limitado de las oficinas de informaciones en el proceso legislativo, como recopiladoras de información que, en muchos casos, estaba en poder de actores externos al Congreso Nacional, y, finalmente, las reformas efectuadas a la Biblioteca del Congreso Nacional hacia fines del período, las que persiguieron compatibilizar sus labores tradicionales con las de una unidad de apoyo experto y documental al trabajo parlamentario, y cuya eficacia fue truncada por el quiebre democrático de 1973.

⁷⁵ Entrevista con el autor, Talca, 24 de octubre de 2014; Santiago, 13 de noviembre de 2014.

No obstante, el cambio institucional no estuvo ausente en el período. La organización del personal fue puesta al día mediante modificaciones normativas –no todas de rango legal– que, por una parte, expandieron y, por la otra, crearon estructuras legislativas. La expansión de estructuras legislativas se evidenció en el establecimiento de escalafones del personal y el aumento de cargos de secretarios destinados a las comisiones parlamentarias, mientras que la creación de las mismas lo fue mediante oficinas y servicios que respondieron en parte a una demanda por conocimiento extralegal, como fueron las oficinas de informaciones y la Biblioteca del Congreso Nacional.

En tal sentido, la limitada evidencia disponible del período sugiere que el proceso descrito *supra* fue parecido al de una superposición institucional, sin ser estrictamente idéntico a esta última, ya que la organización original del personal se mantuvo en lo sustancial a través del tiempo, pese a las modificaciones, revisiones y adiciones efectuadas en ella, como indicado *supra*. En efecto, las prácticas organizativas y el sistema de carrera funcionaria del personal, ambos originados en el período anterior a 1925, dejaron poco espacio para transformaciones radicales –deliberadas o no– de la división del trabajo (liderazgo y recursos) implícita en el tradicional modelo organizacional de escribientes y oficinistas legislativos, el que fue confirmado y actualizado por el poder político mediante las reformas introducidas en el período. De esta manera, la presencia de actores con fuerte poder de veto, como fueron los parlamentarios y el propio personal, y la ausencia de ambigüedad en la interpretación o ejecución de las normas institucionales referidas al personal, condujeron gradualmente a la suplementación y enmienda de aquél.

Por lo mismo, no debe extrañar que las oficinas de cada servicio del Congreso Nacional originaron y cedieron su lugar a los escalafones del personal, los que agruparon en categorías administrativas a funcionarios que desempeñaban labores similares al interior de aquellas oficinas. Así, las oficinas de la Secretaría y la Redacción de Sesiones pasaron a ser el Escalafón Profesional de Secretaría y el Escalafón Técnico de Redacción de cada cámara, los que agruparon fundamentalmente a los secretarios de comisiones, redactores de sesiones y taquígrafos, mientras que los funcionarios de las mismas oficinas que desempeñaban labores diferentes pasaron a conformar escalafones distintos; sin embargo, el primero de los escalafones mencionados, individualizado *supra*, fue el único que tuvo carácter profesional hasta el final del período, lo que parece haberle dado un lugar de primacía administrativa al interior de la organización del personal, como lo sugiere el comentario de Tapia, transcrito *supra*. Las oficinas y escalafones creados con posterioridad fueron insertados en la organización del personal preexistente, agregándose a los escalafones creados previamente, por lo que terminaron superponiéndose a estos últimos, con la excepción del Escalafón de la Oficina de Informaciones del Senado.

Con todo, la limitada evidencia disponible del período no permite identificar con claridad quiénes fueron realmente los agentes del cambio gradual institucional en comento (v. gr., los denominados “subversivos” aludidos por la literatura⁷⁶), más allá de poder identificar a los autores de algunas iniciativas legislativas importantes del período. Del mismo modo, sólo permite conjeturar sobre el efecto acumulativo, en el largo plazo, de las reformas efectuadas al modelo organizacional aludido, más allá del cambio gradual institucional descrito *supra*. Por lo anterior, reconociendo estas limitaciones que plantea el material analizado, hemos sostenido que el proceso descrito se parece al de una superposición institucional, sin ser estrictamente idéntico a esta última.

Por último, más allá del autor de la iniciativa respectiva, tales reformas parecen haber obedecido más bien a factores predominantemente internos y vinculados al trabajo parlamentario, v. gr., precisar las labores del personal, facilitar la deseada promoción de funcionarios y enfrentar nuevos desafíos de la labor parlamentaria, antes que a factores exógenos a la asamblea legislativa, como serían *shocks* externos, coyunturas críticas, etc. Esto sugiere que el Congreso Nacional delimitó y fortaleció claramente sus fronteras institucionales respecto del ambiente externo en el período analizado, comportándose como una institución autocontenida para efectos de determinar la organización de su personal.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- AGOR, Weston H. (1973): *El Senado chileno. Distribución interna de la influencia* (Santiago, Editorial Andrés Bello).
- CÁMARA DE DIPUTADOS (1928): *Boletín de Sesiones*, Sesión 27ª Extraordinaria, 4 de enero.
- _____ (1941): *Boletín de Sesiones*, Sesión 56ª Ordinaria, 22 de abril.
- CÁMARA DE DIPUTADOS (s.d.): *Monografía de la Cámara de Diputados. Chile: 1811-1945* (s.l., Publicaciones de la Cámara de Diputados).
- _____ (1930): “Reglamento de la Cámara de Diputados de 1 de marzo de 1926”, en: CÁMARA DE DIPUTADOS, *Reglamento de la Cámara de Diputados* (Santiago, Imprenta Rapid), pp. 7-59.
- _____ (1936): “Reglamento de la Cámara de Diputados de 2 de abril de 1935”, en: CÁMARA DE DIPUTADOS, *Reglamento de la Cámara de Diputados y Constitución Política de la República de Chile* (Santiago, Soc. Imprenta y Lito. Universo), pp. 37-96.

⁷⁶ Confróntese n. 19.

- _____ (1945): "Reglamento de la Cámara de Diputados de 21 de mayo de 1941", en: CÁMARA DE DIPUTADOS, *Reglamento de la Cámara de Diputados y Constitución Política de la República de Chile* (Santiago, s.e.), pp. 33-87.
- _____ (1961): "Reglamento de la Cámara de Diputados de 21 de mayo de 1941", en: CÁMARA DE DIPUTADOS, *Reglamento de la Cámara de Diputados y Constitución Política de la República de Chile* (Santiago, Imprenta del Instituto Geográfico Militar), pp. 41-90.
- _____ (1971): "Reglamento de la Cámara de Diputados de 16 de septiembre de 1971", en: CÁMARA DE DIPUTADOS: *Reglamento de la Cámara de Diputados y Constitución Política de la República de Chile* (Santiago, s.e.), pp. 5-122.
- DAHL, Robert (1966): "Preface", en: DAHL, Robert (Editor), *Political Oppositions in Western Democracies* (New Haven, Yale University Press), pp. xi-xix.
- DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS, *Leyes de Presupuesto, 1926-1973*.
- FELIÚ SILVA, Ximena (2004): "La Biblioteca del Congreso Nacional entre 1969 y 1990: Procesos de continuidad y cambio", en: VÁSQUEZ V., David (Editor), *1883-2003: 120 años de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile* (Santiago, La Biblioteca), pp. 55-62.
- HEAPHEY, James J. (1975): "Legislative staffing: organizational and philosophical considerations", en: HEAPHEY, James J. y BALUTIS, Alan P. (Editores), *Legislative Staffing. A comparative perspective* (New York, Sage Publications, Inc.), pp. 1-22.
- HEISE GONZÁLEZ, Julio (1990): *150 Años de Evolución Institucional*, 7ª Edición (Santiago, Editorial Andrés Bello).
- KELSEN, Hans (2002): *Observaciones sobre la Constitución chilena* (Traducc. Joaquín García Huidobro, Valparaíso, Anuario de Filosofía Jurídica y Social 20), pp. 643-647.
- MAHONEY, James y THELEN, Kathleen (2010): "A Theory of Gradual Institutional Change", en: MAHONEY, James y THELEN, Kathleen (Editores), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power* (New York, Cambridge University Press, 2010).
- NORTH, Douglass C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (New York, Cambridge University Press).
- OBANDO CAMINO, Iván (2011): "El desarrollo del personal parlamentario chileno, 1834-1924", en: *Universum* (Nº 26, vol. 2), pp. 187-213.
- O'DONNELL, Guillermo (1997): *Contrapuntos* (Buenos Aires, Paidós).
- SENADO (1941): *Diario de Sesiones*, Sesión 62ª Ordinaria, 9 de septiembre.

- _____ (1952): "Moción de la Comisión de Policía Interior y Reglamento sobre Modificación de la Planta del Personal del Senado", en: *Diario de Sesiones*, Sesión 38ª Ordinaria, 28 de octubre.
- _____ (1959): "Informe de la Comisión de Policía Interior recaído en el proyecto que modifica la planta del personal del Senado", en: *Diario de Sesiones*, Sesión 9ª Ordinaria, 24 de junio.
- _____ (1972): "Informe de la Comisión de Policía recaído en la moción del Honorable Senador Señor Patricio Aylwin, con la que inicia un proyecto de ley que crea diversos cargos y dicta normas relativas a la Biblioteca del Congreso Nacional", en: *Diario de Sesiones*, Sesión 66ª Ordinaria, 5 de septiembre.
- _____ (1915): *Reglamento Interior del Senado y de la Comisión Conservadora. Reimpresión del texto aceptado en sesión de 21 de enero de 1888* (Santiago, Imprenta Nacional), pp. 11-56.
- _____ (1923): "Reglamento del Senado de 8 de septiembre de 1921", en: SENADO, *Manual del Senado* (Santiago, Soc. Imprenta i Litografía Universo), pp. 63-89.
- _____ (1926): "Reglamento del Senado de 30 de marzo de 1926", en: SENADO, *Constitución Política y Reglamento del Senado de la República de Chile* (Santiago, Soc. Imp. y Lit. Universo), pp. 72-138.
- _____ (1929): "Reglamento del Senado de 30 de marzo de 1926", en: SENADO, *Manual del Senado* (Santiago, Imprenta y Litografía "La Ilustración"), pp. 59-99.
- _____ (1942): "Reglamento del Senado de 21 de mayo de 1936", en: SENADO, *Manual del Senado 1810-1942* (Santiago, Imprenta Universitaria), pp. 107-172.
- _____ (1966): "Reglamento del Senado de 1 de agosto de 1954", en: SENADO, *Manual del Senado* (Santiago, Editorial Universitaria), pp. 109-235.
- SCHICKLER, Eric (2001): *Disjointed Pluralism: Institutional Innovation and the Development of the U.S. Congress* (Princeton, Princeton University Press).
- SILVA BASCUÑÁN, Alejandro (1962): *Tratado de Derecho Constitucional* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile), tomo III.
- TAPIA VALDÉS, Jorge (1960): *La técnica legislativa* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile).
- THELEN, Kathleen (2003): "How institutions evolve", en: MAHONEY, James y RUESCHEMEYER, Dietrich (Editores), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (New York, Cambridge University Press), pp. 208-240.

- VALENZUELA, Arturo y WILDE, Alexander (1979): "Presidential Politics and the Decline of the Chilean Congress", en: SMITH, Joel y MUSOLF, Lloyd S. (Editores), *Legislatures and Political Development* (Durham, Duke University Press), pp. 189-215.
- WILSON, James Q. (1989): *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it* (New York, Basic Books, Inc.).
- _____ (1995): *Political Organizations* (Princeton, Princeton University Press).

NORMAS JURÍDICAS CITADAS

Decreto ley N° 2.063, de 1977.

Ley N° 1.351, de 1900.

Ley N° 2.666, de 1912.

Ley N° 4.115, de 1927.

Ley N° 4.254, de 1928.

Ley N° 4.411, de 1928.

Ley N° 4.692, de 1929.

Ley N° 4.739, de 1928.

Ley N° 5.929, de 1936.

Ley N° 6.170, de 1938.

Ley N° 6.302, de 1938.

Ley N° 6.667, de 1940.

Ley N° 6.914, de 1941.

Ley N° 7.083, de 1941.

Ley N° 7.146, de 1942.

Ley N° 7.276, de 1942.

Ley N° 7.727, de 1943.

Ley N° 8.040, de 1944.

Ley N° 8.823, de 1945.

Ley N° 9.311, de 1949.

Ley N° 9.629, de 1950.

Ley N° 9.700, de 1950.

Ley N° 11.181, de 1953.

Ley N° 11.498, de 1954.

Ley N° 11.764, de 1954.

Ley N° 13.609, de 1959.
Ley N° 14.453, de 1960.
Ley N° 14.464, de 1966.
Ley N° 15.248, de 1963.
Ley N° 15.455, de 1964.
Ley N° 15.364, de 1963.
Ley N° 16.365, de 1965.
Ley N° 16.623, de 1967.
Ley N° 16.735, de 1968.
Ley N° 16.840, de 1972.
Ley N° 17.318, de 1970.
Ley N° 17.593, de 1972.
Ley N° 17.801, de 1972.
Ley N° 17.881, de 1973.
Ley N° 17.922, de 1973.