

## Sistemas de información e investigación Parlamentaria

Ernesto Cavero Pérez

---

*Este ensayo discute la importancia de contar con estructuras de investigación en el Poder Legislativo y describe algunas de las formas en las que éstas se organizan en distintos Parlamentos del mundo.*

---

### Introducción

En los regímenes democráticos el Poder Legislativo 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 además el garante fundamental de la estabilidad y 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, control y supervisión de los Parlamentos. Los legisladores se enfrentan a un cúmulo de temas en los que, además de información, precisan de un tipo de investigación específica, la investigación parlamentaria, 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”.<sup>1</sup> La tarea es importante porque la información contribuye a una toma de decisiones responsable y eficaz y, en consecuencia, a reivindicar la imagen y las facultades de los Congresos.

En el proceso legislativo, la información tiene distintos destinatarios: “existen al menos dos puntos focales para la información en el proceso legislativo: 1) proporcionar a los legisladores en lo individual información para entender los temas de política que tendrán que votar, y 2) proporcionar información y análisis de fondo que necesiten las comisiones, ayudando así para que la legislatura haga

---

<sup>1</sup> Héctor Díaz Santana, “Los Servicios de Información y Asesoría en el Poder Legislativo Mexicano”, en Germán Pérez y Antonio Martínez (comp.), *La Cámara de Diputados en México*, FLACSO-Cámara de Diputados-Porrúa, México 2000, p. 184.

valer su papel en el proceso político y tenga alternativas para llevar a cabo sus prerrogativas”.<sup>2</sup>

En muchos países del mundo, en donde se ha reconocido esta necesidad, la creación y consolidación de servicios de investigación parlamentaria han implicado replantear facultades, organización, capacidad instalada y personal. Existen diferentes maneras de organizarse pero el elemento común es la búsqueda de servicios funcionales.

Asimismo, todo sistema de información parlamentaria comparte la aspiración de desempeñar una función apartidista, objetiva, rápida y eficaz: “los servicios de asesoría no se pueden contaminar con predilecciones partidistas, la imparcialidad debe ser una de sus principales virtudes. La rapidez, 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 la leyes”.<sup>3</sup>

Todo proceso de información se estructura a partir de un modelo básico de intercambio, en donde participan emisor, trasmisor, intérprete o código y receptor. En el caso de los Congresos es fundamental que los servicios de información adquieren 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. De manera sobresaliente, los servicios de investigación precisan de sistematización y organización, puesto que una parte fundamental de su labor es sintetizar la información para el Parlamento o Legislatura.

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Díaz Santana, “Los Servicios de Información...”, *art.cit.* p. 187.

## **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 mayor parte de los casos los Congresos combinan características de dos o varios modelos, con el fin de optimizar los recursos humanos y materiales y atender las necesidades de los legisladores.

El objetivo que persiguen los cuatro modelos es el mismo, proveer de información y análisis veraces y oportunos, pero su dinámica y metodología difiere. Más importante, las estructuras de investigación en cada modelo no son excluyentes, por el contrario, en un buen diseño institucional las estructuras se complementan al satisfacer necesidades y requerimientos distintos pero necesarios. A continuación se presentan las características cada uno de los modelos.

- *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.*

El primer modelo se caracteriza porque la biblioteca se convierte en el único organismo informativo institucional. Los servicios incluyen materiales de referencia sobre temas 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”.<sup>4</sup>

En un proceso ideal, el proceso de la sistematización de la información involucra a ministros, secretarios, académicos, y organizaciones populares nacionales e internacionales, entre otros. La diversidad de fuentes conduce a que la información sea sometida 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

---

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

procedimiento antes citado, existe el riesgo de la sobrecarga de la información por parte de los miembros de los Parlamentos o legisladores.

La mayor parte de los Parlamentos en el mundo cuentan 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 haciendo referencia a la tipología desarrollada por Nelson Polsby, experto en el Congreso estadounidense, se incorporan un “grupo de personas profesionales para las comisiones; tiene también una biblioteca parlamentaria, servicio de investigación, la cual proporciona servicios activos de referencia, produce reportes sobre temas legislativos seleccionados, ofrece el servicio de recortes de periódico”.<sup>5</sup> En este nivel, la biblioteca parlamentaria y el servicio de investigación proporcionan una serie de servicios y productos básicos para el debate parlamentario

Las fuentes de recopilación de la información, y los productos que presentan identifican los escenarios políticos, posturas técnicas y las reacciones de los temas a discusión en el Congreso. Los principales productos son carpetas de trabajo con información sobre legislación nacional y comparada, bibliografía, datos estadísticos y opiniones de otras instituciones. Además la biblioteca se encarga de investigar, recopilar y mantener información jurídica, bases de datos, investigaciones académicas y un banco de datos de expertos.

- *Modelo C: El siguiente modelo incorpora investigadores interdisciplinarios integrados en un área parlamentaria de investigación y análisis.*

Una característica importante en este modelo es un mayor grado de especialización de los investigadores y asesores. En este modelo, el fin no es proporcionar información sino investigaciones más desarrolladas y análisis de casos particulares. Por ser acciones de asesoría, el personal ofrece productos técnicos no partidistas, que pueden definirse como “el desarrollo de acciones de

---

<sup>5</sup> Robinson, “El papel que juega...”, *op.cit.*, p. 4.

consejería realizada por órganos y asesores vinculados directa e indirectamente al procedimiento parlamentarios, las que tienen por objeto proporcionar elementos de juicio al parlamentario para facilitar la obtención de acuerdos entre ellas y para una acertada resolución de los asuntos colocados dentro de su esfera de actuación”.<sup>6</sup>

Dentro de las actividades que elabora el personal se encuentran: bibliografías anotadas, resúmenes de proyectos de ley, responde a preguntas rápidas, prepara documentos en los que precisa los pros y contras de las iniciativas presentadas, determina un estado del argumento y hace análisis de las repercusiones de las medidas propuestas, además elaboran estudios de prospectiva, en los que definen con gran precisión proyecciones a largo plazo.<sup>7</sup>

- *Modelo D: Además de contar con un equipo de investigadores interdisciplinarios, se incorporan estructuras de investigación y análisis especializado.*

El último modelo incorpora centros de investigación a las estructuras de los modelos anteriores, por lo que cuentan con una técnica legislativa más amplia, en donde “el conjunto de conocimientos, normas, procedimientos e instrumentos, que fundamentados en doctrinas, experiencias políticas y conocimientos científicos, proporcionan herramientas al legislador para la preparación, redacción, ensamble e integración de las normas jurídicas”.<sup>8</sup> Los Congresos que han implementado este modelo de investigación cuentan con equipos de cómputo y telecomunicaciones avanzados que mejoran el procesamiento de la información. En este modelo los investigadores elaboran análisis de temas especializados, aunque a menudo se promueve la interdisciplinariedad. Asimismo, los centros de investigación promueven investigación de largo plazo, no siempre definida a partir de las necesidades inmediatas de los legisladores (que tienden a ser satisfechas por otros servicios de investigación, como la Biblioteca o los asesores de

---

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Díaz Santana, “Los Servicios de Información...”, *art.cit.* p. 185.

<sup>8</sup> Fernando Sainz 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.

comisiones) sino a partir de la identificación de temas que podrían convertirse en parte de la agenda legislativa futura.

El equipo tecnológico es de punta, lo que permite elaborar bases de datos sumamente completas y modelos computacionales para el análisis de temas en sus áreas de estudios.

De acuerdo con Marialyse Delano, este proyecto debe ser conceptualizado como un esfuerzo concreto para incorporar inteligencia social en la institución: “inteligencia social es considerada como 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”.<sup>9</sup>

Para su buen funcionamiento, los cuerpos de asesores institucionales, en todos los modelos, precisan satisfacer algunos 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 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.
- Medios económicos suficientes.- Los servicios de investigación y análisis son costosos, y no se puede escatimar en su presupuesto ya que, de lo contrario, los productos presentarán algunas carencias.
- Eficiencia operativa.- Contar con personal competente, equipo de punta, libros con material bibliográfico completo, actualizado y de otros países y equipo técnico el cual es el medio para agilizar la captura y procesamiento de la información.

---

<sup>9</sup> 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: 16-21 agosto, 1998, en la dirección electrónica <http://www.infla.org/IV/ifla64/087-100s.htm>

Los asesores e investigadores deben contratarse de manera permanente, lo que contribuye a instituir y mantener personal especializado que adquirirá experiencia dentro del área que se le asigne, convirtiéndolos en expertos en su materia y garantizando que cuando concluye el mandato del legislador, conserven la memoria y continuidad de los trabajos legislativos.

### **Consideraciones finales**

Los Congresos y Parlamentos en el mundo precisan de servicios especializados de información, investigación y análisis, conformados a partir de las necesidades específicas del Poder Legislativo, en general, y de los legisladores, en particular. Esto es, la investigación parlamentaria tiene objetivos propios, asistir en el proceso de legislación y control de las políticas públicas, por lo que necesita de metodología, recursos y estructuras diseñados para estos fines.

La creación de servicios de investigación y análisis debe, en consecuencia, partir de una visión de futuro, considerando las necesidades reales de información. Más allá de la elección de un modelo particular de investigación, es necesario que los servicios sean compatibles y funcionales, evitando la duplicidad de esfuerzos y el desperdicio de recursos.

El uso de nuevas tecnologías es sin duda un instrumento vital para los servicios de investigación, con el fin de dar respuesta a los requerimientos de los legisladores, buscar métodos más costo-efectivos, e incluso reducir los costos de investigación.<sup>10</sup> Dentro de los requerimientos tecnológicos cruciales, se deberá contemplar el uso del entorno cibernético, en especial los computadores personales y una red de comunicaciones efectiva, que sirva como medio para comunicar información y necesidades. La eficacia y eficiencia de los servicios de investigación parlamentaria también depende de una adecuada y permanente comunicación entre asesores y legisladores.

---

<sup>10</sup> Jacek Michalowski y Ewa Nawrocka, “Nuevos Desarrollos en Servicios de Investigación Parlamentaria y Tecnologías, Sección de Biblioteca y Servicios de Investigación para los Parlamentos”, 63 Conferencia General IFLA, Copenhagen, Denmark, 31 agosto – 5 septiembre, 1997, en la dirección electrónica <http://www.infla.org/VII/s3/conf/2micha-s.htm>

La discusión sobre la investigación parlamentaria trasciende la esfera de la transmisión y comunicación de datos. La investigación parlamentaria es más bien el instrumento fundamental de un proceso de toma de decisiones responsable: “la legislatura no opera en un vacío, sino que 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 (entre otras cosas) 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”.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> 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, en la dirección electrónica <http://www.infla.org/IV/ifla65/069-101s.htm>