



La Cámara de Diputados al pizarrón

Hernán Ampuero Villagrán (1)

16/11/2009

Política

La Cámara de Diputados al pizarrón

09/11/2009

Política

¿Qué queremos hacer cuando seamos gobierno?

Oscar Landerretche en el CED

09/11/2009

El Estado y América

Latina del futuro:

Percepciones y tendencias

09/11/2009

Sociedad

¿Liderazgo juvenil mapuche

Cómo ejercer un liderazgo desde el entendimiento del otro

02/11/2009

Economía

Evolución histórica de la población chilena

02/11/2009

Sociedad

¿La familia bajo amenaza?

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.ced.cl.

©2000 asuntospublicos.ced.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Próximos a una nueva elección las críticas al Congreso se exacerbaban y los esfuerzos para medir y evaluar el aporte de Diputados y Senadores al país y al sistema político reciben un renovado impulso, todo ello bajo la sombra ominosa de un aparente desconocimiento sobre las atribuciones, funciones y obligaciones de aquél y la de un creciente deterioro de la imagen pública de la institución (2). Con la convicción de que es imprescindible contar con una ciudadanía lo suficientemente informada para elegir a quienes los representan, se ha planteado la necesidad de contar con una vara capaz de medir y evaluar el comportamiento parlamentario (3).

Al contribuir con estos comentarios a dicha propuesta es necesario, sin embargo, advertir previamente algunos límites: el desempeño del Congreso está constreñido por un sistema extremadamente presidencialista, regido por un sistema electoral cuyas pretendidas bondades estarían siendo derrotadas por sus propios efectos perversos, menoscabado por inéditas formas de hacer política -exacerbadas éstas por nuevas fórmulas de hacer periodismo-, y afectado, en fin, por una modernización desordenada e incompleta de la gestión interna. Con el fin de facilitar la búsqueda de esta vara y de sugerir las eventuales dificultades de su diseño se excluirán estos tópicos, suficientemente controvertidos y complejos, para mencionarlos sólo si fuera imprescindible.

Asimismo -y como ocurriera en un artículo anterior sobre la evaluación de las leyes- (4), las consideraciones que siguen tienen como referente principal la experiencia, los datos y antecedentes obtenidos en la Cámara de Diputados, aunque probablemente algunas de las conclusiones pudieran hacerse extensivas, también, al funcionamiento del Senado.

Finalmente, un índice de gestión parlamentaria, y sobre todo el proceso para construirlo tendría, sin duda, una importancia relevante para incentivar el interés y profundizar el examen académico de una institución, como el Congreso Nacional, insuficientemente estudiada; para ordenar los datos y registros de las actividades de la misma, con el fin de servir el interés de los investigadores, satisfacer los requerimientos de transparencia, mejorar la gestión interna y, finalmente, para modernizarla (5). Si el producto final resulta útil o no para que los ciudadanos elijan mejor ello es, por lo que veremos en seguida, otro asunto.

Qué y cuánta información necesitamos para evaluar a nuestros representantes

En primer lugar cabe preguntarse qué y cuanta información es necesaria para que los ciudadanos podamos estar en condiciones de ejercer el derecho democrático a elegir a nuestros representantes (6). La pregunta no es baladí, pues de la respuesta dependerá gran parte de la estructura de la pretendida vara; valdría la pena considerar, sin embargo, que las nuevas leyes de probidad y acceso a la información deberían colocar a disposición de los ciudadanos prácticamente todos los antecedentes y datos que afectan a las instituciones públicas y a quienes se desempeñan en ellas. Luego, como una consecuencia que es propia de nuestros tiempos, el problema no sería la información, que debería ser diversa y abrumadora, *sino su calidad y el conocimiento necesario para procesarla, que sería escaso* (7).

En segundo término, y como consecuencia de lo anterior, quizás cabe preguntarse si en las condiciones actuales el llamado "ciudadano de a pié"- término cada vez más figurado-, cuenta o no con el conocimiento o la capacidad necesarios para procesar la información que se le ofrece o que está disponible. Aquí, nuevamente, debemos dejar de lado un antiguo y extenso debate académico, originado y prevaleciente en la literatura norteamericana, sobre lo que ésta suele llamar "el elector ignorante". En términos breves, los pesimistas alegan que la ciudadanía revela niveles abismantes de desconocimiento, lo que la incapacitaría para tomar decisiones electorales acertadas, mientras que los optimistas argumentan que los ciudadanos se las arreglan, de algún modo, para tomar decisiones políticas racionales (8). Al no poder postergar el diseño de nuestra vara mientras se resuelve esta discrepancia, quizás podamos convenir en que el problema no es tanto acaso somos o no ignorantes, sino cómo promover que el mayor número posible de ciudadanos exprese su opinión, cualquiera que esta sea, *pues implícita en el ideal democrático está no sólo la posibilidad de que nos equivoquemos, sino también la de corregirnos, en nuestro caso, cada cuatro años*.

En tercer lugar, parecería necesario considerar la naturaleza de la imagen pública del Congreso, como un antecedente que podría contribuir a elaborar una vara justa y sobre todo práctica. En un trabajo sobre la confianza ciudadana en las instituciones políticas en Chile, elaborado por Carolina Segovia y colaboradores, se argumenta la construcción de esta confianza como resultado de dos componentes: la percepción de la capacidad de la institución para llevar a cabo lo que se espera de ella y la de la *voluntad* percibida de la institución para beneficiar, en este caso, a los ciudadanos (9). En este caso es importante consignar que la capacidad y la voluntad institucionales se construyen *en función de la información disponible* y que el grado de confianza resultante "reduce la complejidad de la elección y permite que (los ciudadanos) relajen la constante necesidad de monitorear y controlar a las instituciones gubernamentales."

Finalmente, cualquiera que sea el diagnóstico sobre nuestra habilidad para procesar la información los ciudadanos votamos. El problema no es, en consecuencia, si tenemos o no la capacidad para evaluar la información, sino las fuentes que nos la alimentan, su calidad y cuáles son las circunstancias que prevalecen en nuestros juicios decisorios para confiar en la institución y en quienes elegimos. La premura por contar con nuestra vara evaluadora nos impide indagar sobre estos temas, más complejos y controvertidos que los anteriores, como el grado en que nuestros orígenes, clase social, educación o nuestra memoria influyen en nuestras decisiones políticas, para concluir en algo en que probablemente exista consenso: *que la prensa y los medios juegan un papel decisivo* (10).

Más allá de los números

Los índices más comunes, y los más conocidos por la opinión pública a través de los medios, tienen la aparente solidez de los números, sin embargo en pocas oportunidades se indaga más allá de ellos. Un ejemplo es el de la asistencia –o inasistencia-, a las sesiones de Sala, lo que la televisión hace relevante cuando presenta imágenes difíciles de justificar. En un artículo anterior (11) mencionábamos el hecho que dichas imágenes, captadas generalmente en la Hora de Incidentes, nos muestran a los Diputados exponiendo particulares situaciones de las zonas que representan, temas que difícilmente podrían interesar a un parlamentario de un distrito quizás lejano o muy diferente al propio (12). Conciente de que el *síndrome de la Sala vacía* se producía en particular durante dicha parte de la sesión –que ocupa, aproximadamente, el 40% del tiempo total de ella-, la Mesa de la Cámara propuso en mayo pasado diversas medidas, entre otras, abreviar la duración de la Hora de Incidentes en la Sala y crear una nueva instancia en la cual, con un quórum mínimo de cuatro y en una Sala de Comisiones, los Diputados pudieran cumplir con la exposición de los problemas locales, solicitar o reclamar su solución por el Gobierno y dejar constancia, ante sus electores, de haber cumplido con lo que consideran un aspecto esencial de su función de representación (13).

Cabe decir que los parlamentarios no se sienten particularmente inhibidos ante la ausencia y falta de interés de sus colegas en la Hora de Incidentes, toda vez que ésta constituye –como la semana distrital, por ejemplo-, una oportunidad para manifestar oficialmente su interés en los problemas que afectan a sus electores y su voluntad por resolverlos: en el cuatrienio 2002-2006, por ejemplo, los Diputados solicitaron, durante la Hora de Incidentes o directamente en la Secretaría, el envío de más de 12.400 oficios a diversas entidades de gobierno, principalmente sobre tópicos de interés local. Esta preferencia por mantener un contacto permanente con sus electores se manifiesta, además, en las visitas del público a las oficinas de los Diputados en Valparaíso –14.000 registradas en el actual Período Legislativo-, así como en las visitas al edificio del Congreso, individuales y de delegaciones, generalmente promovidas y acompañadas por los Diputados, que alcanzan a más de 60.000 al año (14). Si damos cierta credibilidad a las encuestas, éstas nos revelan que un porcentaje mayoritario de los ciudadanos considera valiosa la cercanía del congresista con sus electores, su voluntad de resolver sus problemas –aunque tenga pocas posibilidades ciertas de resolverlos-, y preferible que éste les dedique un mayor tiempo a ellos que a las actividades legislativas (15). Luego, podríamos considerar que el síndrome de la Sala vacía probablemente afecta la imagen de la institución, pero no la imagen de los congresistas por cuanto, con o sin colegas presentes, *éstos cumplirían con una actividad que la ciudadanía espera de ellos* (16).

Una situación distinta se produce cuando el propósito de la Sesión es debatir una acusación constitucional, interpellar o debatir un asunto específico en sesiones especiales o pedidas, cuando la discusión versa sobre un tema político controvertido, profusamente anunciado y tópico obligado de los medios de comunicación y, ocasionalmente, durante el tiempo de los Proyectos de Acuerdo, *en otras palabras cuando la Cámara ejerce una actividad fiscalizadora y esencialmente política*, ocasión en que la asistencia efectiva probablemente se aproxime al 93,4% promedio que alcanzó durante el año 2008 (17).

Una situación similar ocurre durante la *actividad legislativa* de la Sala: mientras no se voten los proyectos, y dependiendo de la importancia política de los mismos, es probable que se registre una asistencia irregular, en la medida en que el debate es conducido principalmente por los parlamentarios que formaron parte de las Comisiones que los estudiaron, por aquellos que, sin serlo, se han preparado o tienen un interés particular en el proyecto, o por los Comités Parlamentarios, cuando se requiere reforzar la disciplina política al momento de votar (18). Así las cosas, si considerásemos la asistencia en nuestra medición ésta debería incluir gradaciones distintas, ya que no es lo mismo ausentarse o no votar en un proyecto en la Sala que

ordena erigir un monumento –que podría concitar un apoyo transversal-, que en otro en que se debate y vota, por ejemplo, un tema controvertido como la distribución de la píldora del día después (19). Se podría deducir, en consecuencia, que la asistencia por si sola, incluida la asistencia promedio oficial, no puede convertirse en un parámetro idóneo para nuestra vara mientras no se indague qué tarea está acometiendo la Cámara y qué tareas y responsabilidades están asumiendo sus miembros (20).

Los medios usualmente miden la actividad legislativa de Diputados y Senadores reduciendo ésta a la proliferación de proyectos de ley y a la rapidez en su despacho, considerando a ambas virtudes que asegurarían la eficacia y la eficiencia parlamentarias (21). En dos artículos ya citados (22) se enumeran los argumentos que debilitan la cantidad de mociones presentadas y la rapidez en el despacho de las mismas como índices razonables para construir una vara evaluadora: entre otros el predominio de la iniciativa legislativa de Ejecutivo y la mayor disponibilidad de recursos de información y conocimiento especializado que posee, el uso de las urgencias y, respecto de la velocidad legislativa, el hecho que las leyes no son meras construcciones jurídicas y técnicas, sino productos de decisiones políticas que a veces requieren de tiempo para ser resueltas. Luego, en un sentido similar al de la asistencia, los números no son suficientes para elaborar una vara que sirva a los ciudadanos para una evaluación acertada del Congreso, como institución, o de sus miembros. Lo serían, en cambio, si indagáramos más allá de las cifras: los autores de las mociones que han logrado convertirse en leyes, por ejemplo, la participación en el trabajo legislativo de las Comisiones, en los debates legislativos en la Sala y, sobre todo, su participación en las votaciones en la medida que éstas implican opciones políticas. Del mismo modo se podrían explorar, además, datos adversos a una calificación positiva, como las mociones desechadas por ser inconstitucionales, o aquéllas que son declaradas inadmisibles por tratar materias ya legisladas o posibles de ser resueltas administrativamente, o que suelen retirarse o archivararse cuando su motivación resulta cuestionable u obedece a una coyuntura mediática pero de dudoso beneficio público.

Más cerca de la realidad

Los párrafos precedentes nos llevan a la necesidad de promover un mayor interés en el estudio del Congreso como requisito para evaluar acertadamente su funcionamiento y el de sus miembros pero, más allá de la investigación y contribución académica, el resultado final apela a *un mayor conocimiento ciudadano de sus atribuciones, organización y funcionamiento*. Un conocimiento insuficiente o defectuoso de la función y atribuciones del Congreso y de su papel e inserción en el sistema democrático, lleva a una evaluación adversa de la capacidad que se le supone para llevar a cabo funciones que no le son propias o de las que carece (23). Asimismo, y siguiendo el razonamiento del estudio sobre confianza institucional ya citado, la voluntad percibida de la institución por el bien común se debilita cuando la información a la ciudadanía es errónea, incompleta, insuficiente o sencillamente inexistente (24).

Los argumentos entregados hacen extremadamente difícil la construcción de una vara capaz de contribuir a un juicio que guíe a la ciudadanía en su decisión final el día de la elección. Es poco probable que ese día el elector vote por alguien en virtud de su asistencia a la Sala o por el número de proyectos presentados, pero es posible que lo haga por alguien con quien comparte algo, como por ejemplo su posición respecto a la protección del medio ambiente, o de las minorías, de la píldora del día después, del aborto, del sistema binominal, la adhesión o aversión al gobierno, es decir, *en virtud de un juicio político*, o como resultado del conocimiento personal, adverso o favorable, del candidato. No obstante, esta decisión del elector supone un grado de interés y de conocimiento de la actualidad política que hoy parecen debilitados y que en otras épocas alimentaban los partidos, una prensa con una mayor variedad interpretativa de la realidad política y un sistema educacional que *civilizaba* a los jóvenes instruyéndolos en los aspectos básicos y

necesarios de la convivencia social y del conocimiento de las instituciones (25). Mientras no se revierta esta situación la fuente principal de información seguirán siendo los medios y la prensa y de ellos dependerá, en gran medida, el juicio que tenga el elector del Congreso, de la confianza que le asigne y de su imagen como institución. Pero para indagar sobre este último tema, la imagen pública del Congreso y la de nuestros representantes, se necesitaría otro artículo.

- (1) Sociólogo, Licenciado en Ciencias Políticas y Magíster en Sociología (Essex); Periodista y Editor Senior BBC (Londres, 1980-90); Jefe de la Oficina de Informaciones y Director de Comunicaciones (Cámara de Diputados, 1990-2009); Profesor de Ciencia Política, Universidad Católica de Chile.
- (2) Ver los capítulos relevantes sobre conocimiento ciudadano del Congreso Nacional en "Encuesta Nacional de Opinión Pública: Imagen del Congreso Nacional", elaborada para la Biblioteca del Congreso Nacional por Data Voz, abril 2006, y en "Proyecto Congreso Transparente", de Corporación Participa - Adimark, mayo-octubre 2005.
- (3) Ver los comentarios de Patricio Navia en "Maestros chasquillas", en La Tercera, 6 de junio de 2009, página 8, y los de Claudio Fuentes en "Reformas al Congreso", La Segunda, 1 de julio de 2009, oportunidad, esta última, en la que se plantea la necesidad de contar con un "indicador de gestión" parlamentaria.
- (4) Ver del autor "El País de las Leyes", Informe N°747, 28.09.09, en línea en www.asuntospublicos.ced.cl
- (5) Ver del autor, "Administración y modernización parlamentaria", en "Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública", Universidad de Chile, Vol. II, Años 2003-2004, N° 5.
- (6) Las encuestas, entre otras las ya citadas, contienen numerosas preguntas que suponen un conocimiento inexistente y, para estos efectos, probablemente innecesario en la vida del interrogado. Si bien es grave que alguien no recuerde el nombre de ninguno de los Diputados de su Distrito -sobre todo si después los critica-, no lo sería tanto si desconoce el del Presidente o el de los Vicepresidentes de la Cámara. Para quienes pueden haberlo olvidado el Segundo Vicepresidente de la Cámara es el Diputado Raúl Súnico Galdames.
- (7) En realidad, la primera pregunta debería ser "quién debería decidir qué conocimientos son necesarios para que los ciudadanos puedan elegir bien", debate que distraería nuestro interés por seguir escribiendo -y leyendo-, este artículo.
- (8) Ver "When ignorance isn't a bliss. How political ignorance threatens democracy" de Ilya Somin, en "Policy Analysis" N° 525, septiembre 22, 2004, y de Arthur Lupia "How elitism undermines the study of voter competence", en línea http://mpr.ub.uni-muenchen.de/349/1/MPRA_paper_349.pdf.
- (9) Ver de Carolina Segovia (et al), "Confianza en instituciones políticas en Chile: un modelo de componentes centrales de juicios de confianza", Revista de Ciencia Política (Santiago), Vol.28, N°2, Santiago, 2008.
- (10) Ver de Rodrigo Cordero y Cristóbal Marín "Los medios masivos y las transformaciones de la esfera pública en Chile", Documento de Trabajo ICSO-Universidad Diego Portales N° 5, año 2, agosto 2006, y sobre la percepción que tienen los dirigentes políticos de los medios, de Rodrigo Cordero "Los nuevos desafíos del Chile actual. Medios masivos y elites políticas. Un estudio de opinión a 100 líderes políticos", ICSO-Universidad Diego Portales, diciembre 2004.
- (11) Ver del autor "Poco conocimiento de los ciudadanos, causa de una imagen negativa de la Cámara", Informe N° 544, 27.06.06, en línea en www.asuntospublicos.ced.cl
- (12) Es curioso que la televisión y los medios en general, en su afán por probar asistencias escuálidas, nunca han mostrado imágenes similares de la Sala del Senado.
- (13) Para conocer estas y otras propuestas que deberían ser aplicadas "ad experimentum" por un período de seis meses, ver el Boletín de Sesiones correspondiente a la Sesión 30ª. Ordinaria, celebrada el 14 de mayo del año en curso. Cabe agregar que durante el período legislativo 2002-2006, de 473 sesiones fracasaron sólo cuatro por falta de quórum; en el caso de la Hora de Incidentes, sin embargo, para que una sesión se hubiera levantado por falta de quórum se habría requerido, según el artículo 76 del Reglamento, el reclamo de tres Comités de partidos distintos, situación de la que no se tiene registro.
- (14) Una innovación curiosa y quizás sin precedentes en otras asambleas legislativas es el anuncio por la Mesa, durante las sesiones de Sala, de la presencia en las tribunas de las delegaciones visitantes las que, por breve tiempo, permanecen en ellas, oportunidad en que se anuncia el Diputado que las invita, lo que generalmente se recibe con aplausos.
- (15) Ver, al efecto, la encuesta de Data Voz, página 58, en que revela que el 68% de los entrevistados prefiere que su representante en el Congreso escuche y resuelva los problemas de la gente en su distrito o circunscripción, aunque esto signifique menos tiempo dedicado a su trabajo legislativo, mientras que el 36% opina lo contrario. La encuesta Participa Adimark concluye, página 16, que "se destacan como aspectos negativos del trabajo de los legisladores que se preocupan poco por la gente y no cumplen las promesas que realizan". Las cifras reflejan una preocupación ya expresada por parlamentarios, en el sentido de que, si desean ser reelegidos, deben decidir cómo y en que forma equilibrar sus recursos, incluido el tiempo, entre fortalecer su cercanía con los electores o dedicar más tiempo a legislar, actividad esta última que suele llevarse a cabo principalmente en las Comisiones donde se recibe menor cobertura mediática.
- (16) En tiempos del antiguo Congreso, y de la antigua política, la Hora de Incidentes, más frecuentemente en el Senado, servía, además, para que los partidos expusieran sus posiciones respecto del acontecer político cotidiano, ocasión en que las tribunas y galerías solían llenarse no de visitantes ocasionales sino de espectadores atentos.

- (17) Sin perjuicio del valor dudoso de los promedios de asistencia vale la pena recordar que en el pasado ésta era bastante menor: en 1960 fue del 60,6%; en 1965 del 74,5% y en 1969, 75,6%.
- (18) La prensa generalmente critica el hecho que los parlamentarios no conozcan los detalles de los proyectos que votan –circunstancia que algunos de ellos han confesado cándida y públicamente–, sin detenerse a revisar el hecho que durante el último Período Legislativo (2006-2010) se han despachado por el Congreso más de 244 leyes, sobre las más diversas materias, lo que supondría a Senadores y Diputados o con un conocimiento enciclopédico o enormes capacidades intelectuales de aprendizaje. La escasez de recursos, incluidos el tiempo, la información y los conocimientos disponibles, obliga a la especialización y a los parlamentarios a confiar en aquellos colegas responsables por conocer y analizar los proyectos en las Comisiones. La especialización obliga a los Diputados, además, a una más larga permanencia como miembros de estas últimas: según la página web de la Cámara, casi al término de este Período Legislativo el 38% de los Diputados no se ha cambiado de Comisión desde 2006, mientras que 58% no lo ha hecho más de dos veces. Existe, además, una razonable división del trabajo que hace, por ejemplo, que en la Comisiones de Constitución, Legislación y Justicia, de Hacienda y Salud predominen respectivamente los abogados, los economistas e ingenieros comerciales y los médicos.
- (19) No asistir o no votar pueden ser también expresiones políticas, aunque se consideren reprochables, cuando el parlamentario no quiere asumir directamente el costo de una decisión.
- (20) Las críticas a las inasistencias en la sala de Sesiones han omitido referencias a la inasistencia en las Comisiones, en promedio más altas. El promedio de asistencia más alto de las Comisiones Permanentes en la Cámara, por ejemplo, es del 81,38% (Hacienda) y el más bajo de apenas 45,51% (Superación de la Pobreza, Planificación y Desarrollo). Sin embargo es necesario registrar el hecho que los 120 Diputados deben distribuirse, según datos al 10 de septiembre pasado, en un total de 89 Comisiones: de acuerdo a la información curricular de sus páginas web, el 36% de ellos son miembros al menos en tres de ellas; el 27% son miembros en cuatro Comisiones, y el 14% en cinco.
- (21) Las mociones no pueden ser suscritas por más de diez Diputados (o, en el caso del Senado, cinco Senadores). En la Cámara el 36% de las mociones figura suscrita por 8 o más Diputados, lo que aumenta la estadística personal de cada uno sin que ello signifique que todos tengan un papel protagónico durante su tramitación.
- (22) Ver del autor “Poco conocimiento de los ciudadanos, causa de una imagen negativa de la Cámara”, y “El País de las Leyes”, op.cit.
- (23) La encuesta de Data Voz citada muestra que el 63% de los entrevistados cree que quien hace (sic) las leyes en Chile es sólo el Congreso o principalmente el Congreso y, en alguna medida, el Gobierno; el 34% piensa que es el Gobierno o principalmente el Gobierno quien las hace, lo que lleva a suponer que la mayoría de los ciudadanos desconoce la amplitud de la iniciativa exclusiva del Ejecutivo en la formulación de leyes.
- (24) Quizás la percepción más dañina es la creencia que el debate, la discusión y los argumentos, propios de un parlamento o congreso, constituyen una pérdida de tiempo, una distracción y no parte vital de un organismo representativo, de la política y de la democracia.
- (25) La encuesta Participa Adimark (pág. 62 op. cit.) muestra que el 52,7% de los encuestados es indiferente, muy poco interesado o poco interesado en el quehacer del Congreso.