LA MODERNIZACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, ¿TAREA FRUSTRADA?

THE MODERNISATION OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES, A FRUSTRATED TASK?

Hernán Ampuero Villagrán[1]

Fecha de Recepción: 01/03/2012
Fecha de Aceptación: 14/05/2012

RESUMEN
Durante los últimos veinte años ha habido numerosos proyectos para modernizar la Cámara de Diputados de Chile. Este artículo examina los intentos que han tratado de resolver aisladamente problemas de organización y administración, en vez de enfrentarlos como un proceso general de cambios implícitos en un proceso de modernización. El último intento en curso constituye un desafío político para implementar los cambios necesarios en la organización y administración de la Cámara con el fin de fortalecer sus funciones en un régimen presidencial y su presencia en la ciudadanía.

Palabras clave: Parlamento, Cámara de Diputados, administración parlamentaria, modernización parlamentaria

ABSTRACT
During the last twenty years there have been a number of projects to modernize the Chilean Chamber of Deputies. This article examines the different initiatives which have attempted to solve organizational and management problems in isolation rather than as a general process of modernization. The latest attempts now in progress challenge the political will to implement long awaited changes in the organization and administration of the Chamber so as to strengthen its role in a presidential system and its influence in the population.

***Key words**: Parliament, Chamber of Deputies, parliamentary administration, parliamentary modernization*

[1] Sociólogo; BA Government, MA Sociology (Essex); Periodista, Editor, BBC (Londres), 1982-90; Jefe de la Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados, 1991-2009; Visiting Research Fellow, Institute for the Study of the Americas, Universidad de Londres, 2004; Profesor Adjunto en el Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile. E.-mail: hampuerv@uc.cl

A comienzos de 1811, una vez concluidas las primeras elecciones de diputados y a instancias del Cabildo de Santiago, las autoridades eclesiásticas invitaron a los ciudadanos a participar en un *Te Deum* el 6 de mayo, agregando que *"por la tarde se tendrán las diversiones i fiestas que se acostumbran en el país, i, en la noche, se iluminarán las calles"*[2]. Ciento ochenta años más tarde, luego de diecisiete de ominoso silencio, el Congreso Nacional, al reabrir sus puertas en 1990, volvía a constituirse en el pilar democrático fundamental. Las celebraciones, en esta ocasión, no fueron quizás ni tan festivas ni promisorias como las de los albores del Chile independiente: el futuro preveía una larga reconstrucción democrática de las relaciones políticas, de la justicia y de los derechos humanos, una compleja recomposición de las relaciones de civiles y militares, junto a un sistema institucional que, diseñado por el régimen militar, amplió el predominio del Poder Ejecutivo, restringió las facultades del Congreso y organizó la voluntad y representación populares como si estas necesitasen de una vigilancia superior e inmanente.

A pesar de ello, el Congreso logró convertirse en el eje de la política, pero no ha conseguido concitar en la investigación académica nacional un interés equivalente a la importancia de su papel, salvo manifestaciones aisladas[3]. Si ello es así, la carencia es aún mayor cuando se trata de examinar cómo está organizado y funciona el Congreso e indagar si la organización y la gestión son o no las apropiadas para fortalecer a la institución frente a lo que se ha llamado "presidencialismo reforzado" y asegurar de este modo, a diputados y senadores, el desempeño adecuado de sus funciones, temas que, ausentes en Chile, son relevantes en otras latitudes. En un estudio reciente, Mauro Romanelli, académico de la Universidad de Nápoles, señala el importante papel que juegan la organización y la administración en las asambleas legislativas al expresar que *"la estructura del personal y su funcionamiento tienen como base el comportamiento estratégico del Parlamento reflejando, al mismo tiempo, su rol dentro del sistema político frente al poder ejecutivo"*, afirmación que el mismo autor avala con conclusiones de estudios similares sobre la experiencia de los parlamentos europeos de la postguerra[4].

---

[2] Citado por Zúñiga Opazo, Alfonso, El Congreso Nacional en la historia de Chile, edición limitada publicada por su autor, Valparaíso, Chile, 2000, p. 27.

[3] Confirman este diagnóstico Huneeus, Carlos, Berríos, Fabiola, El Congreso Nacional en un régimen presidencial. El caso de Chile, /en/ Revista de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, N° 66, 2004, Santiago de Chile, pp. 66-67. Oportunidad en la que señalan la escasez de investigación politológica sobre este tema. La misma opinión expresa Gamboa, Ricardo, Berríos, Fabiola, El Congreso Nacional chileno y el ejercicio de sus funciones legislativa y fiscalizadora, 1990-2006, /en/ Política, Universidad de Chile, vol. 47, 2006, Santiago de Chile, p. 104.

[4] Ver, de Romanelli, Mauro, Understanding the organizacional change within parliamentary administrations, estudio presentado en 7th Critical Management Studies Conference, Nápoles, 11-13 de julio, 2011, pág. 6, traducción del autor, así como las referencias en dicho estudio a artículos dedicados al mismo tema publicados en Legislative Studies Quarterly, vol. IV, N°4, 1981.

Si se comparte esta premisa, la organización y administración de las asambleas parlamentarias no solo deberían obedecer a los atributos que el ordenamiento jurídico-constitucional les asigna, sino considerar, además, las consecuencias que de dicho ordenamiento se desprenden y el contexto en que ellas ocurren como, en el caso chileno, la influencia de un régimen presidencial y la creciente relevancia en la praxis política de los medios y el desarrollo de las comunicaciones, de las nuevas tecnologías, la importancia de la gestión de la información y el conocimiento para el cumplimiento de la funciones legislativa y fiscalizadora y, finalmente, la necesidad de revertir los bajos índices de confianza que las afectan y de explorar nuevas formas de relación con la ciudadanía.

El objeto de este artículo es analizar críticamente, bajo esta proposición, las iniciativas modernizadoras más relevantes de organización y gestión que se han formulado en la Cámara de Diputados desde 1990 con el fin de contribuir a los esfuerzos por innovar en su estructura y funcionamiento. Al hacerlo se entiende la modernización como un proceso permanente en virtud del cual las organizaciones son capaces de adaptarse a los cambios del entorno para obtener sus objetivos. Se propone, finalmente, que los proyectos de modernización que nos ocupan se han formulado para resolver problemas coyunturales, sin considerar o prever los efectos de la eventual solución en el resto de la organización y asumiendo, como prueba emblemática del cambio, la introducción de nuevas tecnologías. Se desatiende, con ello, los recursos humanos, en la medida en que la tecnología y las nuevas formas de organización requieren un cambio cultural al alterar conductas y hábitos de trabajo[5].

La modernización inconclusa

A fines del siglo XX la desaparición de los regímenes autoritarios en el continente abrió paso a un escenario promisorio en el que las promesas democráticas se afirmaron en la necesidad de reconocer y valorar los movimientos sociales y aspiraciones ciudadanas, en modernizar el Estado y renovar sus instituciones y, comprendidas en ellas, los Congresos, todo ello con la contribución entusiasta de agencias y organismos financieros internacionales e instituciones regionales. Como consecuencia, los ímpetus innovadores apuntaron al fortalecimiento político de las asambleas legislativas, a afirmar su independencia y papel fiscalizador, a profundizar sus relaciones con la ciudadanía y a acoger, como signo de la modernización, la incorporación de nuevas tecnologías. Pocos proyectos se detuvieron a examinar qué cambios eran necesarios en la organización de las asambleas, cuáles capacidades y qué perfil

[5] Ver, del autor, Ampuero Villagrán, Hernán, Administración y Modernización Parlamentaria, /en / Estado, Gobierno, Gestión Pública, Revista Chilena de Administración Pública, Universidad de Chile, N°5, vol. II, años 2003-2004, Santiago de Chile.

profesional del personal se requerían para conseguir los objetivos o cómo y cuándo cabía evaluar resultados para ajustar la marcha; así, la "Carta de la Modernización Parlamentaria Iberoamericana" de 1997, concentrada en los aspectos políticos de la modernización, no alude a las condiciones necesarias de la organización y gestión internas de las asambleas para llevar a cabo los objetivos propuestos[6].

No es extraño, en consecuencia, que en Chile Johann Allesch Peñailillo, casi una década después, replanteara la urgencia de modernizar el Poder Legislativo al expresar que *"no se trata solo de un cambio en sus funciones, sino que también en su gestión",* para concluir que *"se trata, entonces, de profesionalizar al máximo el trabajo parlamentario y dotar al Parlamento de una capacidad organizacional permanente, que le permita asimilar los cambios que ocurren en el entorno y responder de modo efectivo a las demandas que impone el sistema político al que pertenece*"[7], o que María Alejandra Svetaz advirtiera, a la luz de la experiencia latinoamericana y argentina, que la mayoría de los proyectos tampoco ofrecía sugerencias apropiadas de transformación de la estructura organizacional o una gestión adecuada de los recursos humanos, olvidando, agrega, que la resistencia al cambio de funcionarios y agentes legislativos *"debe ser especialmente considerada para evitar el fracaso de los Programas de Modernización"* y que los cambios requieren *"una decisión política firme que se transforme en una voluntad de cambio permanente"*[8].

Más cerca de nuestros días quizás valga la pena citar las opiniones de Carlos Gutiérrez Vicén, Secretario General Adjunto del Congreso de los Diputados de España, quien sugiere que cualquier proceso modernizador debiera atender, fuera de las demandas sociales e institucionales, *"las demandas internas (posibles reformas constitucionales y de los Reglamentos parlamentarios, potenciación de los recursos humanos, etc.), para satisfacer los cuales es indispensable contar con la voluntad política del cambio*"[9], o las de José Elice Navarro, Director Ejecutivo de Transparencia Legislativa en el Perú, quien en un trabajo reciente manifiesta que *"la mayoría de los parlamentos latinoamericanos se convirtieron en 'modernos', en el preciso y limitado sentido de haber incorporado nuevas tecnologías y métodos para apoyar y facilitar*

---

6 Ver texto de la Carta en Seminario y encuentro iberoamericano sobre modernización y reforma parlamentaria, 4 y 6 de septiembre, 1997, versión taquigráfica, Oficina de Informaciones, Cámara de Diputados, 1997, Valparaíso.

7 Ver, de Allesch Peñailillo, Johann, Presupuestos para un proceso de modernización del Poder Legislativo, /en/ Revista de Derecho Público, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, vol. 65, 2003, Santiago de Chile, pp. 29-30.

8 Ver, de Svetaz, María Alejandra, Fortalecimiento y modernización de los cuerpos legislativos. Tendencias y ejemplos actuales. La experiencia latinoamericana, contribución al Tercer Congreso Argentino de Administración Pública, 2-4 de junio, 2005, San Miguel de Tucumán, pp. 12-13.
La autora es actualmente diputada al Congreso Nacional.

9 Ver, de Gutiérrez Vicén, Carlos, La modernización de los parlamentos, /en/ Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Parlamentos, N° 5, 2º semestre, 2009, p. 13.

sus actividades, pero no se modernizaron en el sentido de promover una nueva mentalidad para organizar su trabajo y actuar a partir de una visión clara de su rol en la sociedad y el mundo de hoy"[10].

En Chile, ¿cuántas modernizaciones?

Las circunstancias políticas que rodearon la reapertura del Congreso chileno en 1990 tuvieron una influencia relevante en la organización de los servicios internos. En un mismo espacio se encontraban experiencias y opiniones dispares y contradictorias: funcionarios que habían sobrevivido el golpe militar para servir a las Comisiones Legislativas del nuevo régimen, otros dispersos y destinados a ocupaciones menores en la administración pública, más funcionarios contratados a partir de 1974 para un Congreso inexistente, por un lado, y por otro, nuevos empleados reclutados a partir de 1990 para resolver carencias coyunturales más que requerimientos razonables de mediano y largo plazos. A partir de dicho año se contrató a numeroso personal antiguo, casi exclusivamente de administración (guardias, estafetas, personal de servicios), mientras que en la Secretaría, responsable de la gestión legislativa y de fiscalización, se evitó reincorporar a quienes habían sido exonerados luego del golpe militar, haciéndolo excepcionalmente a contrata o en plantas paralelas con el fin de excluirlos de eventuales ascensos. La ausencia de concursos de ingreso y el escenario político del momento fueron causa de agudas desconfianzas dentro del personal y entre este y los diputados[11], situación que se intentó enmendar al promulgarse una nueva ley de planta en 1994 que obligaba a efectuar concursos públicos para llenar nuevos cargos[12].

Es relevante mencionar los comienzos conflictivos de 1990, toda vez que uno de los atributos generalmente compartidos que se asigna al personal de las asambleas legislativas es que, sin perjuicio de sus convicciones personales, debe resguardar la objetividad y neutralidad de sus actos. Manuel Cavero Gómez, Letrado de las Cortes Generales de España, expresa que *"la noción de lealtad (a la institución) es fundamental: el funcionario parlamentario presta sus servicios al parlamento en su conjun-*

---

[10] Ver, de Navarro, José Elice, La modernización parlamentaria en América Latina, 2011, p. 1.

[11] Una de los primeras expresiones de dicha desconfianza fue la imposición a los Secretarios de Comisiones de transcribir *verbatim* las grabaciones de las sesiones, en lugar de las actas que, hasta 1973, solo contenían una síntesis de los aspectos más relevantes de aquellas. El volumen de trabajo aumentó a tal punto que el Secretario Jefe de Comisiones representó la situación en las Jornadas de Algarrobo de 1997. Actualmente se ha vuelto al formato tradicional, pero ha aumentado, en cambio, el requerimiento de versiones taquigráficas y el número de taquígrafos.

[12] Ley N° 19.297, de 9 de marzo de 1994, y su acuerdo complementario. Diez años más tarde, en 2004, se agregaron nuevas normas al Estatuto del Personal para incorporar disposiciones sobre concursos internos de selección y promoción.

to… no a la mayoría coyuntural o a parlamentarios singulares. Sólo de esta manera es posible que los parlamentarios puedan ejercer sus funciones sin trabas y con garantías", para concluir que *"la neutralidad del personal parlamentario, fundada en la autonomía parlamentaria, es así una garantía más… de la división de poderes en el Estado de Derecho"*[13]. Es difícil saber si esta convicción ha logrado sobreponerse a las experiencias iniciales de hace dos décadas o si ha sido debilitada, como producto de una modernización desordenada, afectando al clima organizacional de la institución; el diputado Rodrigo Álvarez, poco antes de dejar el cargo de Presidente de la Cámara de Diputados, expresó en una entrevista *"…creo que existe la necesidad de una separación radical de diputados y senadores de todo el sistema administrativo del Congreso. Esa separación se requiere también porque con el transcurso de los años –y por un lastre histórico– se va produciendo una cultura de dependencia, obsecuencia o sumisión del sistema administrativo respecto de los diputados"*[14]. Si esta última aseveración fuera efectiva –y ningún organismo gremial dentro de la institución la contradijo– quizás constituya un obstáculo inexplorado en el camino de la modernización y el cambio.

Un poco de historia

Instalado el nuevo Congreso, la Comunidad Europea destinó fondos para equiparlo con nueva tecnología computacional y de comunicaciones, mientras que simultáneamente comenzaba a operar un programa de largo aliento como resultado de un préstamo del Banco Mundial y de la instalación, en 1992, de la Oficina del Proyecto de Modernización del Congreso Nacional. Sin embargo, la timidez para sugerir nuevas fórmulas organizativas probablemente se debió a las mismas razones que cinco años más tarde revelaría la propia dirección del Proyecto en su informe final: *"…por su parte* –decía el documento– *parecía inviable actuar en el rediseño de la organización, sus modos de gestión o en la formulación de objetivos, metas, indicadores y evaluación de los distintos procesos de trabajo que se dan en el seno de la corporación, tanto porque no radicaba en ellos la noción de urgencia, tanto porque depende tal intervención más de consideraciones y decisiones de las autoridades políticas y no necesariamente de propuestas técnicas externas"*[15].

---

[13] Ver, de Cavero Gómez, Manuel, Los retos de la gestión de personal en una administración parlamentaria neutral y moderna, trabajo presentado al VII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, 8-11 de octubre, 2002, Lisboa, p. 8.

[14] Entrevista en Ciperchile, edición de 26 de junio de 2009, [on line], "Disponible en la World Wide Web en www.ciperchile.cl/2009/rodrigo-alvarez".

[15] Smok Úbeda, Carlos, Consultor en Informe Final. Proyecto de Modernización del Congreso Nacional de Chile. Préstamo Banco Mundial BIRF N° 3411-CH, abril 1997, p. 10. Las opiniones vertidas tienen especial significado, ya que Carlos Smok fue diputado en el período legislativo 1990-94.

Coetáneamente en 1994, y sin relación con el Proyecto de Modernización iniciado dos años antes, se formulaba una nueva planta sobre la base de una consultoría efectuada por la empresa Price & Waterhouse, la que tenía por objeto ajustar la organización a los nuevos tiempos: en el hecho, regularizar la situación anómala de más de la mitad del personal que se encontraba a contrata o a honorarios. Como resultado, se consideró imprescindible crear una Dirección de Administración, una Contraloría y una Oficina de Personal, todo ello con la intención de enfrentar el crecimiento de una institución compleja, especialmente en su infraestructura y servicios básicos, con el conocimiento más actualizado del *management*. La administración y la gestión legislativa y de fiscalización permanecieron inalterables, salvo la limitación a la profesión de abogado para acceder a los cargos de Secretaría. Ocho años más tarde, otra empresa consultora explicaría las razones que habrían condicionado el aparente fracaso del primer intento innovador: *"...la falta de rigor en algunos casos, la exageración sobre funciones cumplidas en otros y la carencia de una visión clara de conjunto, significó una poca utilidad del trabajo realizado por la consultora (Price & Waterhouse), quedando relegado a un simple diagnóstico que ni siquiera fue considerado al fijarse la Planta de la Cámara de Diputados por Ley N° 19.297"*[16].

El mismo año 1994 la Cámara introdujo numerosas e importantes modificaciones en su Reglamento, sin que se examinaran los posibles efectos de algunas de ellas en la organización y administración internas, como la creación de nuevas Comisiones, o el papel de la Oficina de Informaciones y de la Biblioteca del Congreso Nacional para atender los nuevos requerimientos de aquellas, o la introducción de un nuevo artículo en el Reglamento Interno de la Corporación, el 292, que ordena reuniones quincenales de la Mesa, los Presidentes de Comisiones y los Secretarios de ellas *"con el fin de evaluar los proyectos sometidos al conocimiento de la Corporación y la eficacia de los procedimientos legislativos",* disposición que ha caído en desuso[17].

Concluida la asesoría de Price & Waterhouse de 1994, implementada la nueva planta y próximo a concluir el Proyecto de Modernización, la autoridad administrativa encargó a algunos funcionarios un estudio destinado a evaluar el estado en que se encontraba la organización y administración de la Corporación. Dicho análisis desveló problemas de clima organizacional, de comunicaciones internas y, sobre todo, la necesidad de ajustes administrativos y de adjudicación explícita de funciones y responsabilidades desde la organización antigua a los cargos que la nueva ley de planta había creado[18]. En diciembre del mismo año, durante la presidencia del diputado

[16] Ver 2° Informe de Consultoría del Proyecto Programa de Fortalecimiento de la Gestión Interna (Contrato de 7 de octubre de 2002), Procesac, Presidencia de la Cámara de Diputados, 2002, p. 95.

[17] Las referidas modificaciones al Reglamento, las más extensas hasta ahora, se debatieron en las Sesiones 19ª., 20ª. y 21ª, los días 10 y 12 de mayo de 1994.

[18] Memorándum al Secretario de la Cámara, La Cámara de Diputados, situación administrativa, diagnóstico y eventuales soluciones, 20 de noviembre de 1996.

Gutenberg Martínez, se convocó a dos días de sesiones en Algarrobo para analizar los desafíos de la política y el rol del Parlamento, oportunidad en la que se debatieron propuestas formuladas por diputados, funcionarios e invitados especiales, tanto en el ámbito administrativo como político, todo ello bajo el diagnóstico de una imagen pública adversa de la Cámara en la ciudadanía[19]. Es interesante anotar que entre las propuestas se sugirió una evaluación de la planta, del sistema de reconocimiento y recompensas, el privilegio del mérito sobre la antigüedad, un análisis de las funciones del personal y una descripción de las mismas y congelación de contrataciones, traslados y destinaciones mientras lo anterior no ocurriera, así como delimitar competencias y responsabilidades en materia administrativa, financiera y de contraloría.

En 1999, el entonces Presidente de la Cámara, el diputado Carlos Montes, constituyó dos Comisiones de trabajo para analizar la gestión de la institución, ideas que concluyeron, un año más tarde, con la creación de dos Subsecretarías, una Administrativa y otra Legislativa. La Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento, en acuerdo de 4 de julio de 2000, entregó a esta última Subsecretaría la tarea *de "… dirigir, articular, organizar y coordinar las tareas asignadas a cada uno de los escalafones… (pudiendo), en el ejercicio de esas atribuciones, proponer a (la) jefatura superior la distribución de competencias… y la destinación o realización de cometidos específicos, siempre que sean pertinentes para mejorar la gestión del Servicio"*. El propósito del acuerdo, incumplido, era originalmente que el cargo de Prosecretario, con atribuciones restringidas hasta entonces a la Secretaría, desapareciera para asumir, en calidad de Subsecretaría Legislativa, las tareas más amplias ya descritas.

En octubre del mismo año la Mesa de la Cámara encargó al ex diputado Carlos Smok, quien con anterioridad había encabezado el Proyecto de Modernización, un informe sobre el proceso legislativo. La evaluación y sus conclusiones contenían numerosas propuestas que implicaban, para su éxito, una intervención global del sistema y, aunque no se sugerían modificaciones específicas en la organización y administración, su implementación necesariamente las habría exigido[20].

En 2002, durante la presidencia de la diputada Adriana Muñoz, la Cámara contrató los servicios de Procesac, firma cuyo objetivo fue fortalecer los sistemas de control, gestión y administración de la Corporación. La segunda parte de dicha consultoría, aquella que debía poner en marcha las propuestas, no fue completada, pero varias de ellas se implementaron con posterioridad, en particular aquellas tendientes a transparentar las actuaciones de la Corporación e informatizar los sistemas finan-

[19] Para conocer el texto completo de las propuestas aprobadas ver Presidencia de la Cámara de Diputados, Proposiciones aprobadas en el Plenario. Jornada de Trabajo. Cámara de Diputados. Algarrobo, 8 y 9 de diciembre de 1996, 1997, pp. 304-317.

[20] Ver, de Smok Úbeda, Carlos , Un programa para el mejoramiento del proceso legislativo en la Cámara de Diputados de Chile. Informe a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, octubre de 1999.

cieros y contables; algunas, como la Academia Parlamentaria, se harían realidad más tarde, mientras que otras, como la creación de organismos para el fortalecimiento de la fiscalización de la Cámara, nunca se concretaron[21]. Es relevante destacar, en el informe final de esta consultora, que las entrevistas con el personal reflejaron *"el desconocimiento y la inexistencia de la descripción de funciones que realiza dicho personal, como también la inconsistencia de lo realizado con su cargo dentro de la estructura organizacional"*[22].

A comienzos de 2004 la Cámara de Diputados se abocó a debatir y aprobar numerosas enmiendas al Estatuto del Personal con el fin de introducir en él normas destinadas a regular las promociones y concursos internos de selección. A pesar de que el debate y conclusiones en la Sala se debieron limitar al tópico específico, varios diputados manifestaron la necesidad y urgencia de estudiar aspectos críticos de la organización, administración y funcionamiento de la institución, en particular el funcionamiento de las Comisiones. Como consecuencia de ello se solicitó que la Comisión de Régimen Interno constituyera una comisión, tan pronto se eligieran nuevas autoridades en marzo de dicho año, con el fin de estudiar la modernización en los términos aludidos[23]. Particularmente relevante fue el debate de las enmiendas en la Sesión 45ª, de 15 de enero de 2004, oportunidad en la que se sugirió la necesidad de entender la modernización como un proceso de innovación que debería abarcar el total de la organización y funcionamiento de la institución.

El 22 de marzo de 2005 la Cámara aprobó un Proyecto de Acuerdo por el que se destinaba un día completo de sesiones para analizar y debatir la modernización de la Corporación[24]. En los fundamentos del Proyecto se argumentaba su urgencia, ya que una Subcomisión existente –aquella citada precedentemente– cuyo objeto era estudiar iniciativas de modernización y transparencia, "*no se reunía con la periodicidad mínima para realizar un trabajo oportuno y acucioso".* Entre los objetivos de la sesión propuesta se contaba la necesidad de transparentar las asistencias y votaciones; la transformación de la página web institucional; el mejoramiento de la gestión financiera y administrativa de la Cámara; el perfeccionamiento técnico del trabajo de las Comisiones permanentes y el establecimiento de una Oficina de Control Parlamentario capaz de asistir a los diputados en el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras. El

---

21 Entre las propuestas hubo una referida a la necesidad de efectuar el seguimiento de las leyes, con el fin de examinar su cumplimiento. Cabe agregar que el mismo año la Cámara de Diputados aprobó en la Sesión 21ª., de 30 de julio, el proyecto de acuerdo N° 69 que instaba a crear una Comisión de Evaluación de la Ley, iniciativa que solo pudo concretarse casi una década más tarde, en febrero de 2011, al aprobarse un Departamento de Evaluación de las Leyes.

22 Procesac, obr. cit., p. 95.

23 Ver, en particular, los informes y debates sobre la materia en las Sesiones 41ª., 45ª. y 50ª., de 18, 15 y 22 de enero de 2004, respectivamente.

24 Ver Sesión 54ª, en martes 22 de marzo de 2005.

acuerdo, hasta ahora incumplido, fue suscrito por diez diputados de todos los sectores políticos y aprobado por unanimidad.

En el mes de julio de 2007 la Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento decidió fusionar el Comité Editorial, que hasta entonces supervisaba el canal de televisión de la Corporación, con la recientemente creada Comisión de Imagen, nombrando además un Director de Comunicaciones, todo ello con el propósito de dar el impulso necesario a los recursos comunicacionales de la Cámara de Diputados y enfrentar el creciente clima adverso que se advertía en los medios y la ciudadanía. Dedicada al comienzo a fortalecer la televisión y a modernizar la página web, la Comisión de Imagen y Comunicaciones concluyó el año contratando a la consultoría de Tironi y Asociados, cuyo diagnóstico y propuestas fueron aprobados por la citada Comisión[25].

Veinte años ¿no es nada?

A fines de 2009, a casi veinte años del primer intento modernizador, la Cámara de Diputados licitó y contrató la asesoría de dos empresas con el fin de contar con un diagnóstico y propuestas que le permitieran evaluar la estructura administrativa y el clima organizacional de la institución. Con los antecedentes previos parecería relevante indagar los motivos por los que se impone ahora, aparentemente con la misma urgencia de entonces, la necesidad de modernizar la organización de la Cámara de Diputados. En primer término la institución ha ido resolviendo, en términos coyunturales, los problemas originados al asumir tareas inéditas, en particular en el ámbito de las comunicaciones con la ciudadanía y las relaciones públicas, responsabilidades que nunca habían formado parte de sus funciones en el pasado. Como consecuencia se puede constatar que la Secretaría, responsable de la gestión legislativa y de fiscalización, cuenta con 45 funcionarios de planta y 3 a contrata, mientras que, a la inversa, el personal de Comunicaciones cuenta con 6 de ellos de planta y 27 a contrata. Este desequilibrio se observa también en los totales de la Cámara: de 416 funcionarios el 66% (275) corresponde a personal de planta mientras que 141, es decir el 34%, es personal a contrata, cifras que, por sí mismas, revelan un complejo problema si se intenta reformular una organización que comprenda escalafones antiguos y nuevos –incluida la Dirección de Comunicaciones– con objetivos, funciones y naturaleza distintos y, consecuentemente, con remuneraciones imposibles de homologar[26].

---

[25] Ver las fortalezas y debilidades de la organización de la Dirección de Comunicaciones en Tironi y Asociados, Fortalecimiento Organizacional del Área de Comunicaciones, Cámara de Diputados de Chile, marzo de 2008, pp. 11-12. Informe rendido a la Cámara de Diputados.

[26] Datos obtenidos de Transparencia Activa, Cámara de Diputados, [on line], [consultado el 20 de agosto de 2011], "Disponible en la Word Wide Web: http://www.camara.cl/".

Exacerbadas estas nuevas tareas y responsabilidades por el papel que hoy juegan los medios y los avances tecnológicos en las comunicaciones, por los deberes de transparencia de las actuaciones públicas y la obligación de informar a la ciudadanía, pareciera imposible asimilar los recursos presupuestarios, físicos y humanos que dichas tareas requieren a los de una organización cuyo fin principal es legislar y fiscalizar. Las opciones son variadas, sin embargo la tendencia en otros parlamentos pareciera ser independizar estas responsabilidades –la organización y gestión de medios propios de comunicación y las funciones pedagógicas y de información a la ciudadanía– ya sea licitando servicios externos o creando corporaciones con independencia presupuestaria y operacional, con suficientes vínculos que aseguren un control y fiscalización permanentes de sus recursos y, al mismo tiempo, una mayor flexibilidad de sus contenidos editoriales[27]. Probablemente sea esta última la única solución posible en el caso de la Cámara de Diputados.

Si en las circunstancias descritas ha sido difícil diseñar una planta que se adecue a ellas, formular una política de personal de largo plazo lo ha sido aún más, situación que impide hacer efectivo el círculo virtuoso capaz de vincular el examen del cumplimiento de las metas de gestión –consideradas una rutina legalmente obligatoria[28]– con las evaluaciones y calificaciones anuales del personal, los planes de capacitación y perfeccionamiento y las ocasionales peticiones gremiales por mejores condiciones laborales, particularmente las salariales. La existencia independiente y la ejecución aislada de estas herramientas de gestión y su aplicación rutinaria las desvaloriza e inutiliza en sus propósitos, entre otros, el de guiar conductas colectivas hacia objetivos compartidos. Probablemente la ausencia de estos últimos, esenciales en un proceso de modernización, es la causa de que el personal, que obedecía a comienzos de los noventa a una sola asociación de empleados, se encuentre ahora disperso en tres y que, junto con licitar estudios y propuestas para reformular la organización y administración a fines de 2009, se haya requerido un diagnóstico y propuestas para reparar el clima organizacional de la institución[29]. Si bien los resultados de ambos estudios no son públicos, es posible deducir que los diagnósticos probablemente coincidan con la orientación crítica de este artículo.

---

27 Para una crítica a los contenidos de los medios de comunicación parlamentarios ver Israel Zipper, Ricardo, Los canales de televisión del Congreso, *La Tercera*, edición digital, [on line], [consultado el 8 de junio de 2010], "Disponible en la World Wide Web: http://blog.latercera.com/blog/risrael/entry/los_canales_de_television_del".

28 El Informe de Procesac de 2002 expresa que en la Cámara "estos instrumentos son vistos como elementos burocráticos más que como herramientas para mejorar la gestión interna", obr. cit., p. 8.

29 Licitaciones Chilecompra 4686-65-LE09, para un estudio de la estructura organizacional, y 4686-66-LE 09, para el estudio de la cultura y clima organizacional, noviembre de 2009. Los resultados debieron entregarse en abril de 2010.

La modernización de la gestión legislativa y fiscalizadora

La irrupción en la Cámara de nuevas funciones, que en el pasado le eran ajenas, no debiera ser, sin embargo, el único motivo impulsor de los cambios. Al simpatizar con la idea de que la organización clásica de las asambleas legislativas no requiere de cambios, porque sus funciones básicas han sido y serán las mismas, se olvida que la modernización no reside en imaginar nuevas fórmulas organizativas *per se*, sino en reconocer y acoger las nuevas funciones que estas deberían servir. Es probable que en el ámbito de la función legislativa y de fiscalización, el escollo para modernizarlas sea descubrir el eje organizador alrededor del cual el debate y las diversas propuestas pudieran encontrar algún sentido, sin que aparezcan, como hasta ahora, soluciones a problemas coyunturales. De este modo, quizás exista un solo hilo conductor capaz de conceptualizar la innovación: el papel que en dichas funciones debería jugar la organización y gestión de la información y el conocimiento.

En efecto, la Cámara requiere, solicita, recibe, elabora y produce cantidades enormes de información, y el problema es, luego, cómo organizar y procesar los datos, la información y el conocimiento en forma tal que, con los avances tecnológicos, contribuyan eficientemente al trabajo parlamentario. Si se acepta esta premisa, resulta inexplicable que nunca se haya modernizado el archivo de la institución[30]; que cada cierto tiempo se debata, sin conclusiones, cuáles son las funciones esenciales de las secretarías de las Comisiones y cómo deben organizarse estas últimas frente a una eventual especialización –si es que ella se considera necesaria–, o cómo enfrentar los flujos irregulares de trabajo; cómo definir las necesidades y optimizar los recursos existentes de conocimiento aplicado –las asesorías– para contrarrestar el déficit de información y conocimiento frente a los recursos del Poder Ejecutivo y, finalmente, cómo evaluar el producto final, las leyes, no solo para asegurar su cumplimiento sino, además, para constatar que los procesos administrativos a los que se someten sirvan adecuadamente los propósitos de quienes las debaten y aprueban.

Al acoger la gestión de la información y del conocimiento como el eje de un nuevo intento modernizador, podría sugerirse como esencial contar con un Centro de Documentación, capaz de requerirlos –la información y el conocimiento–, y de responder, con recursos tecnológicos y humanos, a su ordenamiento y flujo, desde su ingreso hasta su preservación, y no solo para satisfacer necesidades propias, sino también para responder al interés ciudadano, incluido el académico[31]. Si, por otra

[30] Desde 1990 el archivo, que debiera estar a cargo de un profesional abogado, ha estado servido en el hecho por funcionarios administrativos. Vale la pena agregar que la Cámara es el único custodio de sus propios documentos, ya que ellos no se depositan, como sucede con la administración pública, en el Archivo Nacional; ver, al respecto, Contraloría General de la República, dictamen N° 24.972, de 30 de mayo de 2008.

[31] Contrariamente a lo que sucede en el Senado, la Cámara carece, en mayo del año en curso, de un re-

parte, se concluye que a los secretarios de Comisiones se les podrá exigir versación en derecho y reglamento, pero difícilmente un conocimiento enciclopédico o una especialización fuera de su profesión, la Secretaría de Comisiones debería jugar un papel activo y fundamental en el preexamen de las materias sometidas a estas y en el ordenamiento de los recursos de información y asesoría que puedan requerir durante su examen y discusión. Definido el papel de los secretarios, sería posible organizar las comisiones y su personal por áreas específicas –permanentes, investigadoras o especiales–, o según afinidades temáticas, o en virtud de una carga de trabajo que es y continuará siendo irregular[32].

Una modernización definitiva

Es ciertamente posible innovar por parcialidades, sin un enfoque sistémico de los cambios y en virtud de problemas coyunturales, sin embargo, por este camino los riesgos suelen ser numerosos y las más de las veces costosos, por cuanto es posible que el éxito de una propuesta dependa, necesariamente, de la participación activa de organismos o personas que no figuraron en su formulación, que desconocen sus propósitos u objetivos, o que, finalmente, se carezca de la imprescindible coordinación con otros servicios, internos o externos, que hacen lo mismo o que deberían jugar un papel complementario. Cabe citar, nuevamente, el informe final del Proyecto de Modernización de 1997, el que en sus conclusiones exponía la insuficiencia de la relación con el personal –que debía ejecutarlo–, al destacar que *"ningún esfuerzo de tiempo y mecanismos de comunicación deben ser escatimados tras el fin de motivar a la organización, despejar dudas, recibir críticas y especialmente cambiar las conductas"*[33].

Es cierto, como lo planteara el informe referido, que los objetivos y la orientación de los cambios descansan en decisiones políticas, pero su concreción, una vez adoptadas, debería quedar en manos de un sistema administrativo eficiente capaz de organizarlos, ejecutarlos y, sobre todo, evaluarlos. La urgencia de hoy exige, al parecer, una modernización total del sistema, como se sugiriera en numerosas ocasiones y lo planteara el ex Presidente de la Cámara, diputado Rodrigo Álvarez, con ocasión de los graves problemas que afectaron a la institución en 2009 con motivo de las asignaciones parlamentarias: *"es correcto decir* –expresó– *que todo el mecanismo y*

glamento o protocolo para tramitar y responder las consultas de transparencia pasiva y de un procedimiento de apelación en el caso de que las consultas queden sin respuesta.

[32] Durante la Presidencia del diputado Carlos Montes se intentó infructuosamente una organización similar del trabajo de Comisiones, con la colaboración de la Oficina de Informaciones y de la Biblioteca del Congreso Nacional, sin que posteriormente se examinaran las razones del fracaso.

[33] Obr. cit., p. 113.

sistema de administración de la Cámara y del Senado requieren urgente de una reingeniería completa. Primero, del sistema; segundo, de recursos humanos, y que nunca más los diputados participen de esas decisiones"[34].

La decisión adoptada a fines de 2009 de reformular la organización y administración de la Cámara y reparar el clima organizacional de quienes allí prestan sus servicios, constituye, siguiendo los argumentos precedentes, una oportunidad única para asumir los términos de una modernización que permita a la institución contar con los recursos administrativos y de gestión que faciliten el cumplimiento de sus funciones políticas, la fortalezcan frente a un Ejecutivo poderoso y contribuyan, con una mayor y más efectiva relación con la ciudadanía, a mejorar su imagen. Para ello, no obstante, pareciera ser necesaria una breve mirada crítica al pasado.

Bibliografía

Allesch Peñailillo, Johann, Presupuestos para un proceso de modernización del Poder Legislativo, /en/ Revista de Derecho Público, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, vol. 65, 2003, Santiago de Chile, pp. 28-55.

Ampuero Villagrán, Hernán, Administración y Modernización Parlamentaria, /en/ Estado, Gobierno, Gestión Pública, Revista Chilena de Administración Pública, Universidad de Chile, N° 5, vol. II, años 2003-2004, Santiago de Chile, pp. 89-95.

Cavero Gómez, Manuel, Los retos de la gestión de personal en una administración parlamentaria neutral y moderna, trabajo presentado al VII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8-11 de octubre, [on line], [consultado el 20 de febrero 2012], "Disponible en la World Wide Web: www.clad.org/siare_isis/fulltext/0044006.pdf".

Elice Navarro, José, La modernización parlamentaria en América Latina, 2011, [on line], [consultado el 20 de febrero de 2012], "Disponible en la World Wide Web: www.transparencialegislativa.org/publicaciones/La%modernizacion%parlamentaria%20america%Latina.pdf".

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

[34] Ver entrevista en CIPER Chile, obr. cit.

Gutiérrez Vicén, Carlos, La modernización de los parlamentos, /en/ Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Parlamentos, [on line], N°5, 2º semestre, [consultado el 20 de febrero de 2012], "Disponible en la World Wide Web: www.fundaciongimenezbad.es".

Huneeus, Carlos, Berríos, Fabiola, El Congreso Nacional en un régimen presidencial. El caso de Chile, /en/ Revista de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, N° 66, 2004, Santiago de Chile, pp. 61-96.

Oficina de informaciones, Cámara de Diputados, Seminario y encuentro iberoamericano sobre modernización y reforma parlamentaria", 4 y 6 de septiembre, 1997, Chile, versión taquigráfica.

Presidencia de la Cámara de Diputados, Proposiciones aprobadas en el Plenario. Jornada de Trabajo. Cámara de Diputados. Algarrobo, 8 y 9 de diciembre de 1996, 1997, Chile.

Presidencia de la Cámara de Diputados, 2° Informe de Consultoría del Proyecto Programa de Fortalecimiento de la Gestión Interna (Contrato de 7 de octubre de 2002), Procesac, 2002.

Romanelli, Mauro, Understanding the organizacional change within parliamentary administrations /in/ 7th Critical Management Studies Conference, Nápoles, 11-13 de julio, 2011, [on line], [consultado el 20 de febrero de 2012], "Disponible en la World Wide Web: www.organizzazione.unina.it/cms7/proceedings/proceedings-stream/Romanelli.pdf".

Secretaría General de la Cámara de Diputados, La Cámara de Diputados, situación administrativa, diagnóstico y eventuales soluciones, 20 de noviembre, 1996.

Smok Úbeda, Carlos, Informe Final. Proyecto de Modernización del Congreso Nacional de Chile. Préstamo Banco Mundial BIRF N° 3411-CH, abril 1997.

Smok Úbeda, Carlos, Un programa para el mejoramiento del proceso legislativo en la Cámara de Diputados de Chile. Informe a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, octubre 1999.

Svetaz, María Alejandra, Fortalecimiento y modernización de los cuerpos legislativos. Tendencias y ejemplos actuales. La experiencia latinoamericana, contribución al Tercer Congreso Argentino de Administración Pública, 2-4 de junio, 2005, San Miguel de Tucumán, [on line], [consultado el 20 de febrero de 2012], "Disponible en la World Wide Web: www.ag.ar/3congreso/ponencias/Svetaz.doc".

Tironi y Asociados, Fortalecimiento Organizacional del Área de Comunicaciones, Cámara de Diputados de Chile, marzo 2008.

Unión Interparlamentaria, The Challenge of Broadcasting Parliamentary Proceedings, octubre 2006, Ginebra, [on line], [consultado el 20 de febrero de 2012], "Disponible en la World Wide Web: www.ipu.org/PDF/publications/ebu_en.pdf".

Zúñiga Opazo, Alfonso, El Congreso Nacional en la historia de Chile, monografía publicada por su autor, edición limitada, 2000, Valparaíso, "Disponible en la Biblioteca del Congreso Nacional".