

Administración y Modernización Parlamentaria

Hernán Ampuero Villagrán

RESUMEN

La modernización del Congreso iniciada en la década pasada está inconclusa. Ahora hay que hacer un diagnóstico exhaustivo y definir los nuevos escenarios. Hay dos dificultades: el conocimiento incompleto de las organizaciones y el razonamiento equivocado de que las nuevas tecnologías son siempre positivas. Las funciones propias del Congreso suelen escapar de los análisis y metodologías tradicionales.

Los escenarios posibles son los siguientes:

La dimensión modesta del Congreso exige conocimiento experto y especialmente verificación de la información que se procesa.

La fiscalización pasa a ser una función decisiva como contrapeso del ejecutivo y también la evaluación ex ante y ex post de la ley.

El tema de la representación política pasa a ser más importante ante el desinterés político y el peso abrumador de otros poderes como el Ejecutivo y los gobiernos locales. Ante la debilidad de la vida comunitaria surge la alternativa de la ciberdemocracia para recuperar representatividad.

La comunicación con la ciudadanía está en relación directa al punto anterior y actualmente se desarrolla especialmente por canales especiales de TV, pero hay que desarrollar formas de «escuchar» a los ciudadanos.

Las relaciones interparlamentarias tenderán a fortalecerse, aunque el congreso tiene escasas facultades en las relaciones internacionales, pero en los otros congresos sí las tienen y no se podrá quedar fuera.

Las nuevas tecnologías tendrán amplia aplicación en el trabajo parlamentarios: internet, archivos electrónicos independientes, reconocimiento de voz, grabación de sesiones, etc.

Todos estos cambios sólo serán aplicables en un examen global de la gestión parlamentaria.

<PARLAMENTO> <AUDITORÍA FISCAL> <ADMINISTRACIÓN DE LA INFORMACIÓN>

ABSTRACT

The modernization of the Chilean Parliament, initiated early in the Nineties, is as yet an unfinished business. An in-depth evaluation of the process is therefore necessary, as is the need to assess the short and medium term scenarios in which such a process will have to continue. There exist, however, two main difficulties in many modernization projects, namely the insufficient knowledge about the organizations to be modernized and the assumption that the incorporation of new technologies is always a guarantee of success. Furthermore, that which distinguishes Parliaments from other organizations –public as well as private– also makes traditional methodologies inadequate for analysis. This article examines some possible scenarios:

The scarce resources of the Chilean Parliament makes it necessary to pay particular attention to the need of expert knowledge and the ability to sieve and verify the information that is delivered by government agencies.

The function of overseeing the Executive, in a presidential system like the Chilean, becomes a key factor in modernization, as is the need to assure that the laws enacted fulfill their objectives and that the Government executes them in the way Parliament intended.

At a time of diminishing political participation, the drive towards stronger Executives and the devolution of power to local governments place parliamentary representation at a crossroad. The weakening of political interest has led to view the new technologies, and the so-called cyberdemocracy, as the only solution to revive political activities.

The Chamber of Deputies has tried hard to communicate with public opinion and has developed television as a way to convey its own message, independently from the media. However, it also seems important, and necessary, to develop effective ways of listening to the citizens.

There is also little doubt that interparliamentary relations are steadily growing in importance. It is true that with a strong Executive the Chilean Parliament has, in this respect, very limited powers. However, other countries do have parliamentary systems with policy-making powers in international matters, thus the importance of strengthening our relations with them.

Moreover, the new technologies have and will continue to have an impact in the way parliamentary work is carried out, but it is the duty of current parliamentary officers and administrators to ensure that they will facilitate and not compromise or affect the efficiency of Parliament's essential duties in political representation, in overseeing the Government and as a law-making institution.



Administración y Modernización Parlamentaria

Hernán Ampuero Villagrán

Luego de reanudarse la actividad parlamentaria en Chile, a comienzos de la década pasada, el Congreso inició, con la cooperación del Banco Mundial y de la Comunidad Europea, un programa de modernización dirigido principalmente a la adquisición de equipos, construcción de redes informáticas y capacitación del personal en nuevas tecnologías. Sin embargo, a juicio de la dirección del proyecto, y por razones de diversa índole, dicho proceso modernizador quedó inconcluso.¹

La insuficiencia aparente de dicho programa modernizador hace que los proyectos de innovación en la Cámara de Diputados cobren una especial relevancia ya que, para formularlos, se requiere un diagnóstico exhaustivo y se necesita, además, prever los escenarios futuros en que se desarrollarán las funciones legislativa, de fiscalización y de representación, así como la influencia de dichas circunstancias en la organización, funciones y gestión internas.

Sin embargo, es necesario advertir los problemas que existen para predecir las condiciones que podrían afectar el trabajo de cualquier organización en el mediano y largo plazos. Una dificultad estriba, en primer término, en el conocimiento incompleto y parcial que se suele tener de las con-

diciones actuales que afectan a las organizaciones y, en segundo término, en el razonamiento equivocado que las nuevas tecnologías influyen, siempre y positivamente, en el desarrollo de aquéllas.²

En el primer caso, olvidamos que el conocimiento incompleto o erróneo de la realidad de hoy influye en el grado de certeza con que concebimos el futuro y, en el segundo, no nos damos cuenta que la «modernización», más que la adquisición de nuevas tecnologías, consiste en innovar en las conductas humanas, en especial aquellas relacionadas con el trabajo. Así, como consecuencia de estos dos frecuentes equívocos, los efectos modernizadores suelen no producirse, si se producen a veces son distintos a los esperados y, en ocasiones, hasta contradictorios con los objetivos originales.³

Existe, además, una valla final en la modernización de los Congresos. Si bien es cierto que numerosos aspectos de la actividad de un Parlamento pueden obedecer, en la organización y gestión, a normas universales aplicables a cualquier entidad pública o privada, aquellas propias del «giro del negocio» —hacer leyes, fiscalizar, representar—, suelen escapar a los análisis, metodologías y recomendaciones tradicionales.



1 Ver, al respecto, Juan Vrsalovic Mihojevic, «Proceso legislativo chileno, un enfoque cuantitativo. La transición democrática 1990-94», Proyecto de Modernización, Congreso Nacional, 1994, y Carlos Smok Ubeda, «Informe final. Proyecto de Modernización del Congreso Nacional de Chile. Préstamo Banco Mundial BIRF N° 34411-CH», abril 1997.

2 Terry Lucey, experto en sistemas, expresa al respecto que, contrariamente a lo que dicen algunos fabricantes de computadores y consultores, el hecho de usar computadoras no es garantía de éxito o beneficios. Al respecto afirma que «si se instala la nueva tecnología de la información sin un análisis suficiente de la gestión y de los problemas de la organización, no habrá beneficios y se dilapidarán los recursos» y continúa, «la principal enseñanza que surge es que informatizar métodos originalmente ineficientes tampoco produce beneficios. Los métodos, procedimientos y sistemas a informatizar deben estar funcionando eficientemente antes de proceder a su automatización». (Terry Lucey, «Management and Information Systems», DP Publications, Londres, 1995, pág. 8).

3 Ambos aspectos, la imprecisión de las circunstancias futuras y la prescindencia del «factor humano» constituyen temas principales en la obra de John Seely Brown y Paul Duguid «The social life of information» (Harvard Business School Press, 2000), en la cual critican algunas de las bases principales de la llamada «revolución de la información». Al inicio de esta obra los autores expresan, además, que «si nos preocupamos un poco más de las personas y un poco menos de la información, quizás podríamos saber hacia dónde vamos, lo que probablemente sea más difícil de lograr, pero mucho más útil». (Pág. 19, op. cit.).

LOS ESCENARIOS POSIBLES MAYOR NECESIDAD DE CONOCIMIENTO EXPERTO

Sin perjuicio de las dificultades mencionadas los avances de la ciencia y la tecnología seguirán transformando inexorablemente la información, el conocimiento y las comunicaciones en el mundo. En la Cámara de Diputados, si se comparan las materias de ley con anterioridad a 1973 con las de la última década, se podría pronosticar, para los años que vienen, una mayor complejidad en la gestión legislativa y fiscalizadora, inducida por los mayores conocimientos científicos y técnicos que se requerirán para tomar decisiones o por el controvertido contenido moral o ético de los temas que incumben a una Cámara política.

Como consecuencia, se podría suponer que existirá una mayor necesidad de contar con conocimientos especializados y asesorías independientes, especialmente en el ámbito científico y tecnológico, capaces de equilibrar la ventaja que tiene el Ejecutivo en el campo de la información especializada y el conocimiento experto, tanto en el proceso de discusión de la ley como en la indagación para una eventual acción fiscalizadora. La imposibilidad práctica de lograr este equilibrio constituirá un elemento crucial para formular una política de información parlamentaria adecuada.

Un avance importante se logró en 1997 al crear un sistema de asesoría externa con el fin de que los Diputados, los Comités Parlamentarios y la Mesa de la Cámara tuvieran acceso a instituciones y expertos en determinadas materias. En países con mayores recursos la gestión

de la información y el conocimiento especializado, externo y remunerado, se ha entregado a ciertas Comisiones con presupuesto propio, como la Comisión de Ciencia y Tecnología de la Asamblea Nacional de Francia.⁴

Vale la pena hacer notar, sin embargo, que a menos que se desee emular a los más de seis mil profesionales, expertos e investigadores que sirven al Congreso de los Estados Unidos, las modestas condiciones domésticas obligan no tanto a igualar la capacidad de información y conocimiento del Ejecutivo como demostrar que se cuenta con la capacidad para verificar dicha información y conocimiento, en especial si la investigación llega a ser parte de una acción fiscalizadora. Lupia y McCubbins creen que «*si el proveedor de información sabe que la calidad o verosimilitud de ella será verificada, es menos probable que intente utilizar la información para obtener un resultado preconcebido. Mientras más se pueda verificar la información es más probable que el proveedor entregue información completa y fidedigna*».⁵ Esto sugeriría que es más provechoso, práctico y razonable no tanto poseer la información o el conocimiento como contar con los recursos y mecanismos para verificarlos.

INNOVACIÓN EN LA INVESTIGACIÓN Y FISCALIZACIÓN

En términos generales es también posible prever que en los regímenes democráticos las Cámaras políticas aumentarán su interés en la gestión fiscalizadora, retornando así al propósito histórico original de las asambleas parlamentarias de ser un contrapeso eficaz ante Ejecuti-

A menos que se desee emular a los más de seis mil profesionales, expertos e investigadores que sirven al Congreso de los Estados Unidos, las modestas condiciones domésticas obligan no tanto a igualar la capacidad de información y conocimiento del Ejecutivo como demostrar que se cuenta con la capacidad para verificar dicha información y conocimiento.

4 El sistema de asesoría externa es administrado por la Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados donde está disponible al público el Reglamento y la lista de entidades asesoras que figuran en un Registro especial. Para conocer la organización y funcionamiento de la Comisión francesa ver «Office Parlementaire d'évaluation des choix Scientifiques et Technologiques», Assemblée Nationale, Paris, 2001.

5 Arthur Lupia y Mathew D. McCubbins, «Who controls?». Information and the Structure of Legislative Decision-making», en «Legislative Studies Quarterly», Vol. XIX, N° 3, agosto 1994, pág. 368.

vos que, en una tendencia generalizada de las últimas décadas, han concentrado una dosis mayor de poder político. Así, probablemente el interés por utilizar todos los medios disponibles para requerir información sobre las acciones del Ejecutivo se amplíe hacia el examen de las políticas públicas (inicialmente con el fin de analizar el gasto fiscal e influir en su formulación) y a la evaluación de la ley y de su ejecución, con el fin de constatar su vigencia y eficacia.⁶ Al mismo tiempo, el análisis *ex post* de la ley permitirá, con los antecedentes y experiencia que se acumulen, una mejor evaluación de los proyectos de ley que se propongan —evaluación *ex ante*—, y una aplicación más acuciosa de la técnica legislativa, incluido el lenguaje de la ley.⁷

REPRESENTACIÓN POLÍTICA

También podría predecirse un interés mayor en revisar el concepto de «representación política» y las fórmulas para fortalecerla o adecuarla a nuevas circunstancias, debido al mayor poder de los Ejecutivos y gobiernos locales, a la transformación de la naturaleza e importancia de los partidos políticos, el de-

bilitamiento aparente de las ideologías, la proliferación de grupos ciudadanos autónomos con objetivos circunscritos, y la disminución del interés en la participación política tradicional y en la credibilidad de los parlamentos.⁸

Por otra parte, y en contextos diferentes, pero con motivaciones comunes, investigadores y líderes políticos de países como Inglaterra y los Estados Unidos diagnostican la pérdida de «comportamientos colectivos», lo que se expresaría en la desafiliación de los partidos políticos, al abandono de sindicatos y asociaciones, la abstención electoral y la pérdida de la «vida social comunitaria». Con el fin de fortalecer la democracia se valoriza, luego, ampliar la participación pública en otros niveles, con variadas fórmulas directas de acción social y, en ocasiones, con una esperanza, quizás ilusoria, en la «ciberdemocracia».⁹

Estos factores, y en especial el aumento de la actividad y participación ciudadanas, impulsadas generalmente por motivos limitados o causas coyunturales y transversales, podrían ser un motivo para revisar la «representación política» tal como la conocemos hoy.¹⁰

Es más provechoso, práctico y razonable no tanto poseer la información o el conocimiento como contar con los recursos y mecanismos para verificarlos.

6 Se incluye aquí la potestad reglamentaria del Ejecutivo. Cabe recordar que durante el primer Seminario sobre Evaluación de la Ley, organizado por la Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados en 1996, el entonces Ministro Secretario General de la Presidencia, señor Genaro Arriagada, se refirió a la demora y a las dificultades experimentadas al dictar los Reglamentos de ciertas leyes expresando que, en oportunidades, hubiera deseado elaborarlos con la opinión de parlamentarios.

7 En países europeos existen cátedras de lenguaje jurídico, probablemente justificadas por el aforismo universal que supone la ley conocida de todos, lo que obliga, a su vez, a que su redacción y lenguaje sean lo suficientemente claros como para que se le entienda sin necesidad, en lo posible, de otros recursos.

8 Las últimas encuestas de opinión en Chile ilustrarían suficientemente estas afirmaciones. Para cifras similares en Europa, ver «The Economist», 17 de julio 1999, págs. 49/50.

9 Una crítica relevante a este mensaje esperanzador de la nueva tecnología es que si bien ésta puede facilitar la expresión ciudadana y el conocimiento de la voluntad popular, ello no garantiza que el interés en participar o la calidad de la participación aumenten. El cientista político italiano Giovanni Sartori llama la atención, en publicaciones recientes, sobre la contradicción entre la representación política, como esencia de la democracia, y la llamada «ciberdemocracia».

10 En el caso de los Estados Unidos, ver Robert Putnam, «Bowling Alone: America's declining social capital», en «Journal of Democracy», enero 1995. Para comentarios críticos respecto de la eficacia de nuevas formas de participación popular, ver «New Fashions in Public Participation: Towards Greater Democracy?», de Lawrence Pratchett, en «Parliamentary Affairs», págs. 616-633, vol. 52, N° 4, octubre 1999, y «Exploring the Limits of Public Participation in Local Government», de David Wilson, en «Parliamentary Affairs», págs. 246-259, vol. 52, N° 2, abril 1999. El artículo «En defensa de la representación política» de Giovanni Sartori, en «Claves de razón práctica», págs. 2-6, 1999, argumenta a favor de los términos clásicos de la representación y los valores permanentes de la misma.

COMUNICACIÓN CON LA CIUDADANÍA

No es difícil predecir, además, la continuación del interés del Congreso Nacional, y en particular de la Cámara de Diputados, por fortalecer y establecer nuevos canales directos de comunicación con la ciudadanía, en parte como respuesta a lo expuesto en el párrafo precedente, como reacción a políticas editoriales insistentemente críticas o a una prensa generalmente adversa, o para satisfacer la necesidad de ofrecer información a la opinión pública —particularmente a la juventud—, sin intermediarios y con un necesario contenido pedagógico. Si bien es cierto que ningún canal de televisión parlamentario en el mundo ocupa el primer lugar de las preferencias del público, varios de ellos han introducido cambios innovadores al orientar su programación hacia la formación cívica de las nuevas generaciones.¹¹

Al mismo tiempo, es posible anticipar una mayor preocupación por fomentar los canales adecuados *para escuchar* a la opinión ciudadana con el fin de incorporarla a la gestión parlamentaria. Es importante reiterar, sin embargo, que la nueva tecnología puede *facilitar* las comunicaciones, pero no necesariamente crear la motivación para comunicarse o *mejorar* la calidad del mensaje.

RELACIONES INTERNACIONALES

A pesar de las facultades limitadas de la Cámara de Diputados en el ámbito de la política exterior, probablemente el aumento de la actividad interparlamentaria requerirá nuevas orientaciones y mayores recursos. Es imposible pensar que las tareas administrativas, de ase-

oría e investigación, de seguimiento y evaluación de acuerdos y resoluciones (en particular cuando han sido propuestos o apoyados por delegaciones parlamentarias chilenas); de coordinación con el Ejecutivo y con el Senado, así como de organización de encuentros internacionales, puedan seguir contando con una infraestructura que parece insuficiente para las condiciones que se acercan. Vale la pena considerar que si bien las atribuciones del Congreso Nacional, como se dijo, son exiguas, numerosos países cuentan con sistemas parlamentarios o semiparlamentarios *en que sus gobiernos son la mayoría parlamentaria*. Las relaciones interparlamentarias de Chile pueden tener, en consecuencia, una importancia mayor que la que comúnmente se le asigna.

INTRODUCCIÓN Y USO DE NUEVAS TECNOLOGÍAS

Quizás las proyecciones más difíciles se relacionen con el avance tecnológico y sus consecuencias en las actividades de la Cámara de Diputados. La «globalización» del derecho y de las actividades parlamentarias obligará a un intercambio frecuente de datos, experiencias, información y conocimiento; junto con el desarrollo de las comunicaciones y del acceso a la información a través de Internet, debería ocurrir un avance importante en el diseño y utilización de la red interna (Intranet) como canal de comunicación, fuente propia de información especializada o referente autorizado de fuentes externas actualizadas y confiables; el desarrollo de sistemas de reconocimiento de voz transformará el trabajo de la Redacción de Sesiones, y se podrán utilizar los medios electrónicos de



¹¹ Un problema mayor al expandir los generalmente costosos mecanismos de comunicación propios de los parlamentos es el de evaluar los resultados, ya que ello implicaría la existencia de objetivos explícitos y claros que no siempre son fáciles de definir y establecer.

comunicación, cada vez en forma más eficiente y barata, para alcanzar, con información propia e independiente, a mayores segmentos de la ciudadanía, así como para recibir de la Administración del Estado, de entidades especializadas y de la opinión pública información necesaria y valiosa para adoptar decisiones políticas.

El avance tecnológico impondrá, además, una nueva concepción y gestión de los archivos¹². Cabe hacer notar que la informática ha convertido a los computadores e impresoras asociadas no sólo en centros editores e impresores autónomos sino, además, *en archivos electrónicos independientes, cuyos contenidos escapan a los archivos centrales institucionales*.

INNOVACIÓN EN LA ORGANIZACIÓN Y LAS FUNCIONES

Cualquiera que sean las innovaciones que se crean apropiadas, es casi imposible concebirlas sin un examen global de la gestión parlamentaria y de los factores que condicionan su organización y funciones. Quizás más importante aún es recordar que cualquier innovación depende en gran medida de la disposición al cambio en las personas, de la adopción de formas organizativas flexibles y capaces de adaptarse a nuevas circunstancias y de una evaluación permanente que, a través de organismos e instancias apropiadas, permita consolidar avances positivos y desechar experiencias fallidas.



La informática ha convertido a los computadores e impresoras asociadas no sólo en centros editores e impresores autónomos sino, además, en archivos electrónicos independientes, cuyos contenidos escapan a los archivos centrales institucionales.

HERNÁN AMPUERO VILLAGRÁN

Sociólogo; B.A. Government, M.A. Sociology, (Essex). Jefe de la Oficina de Informaciones, Cámara de Diputados.

Contacto con el autor: hampuero@congreso.cl

¹² Para conocer algunos problemas que origina la nueva tecnología en el uso y preservación de datos y documentos ver «La mortandad de datos», de Dieter E. Zimmer, en «Humboldt» N° 129, Internationes 2000; la nota «El digital no es el paraíso», en un artículo sobre la reparación de los archivos de la Biblioteca Nacional, en «El Mercurio», pág. C12, 3 de marzo de 2002, y el reportaje «Cuánto tiempo le van a durar sus datos almacenados digitalmente», de Isabel Margarita Mandiola, también en «El Mercurio» de fecha 18 de mayo del mismo año, pág. A11. La proliferación de gran cantidad de material audiovisual en la Cámara de Diputados, por otra parte, obliga a proponer, con urgencia, sistemas que los clasifiquen adecuadamente, protejan su vulnerabilidad y faciliten su uso.