## 11. Discurso inaugural pronunciado en el Seminario Internacional: "La Modernización de los Parlamentos en Iberoamérica. Hacia un Parlamento Integral", realizado en Valparaíso, el 5 de setiembre de 1997.

Tenemos grandes expectativas al promover este encuentro de primer nivel, en cuanto a que nos permita no sólo trabajar, sino también dialogar acerca de experiencias concretas de modernización de nuestros Parlamentos. Pretendemos que el evento sea útil para la .labor de cada uno de nosotros y que este pueda culminar con un documento que contenga conclusiones posibles para nuestras Corporaciones.

En esa perspectiva, estimamos indispensable la práctica de la autocrítica democrática a nuestro quehacer y la dimensión debida a los desafíos evidentes que enfrentan la política y las instituciones democráticas.

Nuestras respectivas tradiciones son importantes, pero estas deben servirnos de inspiración para asumir las nuevas problemáticas. De modo alguno pueden entenderse como muros que permitan evadir las realidades de este tiempo.

### La idea de modernización del Estado y la idea de cambio.

El signo de la década parece ser la *modernidad* y la *modernización*. Estos términos se han transformado en vocabulario común de técnicos y legos y, por consiguiente, aun cuando su significado no sea comprendido de manera igual, su sentido aparece, en general, como el paso hacia *algo mejor, más del siglo XXI*.

El Encuentro y Seminario al que damos inicio este día, contempla en su título la *modernización* y, por cierto, pretende aprehender el *sentido* de modernidad, en cuanto búsqueda de *lo mejor*, lo más adecuado para el presente y los tiempos que vienen.

Sin embargo, es importante entender la modernización en el contexto en que la enfocamos hoy y en que debiera ser entendida en este Encuentro. Hemos cuidado de tener en consideración las respuestas a las tres preguntas fundamentales: ¿por qué?, ¿para qué?, y



¿cómo? Queremos centrar este Seminario en las respuestas, —y más bien en propuestas concretas— a la última pregunta; pero no deseamos perder de vista los fundamentos y el sentido de este "hacer" al que aspiramos. No queremos una reunión que se quede en los diagnósticos.

Sabemos que muchas veces los diagnósticos se suman y acumulan; lo difícil y cada vez más necesario es apuntar a las soluciones reales y posibles. Esta convocatoria apunta a las soluciones, pero siempre desde la perspectiva del sentido y la historia que debieran guiar nuestros proyectos de modernización.

En este entendido, debo hacer hincapié en el sentido multidimensional del objeto de nuestro intercambio. La modernización de los Parlamentos Iberoamericanos hace sentido en el contexto de la modernización de nuestros Estados, del que son parte integrante y vital. Y dicha modernización del Estado, comprendida como una modernización institucional primero, y de gestión después, hace sentido, a su vez, cuando entendemos la necesidad y sentido del permanente perfeccionamiento y profundización de nuestras democracias.

Todo ello obedece al sentido del *tiempo y el cambio* que probablemente he compartido con ustedes en anteriores ocasiones. El torbellino de acontecimientos que se suceden en la actualidad; la imposibilidad material y humana de absorber, entender y aprovechar toda la información que se genera en segundos; la evidencia de estar quedando "atrasados", "pasados de moda", prácticamente cada semana en materia tecnológica al menos, nos enfrentan al desafío de generar *estabilidad en medio de la inestabilidad.* Ese es justamente el sentido de prepararnos y volver cotidiana la posibilidad del cambio.

De modo que el perfeccionamiento y profundización de nuestras democracias obedece, junto a las características propias, a una necesidad de los tiempos actuales. Otro tanto debiera ser el sentido que le demos a la modernización del Estado y de nuestros Parlamentos. No sólo un "poner al día", lo que importa, en cierto sentido, un modelo ideal, "algo ya moderno" a lo que se aspira, sino que, junto a ello, hacer de la modernización un proceso permanente y una característica que, a su vez, dan estabilidad a partir del establecimiento de la *capacidad para el cambio*, de modo que el cambio no se vuelva una excepción disruptiva e incómoda, sino una característica permanente y adaptativa, buscada y querida.

La comprensión de la modernización y el cambio en tal sentido evitan la angustia permanente del "atraso", y facilitan un mejor ajuste de las instituciones a los cambios que ellas mismas experimentan.

## El Parlamento: sus funciones y perspectivas.

A partir de ello, y aunque la modernización de la gestión de los parlamentos aparece como una necesidad evidente en la gran mayoría de nuestros poderes legislativos, es necesario analizar la temática de las funciones de la institución.

Junto a lo que son las funciones tradicionales del parlamento, aparecen otras nuevas o, al menos, nuevas versiones de las tradicionales. En la gran mayoría de los "papers" que nos servirán de base a la discusión más adelante, se destaca la evolución que el rol y las funciones parlamentarias han experimentado. Los académicos Pojo do Rego, Urcuyo y Brahm, por ejemplo, distinguen las diversas funciones, y el primero singulariza la representación, el enlace o "linkage" y la socialización.

## La función de relacionamiento con la ciudadanía.

Me atrevo a distinguir una función más, a mi parecer de gran relevancia en la actualidad: la de *relacionamiento con la ciudadanía.*

Creo indispensable relevarla en general y en particular en nuestro debate posterior. Entiendo esta función de relacionamiento con la ciudadanía más allá de la *representación* y del enlace, como un mecanismo sistemático de carácter pedagógico e interactivo destinado a facilitar un acercamiento de la ciudadanía al sistema político, en general, y al parlamento, en particular.

No es un secreto que la imagen de los políticos y de los partidos políticos se encuentra en estado de deterioro entre nuestros conciudadanos, y que, en relación con aquello, la imagen del parlamento ha sufrido un sistemático menoscabo en las últimas décadas. Se trata de un fenómeno que no es privativo de nuestra Iberoamérica, ni que puede explicarse únicamente a partir de nuestra cultura, o de los períodos de interdicción militar de los '70 y '80. Ahora bien, en lo que quiero hacer énfasis, sin perjuicio de la importancia del análisis de elementos concausantes, es en la actitud nuestra frente al progresivo alejamiento de la ciudadanía.



Este *alejamiento* es tanto *formal* como *substancial*. El alejamiento formal es el que tiende a preocuparnos primero. Las personas, en entrevistas o encuestas, señalan que sienten al parlamento lejano de sus inquietudes o demandas más centrales.

Hay un alejamiento *substancial* de las personas del parlamento. Estas, en muchos casos, parecieran "borrar" mentalmente al parlamento como un "sujeto" de relación. La institución sigue ahí, pero ya no tiene —al menos para ellas— importancia efectiva o real.

La *función de relacionamiento,* por consiguiente, importa restablecer la existencia y vigencia del parlamento en las mentes y vidas relacionales de los ciudadanos. Va mucho más allá del simple mejoramiento formal de estadísticas, encuestas, porcentajes de inscripción y participación electoral. Tiene que ver con la calidad y profundidad de la relación.

Todo lo que discutiremos más adelante es funcional de esto. El sentido de la modernización del parlamento tiene que ver con dar profundidad y permanencia a nuestra relación con los ciudadanos. Esta relación debe basarse en la honestidad, la reciprocidad y la confianza mutua. La gente siente que el parlamento y los parlamentarios participamos con ellos en una relación asimétrica, que ellos nos dan su confianza, su voto, un poder de representación, una remuneración y un status, a cambio de algo; pero que no reciben de nosotros ese algo que esperan a cambio. Ustedes podrán decir junto conmigo: "pero si nos esforzamos todos los días, en el cumplimiento de nuestros deberes" y la respuesta es que no basta con que uno sepa que se da: la otra parte debe sentir ese dar, y debe percibirlo honesto y recíproco.

La función de relacionamiento con la ciudadanía es, por tanto, una necesidad frente a sociedades cada vez más desarraigadas del fenómeno político y embrujadas por el fenómeno económico (como ocurrió antaño, pero a la inversa). En ese sentido, es *un nuevo deber del parlamento,* una nueva función. Pero, asimismo, la función de relacionamiento se ha constituido en una *necesidad,* porque un *alejamiento progresivo y substancial* de la ciudadanía es, sin duda, preocupante para el futuro democrático de nuestras naciones.

No podemos extendernos más en el desafío de las funciones, pero en todo caso debo señalar que el concepto tradicional del rol fiscalizador también requiere de cambios. Su ética es una exigencia de este tiempo. La transparencia es una necesidad del sistema. Sólo

éstos dos elementos ya justifican una nueva conceptualización de las facultades a fiscalizadores de las Cámaras de Diputados

### Los problemas del presidencialismo y la descentralización.

Enfrentados a la necesidad del relacionamiento con la ciudadanía y a los peligros que involucra el progresivo alejamiento substancial del parlamento, podemos dimensionar, aun con mayor preocupación, la característica de la gran mayoría de nuestros regímenes políticos: el presidencialismo.

Resulta evidente que las características del presidencialismo, por todos conocidas, generan en la mente del ciudadano una asociación inmediata entre solución y Poder Ejecutivo, en tanto que el parlamento, como lo he señalado anteriormente, se vincula con debate, deliberación, tardanza y falta de soluciones concretas. No voy a explayarme, por consiguiente, en los ajustes fundamentales que requieren nuestros regímenes políticos para otorgar al parlamento un mayor grado de poder de decisión y, por esa vía, una asociación más directa con las soluciones a los problemas de las personas.

Los diversos "papers" presentados a esta conferencia ahondan sobre ello y, en general, uno encuentra propuestas concretas y substanciales que es urgente abordar. Y me detengo un momento para señalarles que, no por conocidas y reiteradas, son menos ciertas e importantes estas propuestas. El riesgo que corre el sistema democrático por el paulatino deterioro de la relación del parlamento con la ciudadanía es dado, en parte importante, por la progresiva desaparición de la función formal de representación, que se ve desesperadamente sustituida por una función informal de "linkage" o enlace con el Ejecutivo. Ello lleva necesariamente al parlamento a desvirtuarse en una especie de lobby del Ejecutivo.

Sumado a lo anterior, los procesos de descentralización que caracterizan, al menos teóricamente, al Poder Ejecutivo, pueden aparecer del todo disfuncionales frente a parlamentos de carácter nacional en Estados unitarios.

Un parlamento ya reducido en sus atribuciones y toma de decisión y, por consiguiente, en su presencia en la mente del ciudadano que se aleja substancialmente de él, ahora frente a la evidencia de que un importante número de decisiones y articulaciones con la ciudadanía se realizan a un nivel diverso del macronacional que le corresponde, simplemente queda fuera de contexto. Se produce lo que me atrevo a llamar provisoriamente un *Estado asimétrico*, que cuenta con un Poder Ejecutivo descentralizado y un parlamento central, que no está preparado y en el que no se ha pensado al momento de desarrollar e implementar dicha descentralización. Creo que este es un tema digno de tratarse por separado en otra ocasión.



### Los peligros del individualismo en la política.

En paralelo, se produce un fenómeno que yo calificaría de *individualismo político*, y por consecuencia parlamentario.

Quizás por las propias características desarticuladoras del presidencialismo en nuestros parlamentos iberoamericanos; pero más probablemente por el relativamente reciente y permeante fenómeno del individualismo, nuestros parlamentos se han ido convirtiendo paulatinamente en una sumatoria de individualidades, más que en una organización institucionalizada de la máxima relevancia.

Se puede especular en torno a las teorías del *Public Choice*, que entienden los fenómenos decisionales a partir de la maximización de utilidades individuales, y por esa vía afirmar que los políticos — y los parlamentarios, en particular— estamos procurando permanentemente maximizar nuestras posibilidades de ser reelegidos. Se pueden emplear otras vías de análisis con menores visos economicistas, pero lo cierto es que en nuestros parlamentos se vive una tendencia a la *agenda personal* y a los *proyectos personales en política*. Ello lleva a descuidar, consciente o inconscientemente, la *agenda colectiva*, entendida como aquello que interesa al parlamento como un todo, como organización e institución, que debiera ser, por cierto, lo que interesa a la ciudadanía.

Lo lamentable de esta situación es que ello lleva fundamentalmente al deterioro de la *capacidad institucional* y de la *imagen* del parlamento.

En lo que respecta a la *capacidad institucional*, esta consiste en determinar qué debe hacerse sobre cuestiones públicas, en razón de ser convenientes al interés público. El individualismo que denuncio tiende a deteriorar esta capacidad, dejando al parlamento entregado a que los parlamentarios en términos individuales se limiten a ser receptores y repetidores de las necesidades y deseos de los ciudadanos. La escala superior del parlamento, su *capacidad institucional* se

deteriora y con ella, el sentido institucional con que son abordadas las cuestiones públicas. De ahí al desbande, la inorganicidad y la ineficiencia, hay un paso.

Como consecuencia de lo anterior, y aun como efecto directo de las actividades individualistas, la *imagen* del parlamento también se deteriora. Este deterioro se inicia fuera, en el observador externo, en el ciudadano, pero finalmente rebota hacia dentro, socavando incluso la autoestima individual e institucional de los parlamentarios, los funcionarios y el parlamento como un todo, quizás por única vez, con un sentido de institución.

## Modernización de la gestión del Parlamento.

Habiendo analizado el sentido institucional de la modernización del parlamento, es conveniente considerar la modernización desde una perspectiva organizacional, desde los aspectos de la gestión. Aquí, valga primero una afirmación fundamental y quizás de texto: las organizaciones no existen, lo que existe son personas que, agrupadas en torno a una misión y ordenadas con determinados criterios, realizan funciones complementarias y relevantes.

De modo que, cuando nos planteamos las formas de modernizar la gestión del parlamento, nos preguntamos sobre cómo lograr que personas hagan de mejor manera ciertas cosas. Y de inmediato relevamos la importancia de las personas, todas las personas en los procesos y decisiones que involucra la gestión.

Junto a ello, no basta con saber aquello que brindará felicidad a la gente, es imprescindible saber también acerca de las herramientas que permitirán alcanzar tal objetivo. Ese es el sentido profundo de la modernización de la gestión.

Hechas estas afirmaciones, me atrevo a dar un salto y sostener que en materia de gestión es necesario mirar al parlamento como una organización peculiar y relevante, pero no por ello menos organización, y por consiguiente, que todos los conocimientos y experiencias de la gestión moderna deben ser aplicados al análisis e implementación de un diseño para el parlamento al que aspiramos. Si entendemos que el objetivo a alcanzar es de la más alta entidad, entonces debemos aplicar a ello nuestras mejores herramientas.

Las preguntas relevantes para comenzar a perfilar aquello son tres, muy clásicas, pero siempre válidas: ¿qué somos?, ¿qué queremos ser en el futuro?, y ¿cómo lo logramos? Estamos hablando de las preguntas básicas de un proceso y de un modelo de administración estratégica. A los parlamentos les hace falta cuestionarse desde la base su administración, sobre todo cuando de hecho se está cuestionando desde las fundaciones su propia institucionalidad.



La definición de una *misión* resulta entonces fundamental. Hablamos de *por qué* existimos y *qué* debe hacer esta organización tan particular llamada parlamento. Las *metas* no son más que las especificaciones de aquello que la organización pretende cumplir en el mediano o largo plazo, y dicha definición también resulta relevante. A partir de estas definiciones fundamentales, es posible avanzar hacia la determinación de la *estrategia*, la *estructura organizacional* adecuada y el *sistema de controles* pertinente. Las presentaciones y debates que seguirán justamente nos permitirán replantearnos las respuestas a muchas de estas preguntas relevantes.

Por ejemplo, a partir del contexto político y constitucional en que se desenvuelven nuestros parlamentos, podemos perfilar parte de la misión del parlamento; a partir de las nuevas funciones que detectamos en los parlamentos, también intuimos su misión parcializada. Pero, en definitiva, es en las aspiraciones originarias del sistema democrático, actualizado, donde encontramos los insumos de análisis fundamental. Luego, nuestra estrategia, nuestra estructura y controles, se deducen y diseñan a partir de lo anterior.

Hechos los ajustes a la misión, probablemente muy necesarios, es conveniente, también, plantearnos una *Visión*. Es decir, imaginarnos al parlamento como lo quisiéramos en diez, veinte o treinta años más, en todos sus aspectos. Ese es el *cómo queremos ser en el futuro*. Teniendo claro el *cómo somos ahora*, sólo resta trazar la ruta entre ambos puntos. Ese es nuestro *diseño estratégico*.

Sin embargo, los procesos y modelos estratégicos cuentan con una característica fundamental que los hace tan propios de la idea de modernización, y de nuestros tiempos: una estructura de retroalimentación que va adecuando la estrategia, la estructura y los controles, a partir de los cambios que se enfrentan.

Aquí se encuentra un elemento clave para la modernización del parlamento desde la perspectiva de la gestión: la generación de una *organización, de un parlamento para el cambio*.

Por lo general, y es lo que ha ocurrido en la mayoría de nuestros parlamentos, hemos desarrollado organizaciones fundamentalmen-

te conservadoras y estáticas, queriendo y pensando de buena fe que servíamos a la felicidad de la gente. A medida que los cambios se han producido en la sociedad, nuestros parlamentos han procurado adaptarse con gran lentitud. La mayoría de las veces, sólo se ha adaptado la estrategia, manteniendo estática la estructura organizacional, o a lo sumo, cambiando elementos accesorios y conservando los viejos sistemas de control. Nuestros parlamentos se han movido como pesados y ayer potentes acorazados, en un combate electrónico de última generación.

Ello explica en buena parte las grandes dificultades que experimentan nuestros parlamentos frente a los cambios que se producen en el mundo. Primero, la mayoría de las veces no somos protagonistas de esos cambios en nuestros propios países. Segundo, nuestros parlamentos no están preparados, y durante bastante tiempo se resistieron a los cambios. Tercero, cuando hemos enfrentado los cambios, lo hemos hecho parcialmente, a veces para "ponernos al día", con una visión estática y no siempre dinámica de la realidad.

Lo que nuestros parlamentos requieren hoy, por consiguiente, es transformarse en *organizaciones para el cambio*, en organizaciones que consideran el cambio como una oportunidad, como una chance de progreso. Con esta disposición, las estrategias, las estructuras y los controles (o sistemas de comunicación), se miran como esencialmente transitorios y funcionales a la *misión* y a la *visión de futuro* del parlamento. Más aún, los parlamentos iberoamericanos deben transformarse en *organizaciones impulsoras del cambio*, para colocarse nuevamente, junto a los partidos políticos, a la vanguardia de la sociedad, tanto en las ideas como en el empleo de las herramientas más adecuadas para impulsar aquellas ideas.

En esta perspectiva, organizaciones y estrategias rígidas como las que nos han caracterizado deben quedar atrás. Nuestra estructura debe flexibilizarse a partir de las Comisiones mismas, que justamente debieran ser establecidas por cada legislatura, según las necesidades de los tiempos, y no fijarse en reglamentos de difícil modificación.

La tecnología, las ciencias y la experticia, especialmente del mundo de la información y de las comunicaciones, debieran ser consideradas siempre coadyuvantes del cumplimiento de nuestra misión y su incorporación siempre analizada a partir de los costos de su ausencia al servicio del cumplimiento de la misión.



Las tradiciones deben ser respetadas, pero a partir de sus fundamentos. Y donde la tradición no se justifica más que por si misma, y existe una alternativa que conduce de mejor manera al cumplimiento de los objetivos, debiera considerarse esta al menos con igual respeto. La excesiva observancia del ritualismo y las formas sin sentido substantivo han dejado a nuestros parlamentos estancados a los ojos de jóvenes y mayores, en la parsimonia y la pompa de los tiempos en que viajar de la capital a este puerto, sede del Congreso Nacional, tardaba tres días, a lomo de buenas cabalgaduras de recambio.

Estimados amigos, contamos con la oportunidad de unos días alejados del tráfago de nuestros parlamentos, del apuro por aprobar un proyecto o preparar nuestra posición frente a un tema relevante. Contamos con la colaboración de insignes académicos de diversos países y con la participación de los presidentes y responsables de la modernización en un sinnúmero de parlamentos en Iberoamérica. Contamos con el aporte invaluable del Banco Interamericano de Desarrollo y de los profesionales de esta Cámara de Diputados de Chile, todo para respondernos, repito, los *por qué, qué y cómo*, para pensar en nuestros parlamentos en el futuro, para actualizar el sentido de nuestra misión y, sobre todo, para orientarnos nosotros mismos en el sentido del cambio, porque —ya lo dije— antes que las organizaciones existen las personas. De modo que la modernización y el sentido de cambio comienza en nosotros mismos, en nuestra posición y situación de liderazgo y capacidad de conducción, en la flexibilidad que imprimamos a nuestras propias mentes, en el sentido de futuro y de misión que imprimamos a nuestras propias vidas, en nuestra capacidad para comunicar y participar todo aquello y, finalmente, en nuestra inteligencia para buscar y emplear, de la mejor forma, las herramientas que nos entrega la administración al servicio de nuestros objetivos como institución, como parlamento institucionalizado, como un verdadero parlamento integral.