

FLACSO  
FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER

# **MODERNIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS: EL CONGRESO**

**SIMÓN PACHANO**  
(Coordinador)

---

**RAUL BACA CARBO**

**CARLOS SMOK**

**ANDRÉS MEJÍA**

1997

## **MODERNIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS: EL CONGRESO**

FLACSO-Sede Ecuador  
Arq. Fernando Carrión, Director  
Ulpiano Páez 118 y Av. Patria  
Fax: (593) 2 566139 Quito - Ecuador  
E-mail: flacs @ uio. satnet.net

FUNDACION KONRAD ADENAUER  
Manfred Rabeneick  
Representante en el Ecuador  
Av. República de El Salvador 361  
y Av. de Los Shyris  
Edificio Aseguradora del Sur, Piso 7  
Casilla 17-17-1079, Quito

Coordinador:  
Simón Pachano

Diseño e impresión:  
Jaime Pozo

Cubierta:  
Salón de sesiones de la Cámara de Diputados, 1910  
Arriba, Abelardo Montalvo, Presidente  
Abajo, Pablo Domingo Terán, Vicepresidente

Tiraje: 1.000 ejemplares

Primera edición: 1997

ISBN-9978-67-040-8 de la obra completa  
010989 registro autoral

Impreso y hecho en Ecuador

## **ÍNDICE**

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	7
<b>SIMÓN PACHANO</b>	
La Democracia y la modernización de las instituciones .....	9
<b>CARLOS SMOK U.</b>	
Modernizar el Parlamento, .....	21
<b>SIMÓN PACHANO</b>	
El Congreso en el sistema político ecuatoriano .....	45
<b>RAÚL BACA CARBO</b>	
Proyecto de fortalecimiento institucional del Congreso ecuatoriano .....	81
<b>ANDRÉS MEJÍA ACOSTA</b>	
Programa de Apoyo Legislativo .....	111

# **MODERNIZAR EL PARLAMENTO<sup>1</sup>**

**CARLOS SMOK U.**

CARLOS SMOK U. es Director General Proyecto de Modernización  
Congreso Nacional de Chile

## **I.- Algunas consideraciones previas**

El desarrollo de un proceso de modernización del Poder Legislativo requiere de un marco conceptual global que permita abordar con amplitud toda la complejidad propia del tema.

Esta se deriva de dos grandes vertientes. Una de ellas dice relación con el contexto en que el parlamento ejerce sus funciones, contexto que, a su vez, se puede desglosar en dos dimensiones. La primera se refiere al entorno global, esto es, los fenómenos, tendencias y procesos de largo alcance que ocurren en el mundo y sus proyecciones previsibles en el futuro inmediato, así como los procesos sociales, políticos y económicos que se manifiestan en el país y las interacciones e influencias que se ejercen entre ambos espacios.

La segunda dimensión dice relación con la estructura del Estado, el necesario equilibrio de poderes que requiere la democracia representativa para su adecuado ejercicio y los roles y funciones que el parlamento posee en un estado de derecho democrático y la percepción que de dichos roles posea la sociedad en un momento dado.

Ambas dimensiones que, en conjunto, constituyen el entorno en que se desenvuelve el parlamento, están en dinámica interacción y poseen actualmente características que requieren ser conocidas e interiorizadas por tal institución de modo de poder responder oportuna y eficazmente a ellas.

La otra vertiente que genera complejidad en el proceso de modernizar y fortalecer un parlamento, es su vertiente interior. es decir, los

---

1. Versión corregida y aumentada de la presentación efectuada el 18 de diciembre de 1996 en Quito, Ecuador, en el seminario internacional "Modernización del Congreso Nacional" patrocinado por Flacso-Ecuador y la Fundación Konrad Adenauer.

procesos consustanciales al funcionamiento de una organización como el congreso.

Aquí es posible de distinguir tres grandes campos. El legislativo, que incluye, fundamentalmente, el proceso de formación de la ley en su etapa legislativa y la función fiscalizadora; el administrativo, que abarca los sistemas de gestión y de información con las estructuras correspondientes, y el campo referido a la cultura organizacional que implica los valores y actitudes que se ejercen en la organización. Ellos, en su mutua interacción, constituyen un solo todo y deben también poseer notas distintivas acordes con el entorno del congreso, de modo de permitir que éste pueda cumplir con eficiencia y eficacia sus funciones en el mundo actual.

La modernización del parlamento debe asumir entonces, la complejidad que de suyo posee tal proceso, señalando en primer término, algunas de las principales dimensiones que caracterizan al mundo actual y, a partir de ellas, desprender la identificación de las formas organizacionales que debiera en su momento poseer el parlamento para ejercer con fortaleza las funciones que le señala el ordenamiento jurídico nacional y, al mismo tiempo, para mantenerse en consonancia con la evolución del país en el contexto mundial.

La percepción general de una aceleración de la historia, o de la compresión del tiempo, y que se puede expresar también como la percepción del incremento de la velocidad de los cambios que ocurren a todo nivel y en todos los ámbitos del quehacer humano, constituye uno de los fenómenos de la época actual.

Asimismo, la creciente convicción de que es el conocimiento el recurso más importante para mantener la competitividad de las organizaciones y los países, constituye otra de las distinciones propias del mundo actual.

Por otra parte, la ampliación de los espacios económicos, de nacionales a subregionales, regionales y hemisféricos, y la globalización de los efectos de las decisiones que se adopten en cada uno de dichos

espacios es, también, un hecho novedoso y trascendente de hoy. Así las decisiones que adopte un parlamento no solo incide en el ámbito de lo nacional, como también decisiones foráneas impactan cada vez más en los clásicos conceptos de la soberanía nacional.

Conjuntamente con estos hechos se ha ido produciendo un cambio en el modo de percibir al mundo. Los modelos mentales basados en causalidades lineales y visiones fragmentadas y parcializadas de la realidad, han cedido el paso a visiones sistémicas que enfatizan un enfoque global de los fenómenos y la consideración de las interacciones que poseen los eventos aún cuando ocurran en ámbitos aparentemente independientes y en períodos de tiempos disimiles.

Finalmente, y constituyendo quizás una de las causas directas que impulsan las anteriores dimensiones, aparece con nitidez el cambio tecnológico, especialmente en el campo de las telecomunicaciones e informática.

Las relaciones entre las tecnologías de información y la sociedad han crecido en extensión y en profundidad. Las redes, como sistemas comunicacionales, lentamente están transformando la estructura misma de la sociedad y el diseño o rediseño de toda actual empresa humana requiere incorporar estructuralmente los conceptos sistémicos de retroalimentación, interrelación, simultaneidad y visión holística.

La tecnología computacional es la cara visible de la modernidad. Pero es sólo un medio, absolutamente indispensable, aunque insuficiente para modernizar, fortalecer o cambiar. El síndrome de un uso subdesarrollado de tecnologías desarrolladas se presenta con facilidad si al interior de las organizaciones no se incorpora un alto valor agregado de conocimiento el que se manifiesta, entre otros aspectos, en profesionalización del recurso humano, en asesoría técnica especializada y en flexibilidad con aprendizaje organizacional continuo.

La flexibilidad de una organización radica en su capacidad de redi-

seño interior que le permite ir respondiendo cada vez en mejor forma a las demandas del medio y, simultáneamente, ir influyendo sobre éste a través de su accionar eficiente y eficaz.

Hoy ello depende en gran medida de la utilización de grupos de trabajo multifuncionales apoyados por redes de información. Todos sus miembros deben poseer , además de los conocimientos propios del cargo, los referentes al procesamiento de texto en computador y redacción de informes; manejo de planillas de cálculo y de representación gráfica, así como las habilidades básicas para la búsqueda de información en bases de datos. En el último tiempo se ha agregado a tales destrezas, y de un modo relevante, la de “navegar” por la Internet como instrumento de búsqueda e intercambio de información en un mundo que carece de límites para tal efecto.

Por las redes de información deben fluir, a lo menos, tres dominios de información:

- El de la navegación institucional, que contiene tanto información instantánea de su accionar diario, como información comparativa de instituciones similares.
- El conocimiento necesario para efectuar las labores de la institución, dominio tradicionalmente asociado a las bibliotecas, saberes profesionales y asesorías. Hoy este conocimiento debe fluir, adecuadamente estructurado, en forma directa hacia la persona que lo requiera.
- El del desarrollo organizacional que comunica estrategias, políticas, capacitación, cambios y perspectivas internas.

Junto a ello es necesario destacar que los cambios que promueve esta tecnología alcanzan también al ámbito valórico, ya que la operación de las organizaciones que utilizan redes de telecomputación implica un conjunto de nuevos valores en la cultura organizacional, tales como instantaneidad, confianza, disponibilidad, innovación.



Ahora bien, la otra dimensión del entorno indicada anteriormente se refería al sistema democrático. Las funciones que cumple el poder legislativo en un régimen democrático de gobierno se pueden expresar como:

- Una función institucional, esto es, la expresión de la separación de los poderes del Estado y el correspondiente incremento de la estabilidad institucional,
- Una función jurídica, que se expresa a través de la acción legislativa, de fiscalización y de administración que le señale la constitución y las leyes y
- Una función de representatividad, a través de la cual se provee de legitimidad a las políticas públicas allí adoptadas, se recogen y representan las inquietudes nacionales y se favorece la gestación de los necesarios consensos nacionales en torno a los temas de relevancia.

La existencia de estas funciones así expresadas son consustanciales a la democracia representativa y mientras ella represente el modo de asumir lo público en el mundo occidental, seguirán ejerciéndose, eventualmente con diversos grados de énfasis según países y épocas. Tales énfasis están asociados en gran medida a la percepción que tenga la sociedad del rol que posee el parlamento en su devenir.

No son pocos hoy los países donde existe una notoria pérdida de credibilidad del trabajo parlamentario y un deterioro significativo de su imagen, producto entre otros factores de una precaria capacidad endógena de generar propuestas legislativas calificadas, también de insuficientes vínculos de articulación con la opinión pública y de una manifiesta inadecuación en la organización y gestión interna del parlamento. Estas críticas son hoy reiterativas en la *mass media* y en la ciudadanía, que diagnostican con mayor o menor profundidad, y con mayor o menor certeza insuficiencias en una institución con profundas raíces en la historia y el sentimiento nacional, y reflejan realidades que deben ser asumidas y enfrentadas.

Una constante casi universal en las extendidas críticas a los parlamentos a lo largo y ancho del planeta es que no pueden ser tildados de maniobras antidemocráticas. Al contrario, en general los más severos críticos tienen inobjetable credenciales de profunda convicción democrática, sólo que esperan más y mejores productos de una institución que juzgan imprescindible.

Estos son los desafíos perennes que los parlamentos han debido asumir a lo largo de la historia y que hoy, dadas las características del entorno ya reseñadas, adquieren tintes de mayor intensidad, pues una respuesta tardía o insuficiente sin duda generará perturbaciones de importancia en la vida de la Nación.

El principal recurso con que cuenta un parlamento para su desarrollo son los propios parlamentarios. Son ellos quienes deben decidir, en último término, sobre el modo concreto de compatibilizar las demandas provenientes del proceso de desarrollo, la equidad y la oportunidad en la toma de decisiones. Para ello tradicionalmente han hecho uso de su juicio, experiencia, visión, criterio, intuición, es decir de los atributos que son indispensables y consustanciales a la actividad política.

Pero, hoy en día la evolución de la sociedad ha hecho que dichos atributos no sean suficientes, por sí solos, para que los parlamentarios cumplan adecuadamente sus funciones. Además deben tener los aportes del conocimiento técnico especializado, la velocidad en la respuesta, la facilidad de integración interna y la interacción con el entorno relevante que aporta la tecnología computacional.

El Poder Ejecutivo por su parte, debido a la creciente complejidad de las situaciones sociales, económicas y políticas y al impacto que sobre ellas ha ejercido el fenómeno de la globalización, ha incrementado su capacidad de análisis y gestión y, por ende, la interacción de los tres poderes del estado se ha visto afectada, generando en ocasiones un proceso de declinación del poder legislativo en términos del necesario equilibrio político institucional.

De lo anterior se concluye entonces, en primer término, que la modernización no es un cambio en las funciones esenciales del **parlamento**, ni su fortalecimiento implica una autarquía o independentismo de los otros poderes del estado. Consiste más bien en adquirir una permanente capacidad organizacional de asimilar e internalizar los cambios que ocurren en el entorno y responder de modo sincrónico y sistémico. Sistémico en cuanto a la comprensión de la interdependencia que se expresa tanto en las relaciones entre los poderes del estado, como en todos los fenómenos sociales, y asimismo, en las necesarias interacciones entre los diversos componentes de un **parlamento**; y sincrónico en cuanto a la comprensión de la nueva velocidad con que se percibe y mueve el mundo y la criticidad de la oportunidad de respuesta.

Es entonces la síntesis de tecnología, conocimiento y desarrollo de **procesos organizacionales** lo que permite a un parlamento poseer las notas distintivas de modernidad y fortaleza sistémica en el ejercicio de sus funciones esenciales.

Un proceso de modernización en tal contexto constituye una labor que debe abordarse con urgencia y amplitud, ya que contribuirá tanto a mejorar la eficiencia interna y eficacia externa del parlamento, como a fortalecer y estabilizar todo el sistema político institucional con positivas influencias en la vida económica y social del país.

## **II.- ¿Cómo modernizar?**

No profundizaré en el ya frondoso debate respecto a modernidad, modernización, tiempos modernos, posmodernidad o la suma de cualquiera de estas partes. Escapa y con mucho al objetivo de esta presentación. Para efectos operacionales señalaré que Modernización la entiendo como un proceso de aceleración del tiempo histórico y en esa medida asociado a la noción de Progreso, con el objetivo central de optimizar el uso de todos y cada uno de los recursos con los que cuenta la organización, en pos de aumentar su eficiencia.

La modernización del Congreso Nacional se puede concebir como un

**proceso que comprenda centralmente en sus recursos humanos, y que descansa en la flexibilidad que tales actores, parlamentarios y funcionarios de la cámara en este caso, logren alcanzar para revisar críticamente su propia cultura del quehacer y del pensar, y su propia forma de transmitir dicha cultura. Se trata en definitiva de la adquisición de un nuevo bagaje cultural conforme a los desafíos de la gobernabilidad y la competitividad.**

**En el mundo de la administración y del desarrollo organizacional se entiende por “cultura” a un constructo conceptual no siempre bien perfilado en el que se incluyen las visiones del mundo, los valores, las actitudes y los patrones de comportamiento de las personas y de los grupos de personas que constituyen una organización. Tales visiones, valores, actitudes y patrones de comportamiento condicionan el quehacer y el pensar de las personas y grupos dentro de la organización.**

**Si la modernización del parlamento no alcanza un grado de profundidad que toque a la intimidad cultural de las corporaciones que lo integran, se estará haciendo una modernización puramente cosmética y por lo tanto espúrea.**

**Pero el parlamento es una organización peculiar, pues debe ser lugar de estudio, de análisis, de discusión y negociación de proyectos de ley, en suma, se trata de una organización de congresales pares entre sí, por lo que en cierta medida no hay más autoridad efectiva entre ellos que la ligada al prestigio personal. Los cargos internos que se ocupan dependen de una delicada trama de acuerdos y no a un nombramiento vertical que implica jerarquía. Así, el congreso se asemeja en su funcionamiento mucho más a una unidad académica que a una empresa de producción de bienes o servicios. Esta estructura se entremezcla con la estructura de los servicios de apoyo, los que sí deben ser estructurados, pues funcionan como unidades productoras de servicios.**

**Fuentes de información y opinión existentes al interior y exterior del Congreso, permiten deducir que un elemento ordenador central**

para la planeación de una modernización organizacional radica en el proceso de la ley, sus etapas, los apoyos necesarios para un mejor resultado y el valor agregado que necesariamente debe surgir de cada una de los pasos que se siguen en su tratamiento.

En consecuencia debe plantearse un esfuerzo destinado a hacer un diagnóstico de la morfología y fisiología del conjunto de actividades destinadas al estudio de los proyectos de ley al interior del parlamento.

Es posible identificar al menos dos propósitos en este esfuerzo cognoscitivo. Uno de ellos es hacer una taxonomía de etapas y actores del proceso que, al efectuarse desde un punto de vista sistémico, enfatiza el estudio de las interdependencias, retroalimentaciones y niveles de redundancia informativa, y el otro, es el de generar mediciones explícitas, objetivas y replicables de diversos rasgos del proceso legislativo que permitan hacer una más completa evaluación del proceso.

Un nuevo conocimiento así adquirido generará un diagnóstico de la situación como también se apreciará en mejor forma experiencias de otros países, vislumbrándose la posición relativa en que se está y generándose la posibilidad de incorporación de algunas experiencias exitosas. Asimismo, el estudio permitirá modelar escenarios futuros de rediseños del proceso legislativo que, sometidos a la consideración de los actores correspondientes, pudieran dar origen a posiciones compartidas y de consenso en torno al tema.

Por otra parte, el conocimiento que se obtenga del diagnóstico generará algunas orientaciones tendientes a facilitar la integración de los componentes tecnológicos, informacionales y de conocimiento que también surjan como propuestas de un proyecto modernizador, concretándose así el enfoque sistémico. Además permitirá hacer uso de un enfoque de reingeniería, esto es, a partir del rediseño de facetas del proceso legislativo que se produzca debido a la incorporación de tecnología y de las otras consideraciones propias, también un rediseño de las otras actividades interrelacionadas que interac-

túan con el proceso, permitiendo proponer modificaciones en los entornos informáticos, estructuras administrativas y en los aspectos relativos a la cultura organizacional imperante en la institución.

No obstante la mejoría del proceso legislativo no puede pretender obtenerse sólo con estudiarlo o proponer reingeniería de alguna de sus fases, que impacten positivamente además sobre la cultura organizacional.

Es claro que eso no ocurrirá si no se asumen elementos motivacionales para el cambio, en los cuales juegan un rol los incentivos de diverso orden que se establezcan, como también asumir claramente el concepto que la capacitación de los diversos actores es un requisito fundamental, al mismo tiempo que el germen del desarrollo de una política de recursos humanos integral y moderna.

Por otra parte, y ya habiéndose señalado que la tecnología es imprescindible -aunque no suficiente- para la modernización, deberá programarse cuidadosamente la introducción de equipos informáticos en los diversos ambientes de trabajo, que no es sólo el recinto físico del congreso, sino también las oficinas en que cada parlamentario interactúa con el ciudadano en la provincia. Es claro que un cambio de ambientes y condiciones de trabajo en estos aspectos no sólo aumentará la productividad sino también inducirá una actitud favorable al cambio de los funcionarios del congreso, siempre y cuando, como ya está dicho, se haga en conjunto con la capacitación necesaria para su uso adecuado, pues en caso contrario no sólo se desaprovecha la inversión sino además se obtiene incertidumbre y rechazo al cambio.

No puede dejar de señalarse que hay dos requisitos macro adicionales para avanzar en el proceso de modernización del congreso.

Uno es la necesidad de disponer de adecuada asesoría de conocimientos para las numerosas decisiones que a diario adopta un congresal. Se ha mencionado ya la complejidad actual del acto de legislar y fiscalizar, del aumento exponencial de la información teórica-

mente disponible o digna de considerar y de la necesidad de tenerla en plazos brevísimos. Estos son requerimientos severos para la Biblioteca del Congreso y los otros servicios destinados al apoyo de información a la institución. Sólo una reconversión profunda de la organización, objetivos y tecnología de estas instituciones podrá darles adecuada respuesta.

El otro es la interconexión en tiempo real de todos los actores, más bien de toda la información involucrada en los procesos de legislar. Una red de comunicaciones al modo de una autopista por donde fluye información constituye hoy un paradigma de todo proceso de modernización organizacional.

Mayor eficiencia y eficacia, entre otras variables del proceso legislativo deben en consecuencia reflejarse en un cambio en la opinión y actitud que frente a este deben desarrollar los usuarios del proceso, que no son sólo los parlamentarios y funcionarios del congreso, sino fundamentalmente la sociedad agrupada en organizaciones, centros académicos, grupos de interés, empresa privada y esencialmente el ciudadano.

La moderna concepción del rol de las administraciones públicas - en sentido amplio-, ya no es la de detentoras de poderes y atribuciones que se ejercen sobre los ciudadanos, sino que de prestadoras de más y mejores servicios a la comunidad que administran.

Por tanto el proceso de modernización del congreso no se contiene en sus paredes ni agota sus objetivos en la organización, sino que pretende articular más y mejor la operación del parlamento con los diversos actores sociales, en el proceso de generación de la ley, fiscalización de los otros poderes del estado y representación de los ciudadanos.

Incompleto es un planteamiento de cambio que no señale con énfasis que intervenir la organización pone en evidencia importantes dificultades que pueden conducir al fracaso el proyecto modernizador. Enumeraré algunos de estos factores:

- El congreso también sufre la rigidez estructural de lo público, enmarcado conceptualmente por el Derecho Administrativo, por lo que muchas veces es más importante la formalidad del procedimiento que su resultado práctico, además con leyes de planta funcionaria, atribuciones y descripciones de cargos difíciles de modificar, etc.
- Hay escasez de recursos técnicos, humanos y económicos para afrontar no sólo el cambio, sino también la operación actual a un mínimo nivel de exigencia
- Existe un ambiente cultural que presume una crisis del modelo del estado, en medio de una cultura individualista y pragmática, lo que puede generar escepticismo y desafección con el cambio, tanto dentro como fuera del Congreso, pues se lo supone condenado a fracasar
- Como institución el congreso no está sometido al imperativo de cambiar o morir que tienen las demás organizaciones. De hecho no está sometido a la competencia, los recursos económicos necesarios para su operación están ligados a acuerdos políticos y no relacionados con su “productividad”, carece de metas explícitas, y en tal medida faltan indicadores de su gestión sin desarrollar procesos de evaluación de los resultados institucionales ni del desempeño de los funcionarios. Y finalmente el poder que impulsa el cambio no radica, con la suficiente fuerza y permanencia, en los estamentos directivos por la misma naturaleza de la generación de sus cargos, la rotación a que se someten y a la dispersión del poder que es propia de los parlamentos.

La conclusión es que la incursión en modernizar es peculiarmente difícil y requiere de un conocimiento acabado de los factores limitantes del cambio, para una planeación estratégica fina de las acciones a desarrollar. Pero es posible.



### **III.- La experiencia chilena**

#### **a) Antecedentes.**

En 1990 la Cámara y el Senado acordaron acometer en conjunto el proceso de modernización del nuevo Parlamento tras 17 años de receso institucional. Constituyeron para ello una comisión mixta permanente denominada Comisión Bicameral de Modernización, integrada por 5 miembros de cada cámara. En junio de 1996 ésta pasó a estar integrada por los miembros de ambas mesas directivas.

En 1991 se generaron los recursos económicos básicos para su financiamiento. Así se obtuvo una donación de la Unión Europea de 1,7 millones de dólares y un crédito del Banco Mundial de 5,2 millones de dólares y un compromiso de aporte fiscal directo anual que ha significado 1,1 millones de dólares en el quinquenio. Por su parte las corporaciones constitutivas del Congreso han aportado con recursos humanos, físicos y monetarios al proceso en un monto superior a 1.6 millones de dólares.

En 1992 comenzó la ejecución del proyecto que tenía como objetivos, en el caso Proyecto Comunidad Europea el dotar de equipamiento computacional básico las oficinas parlamentarias (166) a lo largo del país, y respecto al crédito del Banco Mundial (TAL-2):

*“a) Expansión y automatización de las colecciones bibliográficas y de referencia de la Biblioteca del Congreso.*

*b) Capacitación de los bibliotecarios de la BCN en técnicas de referencia legislativa, el uso de nueva tecnología computacional y análisis económico y fiscal.*

*c) Instalación de hardware y software computacional en el Congreso Nacional, para permitir el acceso directo por los usuarios a la BCN y sus bases de datos.”*

Objetivos tan modestos y puntuales no parecieron, a posteriori, coherentes con la modernización que parlamentarios y funcionarios

esperaban. aunque estos no han sido definidos suficientemente a esos niveles. A la Dirección del Proyecto le pareció inviable actuar en el rediseño de la organización, sus modos de gestión o en la formulación de objetivos, metas, indicadores y evaluación de los diversos procesos de trabajo que se dan en el seno de la corporación. Tampoco en proponer modificaciones de sus marcos formales y procesales. Y aunque reformuló y amplió sus objetivos, estos se han mantenido dentro del área de la introducción masiva de Tecnologías de la Información, para que, modificando el ambiente de trabajo pueda aflorar una nueva cultura organizacional más “moderna”.

El sustento teórico para tal aproximación la aporta la teoría de sistemas del mundo de la ingeniería. Con ella podemos entender al congreso como un sistema semicerrado de Información, en el cual los insumos, los procesos de trabajo y los productos que genera son exclusivamente información. Con lo cual puede deducirse dos órdenes de conclusiones:

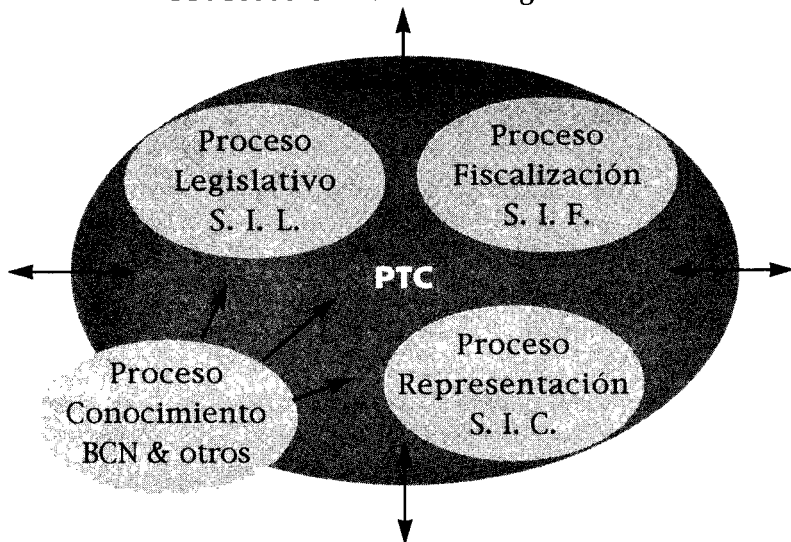
- 1.-Si usamos la nueva tecnología de precesamiento y transferencia de información impactaremos optimizando el sistema.
- 2.-La identificación de los procesos de trabajo que ocurren en la organización permite el rediseño de estos y su asociación con un subsistema de información. (Gráfico 1, página siguiente).

## **b) Los avances.**

No ha sido fácil actuar en el seno de las corporaciones, no tanto por la natural resistencia al cambio que toda organización presenta, como por la dificultad de vincular permanente a las autoridades con los objetivos y avances y lograr manifestaciones “públicas” de respaldo que permitieran bajar cualquier barrera que existiera. La información, que ha entregado el Proyecto sobre su quehacer, no siempre consiguió disminuir la brecha existente con las altas expectativas y urgencias de los usuarios finales.

En todo caso globalmente los avances han sido consistentes, y cada día más evidentes. Sinteticamente cabe mencionar:

**GRÁFICO 1**  
**Oficina de Modernización Congreso Nacional**  
 Sistema de Información y  
 Procesos en el Poder Legislativo



**i) Equipamiento básico.** El proyecto Comunidad Europea (1992-93) significó dotar a cada parlamentario de una configuración de PC 386, impresora laser, impresora de matriz de puntos, fotocopidora y fax-modem para su oficina distrital, además del correspondiente software, en una lógica *stand-alone*. Los inconvenientes estuvieron dados por la nula oferta de información digitalizada desde la sede del Congreso, y la debilidad en capacitación y soporte al usuario, por la gran dispersión geográfica de estos.

En 1996 las corporaciones han procedido a un *up-grade* de esos PC's a fin de prolongar su vida útil hasta fines de 1997, de acuerdo a los nuevos requerimientos. Además las diversas corporaciones con recursos propios han adquirido alrededor de 350 PC's, por lo cual el parque total de PC's en uso alcanza a 750 al interior del Congreso Nacional y oficinas parlamentarias.

Con recursos del TAL-2 se ejecutaron tres proyectos en este aspecto:

1) *Oficinas de Comisiones.* Se adquirió 58 PC's, un importante número de impresoras y otros periféricos y software con actualización contratada hasta la fecha. Se capacitó a 90 funcionarios en uso de esta tecnología (3.800 hrs/hombre). Impacto en el proceso de trabajo: medio-alto.

2) *Oficinas de Redacción de Sesiones.* Se adquirió 48 PC's, dos servidores y numerosos periféricos y software. Se capacitó a 60 funcionarios (2.300 horas/hombre). Impacto en proceso de trabajo: muy alto (no sólo en forma de trabajo sino en resultado: tiempo para producir el diario de sesiones).

3) *Laboratorios Tecnológicos.* Diseñados para cada corporación y dotados por el Proyecto de la más avanzada tecnología. Se ha transformado en un centro de capacitación y motivación por excelencia.

4) *Biblioteca.* Además de enriquecer y actualizar su patrimonio bibliográfico con libros, revistas y CD-Rom por USD 400.000, se la dotó de 75 nuevos PC's, y un alto número de periféricos y software. Asimismo se capacitó intensamente a su personal no sólo en informática sino también en política, economía nacional e internacional y una serie de otras materias imprescindibles para su desempeño, al más alto nivel académico.

**ii) La Red de Comunicaciones.** Es la plataforma fundamental de la estrategia de modernización. Puede entenderse como la autopista privada del Congreso por donde fluyen los productos de información que la corporación genera. A su vez el Congreso es partícipe aventajado de una autopista pública como es Internet donde puede ofrecer sus productos de información y a la vez acceder a la infinita oferta que hay de ella en tal red.

La red de comunicaciones está plenamente operable, y constituye vanguardia entre los parlamentos del mundo. Es una WAN (Wide

Area Network) extendida por más de 4.000 kms. por la integración de una red ATM/Ethernet de 1.230 puntos en las sedes de Valparaíso y Santiago (de la BCN), enlaces dedicados entre estas ciudades y con el proveedor de Internet y una red *Frame-Relay* de 170 puntos de Arica a Punta Arenas, ya completamente recibida. Así se logra la “oficina virtual” al desaparecer la variable distancia en los intercambios de información en el Congreso Nacional.

iii) **Los Sistemas de Información.** Se la ha denominado “Suite Congreso” y comprende los productos de información que circulan por la red. (Gráfico 2)



I. Internet. Se encuentran habilitados varios centenares de PC's con capacidad sin límite de navegar por Internet usando el browser Netscape. A su vez el Congreso ofrece al mundo variada información sobre sus miembros y quehacer a través de su home-page ([www.con-](http://www.con-)

greso.cl) la que está continuamente aumentando y con la clara opción, ya técnicamente probada de entregar por este medio a la comunidad nacional e internacional acceso a los diversos sistemas de información desarrollados por el Proyecto y que constituyen la Suite Congreso Nacional. El tráfico en el sistema está creciendo en progresión exponencial:

• **TABLA N°1**

Tráfico generado desde el Congreso Nacional

1995 (promedio mensual)	0,2 Gigabytes
Primer Semestre 1996 (prom.mes)	0,8 Gigabytes
Segundo Semestre 1996 (prom.mes)	1,6 Gigabytes

• **TABLA N°2**

Congreso Nacional. Estaciones de trabajo que usaron Internet.

Primer Semestre 1996 (prom.mes)	650
Segundo Semestre 1996 (prom.mes)	1.850

• **TABLA N°3**

Congreso Nacional. Estaciones Frame-relay que usaron Internet.

Primer Semestre 1996 (prom.mes)	30
Segundo Semestre 1996 (prom.mes)	150

2.- Correo Electrónico. El servidor de Correo del Congreso tiene actualmente 450 casillas habilitadas, para parlamentarios, oficinas del congreso y funcionarios. El tráfico mensual viene creciendo sostenidamente a 100%/mes, lo que refleja alta aceptación y percepción de su inmensa utilidad.

3.- Sistema Bibliográfico de la BCN. Contiene 90.000 registros bibliográficos en un sistema Horizonte con múltiples módulos integrados en un diseño cliente-servidor distribuido, que permite una óptima administración de sus recursos a la BCN, así como la consulta en línea de los usuarios de la red.

4.- Sistema Jurídico-Legislativo de la BCN. Contiene 35.000 regis-

tros de normas en texto original y actualizado (producto único en el país), que incluyen leyes, decretos, reglamentos y elementos de historia de la ley. Reconoce usuarios expertos y no expertos al momento de la consulta, y está desarrollado sobre software Basis (Visual, Desktop, Plus y Web-Plus) en estructura abierta.

5.- Sistema Electoral. Desarrollado como un sistema de consulta y registro stand-alone, con un software que permite usarlo en ambiente Windows, entregando periódicamente las actualizaciones que emite el Servicio de Registro Electoral. Permite consultar por nombres, sexo, dirección, edad, RUN, profesión, mesa de inscripción, anotaciones adicionales, etc. que resultan de alta utilidad en la generación de mail-list y demás forma de relación parlamentario-elector. El paso siguiente es un desarrollo cliente-servidor que permita consultas en línea y que contenga datos complementarios como por ejemplo resultados electorales, con distinto grado de agregación, de anteriores elecciones.

6.- Sistema de Informática Legislativa (SIL). En nuestra opinión el más importante producto, diseñado para incidir en un proceso de trabajo central de la corporación como es el proceso legislativo. Sistema complejo y sofisticado permitirá el tracking de todos los proyectos en trámite en texto completo, incluyendo indicaciones, votaciones, informes, comparados, etc. Genera además la historia fidedigna de la ley, estadísticas parlamentarias y hoja de vida, entre varios otros productos. En su diseño han participado funcionarios de Comisiones y Secretaría de las cámaras, y está en proceso de recepción final. Deberá a continuación hacerse el ingreso de datos de los proyectos ya en trámite, la adecuación de algunos procedimientos y la marcha blanca, que comprometerán los primeros meses de 1997 y debe estar "en régimen" en el segundo semestre de 1997.

### **c) El futuro**

1) Del análisis del Gráfico N°1 queda claro que al término de la etapa actual el Congreso habrá resuelto desde el punto de vista técnico los procesos de acopio y transferencia de información y conocimien-

to para sus tareas (Red, Internet, Sistemas de la BCN, etc.) y el proceso legislativo (SIL). No habrá incursionado consistentemente en otros dos procesos centrales como es el de Fiscalización y el de Representación. Es decir la mesa ya tiene la cubierta y dos patas, le faltan otras dos. Para ello hace falta más voluntad política e inteligencia que grandes recursos financieros.

Así es posible imaginar que respecto a Fiscalización pueden desarrollarse subsistemas de información asociados a la documentación de los oficios de fiscalización (Intranet por ej.), de evaluación, seguimiento y análisis del Presupuesto de la Nación (Sistemas de Control de Gestión) y sistemas de información ligados a las Comisiones Investigadoras.

En cuanto al proceso de Representación, para recuperar en parte un alicaído diálogo con el ciudadano puede postularse un fortalecimiento de la presencia en Internet, uso “inteligente” del teléfono para difundir información, y recolectar opinión y encuestas, un aumento de la presencia televisiva en el diverso quehacer institucional, integración de la radiotelefonía a nivel de regiones, kioskos multimediales de información para visitas al Parlamento, medios audiovisuales e informatizados para distribuir en colegios y universidades, links de la Red de Comunicaciones del Congreso a ciertos usuarios y proveedores de información relevantes, etc., etc.

**ii)** Es posible ampliar el uso de la infraestructura ya existente. Así por ejemplo la Red de Comunicaciones está capacitada para soportar Videoconferencia con los Ministros, no obstante, el atraso tecnológico del Ejecutivo ha impedido hasta ahora instalar este medio que puede enriquecer el trabajo de las comisiones. Se mencionó antes las posibilidades de liberar a conocimiento ciudadano varios de nuestros sistemas de información a través de Internet, como también de ampliar el nivel de información electoral con otras bases de datos complementarias con la del Registro Electoral (resultados electorales, Censo, Casen, información geográfica, etc.)

**iii)** En todo caso no hay futuro sin un Plan de Desarrollo fruto de



una política estratégica acotada a estas materias. Operar lo que ya hay es sencillo, y las formas de hacerlo variadas, pensar estratégicamente el futuro y dar los pasos necesarios es más difícil y recién se está constituyendo en el Congreso un locus donde aquello se vaya a hacer en adelante. Ese es el gran problema. Porque en estas materias quedarse donde se está no sólo es insuficiente, es retroceder, y los tiempos y los problemas que enfrenta la corporación no dan para retrocesos. Y pretender avanzar sin capacidad de análisis de alto nivel es quedar indefenso ante los argumentos y profecías de los vendedores de tecnología, lo que cuesta mucho dinero y grandes frustraciones. Meterse en tecnologías de información no puede ser moda, debe ser la consecuencia de la identificación de necesidades bien específicas. Porque si la tecnología es la respuesta ¿cuál es la pregunta?