



Política

ISSN: 0716-1077

rpolitic@uchile.cl

Universidad de Chile

Chile

Berríos, Fabiola; Gamboa, Ricardo
El Congreso Nacional chileno y el ejercicio de sus funciones legislativa y fiscalizadora
(1990-2006)
Política, vol. 47, 2006, pp. 99-125
Universidad de Chile
Santiago, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64504705>

- 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

El Congreso Nacional chileno y el ejercicio de sus funciones legislativa y fiscalizadora (1990-2006)

FABIOLA BERRÍOS Y RICARDO GAMBOA

Resumen

Este artículo analiza la actividad del Congreso chileno desde 1990 en relación al ejercicio de sus funciones legislativa y fiscalizadora, así como los cambios que ha sufrido su estatuto jurídico, especialmente la reforma constitucional de 2005. El objeto del trabajo, que incorpora información empírica como análisis jurídico formal, es entregar una visión amplia del rol del Congreso en el proceso decisional desde la reinauguración de la democracia. En particular, sostenemos que desde 1990 el Congreso ha adquirido mayor capacidad de influencia en el ámbito legislativo, como también mayores poderes para influir en otros ámbitos, especialmente en los nombramientos de diversas autoridades públicas. Asimismo, se sostiene que con la reforma de 2005 el Congreso dispone de mejores instrumentos de fiscalización, no obstante su efectividad real sólo la conoceremos cuando tengamos mayor información empírica.

Abstract

This article analyzes the activity of the Chilean Congress since 1990 with regard to the fulfillment of its legislation and scrutiny functions as well as the reforms introduced to its normative framework, specially the constitutional reform of 2005. The objective of this paper, which is based on empirical data as well as legal analysis, is to deliver a broad vision about the role the Congress has played in the Chilean decision making process since the return to democracy. In particular, we argue that since 1990 the Congress has increased its capacity to influence the legislative domain as well as other domains such as the nomination of public authorities. At the same time, we argue that with the 2005 reform, the Congress possesses better scrutiny instruments, although their real effectiveness will be known only when we acquired better empirical information.

PALABRAS CLAVE: Congreso – Presidencia – Legislativo – fiscalización – democracia.

Introducción

Este artículo analiza, por una parte, el rol del Congreso en nuestro sistema político en relación al cumplimiento de dos de sus funciones principales: la legislativa y la

fiscalizadora¹. Por la otra, se estudia la evolución del marco institucional que lo rige, especialmente la reforma constitucional de 2005, para evaluar si ella ha contribuido o no a fortalecer la posición del Congreso dentro del sistema decisorio. De esta manera, buscamos entregar una visión amplia de los instrumentos con que el Congreso cuenta para influir en el proceso político, de la forma en que ellos se ejercen en la práctica, de cómo ha evolucionado su participación en el proceso decisorial desde 1990 y de si el nuevo marco institucional le entrega mejores instrumentos para ejercer esas funciones.

Este es un ejercicio necesario, pues cualquier evaluación del rol efectivo del Congreso tiene que basarse no sólo en la simple lectura analítica del marco jurídico que lo regula, sino que debe indagar también cómo en la práctica el Congreso ejerce sus atribuciones y qué mecanismos formales e informales se utilizan para influir. Por ello, este trabajo se basa tanto en información empírica que se ha logrado reunir en relación al rol del Congreso, como en el estudio de las normas que regulan su actividad.

Además, el estudio del Congreso resulta siempre ser un aporte, toda vez que así como ha sido escasamente estudiado existe, como plantea Ampuero (2006), un importante desconocimiento de sus funciones por parte de la opinión pública, lo cual ha influido en su escasa valoración y satisfacción con respecto a su labor; opinión que se ha hecho cada vez más crítica con el transcurso de los años².

En este marco, argumentamos que existe evidencia empírica que permite afirmar que el Congreso Nacional chileno ha jugado un rol relevante en el sistema político desde 1990, que esa influencia ha sido creciente en el tiempo y que po-

¹ La *función legislativa* se refiere a la participación del Congreso en el proceso legislativo, el cual influye a través de los instrumentos que para el efecto se le otorgan. No obstante, el Congreso normalmente no tiene un monopolio de ese poder, el cual muchas veces comparte con otros poderes, principalmente con el Ejecutivo. En este marco, se distingue entre facultades legislativas “positivas” (iniciar legislación) y “negativas” (rechazar o modificar proyectos presentados por el poder ejecutivo). Véase Heywood (2002), pp. 316-317. Por su parte, la *función fiscalizadora* se refiere a la actividad de los parlamentos de controlar el accionar del poder ejecutivo, de forma a obligarlo a dar cuenta y responder por sus actos. Obviamente, éstas no son las únicas funciones que tiene el Congreso sino que también tiene otras, tales como: a) reclutamiento y entrenamiento de élites; b) representación; y c) legitimación (*mobilizing consent*). Si bien estamos convencidos que estas funciones son muy relevantes, preferimos concentrarnos en las anteriormente mencionadas por dos tipos de consideraciones. Primero, porque intentar abarcar todas las funciones del Congreso no es posible para un artículo de esta naturaleza y segundo, por la importancia de las funciones seleccionadas, en cuanto tienen una regulación jurídica determinada y existe mayor información disponible para hacer una evaluación más precisa y concreta. Para un análisis conceptual de estas funciones, ver Beer (1990); Packenham (1990) y Heywood (2002).

² Una encuesta dada a conocer el 2005 mostraba que sólo el 3.5% de los encuestados conoce la cantidad de diputados que componen la Cámara y sólo el 1.1% la de senadores; por su parte, el 58% dijo no conocer a los parlamentarios de su zona. Asimismo, junto al alto desconocimiento de la estructura institucional, también existe una baja visibilidad de las tareas que le competen al Congreso pues, por ejemplo, el 61% no recuerda ninguna ley que haya ido en su propio beneficio o del país (Corporación Participa 2005). Por su parte, los parlamentarios están concientes de este desconocimiento: el 51% de los diputados en ejercicio y el 55% de los ex diputados mencionaron este punto como el aspecto menos atractivo del trabajo parlamentario, aunque dicha circunstancia no es un tema privativo de Chile: entre los parlamentarios argentinos también alcanzó la mayor cantidad de menciones con un 47%. Fuente: Encuesta realizada en el marco del proyecto Fondecyt 1020790 sobre el Congreso Nacional.

dría incrementarse en el futuro. Esto por varias razones. En primer lugar, porque como se analiza más adelante, el Congreso ha sido agente central del proceso legislativo desarrollado desde 1990, colaborando activamente con el Ejecutivo en la dictación de la gran cantidad de leyes aprobadas desde 1990 hasta 2006, algunas de las cuales han implicado importantes transformaciones en la estructura política y económica del país. En segundo lugar, porque se observa una lenta pero clara tendencia hacia un mayor protagonismo de los parlamentarios dentro del proceso legislativo. En tercer lugar, porque a través de una serie de modificaciones institucionales, se han entregado al parlamento, y particularmente al Senado, varias atribuciones que aumentan su capacidad de influencia. A ello, se agregan las reformas constitucionales de 2005 que sientan las bases para una mayor capacidad de fiscalización por parte de la Cámara de Diputados, superior a la que ha tenido hasta ahora.

No obstante lo anterior, precisamos que no sostenemos que esta mayor capacidad de influencia del Congreso implique una disminución significativa de las atribuciones del poder ejecutivo que sigue siendo la pieza central del proceso decisorio. Asimismo, argumentamos que aunque en materia de fiscalización existen ciertos avances concretos, aún es prematuro afirmar que ello se traducirá en la práctica en un cambio sustantivo en relación a la débil capacidad de fiscalización que ha mostrado hasta ahora la Cámara de Diputados.

En definitiva, este artículo busca aportar al conocimiento del rol de nuestro Congreso dentro del sistema político. De esta manera, el objetivo es complementar la bibliografía existente sobre el rol del Congreso en nuestro sistema político y plantear algunas ideas acerca de la importancia creciente de esta institución en el proceso decisorio chileno.

El artículo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se revisa la literatura sobre el rol de los Congresos en América Latina y Chile, destacándose las contribuciones más importantes y los vacíos que ella presenta. En segundo lugar, se analiza información empírica sobre la contribución del Congreso a la actividad legislativa desarrollada desde 1990, estudiándose en particular el tipo de legislación que se ha dictado y la influencia que el Congreso ha tenido sobre ella. En tercer lugar, se examina el ejercicio de la función fiscalizadora de la Cámara de Diputados, sus mecanismos y los problemas que ella ha enfrentado para ejercer esta función. En cuarto lugar, se revisan brevemente los cambios institucionales realizados en Chile desde 1990 en relación a las atribuciones del Congreso y se discute si ellos contribuyen o no al fortalecimiento del Congreso dentro del sistema político. Finalmente, exponemos nuestras conclusiones.

El estudio del rol del Congreso chileno tras la reinauguración de la democracia

No obstante se admite la importancia del parlamento en la democracia chilena, no existe una amplia bibliografía sobre su rol en el proceso político³. Como observan Huneeus y Berríos (2004) este punto no fue considerado por los analistas de las transiciones a la democracia de la “tercera ola”, pues el interés se dirigió, entre otros, a los factores que explican el cambio de régimen, a aquellos que ayudan o dificultan la consolidación de la democracia, a las condiciones que explican el surgimiento de los partidos, y, en los casos latinoamericanos, se enfatizó el estudio de las políticas para superar el subdesarrollo y la pobreza (Haggard y Kaufmann, 1995). Así, parece correcta la conclusión de Morgenstern de que “los Congresos en América Latina han recibido escasa atención y no han sido bien comprendidos” (2002: 5).

Sin embargo, existe una interesante bibliografía que estudia el rol de los parlamentos en algunos países de América Latina, la cual aporta bastante a la comprensión del funcionamiento de los regímenes presidenciales en la región. En este marco, algunos estudios analizan el problema desde una perspectiva comparada, mientras otros se centran en países específicos (Gamboa, 2005).

Entre los primeros, las contribuciones de Morgenstern (2002b) y Thibaut (1998) son de interés en cuanto formulan proposiciones acerca de cómo evaluar el rol de los Congresos⁴. Morgenstern, exponiendo las conclusiones de un estudio sobre Argentina, Brasil, Chile y México, y a partir de una distinción entre Congresos “generadores” (*originative*), “proactivos” y “reactivos”, afirma que los Congresos latinoamericanos pertenecen a esta última categoría⁵. No obstante, argumenta también que dentro de ésta se pueden establecer tres subtipos, pues no todos los Congresos son igualmente reactivos. Por ello, distingue entre Congresos “serviles”, “dispuestos a negociar” y “recalcitrantes”⁶, perteneciendo el Congreso chileno a la

³ En el caso de Chile, la importancia del Congreso es clara y prueba de ello es que salvo Michelle Bachelet, todos los Presidentes electos democráticamente entre 1932 y 2006 fueron o intentaron ser parlamentarios, véase Huneeus y Berríos (2004), p. 63.

⁴ Otros análisis comparados interesantes son Krumwiede y Nolte (2000) y Shugart y Carey (1992). Este último, es un estudio de gran importancia respecto del funcionamiento del sistema presidencial en América Latina. En él los autores sostienen, sobre la base de una comparación de los poderes institucionales de Presidentes en 35 países, que los regímenes presidenciales que otorgan mayores poderes al Presidente son problemáticos.

⁵ Básicamente, cada uno de estos tipos se definen así: a) *generadores*: parlamentos que forman y remueven gabinetes y que también llevan la mayor carga en el proceso de toma de decisiones; b) *proactivos*: parlamentos que inician y aprueban sus propias iniciativas legislativas, y; c) *reactivos*: que modifican y/o vetan proposiciones legislativas del Ejecutivo. Según el autor, el Congreso de Estados Unidos es ejemplo de un Legislativo “proactivo”, ver Morgenstern (2002b), p. 414.

⁶ Los “serviles” son aquellos que se rinden ante los dictados del Presidente. Los “dispuestos a negociar” (*workable*) frecuentemente apoyan las iniciativas presidenciales, pero exigen también compensaciones. Los “recalcitrantes” son los que bloquean la mayoría de las iniciativas presidenciales, ver Morgenstern (2002b), p. 442.

segunda categoría⁷. Por su parte, Thibaut analiza las relaciones Ejecutivo-Legislativo en 12 presidencias en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay entre 1983 y 1996, en particular en relación al proceso de formación del gabinete y la interacción gobierno-Congreso en la formación de políticas públicas. En este marco, el autor propone un interesante esquema que distingue tres categorías de relaciones entre Presidente y Congreso: “supremacía presidencial”, “coordinación” y “bloqueo”⁸. Como conclusión, se sostiene que el patrón de cooperación se ha dado en tres de los cuatros países y que las situaciones de bloqueo puro han sido escasas⁹.

Aparte de estos trabajos generales, existen estudios particulares sobre países como Argentina, México y Brasil. Respecto a Argentina, destaca el trabajo de Mustapic sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo en Argentina entre 1983 y 1995, donde argumenta que durante ese tiempo no se produjo la parálisis institucional pronosticada por la literatura sobre el presidencialismo¹⁰ y analiza el rol del Congreso en el proceso legislativo, el cual no es en ningún caso insignificante, sino bastante activo¹¹. Por su parte, el trabajo de Casar sobre México es también de gran interés en cuanto demuestra que la distribución formal de poderes (al menos hasta 1994) no era la variable principal para explicar las relaciones Ejecutivo-Legislativo, sino que lo era más bien una de carácter meramente político: el control del partido dominante por parte del Presidente (2002; ver también Weldon, 1997). Por último, algunos estudios sobre Brasil sostienen que existe una alta dependencia del Congreso, el cual es menos autónomo que lo que se supondría a partir de una lectura de la Constitución (Huneus y Berríos, 2004: 69)¹². Sin embargo, otras investigaciones muestran que en Brasil, el parlamento tiene más

⁷ Un factor que explicaría esto es la existencia de un gran número de legisladores interesados en su reelección y que tienen gran independencia del Ejecutivo y fuertes vínculos con sus distritos, lo cual incentivaría a los parlamentarios a independizarse del Ejecutivo. Sin embargo, esta independencia sería contrarrestada por el hecho de que la mayoría de estos legisladores pertenecen a la coalición gobernante. También, existe la limitación de que la coalición mayoritaria se compone de diversos partidos y que el Congreso tiene poderes legislativos reducidos, lo cual opera en favor de una mayor cooperación con el Ejecutivo.

⁸ En el caso de “supremacía presidencial”, el proceso de toma de decisiones es dominado por el Presidente sin intervención significativa de los parlamentarios. En el de “coordinación”, el proceso se caracteriza por la negociación Ejecutivo-parlamento y el frecuente arribo a soluciones de compromiso. Por último, en el de “bloqueo” ambos usan sus poderes para vetar las iniciativas del otro (1998: 142).

⁹ De las doce presidencias, cinco se caracterizaron por la coordinación entre ambos poderes (Aylwin y Frei en Chile, Franco y Cardoso en Brasil y Sanguinetti -desde 1995- en Uruguay), mientras dos fluctuaron entre la coordinación y el bloqueo (Sanguinetti 1985-1990 y Lacalle 1990-1994 en Uruguay). Sólo la de Alfonsín se caracterizó por el bloqueo de poderes, mientras que las dos presidencias de Menem se caracterizaron por la supremacía presidencial. Sólo una varió entre supremacía y bloqueo (Sarney).

¹⁰ Aquello, se argumenta, porque el Ejecutivo desplegó tres recursos importantes para evitar una situación de bloqueo. Ellos fueron: a) Los poderes institucionales, como el recurso a decretos y el veto presidencial; b) La relación del Presidente con su partido, a través del uso de incentivos para lograr apoyo a sus políticas y, c) Las situaciones de crisis, que sirven de argumento de persuasión (2002: 23-24). Ver también Mustapic (2000).

¹¹ Para un análisis del importante rol del Congreso en algunas etapas de la política de privatizaciones desarrollada por Menem, ver Llanos, 1998.

¹² Un examen de la bibliografía nacional sobre el sistema político en el Brasil hace Palermo, 2000.

eficacia decisoria y que el Presidente puede encontrar apoyos en el Congreso, más allá de los que le entrega su propia coalición (Figueiredo *et al.* 2003, 2000; ver también Lamounier, 2003).

En el caso de Chile, no obstante su larga trayectoria democrática, son muy escasos los estudios politológicos sobre el Congreso. Tanto es así que para el período pre-1973 se dispone de sólo un estudio monográfico sobre el parlamento en Chile, el cual se concentra en el Senado y, en particular, en una de sus comisiones (Agor, 1971). Para el período posterior a 1990, los estudios sobre el Congreso fueron hechos principalmente por especialistas en Derecho Constitucional (Bronfman, 2003; Cazor, 2003; Cea, 1993; Navarro, 2003; Nogueira, 2001; Silva, 2000a y 2000b).

Desde la Ciencia Política son pocos los trabajos que toman al Congreso como tema principal (Siavelis, 2000, 2001 y 2002; Nolte, 2003; Huneus y Berríos, 2004; Londregan, 2002), pues muchos sólo lo tratan en el marco de un análisis general sobre el sistema político chileno (Garretón, 2001; Godoy, 2003; Nef y Galleguillos, 1995), o estudian su rol en relación a políticas específicas (Baldez y Carey, 2001), o bien se concentran en las opiniones de los parlamentarios respecto de diversos temas (Alcántara, 2003).

Sin embargo, muchos de estos estudios abordan el rol del Congreso desde una perspectiva institucional, sin analizar cómo en la práctica el parlamento ejerce sus funciones en Chile. Una de las excepciones la constituyen los trabajos de Siavelis, quien, desde una perspectiva norteamericana, indaga los factores institucionales y políticos que configuraron la relación Ejecutivo-Legislativo en el período 1990-1996. Sobre el proceso legislativo, Siavelis afirma que, a diferencia de lo que se podría concluir de una lectura de la Constitución, el Congreso chileno ejerce una influencia no menor en la formación de las leyes (2002: 102) y que en ese período la relación entre ambos poderes se caracterizó por la moderación y la cooperación. Con todo, previene que ello podría cambiar en el futuro dadas las amplias facultades legislativas del Presidente, sobre todo en el caso de que este último cuente con una clara mayoría parlamentaria, lo que le permitiría evitar negociar en el Congreso y descansar en la disciplina partidaria. Alternativamente, y frente al escenario de una oposición intransigente en ambas cámaras, el Presidente podría sentirse tentado de usar los enormes poderes que le otorga la Constitución sin considerar al Congreso (2002: 108-110). Esta opinión es rebatida por Garretón, quien cree que si bien en la Constitución el presidencialismo aparece reforzado, éste se ve “debilitado ante el parlamento [...] en la medida en que el sistema electoral [...] le da a la minoría un poder de veto” (2001: 192).

En este marco, observamos que, a pesar de los avances, no hay todavía mayor investigación cualitativa acerca del rol del Congreso y de los parlamentarios en la producción legislativa, ni tampoco mayor investigación acerca del cumplimiento de la función fiscalizadora de la Cámara de Diputados. Este artículo pretende avanzar en este sentido, analizando la información empírica recogida y examinando cómo los cambios institucionales pueden influir sobre el funcionamiento del Congreso.

El Congreso en el proceso legislativo

LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA DESDE 1990

En nuestra opinión, para analizar correctamente el rol del Congreso en el proceso decisorio, es necesario partir por un análisis cualitativo de la producción legislativa entre 1990 y 2006. De esta forma, tendremos una visión amplia y útil sobre la participación del Congreso en el proceso decisorio y sobre la forma en que ha colaborado (o no) con el Ejecutivo en la solución de diversos problemas. Esto especialmente considerando que, desde la reinauguración de la democracia, la coalición gobernante no tuvo el dominio en ambas cámaras del parlamento.

A pesar de que el Congreso tiene limitadas atribuciones en el proceso legislativo, su consentimiento es necesario para que un proyecto se convierta en ley, de ahí que este tipo de análisis sea imprescindible para aquilatar el rol del Congreso en nuestro sistema político. Por otra parte, cabe destacar que los análisis cualitativos son extraños en la literatura sobre el Congreso chileno, la que ha tendido más bien a hacer análisis estadísticos sobre la producción legislativa que a examinar qué es lo que se ha producido.

Para analizar el contenido de la producción legislativa desde 1990, tomamos como base el marco analítico propuesto por Blondel (1990) para medir la importancia de la legislación dictada en cinco países en 1966. El criterio de clasificación usado por el autor es el objetivo central de cada ley, distinguiendo entre tres tipos de leyes: “distributivas”, “redistributivas” y “regulatorias”. Estas últimas se subdividen en “regulatorias constitucionales”, “regulatorias sociales” y “autoregulatorias” (1990: 192). Si bien estas categorías permiten agrupar a la gran mayoría de las leyes que se dictan en un país, hemos optado por introducir algunas modificaciones. Esto porque dadas las características del proceso político chileno desde 1990, existe una legislación propia de la transición chilena y porque es necesario simplificar las categorías para hacer una presentación más clara y precisa.

De esta forma, el esquema a utilizar en este trabajo distingue tres categorías principales, a las que se agrega una cuarta, que agrupa a aquellas leyes que por su extrema particularidad no pueden ser incluidas en alguna de las otras. La primera categoría incluye las leyes que hemos denominado “de transición”, esto es, aquellas dictadas con el objeto de solucionar problemas de la transición a la democracia, especialmente aquellas referidas a las violaciones a los Derechos Humanos. La segunda, corresponde a las leyes “regulatorias” e incluye la legislación cuyo objeto es establecer un marco normativo para las distintas actividades que se desarrollan en una sociedad. Siendo ésta una categoría amplia, y para efecto de hacer una clasificación más rigurosa, distinguimos tres clases de “leyes regulatorias”: a) *estatales*, que incluye la legislación cuyo objetivo principal es regular la actividad del Estado o de alguno de sus órganos en particular¹³; b) *generales*, que

¹³ De esta manera, en general, las leyes que aquí se incluyen son las referidas a reformas constitucionales que afectan a órganos del Estado, leyes que regulan la actividad de los mismos, incluidas las leyes sobre personal (incluidas las universidades estatales) y creación de comunas.

agrupa a las leyes que establecen marcos para la conducta de las personas o de las instituciones sociales¹⁴; y c) *económicas*, que abarca todas aquellas leyes que configuran el marco jurídico de la actividad económica, sea a nivel general o de actividades específicas¹⁵. Por último, la tercera categoría corresponde a las leyes “distributivas”, esto es, aquellas cuyo objeto principal es entregar beneficios materiales o inmateriales a la población en general o a ciertos grupos específicos.

Si bien definimos categorías bastante precisas, al realizar la clasificación nos encontramos con el problema de que en algunos casos las leyes tenían más de un objetivo pudiendo, eventualmente, ser incluidas simultáneamente en más de una categoría. Para solucionar este problema, y partiendo de la base que incorporar leyes en diversas categorías puede contribuir más a la confusión que a la claridad¹⁶, en los casos en que una ley tuviese más de un objetivo, recurrimos al análisis de la historia de su establecimiento para efectos de determinar su objetivo principal y definir así en cuál categoría sería incluida. Ciertamente, ésta fue una opción riesgosa ya que las posibilidades de error son altas, pero estimamos que era la mejor alternativa para solucionar el problema arriba comentado, al permitirnos hacer una clasificación más clara y precisa.

Sobre esta base se realizó la clasificación para el período 1990-2006 que se resume en el cuadro 1. Luego, el cuadro 2 muestra la información desagregada según el período presidencial en que se publicaron las leyes, esto es, con independencia de aquel en que se inició su tramitación. Por tanto, salvo en el caso del período de Patricio Aylwin, no es indicativa de las prioridades legislativas de cada uno de esos gobiernos.

Cuadro 1. Clasificación de las leyes dictadas en Chile entre 1990 y 2006.

Transición	Regulatorias Estatales Generales Económicas	Distributivas	Otras	Total
27	362 217 248	229	35	1.118
2.4%	32.4% 19.4% 22.1%	20.4%	3.1%	100%

Fuente. Elaboración propia sobre la información recogida de <http://sil.Congreso.cl>

¹⁴ Aquí se agrupan, por ejemplo, leyes penales (en cuanto creen, modifiquen o deroguen tipos penales, o bien modifiquen penas), leyes que establecen reglas de procedimiento ante tribunales, las que regulan actividades civiles (p.e. reglas sobre contratos civiles, sobre organizaciones comunitarias, leyes del tránsito, ley de alcoholes, estatuto jurídico de extranjeros y transplante de órganos).

¹⁵ En esta categoría se incluyen aquellas normas como las leyes de presupuesto, de reforma tributaria, leyes laborales (salvo aquellas que se refieren sólo a procedimiento ante tribunales), y en general todas cuyo objetivo es establecer el marco para el desarrollo de la actividad económica, sea en términos generales o referidas a un sector en particular.

¹⁶ Además, debe considerarse que adoptando este criterio algunas leyes podrían incluirse en varias categorías, con lo cual la clasificación perdería sentido.

La información del cuadro 1 resulta de particular interés, ya que entrega una imagen amplia de las prioridades legislativas de los tres primeros gobiernos de la Concertación, respecto de lo cual hay varios puntos a destacar. En primer lugar, si bien el número de “leyes de transición” es bajo en comparación con el resto (27 y 2,4% del total) cabe precisar, en primer término, que entre ellas se incluyen algunas de gran importancia. Entre éstas destacan: la que crea la Oficina Nacional de Retorno (ley 18.994); las denominadas leyes Cumplido que apuntaron a regular el otorgamiento de beneficios a presos políticos (leyes 19.047 y 19.055); la que creó la Corporación de Reparación (ley 19.123); las que establecieron garantías especiales a testigos para aclarar el paradero de detenidos desaparecidos (ley 19.687) y; las que establecieron beneficios para las víctimas de la tortura durante el régimen militar (ley 19.992). En segundo término, corresponde subrayar también que algunas políticas destinadas a resolver problemas propios de la transición se desarrollaron por una vía no legislativa (p.e. creación de la Comisión Rettig). Esto se explica, principalmente, porque estas iniciativas muy probablemente no habrían tenido el apoyo de la oposición, que durante casi todo el periodo analizado tuvo la mayoría en el Senado, y por tanto el camino no legislativo era más idóneo para llevarlas adelante, además de ser suficiente para el efecto que se buscaba. Por último, se aclara también que algunas modificaciones que podrían incluirse en esta última categoría (p.e. reforma de democratización municipal) están ya comprendidas en las otras.

En segundo lugar, destaca el hecho de que el mayor porcentaje de leyes (32,4%) corresponde a las “regulatorias estatales”. Esto se explica, en parte, por las numerosas modificaciones realizadas a la estructura del Estado, sea para adaptarlo mejor a una forma de gobierno democrática (como las leyes 19.097 y 19.130 que introdujeron la elección democrática de las autoridades municipales, y la reforma constitucional de 2005, ley 20.050), sea para crear ministerios o modificar su estructura (p.e., ley 19.989 sobre MIDEPLAN, ley 18.993 sobre el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, ley 19.023 del Servicio Nacional de la Mujer), o hacer otras modificaciones institucionales de importancia, como la reforma constitucional de 1997 que modificó la composición de la Corte Suprema y estableció las bases de la reforma judicial (ley 19.519).

En tercer lugar, sobresale el relativo equilibrio entre las leyes “distributivas” (20,4%), las “regulatorias económicas” (22,1%) y las “regulatorias generales” (19,4%). En relación a las primeras, si bien el porcentaje puede ser relativamente alto, se advierte que esa información debe ser tomada con precaución, pues incluye las leyes sobre erección de monumentos y de concesión de nacionalidad las que, si bien son distributivas en cuanto otorgan un beneficio, no transfieren recursos a determinados grupos o personas, como sí lo hacen las que otorgan aguinaldos (ley 19.082) u otros beneficios pecuniarios (p.e., leyes 19.251, 19.504, 19.905) y las que condonan ciertas deudas, otorgan descuentos (leyes 19.041, 19.199, 19.577, 19.931) o establecen subsidios (ley 19.129). Respecto a las “regulatorias económicas”, su alto porcentaje revela la centralidad de lo económico en la actividad legislativa y la prioridad que se le otorga en el proceso legislativo. En este

contexto, destacan algunas leyes importantes como la que reguló la privatización de las empresas sanitarias y estableció un nuevo marco para la industria sanitaria (ley 19.549); la que fijó el marco para la privatización de los puertos (ley 19.542); la ley de bases del medio ambiente (ley 19.300); las diversas reformas tributarias (p.e., leyes 18.985, 19.109, 19.578 y 19.888); las leyes que regulan derechos del consumidor (ley 19.496 y 19.955); las que regulan la actividad de las Instituciones de Salud Previsional (ley 19.381) y de las Administradoras de Fondos de Pensiones (leyes 19.301, 19.641 y 19.795); las reformas arancelarias (leyes 19.065 y 19.589) o las reformas a los sectores eléctrico (leyes 19.613, 19.940 y 20.018) y telecomunicaciones (ley 19.302). Asimismo, esta categoría incluye las reformas laborales introducidas en el período, muchas de las cuales aumentaron la protección de los trabajadores y su capacidad organizativa (Huneeus, 2000). Entre éstas últimas destacan las leyes sobre: terminación de contrato de trabajo, indemnizaciones y derechos laborales (leyes 19.010 y 19.749); centrales sindicales (ley 19.049); organizaciones sindicales y negociación colectiva (19.069); seguro de cesantía (19.728); obligaciones de contratistas y dueños de obra (ley 19.666).

En cuanto a la información contenida en el cuadro 2, los resultados también son de gran interés, en especial los siguientes puntos. En primer lugar, destaca que durante el gobierno de Aylwin, la prioridad estuvo en lo institucional, pues las leyes regulatorias estatales constituyeron el 43,8% de la legislación total dictada en ese período. Esta prioridad por la reforma del Estado se explica, al menos en parte, por la necesidad que existía en ese momento de actualizar y mejorar los mecanismos de funcionamiento del Estado.

Cuadro 2. Clasificación de las leyes dictadas durante los gobiernos de Aylwin, Frei y Lagos

Gobiernos	Número	Transición	Regulatorias Estatales Generales Económicas	Distributivas	Otras
Aylwin	324	13	142 38 55	67	9
Frei	369	5	98 79 79	93	15
Lagos	425	9	122 100 114	69	11
Total	1.118	27	362 217 248	229	35

Fuente. Elaboración propia sobre la información recogida de <http://sil.Congreso.cl>

En segundo lugar, sobresale la evolución del peso de la legislación “regulatoria económica”, pues a medida que avanzó el tiempo ella fue ocupando cada vez un mayor espacio. Así, en el período de Aylwin esta legislación representó sólo el 16,9% del total, para aumentar durante el gobierno de Frei al 21,4%, hasta concentrar el 26,8% durante el gobierno de Lagos. En tercer lugar, hay una evolución similar de las leyes “regulatorias generales”, las que representaron sólo el 11,7%

de las leyes publicadas durante el gobierno del Presidente Aylwin, aumentando al 21,4% en el período de Eduardo Frei (e incluso igualan a las regulatorias económicas) y al 23,5% en el gobierno de Lagos. Por último, sobresale la irregular evolución de la legislación “distributiva”, la cual varió enormemente su participación en cada período, ocupando el 20,5% de la legislación dictada durante el gobierno de Aylwin, para luego alcanzar el 25,2% de las leyes publicadas durante el gobierno de Frei, y posteriormente descender a sólo el 16,2% de las leyes dictadas durante el gobierno de Lagos.

Visto lo anterior, cabe subrayar el hecho de que el gran número de leyes dictadas entre 1990 y 2006 es indicativo de que ha existido una amplia colaboración entre Ejecutivo y Congreso desde 1990, y por ende el Congreso ha estado lejos de ser un obstáculo para el proceso decisonal, sino que ha sido un colaborador importante. Ahora bien, esto dice poco acerca de la influencia real del Congreso en el proceso Legislativo, ya que como se sabe es el Ejecutivo el que tiene las mayores potestades en esta materia¹⁷. Por esto, en la sección siguiente analizaremos cierta evidencia empírica sobre la participación parlamentaria en la generación de las leyes, que indican un protagonismo creciente del parlamento en esta materia. Sin embargo, estamos conscientes de que esta información es insuficiente para hacer una evaluación definitiva, pues ello requeriría un análisis pormenorizado de cómo los proyectos llegan a ser ley y de los mecanismos a través de los cuales los parlamentarios influyen en su facción definitiva.

LA INFLUENCIA DEL CONGRESO EN EL PROCESO LEGISLATIVO

Vista en términos globales la producción legislativa entre 1990 y 2006, estudiaremos algunos indicadores sobre cómo el parlamento ha influido en ella, no obstante la desmejorada posición institucional en que se encuentra. De esta manera, la exposición que sigue incluye el análisis tanto de mecanismos directos como indirectos de la influencia del Congreso, como también algunas observaciones respecto del funcionamiento efectivo de otros instrumentos que se supone actuarían en contra de una posición de poder por parte del mismo.

1. La legislación originada en el parlamento

El primer punto a analizar en relación a la influencia legislativa del parlamento son los proyectos que han llegado a ser ley. Como se sabe, la capacidad de los parlamentarios para presentar proyectos de ley está muy limitada por la amplitud de la iniciativa exclusiva del Presidente (ver art. 65 de la Constitución), lo cual se observó nítidamente en los primeros años de la década de 1990, donde predominaron en forma casi absoluta las iniciativas del Ejecutivo (ver cuadro 3).

¹⁷ Para un análisis de las atribuciones del Congreso y el Presidente en el proceso legislativo ver Silva (2000).

Cuadro 3. Leyes publicadas por año, según origen, 1990-2006.

Año	Mensaje No. %		Moción No. %		Total
1990	35	89,8	4	10,2	39
1991	91	93,9	6	6,1	97
1992	75	95,0	4	5,0	79
1993	72	79,2	19	20,8	91
1994	65	78,4	18	21,6	83
1995	50	69,5	22	30,5	72
1996	40	75,5	13	24,5	53
1997	37	66,1	19	33,9	56
1998	32	59,3	22	40,7	54
1999	37	51,7	23	38,3	60
2000	23	49,0	24	51,0	47
2001	52	69,4	23	30,6	75
2002	38	60,7	24	39,3	61
2003	49	65,4	26	34,6	75
2004	53	78,0	15	22,0	68
2005	64	64,7	35	35,3	99
2006	5	62,5	3	37,5	8
Total	818	73,1	300	26,9	1118

Fuente: <http://sil.congreso.cl>

Sin embargo, como lo muestra el mismo cuadro, esa situación ha ido cambiando en el tiempo, en términos de una mayor presencia parlamentaria en la producción legislativa. Así, mientras en el período 1990-1993 se publicaron 306 leyes, de las cuales sólo 33 tuvieron su origen en mociones (10,9%); en el período 2000-2006 se publicaron 433 leyes, de las cuales 150 (34,6%) surgieron de iniciativas parlamentarias. Esto también se aprecia claramente si observamos los promedios de los porcentajes de mociones respecto del total de leyes según período: el promedio para el período 1990-1994 es de 12,7%; mientras que para el período 1995-1999 es de 33,5%; y de 35,4% para el lapso 2000-2006.

En segundo lugar, y más importante que lo anterior, es posible advertir un cambio cualitativo en la legislación emanada del parlamento. En efecto, si se consideran las iniciativas parlamentarias que llegaron a ser ley entre 1990 y 1993 se constata que buena parte de ellas está constituida por materias que no introducen modificaciones mayores en sus respectivas áreas, tales como la erección de monumentos, el otorgamiento de nacionalizaciones por gracia y el establecimiento de feriados o indultos generales o amnistías (12 de 33, esto es 36,3%).

En cambio, de las 95 leyes que iniciaron su tramitación producto de una moción parlamentaria después del 11 de marzo de 2000 y que se convirtieron en tales antes del 30 de junio de 2006, sólo 19 (20%) se refieren a las materias indicadas anteriormente. Las restantes 76 versan sobre otras materias, algunas de gran importancia, sin perjuicio de que también hay otras que aparecen como menos relevantes, como ampliaciones de plazos o el establecimiento de requisitos para conducir carros de bomberos.

Con todo, destacamos el hecho de que mayor legislación de importancia ha surgido de mociones parlamentarias. En el plano institucional, sin duda la más importante es la reforma constitucional de 2005, a través de la cual se modificaron materias como la composición y atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional, el estatuto de las Fuerzas Armadas, la eliminación de los senadores no electos democráticamente y la ampliación de las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados (ley 20.050). En el mismo contexto, cabe señalar que el otorgar carácter permanente a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos fue una iniciativa parlamentaria, en particular de los senadores que integraban la comisión de Hacienda del Senado (ley 19.875). En materia laboral, destacan algunas reformas de importancia y que han tenido gran publicidad, como la que estableció el período de postnatal masculino (ley 20.047) o la que regula el descanso semanal (ley 19.920). En tercer lugar, sobresale el hecho de que un importante número de leyes referidas al establecimiento o modificación de tipos penales y modificación de penas (p.e., leyes 19.932, 19.950 y 20.090), a la protección de las víctimas en ciertos casos (ley 20.009), o a la regulación de ciertos contratos como el de arrendamiento (ley 19.866) tienen como origen mociones parlamentarias.

2. Legislación apoyada por el Ejecutivo

Sin perjuicio de lo anterior, creemos que la evaluación del rol del parlamento debe incluir también mecanismos de influencia indirecta del parlamento. Una forma de hacer esto es investigar si las leyes que han sido iniciadas por mensaje del Ejecutivo se basan en ideas o proyectos de parlamentarios. Revisados los mensajes de 224 proyectos de ley cuya tramitación se inició luego de la llegada de Ricardo Lagos a la presidencia (11 de marzo de 2000) y que al 30 de junio de 2006¹⁸ ya se habían convertido en ley, vemos que en 15 casos ello fue efectivamente así, según si el poder ejecutivo lo reconoce expresamente.

Aun cuando el número puede ser bajo en relación al total de mensajes analizados (6,2%), cabe subrayar que en algunos casos se trató de proyectos de importancia, como la ley sobre firma electrónica (ley 19.799), sobre calificación cinematográfica (ley 19.846), sobre sociedades anónimas deportivas profesionales

¹⁸ Se incluye un período un poco más largo que el de Ricardo Lagos (11.3.2000-11.3.2006) con el objeto de ampliar la información. Se deja constancia que las características de la poca legislación dictada entre marzo y junio de 2006 sigue el mismo patrón indicado y no modifica nada sustantivo.

Cuadro 4. Leyes totalmente tramitadas entre el 11.3.2000 y el 30.6.2006

Mensajes		Mociones	Total proyectos Aprobados
Sin mención a iniciativa parlamentaria	Con mención a iniciativa parlamentaria		
209	15	95	319
65.5%	4.7%	29.7%	100%

Fuente. Elaboración propia sobre la base recogida de <http://sil.Congreso.cl>

(ley 20.019) y la que regula la propiedad de embarcaciones destinadas a la pesca artesanal (ley 19.984).

Los datos sobre influencia directa e indirecta del Congreso sobre el proceso legislativo revisados anteriormente sugieren, claramente, que los parlamentarios están adquiriendo una mayor capacidad de influir en aquel, lo cual a su vez parece reflejar que los parlamentarios han aprendido a usar mejor los instrumentos que poseen y de ahí a ganar en protagonismo. Ahora bien, sin perjuicio de creer que esta información es indicativa de una mayor influencia legislativa del Congreso, hacemos dos prevenciones. En primer lugar, la información referida al mayor número de mociones que llega a ser ley no dice nada acerca de si en definitiva las propuestas centrales de esas mociones fueron las que finalmente se plasmaron en el texto de la ley, y por tanto no es necesariamente un indicador inequívoco de la influencia del parlamento. Es decir, no sabemos si esas proposiciones originales fueron ampliamente modificadas, ni tampoco si en tales modificaciones intervino el Ejecutivo. Este punto es importante, pues según Carlos Carmona, el grado de transformación de las mociones durante su tramitación es mayor que el de los mensajes¹⁹. En segundo lugar, en algunos casos, el que un proyecto ingrese vía moción esconde el hecho de que se hace así en razón de un acuerdo entre parlamentarios y el Ejecutivo, cuando éste no quiere patrocinar directamente un proyecto.

3. Algunos comentarios sobre el rol de algunas atribuciones del Ejecutivo en el proceso legislativo: la urgencia en la tramitación de las leyes y veto

Antes de analizar el ejercicio de la función fiscalizadora del Congreso, estimamos necesario hacer algunas observaciones sobre el funcionamiento efectivo de las urgencias que el Ejecutivo puede declarar durante el proceso legislativo²⁰,

¹⁹ Entrevista con los autores, Santiago 31.8.2006.

²⁰ Nos referimos a la facultad presidencial de hacer presente la urgencia en el despacho de un proyecto de ley (art. 74 de la Constitución). De acuerdo a la ley, la calificación de las urgencias puede ser: simple, suma o discusión inmediata. En el caso de la primera, la Cámara debe discutirla y votarla dentro de 30 días. En el caso de la "suma urgencia", este plazo es de 10 días y en el de la discusión inmediata es de 3 (art. 27, ley 18.918). Así, por medio de establecer los plazos que tiene cada una de las Cámaras para decidir respecto de un determinado proyecto, el Presidente contaría con un instrumento decisivo para manejar la agenda del Congreso.

como el uso del veto presidencial²¹. Esto, pues no es infrecuente leer que estos instrumentos son muy decisivos en el proceso legislativo (p.e. en el caso de las urgencias; Siavelis, 2001), aun cuando existe escasísima investigación empírica acerca de su funcionamiento efectivo. En este contexto, aun cuando obviamente no pretendemos agotar aquí la discusión sobre estos instrumentos, las siguientes observaciones pueden ser importantes para aquilatar su verdadero peso en el proceso de generación de las leyes.

En relación a las urgencias, creemos que es incorrecto sobrevalorar su importancia como lo hacen algunos analistas. En primer lugar, porque si declarada una urgencia, el Congreso no resuelve sobre aquel proyecto, ello no trae como consecuencia su aprobación. Por tanto, la única sanción que esto conlleva será asumir el costo político de no resolver, el cual no necesariamente es muy alto, en particular si se trata de un asunto de baja visibilidad pública. En segundo lugar, y en el marco de lo anterior, la declaración de urgencia simple a un proyecto es meramente simbólica, ya que en realidad no constituye una presión real sobre el Congreso²². Distinto es el caso de los proyectos con declaración de “discusión inmediata”, mediante la cual el Ejecutivo, especialmente si se trata de uno de gran interés para el público, efectivamente puede presionar a los parlamentarios. Esto, porque los congresistas pueden temer asumir costos importantes en caso de que rechacen o no resuelvan sobre ese proyecto y ello tenga amplia cobertura en la prensa. En tercer lugar, el Ejecutivo enfrenta la limitación de que no puede declarar la urgencia indiscriminadamente, ya que el uso excesivo puede entorpecer el buen funcionamiento del Congreso²³.

No obstante lo anterior, no se pretende decir que las urgencias sean un mecanismo que sólo es útil en casos extraordinarios. Al contrario, por un lado son un instrumento muy útil para impulsar la agenda política del Gobierno y expresar con claridad sus prioridades. Por el otro, son importantes para mantener la coherencia de la actividad legislativa, en términos de procurar que, en situaciones en que se discuten separadamente dos proyectos relacionados entre sí, ellos avancen coordinadamente.

²¹ La aprobación de un proyecto de ley por el parlamento no implica la inmediata obligación del Ejecutivo de promulgar el texto como ley, ya que se concede al Presidente la atribución de vetar los proyectos de ley aprobados en el Congreso. El art. 73 prescribe que si el Presidente desaprueba el proyecto, lo devolverá a la Cámara de origen con las observaciones convenientes dentro de treinta días. Si el Presidente no observa el proyecto dentro de dicho plazo, se entiende que lo aprueba. Pero, si formula observaciones, puede ocurrir lo siguiente:

- a) Si las dos Cámaras aprueban las observaciones, el proyecto tiene fuerza de ley y se devuelve al Presidente para su promulgación (art. 73).
- b) Si las dos Cámaras desechan todas o algunas de las observaciones e insisten por los dos tercios de sus miembros presentes, en la totalidad o en parte del proyecto aprobado por ellas, se devuelve al Presidente para su promulgación.

De esta manera, nuestro sistema institucional confiere al Presidente otro instrumento para controlar el proceso legislativo, ya que le bastaría con el apoyo de la tercera parte de los miembros de una de las Cámaras para evitar que un determinado proyecto llegue a convertirse en ley.

²² Entrevista a Carlos Carmona.

²³ Para evitar entorpecer el funcionamiento de Congreso, el Ejecutivo procura no tener, al mismo tiempo, más de 10 proyectos con urgencia en cada una de las Cámaras (entrevista Carmona).

En relación al veto presidencial, un primer punto a destacar es que se utiliza en forma casi excepcional. En efecto, como documenta Huneus, entre 1990 y 2002 se ocupó sólo en 45 oportunidades, de los cuales 32 fueron aprobados, 7 lo fueron en forma total o parcial y sólo 4 rechazados (2005: 31)²⁴. Un segundo punto a considerar es que el veto presidencial se usa principalmente no para resolver conflictos entre Ejecutivo y parlamento, sino muchas veces se utiliza a petición de los propios parlamentarios para corregir errores que se advierten un proyecto.

Por último, cabe resaltar que en agosto de 2006 ocurrió una situación relevante en relación al veto presidencial. Con ocasión de la discusión de un proyecto de ley que regula la investigación científica en el ser humano (ley 20.120), el Ejecutivo interpuso un veto para incorporar una norma, pero éste fue declarado inadmisibles por el Presidente del Senado, Eduardo Frei. Justificó esta decisión con el argumento de que el veto interpuesto no tenía relación con las ideas matrices del proyecto, como lo exige el art. 73 de la Constitución (Senado 2006)²⁵, generando una situación interesante por varias razones. Primero, porque es la primera vez desde 1990 que se declara inadmisibles un veto. Segundo, porque se estableció un precedente importante, en términos de que en adelante el Congreso podrá declarar nuevamente la inadmisibilidad de un veto presidencial cuando esté en desacuerdo con las observaciones del Ejecutivo y tenga argumentos jurídicos para ello. El que esto ocurra, obviamente, dependerá de muchos factores y nada asegura que así será. Con todo, no deja de ser importante esta situación pues a través de la utilización de este mecanismo el Congreso puede tener una vía útil para fortalecer su posición frente al Ejecutivo en el marco del proceso legislativo.

El ejercicio de las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados

La Cámara ha ejercido su función de fiscalización principalmente a través de dos mecanismos que establece la Constitución. El primero estaba previsto en el antiguo art. 48 No. 1, inciso primero de la Constitución, y consistía en que la Cámara podía “con el voto de la mayoría de los diputados presentes, adoptar acuerdos o sugerir observaciones” que eran transmitidos por escrito al Presidente de la República. Estos acuerdos no afectaban la responsabilidad política de los ministros y debían ser contestados por escrito por el ministro correspondiente (art. 48. No. 2). De esta manera, los acuerdos adoptados sólo imponían al gobierno la obligación de dar respuesta. Sin embargo, este tipo de control era poco práctico, pues requería del acuerdo de las bancadas de gobierno y oposición (Huneus y Berríos, 2004: 80)²⁶.

²⁴ De acuerdo a Carmona, la razón principal de su escasa utilización es que cuando hay discrepancias entre el Ejecutivo y el Legislativo se recurre, principalmente, al mecanismo de la Comisión Mixta. Asimismo, Carmona informa que entre los años 1990 y 2006 sólo en tres oportunidades el Congreso ha insistido en el proyecto por él aprobado.

²⁵ Agradecemos a Carlos Carmona por advertirnos de este hecho.

²⁶ En opinión de Verdugo *et al.* con esta norma, la Constitución de 1980 “restringe la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados... ya que ella [la respuesta] puede ser absolutamente insatisfactoria” (1994), p. 147.

El mismo artículo disponía que cualquier diputado podía solicitar determinados antecedentes al Gobierno, siempre que su proposición contara con el voto de al menos un tercio de los miembros presentes en la Cámara (art. 48, No.1 inciso 2)²⁷. Este mecanismo ha sido muy utilizado y está regulado en el artículo 9° de la ley 18.918, que establece que “los organismos de la Administración del Estado deberán proporcionar los informes y antecedentes específicos que les sean solicitados por las Cámaras o por los organismos internos autorizados por sus respectivos reglamentos”²⁸.

En este marco, como lo demuestra el cuadro 5 que recopila la información de oficios para el período 1998-2002, resalta el enorme uso que se da a este instrumento. En efecto, en ese período se enviaron 3.180 solicitudes de información, las cuales se distribuyeron en forma relativamente homogénea en todos los años, con la excepción del 2002, cuando la cifra aumentó enormemente, lo que coincide con el surgimiento de varios casos de corrupción que afectaron al gobierno de Lagos.

Cuadro 5. Destino de los oficios enviados por la Oficina de Informaciones de la Cámara 1998-2002

Destino/Año	1998	1999	2000	2001	2002	Total	%
Subsecretarías	79	146	148	126	179	678	21,3
Otros servicios del Estado	61	60	97	59	140	417	13,1
Contraloría General o Regional	21	96	78	71	39	305	9,5
Empresas	25	11	67	16	12	131	4,1
SEREMIS	10	37	18	8	35	108	3,3
Gobierno Regional	9	7	13	19	46	94	2,9
Otros	23	83	95	59	68	328	10,02
Municipios	351	30	37	6	695	1119 ²⁹	35,1
Total	579	470	553	364	1214	3180	100
%	18.20	14.77	17.38	11.44	38.17	100	

Fuente: Huneey y Berrios, 2004.

²⁷ Algunos autores indican que esta norma debe entenderse sólo como un derecho de los parlamentarios y no como un mecanismo de la fiscalización política. En efecto, como dice Fernández “*sólo la Cámara de Diputados puede fiscalizar políticamente los actos del Gobierno*. Tal atribución exclusiva se verifica conforme al procedimiento establecido en el artículo 48 No. 1 inciso 1° de la Constitución. Las facultades que correspondan al Congreso, a la misma Cámara, al Senado, a sus organismos internos o a los parlamentarios, tendientes a recabar antecedentes del Gobierno no constituyen fiscalización, sino que el requerimiento de informaciones para el cumplimiento de sus funciones” (cursivas en el original) (2003), p. 228, ver también Silva (2000), pp. 106-110. El punto no es irrelevante, pues normalmente vemos a diputados justificando ciertas actuaciones con el argumento de que la Constitución les entrega a cada uno de ellos la función de fiscalizar. Si esta interpretación es correcta, los diputados personalmente no pueden fiscalizar actos del gobierno, pues ello compete a la Cámara y no a diputados individuales.

²⁸ De esta manera, bajo esta normativa el Senado puede también solicitar información para el trabajo parlamentario en general, aun cuando le está prohibido fiscalizar los actos del Gobierno (art. 53).

²⁹ Se precisa que esta cantidad representa en algunos casos la solicitud de la misma información a todos los municipios del país o a varios de ellos.

Este mecanismo de solicitud y entrega de información ha generado, sin embargo, varios conflictos entre la Cámara y algunas entidades estatales, especialmente empresas como BancoEstado, TVN y CODELCO. No obstante que el art. 8 de ley 18.918 las obliga a entregar información³⁰, las empresas argumentan que no están obligadas a entregar *todos* los antecedentes que solicite la Cámara. Además sostienen que no pueden ser fiscalizadas por la Cámara pues no hay norma expresa que lo autorice, a ello agregan que en sus propias leyes orgánicas se establecen las instituciones encargadas de su fiscalización, entre las cuales no figura el Congreso.

En este contexto, las empresas mencionadas han hecho frente a las pretensiones de la Cámara de Diputados y, en algunos casos, de la Contraloría de fiscalizar sus actos. Por ejemplo, en el caso de BancoEstado, se argumenta que el único órgano encargado de fiscalizarlo es la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (Art. 1, Ley orgánica del BancoEstado), y entonces “no está obligado a proporcionar información a la Cámara de Diputados, cualquiera sea su naturaleza, y que tampoco está sometido a las eventuales sanciones aplicables a la administración del Estado y a los jefes superiores de servicio”³¹. Por su parte, TVN ha argumentado que por ser una empresa autónoma del Estado, dotada de patrimonio propio y que no afecta las finanzas estatales, no puede ser fiscalizada por el Congreso ni tampoco por la Contraloría³², sino que sólo por la Superintendencia de Valores dada su condición jurídica de sociedad anónima abierta privada. Lo mismo en el caso de Codelco, que ha afirmado no estar afecta a la fiscalización de la Cámara –y por ello también interpuso una demanda de mera certeza–, y no responde los oficios que versen sobre información relativa al ámbito propio de la administración y funcionamiento de la empresa.

Un tercer mecanismo importante para ejercer la fiscalización ha sido la formación de comisiones investigadoras, las cuales no estaban hasta 2005 expresamente contempladas ni en la Constitución ni en la ley orgánica constitucional del Congreso (sólo lo estaban en el reglamento de la Cámara), lo que dio lugar a controversias acerca de su conformidad con el ordenamiento jurídico (Cea, 1993; Navarro, 2003). No obstante, desde 1990 hasta 2005 se constituyeron 88 comisiones (ver cuadro 6), las cuales tuvieron por objeto investigar diversos hechos políticos acaecidos en este tiempo, teniendo algunas de ellas gran cobertura en los medios de comunicación.

³⁰ El mencionado artículo dice: “Las empresas en que el Estado tenga representación o aportes de capital mayoritario, remitirán al Congreso Nacional sus memorias, boletines y otras publicaciones que contengan hechos relevantes concernientes a sus actividades. En el caso de las empresas en que el Estado tenga representación o aportes de capital mayoritario, la remisión de dichos antecedentes será responsabilidad del Ministerio por intermedio del cual éstas se relacionen o vinculen con el Presidente de la República”.

³¹ Así argumentó el BancoEstado en una demanda presentada en 2000 con el objeto de que se declarara que estaba sometido exclusivamente a la fiscalización de la Superintendencia de Bancos y que, por lo tanto, la Oficina de Informaciones de la Cámara no podía exigirle entregar antecedentes específicos vinculados a su gestión empresarial por exceder aquello el ámbito de sus atribuciones. Asimismo, se solicitó que se declarara que la Contraloría no podía exigir coercitivamente la entrega de esa información (BancoEstado, 2000).

³² TVN entabló también una demanda en 1998 solicitando se declare que no se encuentra bajo la fiscalización de la Contraloría (salvo en algunas situaciones muy particulares), sino de la Superintendencia de Valores y Seguros. Esta fue acogida por el tribunal y confirmada por la Corte de Apelaciones de Santiago.

Ahora bien, el que se haya formado un gran número de comisiones investigadoras no dice nada acerca de su eficacia, la que parece ser bastante limitada. Esto, en primer lugar, pues ellas no tienen ninguna capacidad sancionatoria y, como ya se dijo, hasta la reforma de 2005 no tenían reconocimiento ni constitucional ni legal. En segundo lugar, un análisis pormenorizado de la información del cuadro 6 indica que sólo 31 comisiones han terminado su labor (35%), esto es, han terminado su informe y éste ha sido presentado en la sala y aprobado por ella. A la vez, hay 26 comisiones que terminaron su investigación pero su informe no ha sido votado en la sala, por lo que es posible considerar que el proceso de fiscalización no ha sido terminado. Por último, y más relevante, es el que 31 comisiones nunca emitieron informe.

De esta forma, es claro que las comisiones investigadoras no han sido un instrumento de gran utilidad para el control de los actos del Gobierno por parte del parlamento, a lo cual contribuye también el hecho de que en ciertos casos han sido utilizadas como instrumentos mediáticos por algunos diputados, ya que así se posicionan en temas de la coyuntura. Sin embargo, también es necesario destacar que algunas comisiones efectivamente han hecho aportes importantes, en

Cuadro 6: Comisiones Investigadoras 1990-2005.

Año	Comisiones terminadas*	Comisiones en Tabla**	Comisiones no terminadas***	Total
1990	5	0	2	7
1991	3	2	0	5
1992	2	1	0	3
1993	1	0	0	1
1994	2	1	1	4
1995	4	0	2	6
1996	2	0	0	2
1997	6	1	0	7
1998	1	0	0	1
1999	2	4	2	8
2000	0	5	7	12
2001	1	3	8	12
2002	0	2	1	3
2003	0	3	2	5
2004	0	4	3	7
2005	2	0	3	2
Total	31	26	31	88
%	35	30	35	100

*Se define comisión terminada como aquella cuyo informe fue votado y aprobado en la Sala de Sesiones.

**Se entiende como aquellas cuyo informe se encuentra en tabla y no ha sido votado en Sala.

***Se consideran en esta categoría a todas aquellas que no han terminado su trabajo, ya sea por el término del plazo o bien porque nunca se constituyeron, o porque están aún en funciones.

Fuente: Oficina de Información Ciudadana. Cámara de Diputados

términos de poner en conocimiento público ciertas materias, en especial aquéllas que han terminado su labor en los plazos estipulados y emitiendo completos informes. Por otra parte, otras han tenido gran relevancia política, como aquella formada para investigar algunas actividades del hijo del general Pinochet, lo que motivó una fuerte reacción por parte del Ejército.

Las reformas constitucionales 1990-2005: El fortalecimiento institucional del Congreso

Vistos algunos datos empíricos acerca de la influencia del Congreso dentro del proceso legislativo, estimamos necesario hacer algunas observaciones acerca de la evolución del marco jurídico que regula la actividad del Congreso, en especial, las reformas de 1997 y 2005. Lo anterior, con el objeto de determinar si ellas han contribuido a fortalecer su rol en el proceso decisorio, o a establecer las bases para que ello ocurra en el futuro.

En primer lugar, cabe precisar que desde 1990 hasta la fecha no ha habido innovaciones en relación a las facultades del Congreso en el proceso legislativo. Consecuentemente, el marco institucional sigue otorgando al Ejecutivo las principales atribuciones en este ámbito, en especial la iniciativa legislativa exclusiva en una serie de materias (especialmente económicas), el derecho a declarar las urgencias y el veto presidencial.

En segundo lugar, y no obstante lo anterior, en el ámbito de la facultad de fiscalización de la Cámara de Diputados, la reforma de 2005 introdujo algunas modificaciones que, en principio, podrían contribuir a aumentar su capacidad de control de los actos del Gobierno. El contenido central de la reforma en esta materia es el siguiente:

- a) Se mantuvo en esencia lo relativo a la adopción de acuerdos o sugerir observaciones al Presidente de la República y la petición de antecedentes al Gobierno con el voto favorable de un tercio de los diputados presentes.
- b) Se estableció, por primera vez, la facultad de la Cámara de citar a un ministro de Estado, a fin de “formularle preguntas en relación a materias vinculadas con el ejercicio de su cargo” (art. 52, no. 1, letra b). Para que se haga la citación, la petición debe ser hecha por un tercio de los diputados en ejercicio, y no se puede citar a un ministro más de tres veces en el año sin acuerdo de la mayoría absoluta de los diputados en ejercicio. El ministro está obligado a asistir y a responder a las preguntas, siempre que “recaigan en los ámbitos que motiven su citación” (Ribera 2006: 69)³³.

³³ Con todo, como afirma Carmona, ésta no es la única citación que se le puede hacer a un ministro según el nuevo texto constitucional. En efecto, de acuerdo al art. 37, los ministros deben concurrir a las sesiones especiales que la Cámara o el Senado convoquen para informarse sobre asuntos que “perteneciendo al ámbito de atribuciones de las correspondientes Secretarías de Estado, acuerden tratar” (Art. 37). Ahora bien, la diferencia entre tales citaciones y la nueva facultad fiscalizadora son dos: a) a los interrogatorios sólo puede citar la Cámara; b) sólo se puede citar a un ministro, mientras a las sesiones especiales se puede citar a varios (2006), p. 122.

De esta forma, se introdujo la interpelación como mecanismo de control parlamentario, la cual sin embargo tiene un alcance limitado pues a través de ella la Cámara no tiene facultades sancionatorias. No obstante, puede constituirse en un instrumento útil en cuanto obliga a los ministros a explicar públicamente sus decisiones³⁴.

Hasta octubre de 2006 este instrumento se utilizó en dos ocasiones. La primera fue para interrogar al ministro de Educación Martín Zilic, a propósito de la errática respuesta del Gobierno frente a la crisis estudiantil de mayo y junio de 2006. No obstante Zilic fue posteriormente removido de su cargo, no se puede sostener que la razón haya estado en la interpelación de la cual fue objeto. Además, esta primera experiencia motivó las críticas del Presidente de la Cámara, quien planteó la necesidad de revisar este mecanismo para hacerlo más útil y más comprensible para los parlamentarios y la ciudadanía, ya que –a su juicio– las tres horas y media que duró la interpelación “se mostraron como excesivas e inconducentes” (Cámara de Diputados, 2006). En la segunda ocasión, la interpelada fue la ministra de Salud, María Soledad Barria, quien fue citada con motivo de una prolongada paralización de los trabajadores del sector en demanda por mejores condiciones laborales. Sin embargo, esta segunda experiencia tampoco fue auspiciosa. Conducida por el diputado Roberto Sepúlveda (Renovación Nacional), el interrogatorio se concentró en otros temas que no tenían relación con el motivo de la citación, como las deficiencias del sistema de salud pública, y la entrega de la “píldora del día después” a menores desde los 14 años sin necesidad de autorización de sus padres. Esto mereció no sólo las críticas de los parlamentarios de gobierno sino también del propio bloque opositor por el desempeño de Sepúlveda (*La Tercera*, 20 y 21 de octubre de 2006).

Visto lo anterior, es claro que hasta el momento este instrumento no ha sido muy efectivo, aun cuando al mismo tiempo esta corta experiencia no permite descalificarlo del todo. Principalmente, porque su utilidad futura dependerá de la habilidad de los parlamentarios para usar este instrumento, para lo cual estas primeras experiencias pueden servir de lección para evitar errores en futuras interpelaciones.

- c) Por último, se reconocieron constitucionalmente las comisiones investigadoras de la Cámara de Diputados (art. 52 no. 1, letra c) y se regulan ciertos aspectos básicos de su funcionamiento. En particular, destacan los siguientes:
 - i) Su objeto es reunir informaciones sobre determinados actos del Gobierno.
 - ii) Se pueden formar a petición de dos quintos de los diputados en ejercicio (es decir 48 si todos están en ejercicio), reduciéndose así el quórum para formarla que antes era la mayoría de los diputados presentes.

³⁴ La reglamentación dictada para el ejercicio de esta atribución establece una serie de garantías a quien concurre a la Cámara para ser interpelado: a) Poder ser acompañado de un asesor, b) Conocer previamente el cuestionario temático sobre el que versarán las preguntas, y c) Puede, indicando el motivo, postergar para una sesión posterior la respuesta a alguna pregunta, véase Carmona, (2006), p. 123.

Este cambio resulta relevante, toda vez que en ocasiones anteriores la oposición trató de conseguir la conformación de comisiones que abordarían temas complicados para la Concertación, como el caso denominado “MOP-Gate”, sin conseguirlo ya que este bloque ostentaba la mayoría. La modificación entrega así la posibilidad de que la oposición pueda conseguir el quórum necesario ya que, luego de las elecciones de 2005, la Alianza por Chile consiguió 54 diputados, es decir seis más de los necesarios para formar una comisión investigadora.

- iii) Puede despachar citaciones y solicitar antecedentes. Los ministros, todos los funcionarios de la Administración y el personal de las empresas en que el Estado tiene participación mayoritaria, están obligados a comparecer y a entregar la información que se les pide. La única limitación es que un ministro no puede ser citado más de tres veces a una comisión sin acuerdo de la mayoría de ésta.

Con esta nueva norma se ha fortalecido, al menos en lo formal, la capacidad fiscalizadora del Congreso, no tanto desde el punto de vista de los efectos que pueden tener estas comisiones (de hecho siguen sin tener potestades sancionatorias), sino por cuanto se obliga a los funcionarios públicos y de las empresas estatales a asistir a ellas. Esto es relevante sobre todo en el caso de las segundas, ya que antes muchas veces sus directivos se negaban a asistir o entregar la información solicitada (Ribera 2006: 71; Senado 2005).

Con esto, vemos que las reformas comentadas tienden a fortalecer el poder del Congreso, y por tanto lo predecible es que con un alto grado de experiencia en esta materia, y con mejores (aun cuando obviamente no óptimos) instrumentos de fiscalización, la Cámara de Diputados será más efectiva en su acción. Sin embargo, prevenimos que ello no puede asumirse *a priori* y que una conclusión fundamentada sólo la tendremos cuando tengamos información sobre cómo funciona la fiscalización en el nuevo marco institucional.

En tercer lugar, destaca la reforma relativa a la participación del Congreso en la aprobación de los tratados internacionales. Con anterioridad a la reforma de 2005, el Congreso tenía atribuciones limitadas en materia de tratados internacionales, pues sólo podía aprobar o rechazar la proposición del Presidente. Con la reforma, en cambio, se abre un espacio de eventual mayor influencia ya que ahora: a) El Congreso puede sugerir al Presidente formular reservas o declaraciones interpretativas; b) Si el Presidente quiere denunciar el tratado debe pedir la opinión a las Cámaras; c) El retiro de una reserva que haya formulado el Presidente y que haya sido considerada por el Congreso al aprobar el tratado requiere del acuerdo de este último (Art. 54, No. 1).

Aunque con esta reforma no se altera en forma significativa el rol del Ejecutivo como actor central de la política exterior chilena, tampoco se puede negar que con ella el Congreso tiene mejores instrumentos para influir en las relaciones internacionales. Si esto efectivamente va a ocurrir es algo que no podemos afirmar, ya que no existe aún evidencia empírica suficiente para hacer una evaluación, pero amerita investigaciones posteriores³⁵.

³⁵ Para un análisis de la reforma en esta materia ver García (2006) y Peña (2005).

En último término encontramos una serie de modificaciones que han fortalecido la capacidad del Senado en el proceso de designación de autoridades. En el texto original de la Constitución, su participación en esta materia estaba restringida a aprobar o rechazar los nombramientos de algunas autoridades, especialmente el Contralor General de la República, los miembros del Consejo del Banco Central y un miembro del Tribunal Constitucional. Esto ha cambiado profundamente en los últimos 16 años, pues a través de una serie de reformas constitucionales y legales, el Senado participa ahora en el nombramiento de más autoridades. En este marco, el Senado no sólo ha mantenido sus atribuciones originales en esta materia, sino que las ha ampliado de la siguiente manera: a) Desde 1997 le corresponde aprobar, con el voto de los dos tercios de los senadores en ejercicio, la designación de los ministros y fiscales judiciales de la Corte Suprema y del Fiscal Nacional³⁶; b) A partir de la reforma de 2005, le corresponde nombrar a cuatro miembros del Tribunal Constitucional, con el voto de los dos tercios de sus miembros en ejercicio (dos de ellos a proposición de la Cámara, donde también se exigen dos tercios para hacer la proposición); c) Le corresponde aprobar o rechazar los nombres que proponga el Presidente de la República para integrar el Consejo Nacional de Televisión (salvo el presidente de éste, que es nombrado libremente por el Presidente) (ley 18.838); el Directorio de TVN (también con la excepción de su presidente) (art. 4, Ley 19.132) y el Consejo de Alta Dirección Pública (ley 19.882).

Así, el Senado no sólo ha mantenido su intervención en la designación de los miembros de instituciones estatales (como Consejo del Banco Central y del Contralor), sino que ahora interviene en forma decisiva en la integración de otro poder del Estado (el Judicial), mientras que también ha aumentado su participación en el nombramiento de los miembros del Tribunal Constitucional. Asimismo, hay que subrayar el que en materia de aprobación de las propuestas del Presidente en relación a los ministros de la Corte Suprema, el Fiscal Nacional y los miembros del Tribunal Constitucional, los quórum requeridos son bastante altos. Asimismo, desde 2005 se exige para aprobar la designación del Contralor General de la República el voto de los tres quintos de los miembros en ejercicio. Con ello se ha aumentado también la capacidad de influencia de la oposición (cualquiera que ésta sea), dada la dificultad para cualquier coalición de obtener por sí sola el quórum necesario.

³⁶ Esta norma se introdujo en 1997 con ocasión de una reforma al sistema de procedimiento penal y de la Corte Suprema, registrándose hasta la fecha una serie de nombramientos a través de este sistema. Por otra parte, el nombramiento de los ministros ha tenido algunos efectos negativos ya que la oposición ha vetado a ministros que no han aplicado la ley de amnistía en casos de violaciones a los DD.HH., como por ejemplo, Milton Juica, véase Huneus y Berrios (2005), p. 363.

Conclusiones

De lo expuesto en este artículo, creemos relevante destacar las siguientes conclusiones. En primer lugar, la exposición acerca de la producción legislativa entre 1990 y 2006 (donde casi siempre el Ejecutivo no tuvo mayoría parlamentaria) tiende a confirmar el argumento de Thibaut, en el sentido de que el presidencialismo chileno, al menos en materia legislativa, se acerca a una relación de “cooperación”. Ello queda ampliamente demostrado por el hecho de que en el período estudiado se han dictado un gran número de leyes, dentro de las cuales se encuentran importantes modificaciones al sistema institucional vigente en 1990.

En segundo lugar, y en términos generales, la evolución institucional del estatuto jurídico del Congreso Nacional y la evidencia empírica en materia legislativa, sugieren que esta institución tiene una influencia creciente en el proceso decisorio chileno, especialmente, en materia legislativa y de designación de autoridades. Si a ello agregamos las oportunidades que se le abren con las reformas constitucionales de 2005, lo esperable es que en el tiempo próximo el Congreso aumente su protagonismo en el sistema político chileno.

En este marco, y considerando la clasificación de Morgenstern, se observa que se han dado algunos pasos en el sentido de hacer del Congreso una institución más “proactiva” y no puramente “reactiva”. No obstante, creemos que para poder incluirlo en la primera categoría tendría que modificarse el sistema institucional dándole más poderes legislativos al Congreso, posibilidad que hoy no tiene mayores probabilidades de concretarse.

En tercer lugar, y en lo que se refiere específicamente a las reformas en materia de fiscalización, ellas son ciertamente un avance importante en cuanto aumentan las, hasta 2005, limitadas atribuciones al Congreso en esta materia. Sin embargo, su impacto puede no ser muy grande. Esto, principalmente, porque esos instrumentos siguen siendo limitados (p.e. las comisiones investigadoras no tienen capacidad de sancionar y las interpelaciones no acarrear necesariamente sanciones a los ministros), aun cuando tienen el mérito de ampliar las posibilidades de control que tiene la oposición. No obstante, insistimos en que cualquier evaluación definitiva será posible sólo cuando contemos con información empírica suficiente.

Por último, lo indicado en relación a la utilización de ciertos instrumentos en el proceso legislativo (urgencias, vetos) sugiere la necesidad de investigar con mayor profundidad la forma efectiva en que ellos operan, y no presuponer que ellos son instrumentos que son muy decisivos en el proceso legislativo (y ello a favor del Ejecutivo). Esto, simplemente, porque parecen no tener la influencia decisiva que se podría suponer a partir de la Constitución.

Bibliografía

- AGOR, WESTON H. 1971. *The Chilean Senate. Internal Distribution of Influence*. Austin: The University of Texas Press.
- ALCÁNTARA, MANUEL. 2003. "La ideología de los partidos políticos chilenos, 1994-2002. Rasgos constantes y particularidades". *Revista de Ciencia Política* XXIII (2): 68-87.
- AMPUERO, HERNÁN. 2006. "Poco Conocimiento de los Ciudadanos, Causa de la Mala Imagen de la Cámara", en www.asuntospublicos.org. 544.
- BALDEZ, LISA; CAREY, JOHN. 2001. "Budget Procedure and Fiscal Restraint in Posttransition Chile". En Haggard, Stephan y McCubbins, Mathew D. (eds.). *Presidents, Parliaments, and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 105-148.
- BANCO ESTADO. 2000. Demanda en juicio ordinario declarativo contra el Fisco de Chile y la Contraloría General de la República, presentada el 4.1.2000.
- BEER, SAMUEL H. 1990. "The British Legislature and the problem of Mobilizing Consent". En Norton, Philip (ed.), *Legislatures*. New York: Oxford University Press, 62-80.
- BLONDEL, JEAN. 1990. "Legislative Behavior: Some Steps Towards a Cross-national Measurement". En Norton, Philip (ed.), *Legislatures*. New York: Oxford University Press, 186-207.
- BRONFMAN, ALAN. 2003. "Las Comisiones Parlamentarias y el Ejercicio de las Facultades Fiscalizadoras". *Revista de Derecho* XXIV: 105-153.
- Cámara de Diputados. 2006. Diario de Sesiones. (15.6.2006), www.camara.cl
- CARMONA, CARLOS. 2006. "Modificaciones al órgano presidencial que introduce la Ley de Reforma Constitucional No. 20.050". *Revista de Derecho Público* 68: 85-129.
- CASAR, AMPARO. 2002. "Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico (1946-1997)". En Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (eds), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 114-146.
- CAZOR, KAMEL. 2003. "La esfera de la función legislativa del Congreso Nacional a la luz de la relación ley-reglamento en la Constitución Chilena". *Revista de Derecho Público* 65: 14-27.
- CEA, JOSÉ LUIS. 1993. "Fiscalización Parlamentaria del Gobierno". *Revista Chilena de Derecho* 20: 7-20.
- CERC. Barómetros. Varios números.
- Corporación Participa. 2005. Encuesta proyecto "Congreso Transparente", www.participa.cl
- FERNÁNDEZ, MIGUEL ÁNGEL. 2003. "Improcedencia de la fiscalización parlamentaria y otras consecuencias respecto de los órganos constitucionalmente autónomos". *Revista de Derecho Público* 65: 217-232.
- FIGUEIREDO, ARGELINA CHEIBUB; LIMONGI, FERNANDO. 2003. "Congress and Decision-Making in Democratic Brazil". En Kinzo, Maria D'Alva y Dunkeley, James (eds.), *Brazil since 1985: Politics, Economics and Society*. Londres: Institute of Latin American Studies, 62-83.
- _____. 2000. "Presidential Power, Legislative Organizations, and Party Behaviour in Brazil". *Comparative Politics* 32 (2): 151-170.
- GAMBOA, RICARDO. 2005. "Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en el presidencialismo latinoamericano y chileno. Un análisis crítico de la literatura". *Revista de Derecho Público* 67: 59-72.
- GARCÍA, ANA MARÍA. 2006. "Tratados Internacionales según la reforma constitucional de 2005". *Revista de Derecho Público* 68: 72-84.
- GARRETÓN, MANUEL. 2001. "La cuestión del régimen de gobierno en el Chile de hoy". En Lanzaro, Jorge (compilador), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 189-202.

- GODOY, OSCAR. 2003. "parlamento, presidencialismo y democracia protegida". *Revista de Ciencia Política* XXIII (2): 7-42.
- HAGGARD, STEPHAN; KAUFMAN, ROBERT. 1995. *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton: Princeton University Press.
- HEYWOOD, ANDREW. 2002. *Politics*. New York: Palgrave- Mac Millan.
- HUNEUS, CARLOS. 2000. "Los cambios institucionales al sistema económico durante la transición a la democracia en Chile. Del neoliberalismo a la economía social de mercado". *Revista de Ciencia Política* XX (2): 103-130.
- HUNEUS, CARLOS. 2005. "Por qué ha funcionado el presidencialismo en Chile. Factores Institucionales y el liderazgo de Aylwin". *Persona y Sociedad* XIX (2): 11-53.
- HUNEUS, CARLOS; BERRÍOS, FABIOLA. 2004. "El Congreso Nacional en un régimen presidencial. El caso de Chile". *Revista de Derecho Público* 66: 61-96.
- HUNEUS, CARLOS; BERRÍOS, FABIOLA. 2005. "El Congreso en el presidencialismo. El caso de Chile". *Revista SAAP (Sociedad Argentina de Análisis Político)* 2: 345-391.
- KRUMWIEDE, HEIRICH; NOLTE, DETLEF. 2000. *Die Rolle der Parlamente in den Praesidialdemokratien Lateinamerikas*, Hamburg, IIK.
- LAMOUNIER, BOLÍVAR. 2003. "Brazil: An Assessment of the Cardozo Administration". En Domínguez, Jorge I.; Shifter, Michael (eds.), *Constructing Democratic Governance in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 269-291.
- LUPHART, AREND. 2000. *Modelos de Democracia*. Barcelona: Ariel.
- LLANOS, MARIANA. 1998. "El Presidente, el Congreso y la política de privatizaciones en Argentina (1989-1997)". *Desarrollo Económico* 38 (151): 743-769.
- LONDREGAN, JOHN. 2002. "Appointment, Reelection and Autonomy in Senate of Chile". En Morgenstern, Scott; Nacif, Benito (eds.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 341-376.
- MORGENSTERN, SCOTT. 2002a. "Towards a model of Latin American Legislatures". En Morgenstern, Scott; Nacif, Benito, *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1-19.
- MORGENSTERN, SCOTT. 2002b. "Explaining Legislative Politics in Latin America". En Morgenstern, Scott; Nacif, Benito (eds.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 413-445.
- MUSTAPIC, ANA MARÍA. 2002. "Oscillating Relations: Presidents and Congress in Argentina". En Morgenstern, Scott; Nacif, Benito (eds.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 23-47.
- MUSTAPIC, ANA MARÍA. 2000. "Oficialistas y diputados: Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina". *Desarrollo Económico* 156: 571-595.
- NAVARRO, ENRIQUE. 2003. "Las comisiones investigadoras a la luz de la Constitución". *Revista de Derecho Público* 65: 194-198.
- NEF, JORGE; GALLEGUILLOS, NIBALDO. 1995. "Legislatures and Democratic Transitions in Latin America: The Chilean Case". En Close, David (ed.), *Legislatures and the New Democracies in Latin America*. Boulder: Lynne Reinner.
- NOGUEIRA, HUMBERTO. 2001. "La Delegación de Facultades Legislativas en el Ordenamiento Jurídico Chileno". *Ius et Praxis* año 7 (2): 73-85.
- NOLTE, DETLEF. 2003. "El Congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada". *Revista de Ciencia Política* XXIII (2): 43-67.
- PACKENHAM, ROBERT. 1990. "Legislatures and Political Development". En Norton, Philip (ed.), *Legislatures*. New York: Oxford University Press, 81-96.
- PALERMO, VICENTE. 2000. "¿Cómo se gobierna Brasil? El debate sobre instituciones políticas y gestión de gobierno". *Desarrollo Económico* 159 (40): 439-518.
- PEÑA, MARISOL. Octubre-diciembre. 2005. "La reforma constitucional de 2005 en materia de tratados internacionales". *Estudios Internacionales*, pp. 41-56.

- RIBERA, TEODORO. 2006. "Congreso Nacional. Integración y fiscalización parlamentaria". *Revista de Derecho Público* 68: 55-71.
- Senado. 2005. *Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y reglamento*, recaído en mociones de los HH. senadores señores Chadwick, Diez, Larraín y Romero, y de los HH. senadores señores Bitar, Hamilton, Silva y Viera-Gallo, con las que inician sendos proyectos que introducen diversas reformas a la Carta Fundamental, Boletines 2526-07 y 2534-07, en www.Senado.cl
- Senado. 2006. *Diario de Sesiones*, legislatura 354ª, Sesión 39ª, miércoles 2 de agosto de 2006.
- SIAVELIS, PETER. 2000. *The President and Congress in Postauthoritarian Chile. Institutional Constraints to Democratic Consolidation*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- SIAVELIS, PETER. 2001. "Chile: las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo después de Pinochet". En Lanzaro, Jorge (ed.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 203-249.
- SIAVELIS, PETER. 2002. "Exaggerated presidentialism and moderate presidents: executive-legislative relations in Chile". En Morgenstern, Scott; Nacif, Beito (eds.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 79-113.
- SILVA, ALEJANDRO. 2000a. *Tratado de Derecho Constitucional*. Tomo VI. Santiago: Editorial Jurídica.
- SILVA, ALEJANDRO. 2000b. *Tratado de Derecho Constitucional*. Tomo VII. Santiago: Editorial Jurídica.
- SHUGART, MATTHEW; CAREY, JOHN. 1992. *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- THIBAUT, BERNHARD. 1998. "El gobierno de la democracia presidencial: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay". En Nohlen, Dieter; Fernández, Mario (eds.), *Presidencialismo Reforzado. Instituciones y Cambio Político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad, 127-150.
- VERDUGO, MARIO; NOGUEIRA, HUMBERTO; PFEFFER, EMILIO. 1994. *Derecho Constitucional*. Tomo II. Santiago: Editorial Jurídica.
- WELDON, JEFFREY. 1997. "Political sources of *Presidencialismo* en México". En Mainwaring, Scott; Shugart, Matthew (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 225-258.