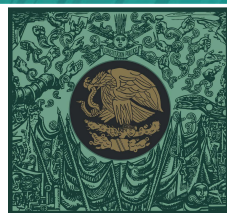


En contexto

Sistemas de
información e
investigación
parlamentaria

Octubre 2018



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Sistemas de información e investigación parlamentaria

Ernesto Cavero Pérez*

Introducción

En los regímenes democráticos el Congreso es uno de los pilares de la legalidad, institucionalidad, pluralidad y representatividad ciudadana. En los países que experimentan procesos de transición y consolidación democrática, el Poder Legislativo es el garante fundamental de la estabilidad y la gobernabilidad.

En el mundo contemporáneo, las condiciones de competencia, la especialización de los asuntos sujetos a legislación y control, y el advenimiento de lo que se ha denominado la *era de la información*, complican las tareas de legislación, fiscalización y supervisión de los parlamentos. Los legisladores se enfrentan a un cúmulo de temas y pendientes en los que se requiere de investigación especializada e híperespecializada que, de manera oportuna, veraz y objetiva, coadyuve a una adecuada toma de decisiones en beneficio de la ciudadanía: “la relación entre las fuentes de información y asesoría parlamentaria va interiormente ligada a su desarrollo y efectividad”.¹ La tarea es importante porque la información contribuye a una toma de decisiones responsable y eficaz que reivindica la imagen y justifica las facultades de los congresos.

En el proceso legislativo, la información tiene, eminentemente, dos propósitos: 1) proporcionar a los congresistas datos duros y objetivos para entender los temas que tendrán que votar, y 2) ofrecer un análisis de fondo a las

* Maestro en Planificación de Empresas y Desarrollo Regional. Subdirector del área de Estudios de Opinión Pública del CESOP. Correo electrónico: ecavero@cesop.mx

¹ Héctor Díaz Santana, “Los servicios de información y asesoría en el Poder Legislativo mexicano”, en Germán Pérez y Antonio Martínez (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, Flacso/Cámara de Diputados/Porrúa, México 2000, p. 184.

comisiones para que la legislatura haga valer su papel en el proceso político-administrativo y “tenga alternativas para llevar a cabo sus prerrogativas”.²

En varios países del mundo en donde se ha reconocido esta necesidad, la creación y consolidación de servicios de investigación parlamentaria ha implicado organizar la agenda legislativa con base en prioridades y contratar a personal especializado. Hay diferentes maneras en las que operan, pero el elemento en común es la resolución de dudas sobre cuestiones muy técnicas y la dotación de criterios, cifras y alternativas para el quehacer parlamentario y la toma de decisiones. Asimismo, todo sistema de información legislativa comparte la aspiración de desempeñar una función apartidista, objetiva, expedita y pertinente:

[...] los servicios de asesoría no se pueden contaminar con predilecciones partidistas, la imparcialidad debe ser una de sus principales virtudes. La premura, la objetividad y la eficiencia constituyen el respaldo que los legisladores necesitan para el buen desempeño de su función. Si la información llega tarde, ésta no sirve de nada. Si no es objetiva, causará confusión a los parlamentarios. Y, por último, si no es un producto de buena calidad, los insumos con que contarán los parlamentarios serán deficientes, lo que influirá para un pobre debate, que repercutirá, a final de cuentas, en la calidad de las leyes.³

Todo acopio de datos y su posterior utilización se estructura a partir de un modelo básico de intercambio en el que participan emisor, trasmisor, intérprete y receptor. En el caso de los congresos es fundamental que los servicios de información adquieran varias de estas funciones: son receptores, porque trabajan a partir de peticiones y necesidades específicas de investigación; son emisores, porque producen información; son transmisores, al comunicar los resultados de su trabajo. Puesto que su labor es sintetizar el contenido y los resultados del trabajo

² William Robinson, “El papel que juega la información en una legislatura democrática”, *Cuaderno de apoyo del Sistema Integral de Información y Documentación*, Cámara de Diputados, México, 1999, p. 10.

³ Díaz Santana, “Los servicios de información...”, *op. cit.*, p. 187.

congresal, con miras a instituir un nuevo modelo de parlamento abierto, los servicios académicos que apoyan el trabajo parlamentario demandan su propia sistematización.

Organización de los servicios de información e investigación parlamentaria

Los servicios de investigación parlamentaria en el mundo pueden clasificarse en cuatro modelos básicos de organización. No obstante, en la mayoría de los casos los congresos combinan características de dos o más con el fin de optimizar los recursos humanos y materiales y, así, atender las necesidades de los legisladores.

Aunque su dinámica y metodología difiere, el objetivo que persiguen los cuatro modelos es el mismo: proveer de información y análisis veraces. Las estructuras de investigación en cada modelo no son excluyentes; por el contrario, en un buen diseño institucional éstas se complementan para satisfacer necesidades y requerimientos que son distintos pero necesarios. A continuación, presentamos las características de cada uno.

- *Modelo A. Los sistemas de información son asumidos por la biblioteca del Parlamento o legislatura, proporcionando referencias bibliográficas rápidas que permiten resolver la necesidad por la que fue consultada.*

Este primer modelo se caracteriza porque la biblioteca se convierte en el único organismo informativo institucional. Los servicios incluyen materiales de referencia sobre cuestiones de actualidad y recortes de periódicos sobre temas de interés para la legislatura. La meta es buscar “la información precisa, integrarla con otros materiales, sintetizarla a un tamaño que se pueda asimilar, traducirla a términos que puedan comprender los no expertos, y entonces repartirla ampliamente en el Parlamento, en una forma que no sea partidista y tan objetiva como sea posible, con el fin de que todos puedan usarla con un alto grado de confianza”.⁴

⁴ Robinson, “El papel que juega...”, *op. cit.*, pp. 7 y 8.

De manera ideal, el proceso de sistematización de la información involucra a ministros, secretarios, académicos y organizaciones de la sociedad civil, entre otros actores. La diversidad de fuentes conduce a que los datos disponibles sean sometidos a análisis con el fin de verificar su contenido. El siguiente paso es la selección y clasificación; posteriormente se depura y se presenta un producto accesible, oportuno y no tendencioso. De no seguir el procedimiento antes citado, existe el riesgo de una sobrecarga informativa entre los parlamentarios. Esta consecuencia no deseada provocaría una deficiente y confusa toma de decisiones legislativas.

La mayor parte de los parlamentos en el mundo cuenta con estructuras de investigación con características de este modelo, al que en ocasiones suman estructuras de información más especializadas.

- *Modelo B: Además de contar con los servicios de biblioteca, se crea un servicio de investigación y asesoría parlamentaria, con asesores para las comisiones legislativas.*

En un siguiente nivel, y con base en la tipología desarrollada por Nelson Polsby, experto en el Congreso estadounidense, se incorpora un “grupo de personas profesionales para las comisiones”. Dicho modelo “tiene también una biblioteca parlamentaria [con servicios] de investigación” [que] produce reportes sobre temas legislativos y ofrece información hemerográfica⁵ valiosa para el Congreso. En este caso, la biblioteca posee una plantilla de investigadores académicos que enriquecen con su trabajo el debate parlamentario.

Los productos finales que ofrece identifican los escenarios políticos, las posturas técnicas y las reacciones en la opinión pública sobre los temas que se discutirán en el Congreso. Los resultados se condensan en carpetas de trabajo con información sobre legislación nacional y comparada, bibliografía, estadísticas y opiniones de otras instituciones. En adición a lo anterior, la biblioteca se encarga

⁵ *Ibid.*, p. 4.

de seleccionar, recopilar y mantener al día información jurídica, bases de datos, investigaciones especializadas y fuentes hemerográficas.

- *Modelo C: Incorpora a especialistas de diversas disciplinas y los integra en un área parlamentaria de investigación y análisis.*

El rasgo más importante de este modelo es un mayor grado de especialización en los asesores parlamentarios. Su finalidad ya no es proporcionar información en bruto sino trabajos más desarrollados y análisis de casos particulares. La plantilla de investigadores debe producir documentos de carácter técnico, sin enfoques partidistas, que justifiquen el sentido de las labores “de consejería realizadas por [los] órganos [...] vinculados a los procedimientos parlamentarios [cuyo] objeto [es] proporcionar elementos de juicio” a los encargados de deliberar y votar las leyes.⁶

Dentro de las actividades que realiza el personal académico se encuentran las siguientes: analizar los proyectos de ley, responder a las consultas de los parlamentarios y sus equipos de trabajo, preparar documentos que puntualicen los pros y contras de las iniciativas presentadas, analizar las repercusiones de las medidas propuestas y elaborar estudios de prospectiva con proyecciones a corto, mediano y largo plazo.⁷

- *Modelo D: Además de contar con un equipo de investigadores interdisciplinarios se incorporan áreas de temáticas y herramientas para el análisis especializado.*

Este cuarto y último modelo, a diferencia de los anteriores, incorpora centros de investigación con áreas de estudio. En ellos encontramos, a decir de Fernando Sáinz, un “conjunto de conocimientos, normas, procedimientos e instrumentos, que fundamentados en doctrinas, experiencias políticas y conocimientos

⁶ Osvaldo Oelckers Camus, “La asesoría legislativa en Chile”, en Diagnóstico Histórico-Jurídico del Poder Legislativo en Chile 1960-1990, estudio publicado por el Centro de Estudios y Asistencia Legislativa de la Universidad Católica de Valparaíso (CEAL-UCV), Valparaíso, 1993, pp. 228 y 229.

⁷ Díaz Santana, “Los servicios de información...”, *op. cit.*, p. 185.

científicos, proporcionan herramientas al legislador para la preparación, redacción, ensamble e integración de las normas jurídicas”.⁸ Los Congresos que han implementado este modelo de investigación cuentan con equipos de trabajo interdisciplinarios con acceso a bases de datos que mejoran el procesamiento de la información solicitada por los legisladores. En este modelo, los académicos que trabajan en las áreas de investigación que componen los centros de estudios elaboran análisis de temas especializados. Asimismo, también realizan investigaciones de largo aliento no siempre definidas a partir de las necesidades inmediatas de los legisladores –que tienden a ser satisfechas por otros servicios de informativos, como la biblioteca o los asesores de comisiones–; estos trabajos, por cierto, son parte tentativa de la agenda legislativa futura.

De acuerdo con Marialyse Delano, esta modalidad debe ser conceptualizada como un esfuerzo para incorporar “inteligencia social” en la institución parlamentaria:

[...] la capacidad organizada de identificar y resolver problemas internos y externos, en un mundo en proceso de cambio permanente, a través de explotar en forma efectiva los recursos de información. La meta será ofrecer un rango amplio de servicios y productos de información de diversos niveles de profundidad, implementado como una gran tienda departamental.⁹

Para su buen funcionamiento, los cuerpos de asesores institucionales, en todos los modelos, precisan los siguientes requisitos básicos:

- En cuanto a la forma de acceso, ésta deberá realizarse a través de un mecanismo que considere criterios profesionales y de preparación técnica del postulante, así como de su conocimiento en los temas parlamentarios y

⁸ Fernando Sáinz Moreno, “Técnica normativa: visión unitaria de una materia plural en la técnica legislativa a debate”, en Jesús M. Corona Ferrero, Francesco Paul Vall, José Tudela Aranda (coords.), *La técnica legislativa a debate*, Madrid, Tecnos, 1994, pp. 19 y 20.

⁹ Marialyse Delano S., “La Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: una experiencia de modernización”, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 64 Conferencia General IFLA, Ámsterdam, Países Bajos, agosto, 1998, pp. 16-21. Disponible en <http://www.infla.org/IV/ifla64/087-100s.htm>

su habilidad en casos prácticos. Este procedimiento deberá garantizar la transparencia y la imparcialidad partidista de los evaluadores.

- Prohibición de militancia política, ya que deben prestar servicio a todos los legisladores por igual sin distinción de corriente política.
- Servicio civil de carrera, lo que contribuye a instituir y mantener personal especializado que, además de su formación profesional inicial, adquirirá experiencia dentro del área que se le asigne, garantizando que, cuando concluya la legislatura, conserve la memoria institucional y dé continuidad de los trabajos de investigación parlamentaria.

Consideraciones finales

Los congresos y parlamentos en el mundo requieren de servicios especializados de información, investigación y análisis a partir de las necesidades específicas del Poder Legislativo, en general, y de los legisladores, en particular. El trabajo académico relacionado con el quehacer parlamentario apoya con datos duros y estudios pertinentes el proceso deliberativo que deriva en la confección de leyes y políticas públicas; por ello necesita de recursos y estructuras diseñados para estos fines.

Los servicios de investigación y asesoría parlamentaria deben partir de una visión de futuro que tenga presente las dinámicas de un mundo cambiante que demanda de marcos legales adecuados. Más allá del modelo que prime en cada país con esta clase de servicios congresales, es necesario que éstos sean funcionales, evitando la duplicidad de esfuerzos y el desperdicio de recursos, tanto materiales como humanos.

El uso de nuevas tecnologías es, sin duda, un instrumento vital de los investigadores para dar respuesta inmediata a los requerimientos de los legisladores en funciones,¹⁰ razón por la cual se deberá contemplar un entorno

¹⁰ Jacek Michalowski y Ewa Nawrocka, “Nuevos desarrollos en servicios de investigación parlamentaria y tecnologías, Sección de Biblioteca y Servicios de Investigación para los

cibernético adecuado y una infraestructura de servicios computacionales que sirva para cruzar información, almacenarla y divulgarla. Su eficacia depende de una correcta y permanente comunicación entre asesores y legisladores.

La discusión sobre la investigación parlamentaria trasciende la esfera de la transmisión y comunicación de datos. Ésta es, más bien, el instrumento fundamental de un proceso de toma de decisiones responsable:

[...] la legislatura no opera en un vacío, [...] desempeña su papel en el contexto del ambiente cultural, político y socioeconómico... dar más pasos en el arduo camino de construir una sociedad democrática sin duda tendrá su impacto directo y fuerte sobre el servicio de investigación del Parlamento. Basta recordar que si la democratización significa [...] la libre diseminación y flujo de información, partidos políticos más fuertes, y una representación mayor de la oposición en el Parlamento, entonces esto realzará la importancia de los debates parlamentarios basados en un análisis objetivo de puntos de vista alternativos, mientras que las decisiones del gobierno serán fuertemente influenciadas por el resultado de estos debates.¹¹

Parlamentos”, 63 Conferencia General IFLA, Copenhague, Dinamarca, 31 de agosto-5 de septiembre, 1997. Disponible en <http://www.infla.org/VII/s3/conf/2micha-s.htm>

¹¹ Waffa Ali Abdel Elah, “El desarrollo de un servicio de investigación parlamentaria: la experiencia egipcia”, Servicio de Investigación, Asamblea Popular de Egipto, Cairo, Egipto, 65 Conferencia General IFLA, Bangkok, Tailandia, 20-28 agosto, 1999. Disponible en <http://www.infla.org/IV/ifla65/069-101s.htm>