

Institutos de Investigación de los Parlamentos:

Los casos de Chile e Inglaterra

CUADERNO DE INVESTIGACIÓN

ALEJANDRO ENCINAS NAJERA

TEMAS ESTRATÉGICOS

SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

Comité Directivo

Senador Fernando Herrera Ávila.

Presidente.

Senador Benjamín Robles Montoya.

Secretario.

Senador Roberto Albores Gleason.

Secretario.

Senador Daniel Ávila Ruiz.

Secretario.

Institutos de Investigación de los Parlamentos (IIP): Los casos de Chile e Inglaterra.
Autor: **Alejandro Encinas Najera.**

Primera edición, marzo de 2015.
ISBN-978-607-8320-08-0

DR © INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA.
Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc.
06000, Ciudad de México.

Dirección General de Investigación Estratégica.
Mtro. Alejandro Encinas Najera.

DISTRIBUCIÓN GRATUITA.
Impreso en México.

Este estudio es responsabilidad de quien firma su autoría y no refleja el punto de vista del Instituto Belisario Domínguez ni del Senado de la República.

ÍNDICE

I. Introducción. Panorama Internacional de los Institutos de Investigación de los Parlamentos.....	7
II. La experiencia chilena	17
III. La experiencia inglesa	33
Bibliografía.....	43

I. Introducción

Panorama internacional de los institutos de investigación de los parlamentos

El advenimiento de las sociedades de la información ha provocado aceleradas transformaciones en las dinámicas del trabajo legislativo. Los tiempos y las agendas en los parlamentos son tan veloces como fluctuantes. Nuevos temas emergen y los ya existentes se vuelven cada vez más sofisticados. Los congresos tienen la responsabilidad de tomar decisiones en temáticas de lo más diversas que requieren una elevada especialización.

Para que las democracias representativas se desempeñen adecuadamente, se requiere que funciones parlamentarias tales como aprobar o derogar leyes, designar a titulares de cargos públicos, así como aprobar los presupuestos de ingresos y egresos, se ejerzan con un elevado nivel de profesionalización.¹ Asimismo, en su papel de contrapeso del Ejecutivo, los legisladores necesitan información independiente para supervisar programas y políticas públicas implementadas, identificar lo que está funcionando y los aspectos que están siendo desatendidos.²

¹ Instituto Belisario Domínguez (2013), IBD: Una guía introductoria, México, IBD, p.3.

² International Federation of Library Associations and Institutions (IFLA) et al. (2009), *Informing Democracy. Building capacity to meet parliamentarians' information and knowledge needs*, Francia, p. 7.

Por ello, es fundamental que las legislaturas tengan garantizado el suministro de información oportuna, confiable y rigurosa. Para responder a tal requerimiento, en las últimas décadas los poderes legislativos han colocado en un espacio estratégico de su organigrama a sus bibliotecas, servicios informativos y/o institutos de investigaciones aplicadas.

Sin embargo, en el plano internacional, estas organizaciones se han desarrollado a distintas velocidades. Las variables explicativas son diversas: algunas cuentan con más antigüedad y experiencia, o bien con mayores recursos económicos, humanos y tecnológicos. Tal es el caso de la emblemática Biblioteca del Congreso de EUA, cuyo acervo de libros es el más grande del mundo e incluso administra el sistema nacional de *copyright*. Otros, como el caso chileno, tuvieron que esperar el fin de la dictadura para reanudar su labor; algunos más, de creación reciente, han acelerado su profesionalización contando con la asistencia de expertos internacionales e imbricándose en redes de colaboración e intercambio de buenas prácticas con sus contrapartes de otras regiones del mundo.

El nombre de tales instituciones varía dependiendo de la tradición y cultura política de cada país. No obstante, puesto que convergen en sus funciones centrales y tienen características semejantes, en este documento se denominan Institutos de Investigación de los Parlamentos (IIP).

Los IIP son órganos especializados en investigaciones legislativas aplicadas, adscritos a los poderes legislativos supranacionales, nacionales y/o locales, cuyos objetivos centrales son:

- Contribuir a la profesionalización y eficiencia de los trabajos legislativos mediante la realización y difusión de investigaciones especializadas y políticamente neutrales que permitan a los legisladores fundamentar sus decisiones.
- Fortalecer las capacidades del Poder Legislativo en el ejercicio de sus funciones de supervisión de los otros poderes del Estado por medio de información confiable e independiente.

- Identificar e investigar con anticipación temas potencialmente relevantes en la agenda legislativa, así como dar seguimiento a la implementación de las decisiones del Poder Legislativo.
- Robustecer la cultura cívica otorgando a la ciudadanía herramientas informativas por medio de las cuales comprendan los procedimientos parlamentarios y puedan examinar los trabajos de las instituciones representativas.

Estas acciones en su conjunto contribuyen a edificar una democracia informada.

¿Cuáles son los retos y oportunidades que en la actualidad se presentan ante este tipo de instituciones? ¿Cuáles son los cambios en el entorno en el que se desenvuelven que han provocado transformaciones en su seno? ¿Por qué los IIP son relevantes y qué servicios proveen a sus legislaturas?

Aunque se desarrollan a diferentes velocidades y dimensiones, los IIP en la actualidad comparten un contexto repleto de desafíos y cambios profundos que están reconfigurando su papel, los servicios que ofrecen y el lugar que ocupan dentro de los procesos legislativos. Por ello es importante abordar con mayor detenimiento algunos desafíos que los IIP enfrentan en el ámbito global, así como los motivos por los que son relevantes para los poderes legislativos contemporáneos.

1. Tendencias generales

Diversificación de las demandas y especialización. Los parlamentos contemporáneos comparten el desafío de representar sociedades en las que cada vez hay un mayor nivel de diferenciación entre individuos y grupos. Esto quiere decir que las expectativas y demandas que los ciudadanos depositan en sus sistemas representativos se han diversificado, provocando que el trabajo legislativo sea cada vez más complejo y requiera mayor especialización.

Sectores productivos que incursionan en nuevos nichos de mercado; organizaciones de la sociedad civil con intereses ascendentemente segmentados, así como hallazgos científicos e innovaciones tecnológicas, suponen innovaciones por las cuales los andamiajes legales se ven rebasados. En otras palabras, si en estos tiempos la realidad se transforma de manera vertiginosa, los marcos regulatorios tienen que adaptarse constantemente para no volverse atávicos u obsoletos. Los IIP ayudan a remediar estos desfases aportando conocimiento experto y en constante actualización al servicio de la innovación legislativa.

Digitalización de la información. Las nuevas tecnologías de la comunicación y la ascendente digitalización de la información han modificado profundamente el modo y la intensidad en los que interactúan personas, economías y comunidades. Permanecer actualizados y no quedarse al margen de las grandes transformaciones informativas y de gestión de conocimiento de nuestra época es una de las razones por las que diversos IIP alrededor del mundo se han dado a la tarea de emprender rutas para su rediseño funcional.

Alfonso Pérez Guiñez, Director General de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, nos comparte su experiencia:

Los cambios más importantes de la biblioteca se han producido durante los últimos años como producto del surgimiento acelerado de las tecnologías de la información y el surgimiento de nuevas formas de relaciones humanas. La masificación de tecnología ha supuesto la democratización de la creatividad.

Las bibliotecas parlamentarias no han sido ajenas ni mucho menos inmunes al ingreso de la era digital. En la actualidad, son partícipes de esta ventana donde la información, documentación, textos y libros, que celosamente han estado guardados físicamente en papel, inexorablemente van desapareciendo para dar paso a la biblioteca digital a la que se puede tener acceso desde cualquier lugar del planeta por medio de Internet a solo un clic de distancia.³

Los avances tecnológicos han implicado cambios profundos en las expectativas y necesidades informativas de los legisladores. Se registra un declive en los materiales y las solicitudes de servicios bibliotecarios tradicionales y, de manera concomitante, una creciente demanda por análisis complejos y multifacéticos.⁴

Si bien las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) representan ventajas significativas para los IIP en lo que respecta a la gestión de la información, las modalidades de interacción con sus usuarios y la prestación de sus servicios, es preciso reparar también en los aspectos problemáticos. En la era de la información, los congresistas se enfrentan a la paradoja de que, al tiempo que se multiplica exponencialmente la disponibilidad de la información, se complica encontrar información confiable y de calidad.⁵ Y es que la mejor manera de no informar es sobreinformar, entremezclando entre los escombros de lo irrelevante aquello que es sustancial. Navegar a través de la sobrecarga de información (*infobesidad*) representa uno de los mayores retos para el personal parlamentario. Verificar la validez de datos inconexos, sistematizar información dispersa y conferirle un sentido y significado es un invaluable servicio que los IIP ofrecen a sus legislaturas.

Agendas legislativas fluctuantes. A causa de los puntos anteriores, los representantes populares tienen que enfrentarse al dramático cambio de una agenda de trabajo cada vez más polifacética y multitemática. La labor es mucha y el tiempo es poco. Por ello, los IIP ya no son solo reactivos a la demanda de sus usuarios, sino que también toman la iniciativa de identificar temas potencialmente relevantes para la agenda legislativa. De tal modo, previo a la eventual discusión de iniciativas, los legisladores tienen a su alcance estudios y análisis oportunos. Esto

³ Alfonso Pérez Guiñez (2013), "La Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: un desafío permanente", en *Hemiciclo, Revista de Estudios Parlamentarios*, año 5, núm. 8, Chile, pp. 20 y 29-30.

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Op. cit.*, IFLA (2009), *Informing Democracy...*, p. 5.

ha conllevado a que, en muchos poderes legislativos, las actividades bibliotecarias se fusionen con la labor de investigación, evitando así la duplicidad de esfuerzos e incrementando su eficiencia y rendimiento.

2. Relevancia de los IIP

IIP y capacidad parlamentaria. Una función primordial de los IIP consiste en construir capacidad parlamentaria. Por su naturaleza democrática, el Poder Legislativo tiene la peculiaridad de ser una organización que cambia de personal en periodos breves de tiempo, lo cual dificulta la profesionalización de la labor legislativa. Esto ocurre con mayor frecuencia en países en los que no se contempla la reelección inmediata. Una vez que finaliza el periodo para el que fueron electos, los diputados y/o senadores no se van solos: asesores que en el transcurso de la legislatura ganaron experiencia por lo general tampoco permanecen en la institución. Se dificulta así que pueda haber continuidad de los trabajos entre la legislatura que finaliza y la que comienza.

Para mitigar esta complicación, algunos congresos han optado por fomentar la profesionalización por medio de sus IIP, los cuales se han conformado como acervos del saber legislativo en permanente gestión de conocimiento. Los centros de investigación y bibliotecas parlamentarias deben fungir como transmisores de capacidad para que el personal de ingreso reciente se familiarice con la técnica legislativa. De este modo, los IIP están asumiendo un papel central en la edificación de parlamentos del saber.

Información independiente para una auténtica división de poderes. El quehacer del legislador no se limita exclusivamente a aprobar o derogar leyes. Igualmente relevante es su función de contrapeso a los otros poderes del Estado. Por ejemplo, los parlamentarios tienen que dar seguimiento a la implementación de políticas públicas y programas, así como llamar a rendir cuentas a los titulares de las distintas carteras gubernamentales.

Un problema común que enfrentan los poderes legislativos contemporáneos es que, para el cumplimiento de sus funciones de supervisión y control, tanto de órganos autónomos como de los otros poderes estatales, dependen en buena medida de la información que publican precisamente aquellos que son sujetos de revisión.

La necesidad de información independiente y emanada del propio Poder Legislativo es aún mayor en democracias y economías en vías de consolidación, o bien, en contextos en los que no existen múltiples fuentes informativas. Cuando el gobierno es el único proveedor o cuando la información disponible no es transparente ni confiable, los legisladores se encuentran limitados en su capacidad de llamar a rendir cuentas al Ejecutivo, lo cual conlleva a desequilibrios en la división de poderes.

En la medida de sus posibilidades, los IIP disminuyen las brechas en la disponibilidad de recursos informativos mediante la producción de análisis e investigaciones propios. En la era de la sociedad del conocimiento, los equilibrios y contrapesos entre los poderes del Estado son también informativos.⁶

Los IIP como proveedores de información neutral. Cada día crece la demanda por parte de los legisladores de contar con servicios informativos más avanzados que incluyan análisis de expertos e información sintetizada. En paralelo, la competencia de fuentes informativas se ha incrementado debido a la proliferación de lobbies y otras organizaciones que impulsan sus propios intereses para influir en las perspectivas legislativas.

En efecto, los legisladores realizan sus funciones inmersos en una constelación de proveedores de información que, en su mayoría, pretenden sensibilizar a los tomadores de decisiones a su forma particular de pensar. Entre esta multiplicidad, los IIP son los únicos cuyo mandato es proveer información objetiva y no partidista.⁷

⁶ Ibídem, p. 7.

La independencia informativa es consustancial a los IIP y sirve para contraponer la visión sesgada de grupos de presión, lobbies y poderes fácticos que pretenden influir a su favor en la aprobación de leyes. Frente a estos, la investigación parlamentaria tiene que ser imparcial y debe trascender perspectivas sectoriales para analizar los impactos de determinada legislación de manera integral. Asimismo, su personal de investigación debe comprometerse a trabajar para el Poder Legislativo. Esto implica que los IIP están obligados a otorgar servicios expertos e imparciales a la legislatura en su conjunto y no a una bancada en particular.

Una democracia informada es una democracia fuerte. Como afirma Claudia Lux, presidenta de la Federación Internacional de Bibliotecas, Asociaciones e Instituciones (IFLA), la información es fundamental para la calidad del desempeño legislativo y, por tanto, para la propia democracia. Y es que los legisladores necesitan información de alta calidad, oportuna y objetiva para realizar las tareas que les han sido conferidas por los ciudadanos. Es esta materia prima del trabajo parlamentario la que un IIP aporta, sistematiza y hace accesible a todo el personal del Poder Legislativo.⁸

Los servicios que un IIP puede aportar a la democracia no se limitan al trabajo que realizan con los legisladores y su personal. La formación cívica es su otro objetivo prioritario. Los IIP aportan herramientas pedagógicas e informativas que permiten que la ciudadanía conozca la historia de su Poder Legislativo; comprenda los complejos procesos parlamentarios; se familiarice con las mecánicas de los trabajos en órganos de gobierno, comisiones, pleno, etc.; esté al tanto de las implicaciones e impactos de reformas y, en suma, esté provista de información confiable y rigurosa para examinar el trabajo de las instituciones de la democracia representativa.

⁷ *Ibidem*, p.5.

⁸ *Ibidem.*, pp. 9-10.

3. Experiencias comparadas de los IIP

Esta línea de investigación surgió a finales de 2012 en el marco de la puesta en marcha del rediseño del Instituto Belisario Domínguez (IBD) del Senado mexicano. Es producto de una inquietud por analizar qué está sucediendo con institutos de investigación de los parlamentos en otros países, con la convicción de que el estudio comparado de experiencias internacionales, los testimonios y la retroalimentación entre pares es una vía indicada para gestionar o producir conocimiento organizacional. En efecto, la reforma del IBD aprobada en 2013 obligó al estudio detallado de IIP exitosos de otros países que cuentan con amplia trayectoria y sólida institucionalidad, o bien, que han emprendido en los últimos años un proceso de reforma que les ha brindado resultados satisfactorios.

Las experiencias de IIP de Chile e Inglaterra que se presentan a continuación tienen el propósito de ilustrar en casos concretos lo que hasta aquí se ha mencionado sobre los desafíos y relevancia de los IIP en el panorama internacional. Los siguientes capítulos son resultado no solo de la investigación documental y de las ponencias presentadas en un seminario auspiciado por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República en el verano de 2013, sino principalmente de la generosa colaboración de Alfonso Pérez Guiñez, director general de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, y de Ben Smith, investigador a cargo de los temas internacionales en el Departamento de Servicios de Investigación de la Cámara de los Comunes británica. Además de responder por escrito a una exhaustiva entrevista estructurada, siempre estuvieron en la mejor de las disposiciones para aclarar dudas y compartir con detalle los desafíos que cotidianamente enfrentan.

Conoceremos la historia y antecedentes de estos dos IIP; las maneras de organizarse y de distribuir el trabajo en su interior; sus criterios editoriales; los servicios que otorgan a sus usuarios; la naturaleza de su relación con los legisladores y los órganos de sus respectivas cámaras; sus políticas para firmar convenios con otras instituciones, así como para establecer redes de colaboración con sus homólogos de otros países; finalmente, veremos cómo están adaptándose para encarar los desafíos contemporáneos y de qué manera están aportando servicios para que las democracias cada vez estén mejor informadas.

Con esta publicación, el Instituto Belisario Domínguez pone a disposición de los lectores interesados información relevante y sistematizada sobre los IIP. Se trata de un campo de estudio que poco se ha explorado en nuestro país, por lo que es imperativo abrir una agenda de investigación tanto desde los IIP como desde observatorios externos. Asimismo, el lector especializado —legisladores, directivos, investigadores y personal de un IIP— encontrará en las páginas que siguen buenas prácticas y experiencias que le serán de mucha utilidad para su trabajo.

Como plantea Iain Watt, estudioso del tema, frente a las grandes transformaciones contemporáneas los IIP deben ser flexibles para ser capaces de adaptarse, optimizar el conocimiento de su personal y fomentar una cultura de colaboración en la que la creatividad siempre sea bienvenida. Estas son palabras fáciles de decir, pero difíciles de hacer.⁹

Si la información es poder y aspiramos a contar con poderes legislativos poderosos, los IIP tienen muchos retos en su devenir.

⁹ Ídem, p. 3.

II. La experiencia chilena¹⁰

1. Introducción

Chile, como república de régimen presidencialista, cuenta con un sistema legislativo bicameral que actualmente componen 120 diputados y 38 senadores. Fundada en 1883, la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN) se caracteriza por ser un órgano autónomo del Poder Legislativo, el cual apoya a ambas cámaras en su labor legislativa, fiscalizadora y de representación, y brinda un servicio de atención presencial y virtual a la ciudadanía.

La Biblioteca, presente tanto en la sede del Congreso en Valparaíso, como en la capital Santiago, en el edificio histórico del Ex Congreso,¹¹ cuenta con un presupuesto aproximado de 12 millones de dólares y una dotación de personal de 205 funcionarios. Los servicios de apoyo e investigación legislativa que desarrolla están a cargo principalmente del Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones y el de Servicios Legislativos y Documentales. En 2012 se realizaron 3 736 servicios y productos de asesoría, análisis e información entregados a la comunidad parlamentaria. A continuación, se detallan los aspectos fundamentales de los servicios de investigación legislativa, destacando las principales prácticas que se han desarrollado institucionalmente.

¹⁰ Este capítulo fue posible gracias a la colaboración de Alfonso Pérez Guiñez, director general de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, quien tuvo la generosidad de responder puntualmente una entrevista estructurada.

¹¹ Utilizado como sede propiamente hasta el 11 de septiembre de 1973.

2. Diseño y estructura de los centros de investigación legislativa

Con el retorno a la democracia y la reapertura del Congreso Nacional, la Biblioteca inicia una nueva etapa bajo una nueva dirección. Con el objetivo de impulsar un servicio de investigación y asesoría legislativa, se crea en 1995 el Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones. Asimismo, en respuesta a la solicitud del presidente del Senado, Eduardo Frei Ruiz-Tagle y del presidente de la Cámara de Diputados, Antonio Leal —luego de un intensivo proceso de evaluación y planificación (2003-2007) y gracias al financiamiento inicial del Banco Interamericano de Desarrollo—¹² se implementa en 2007 una unidad de Asesoría Técnica Parlamentaria (ATP) para “dar un salto cuantitativo y cualitativo en la producción de conocimiento para los parlamentarios”.

2.1 Organización interna y distribución del trabajo

Tomando como referencia, entre otros, el modelo del Congressional Research Service (CRS) de la Biblioteca del Congreso de Estados Unidos, adaptado a las características de la institucionalidad chilena y disponibilidad de recursos financieros, la BCN reestructura su servicio de asesoría con la creación de cinco áreas temáticas y cuatro áreas de apoyo que dependen jerárquicamente de una jefatura única. En 2013, fruto de un proceso de evaluación del servicio, se opta por reenfocar las áreas temáticas¹³ —cada una de las cuales cuenta con un equipo de analistas conducido por un coordinador— y trasladar las áreas de apoyo al Departamento de Servicios Legislativos y Documentales.

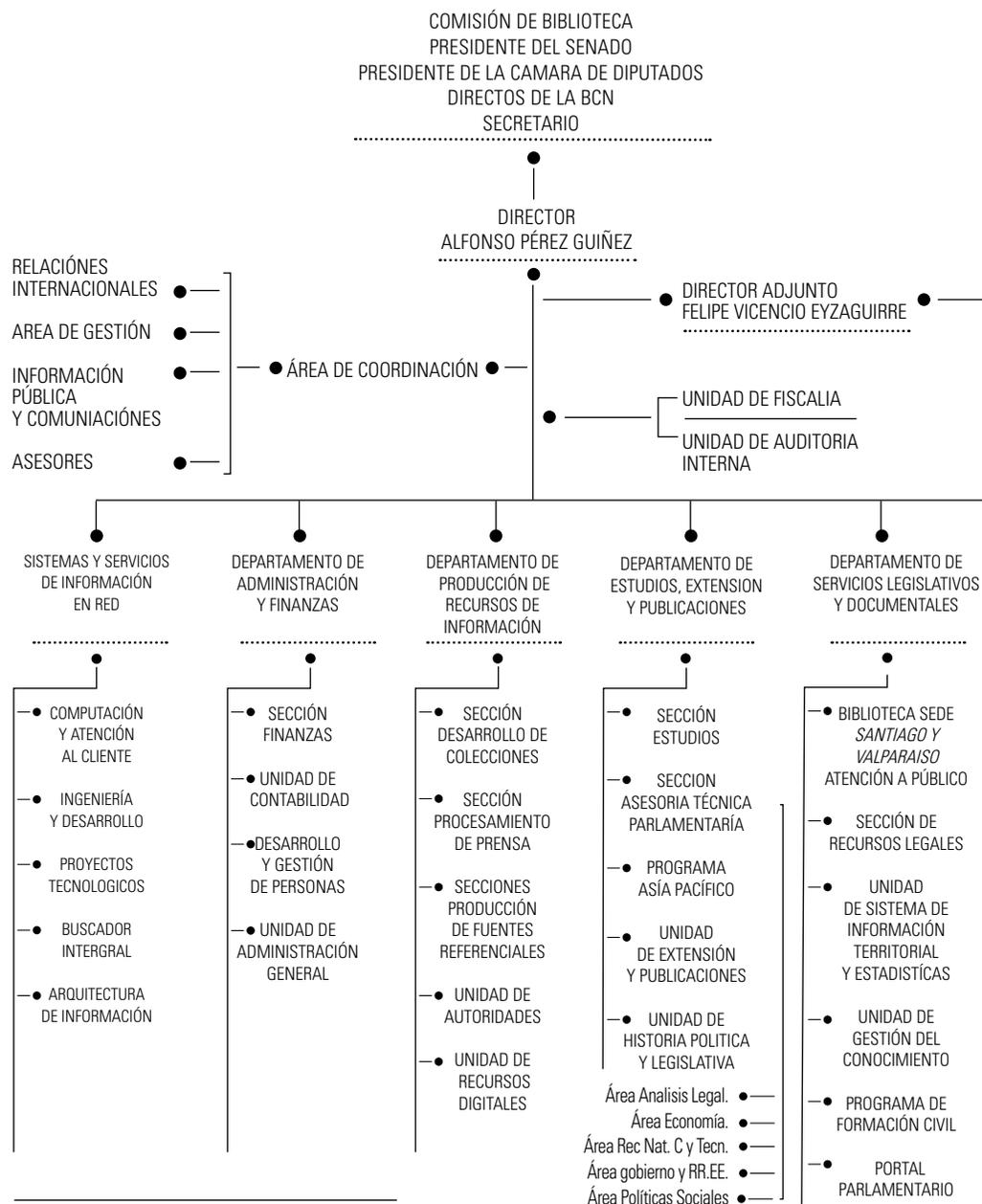
Por su parte, la Unidad de Asesoría Parlamentaria se integra orgánicamente al Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, donde radican otras unidades dedicadas a la investigación y asesoría de diferentes materias de interés para la comunidad parlamentaria, como por ejemplo la sección de estudios que apoya funciones de diplomacia parlamentaria, y se hace cargo de investigaciones históricas, de contingencia y prospectivas, así como el Área de Historia Política Legislativa, la Unidad de Extensión y Publicaciones, el Programa Asia Pacífico y el Portal América Latina.

Además, las áreas de apoyo, una unidad de servicios de referencia y otra especializada en servicios de información territorial (georreferenciación y estadísticas) se convierten en unidades de apoyo tanto para la Biblioteca como para la comunidad parlamentaria. En este contexto, se debe destacar la importancia del buen funcionamiento de los servicios tradicionales de la Biblioteca para apoyar la labor desarrollada por la asesoría parlamentaria. Así, los analistas se nutren de las colecciones para contar con bibliografía de calidad para sus documentos y presentaciones, y se apoyan en los servicios de referencia existentes para la búsqueda de estadísticas, legislación y documentación. De igual modo, los mismos analistas, dado su conocimiento especializado, sirven de contraparte a los bibliotecarios a la hora de desarrollar la colección o dar respuesta a consultas de referencia de particular complejidad.

¹²Posteriormente, el gasto de la ATP se incorpora al presupuesto de la BCN.

¹³Dichas áreas temáticas son las siguientes: análisis legal, economía, políticas sociales, gobierno y recursos naturales.

Gráfico 1. A: Organigrama de la BCN¹⁴



¹⁴ Disponible en el portal de Internet de la BCN: www.bcn.cl/.

Como se puede apreciar, la estructura del servicio de asesoría parlamentaria de la BCN ha sufrido varias adecuaciones para adaptarla a las necesidades reales del Congreso y para asegurar su óptimo funcionamiento. Su tendencia principal ha sido la de integrarse de manera más armónica con otras áreas ya existentes y fomentar el trabajo transversal entre las unidades, tanto las áreas de ATP como otras unidades del Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones. Si en un principio el diseño contemplaba un trabajo principalmente individual realizado por un especialista dependiente de un coordinador de área, actualmente se reconoce la necesidad de trabajar de manera multidisciplinaria para analizar de modo integral una materia de la agenda legislativa.

Con respecto a la distribución de los trabajos que se deben realizar, la BCN ha implementado un sistema centralizado de recepción de pedidos, en el que también se reciben los requerimientos formulados directamente a los asesores. Según la complejidad, materia por tratar y plazo que cumplir se asignan a uno o más profesionales. Este mecanismo permite manejar de mejor manera la carga laboral de cada investigador, evitando la sobrecarga en momentos de alta demanda. Igualmente, permite asegurar la respuesta a preguntas de alta complejidad en un lapso breve. Finalmente, posibilita que la jefatura tenga una visión panorámica del conjunto de trabajos que se están realizando y los temas que son de mayor interés para los parlamentarios, especialmente para el trabajo en las comisiones legislativas.

2.2 Criterios y procedimientos de contratación del personal del Instituto

Uno de los mayores desafíos en la gestión de un servicio de investigación es la contratación, actualización y retención de recursos humanos de calidad. Para desarrollar su labor, la asesoría parlamentaria cuenta con profesionales de las más diversas disciplinas y áreas del conocimiento, tales como derecho, gobierno, economía, antropología, educación, salud pública, recursos naturales, medio ambiente, ciencia, tecnología, ingenierías, relaciones internaciona-

les, defensa, historia, filosofía, sociología, ciencias políticas y administración pública.

Dada la naturaleza del servicio, es difícil hallar profesionales con experiencia previa y transferible en el ámbito de la asesoría legislativa. En este sentido, la Biblioteca ha optado por la contratación de profesionales con destacada formación académica, que incluya estudios de posgrado de especialización, y con experiencia previa en el análisis de políticas públicas. De igual importancia son las habilidades para trabajar bajo presión, negociar adecuadamente solicitudes y resolver conflictos con los usuarios. En consecuencia, el proceso de selección cuenta con numerosas etapas, incluidas entrevistas personales con diferentes paneles, pruebas técnicas y una entrevista psicológica. Una vez contratado el profesional, la inducción y capacitación son claves para permitir una rápida inserción en el medio legislativo.

En su mayoría, los profesionales del área de asesoría parlamentaria ingresaron a la BCN entre 2007 y 2009, periodo en el que se llegó al mayor número de profesionales (actualmente se cuenta con 35). La rotación de personal ha sido mínima. Una atractiva remuneración, por encima de la renta promedio en el mercado para la mayoría de las carreras de origen, y la posibilidad de desempeñarse en una institución de prestigio son sin duda los factores principales de retención del personal.

La actualización permanente de los profesionales de este IIP es una preocupación que se aborda dando las facilidades necesarias para la asistencia a seminarios y conferencias de relevancia en sus ámbitos de competencia, fomentando el perfeccionamiento de aquellas personas que así lo desean, desarrollando capacitaciones internas y contratando capacitaciones externas impartidas por académicos de excelencia.

En consecuencia, cabe destacar la importancia de contar con un presupuesto adecuado para asegurar a largo plazo la permanencia de un personal altamente calificado para la asesoría parlamentaria, brindando una remuneración y estabilidad que asegure la retención

de personal difícil de reemplazar. De igual manera, en la BCN se planifica un presupuesto adecuado para la capacitación y actualización permanente de los profesionales.

2.3 Diferencias entre los IIP y la academia u otro tipo de instituciones de investigación

Muchos de los métodos de análisis que tiene un servicio de investigación legislativa coinciden con los de un centro de estudios especializado. Ambas entidades, sin embargo, se desenvuelven en universos distintos, ya que los ritmos y posibilidades del mundo académico son muy distintos a los del Congreso. La asesoría parlamentaria está al servicio del Congreso y responde a la dinámica de una agenda que no controla y al imperativo de la oportunidad en la entrega y prestación del servicio. Tanto por los plazos como por la restricción presupuestaria, está imposibilitada para desarrollar investigación empírica, la cual supone levantamiento de datos. Lo anterior no excluye la posibilidad de que la reflexión e investigación de los asesores parlamentarios se traduzcan en nuevos desarrollos en alguna disciplina. Aun así, la demanda parlamentaria constituye el *leitmotiv* del quehacer de la asesoría, y en esa medida, restringe, en cuanto a disponibilidad de tiempo, que esa creación sea factible de realizarse.

3. Productos y servicios

La asesoría parlamentaria de la BCN tiene dos objetivos:

- a) Prestar el servicio al conjunto de la comunidad parlamentaria (senadores, diputados, comités, bancadas, comisiones legislativas) para apoyar el ejercicio de las funciones de representación, legislación y fiscalización.
- b) Hacerlo con fundamento técnico, disciplinario, multidisciplinario y políticamente neutral mediante la elaboración de documen-

tos de análisis (minutas, informes, estudios) y de asesoría presencial a comisiones.

3.1 Tipo de publicaciones y características

Para poder cumplir estos objetivos, se han definido los siguientes productos y servicios:

- Referencia. Selección, discriminación y evaluación de recursos de información: legales, generales y de prensa.
- Análisis especializado. Descriptivo y explicativo, fundamentalmente.
- Juicio experto sobre temas estratégicos nacionales e internacionales de interés parlamentario. Análisis de políticas públicas, proyectos de ley, legislación nacional y extranjera; experiencia comparada; análisis de contingencia y de carácter prospectivo; estados del arte en temáticas específicas, entre otros.
- Análisis de arquitectura legal. De carácter técnico-jurídico, se enfoca en el estudio del entramado legal y los proyectos de ley relacionados con uno o más proyectos discutidos en comisiones en lo que se refiere a estructura, lenguaje, referencias, contextos normativos internos y externos, modificaciones y relaciones.
- Asesoría a las comisiones. Asesoría técnica y estratégica a los presidentes, parlamentarios integrantes y secretarios de las comisiones, en atención a las preocupaciones y demandas de estas, mediante asesoría verbal, documentos de análisis especializado, información y exposiciones.
- *Discursos*. Exposición de argumentos para intervenciones, conferencias y ponencias relacionados con las funciones parlamentarias.

- Diplomacia parlamentaria. Apoyo a las labores de representación que practican oficialmente los parlamentarios en organismos parlamentarios internacionales y en otros parlamentos nacionales.

Cabe destacar que los servicios que proporciona la asesoría parlamentaria de la BCN pueden materializarse en múltiples productos y formatos, que se diferencian por su extensión, profundidad y enfoque metodológico. La asesoría puede ser escrita mediante productos como minutas, informes, estudios y compendios; respuestas rápidas por correo electrónico, por teléfono o de manera presencial; presentaciones, mesas de análisis, seminarios, asesorías y respuestas rápidas.

3.2 Criterios editoriales

El proceso de control de calidad al cual están sujetos los productos de este IIP antes de ser entregados a sus usuarios cuenta con diversas instancias de edición y revisión. El objetivo principal es velar por el cumplimiento de estándares predefinidos: validez, confiabilidad, neutralidad política, adecuación a las normas de estilo propias de la BCN y a la Ley de Propiedad Intelectual. Por la sobrecarga de información a la que están sujetos los parlamentarios, los productos entregados se destacan mayoritariamente por su precisión y brevedad.

En la lógica de mejora continua de la calidad de los productos, se ha establecido un modelo de edición de documentos basado en la revisión entre pares, de tal manera que un profesional de otra disciplina —muchas veces perteneciente a otra área de ATP u otra unidad del Departamento de Estudios— propone cambios editoriales a los documentos que serán entregados a la comunidad parlamentaria. Esto amén de la responsabilidad del analista, autor y del coordinador del área respectiva que realiza una edición técnica de fondo. Sin perjuicio de esto, los documentos que van a las comisiones legislativas siguen siendo objeto de un control de calidad centralizado y apegado a los criterios que orientan su elaboración.

3.3 Confidencialidad o transparencia

Los productos de asesoría parlamentaria de la BCN, una vez entregados a su destinatario, quedan disponibles para el libre uso de otros parlamentarios. Solo se exceptúan aquellos casos en los que, por expresa solicitud, se mantienen transitoriamente en reserva por un plazo máximo de 15 días corridos a partir de la entrega, y aquellos textos que pasan a propiedad de su solicitante y se mantienen en reserva permanentemente. La BCN reconoce la necesidad de transparentar y visibilizar la labor desarrollada por la asesoría parlamentaria.

4. Relación de los institutos de investigación con los legisladores, los órganos internos del Poder Legislativo y las bancadas

4.1 Principios rectores en la relación entre el Poder Legislativo y su IIP

Los destinatarios de la asesoría parlamentaria son senadores y diputados de manera individual, las comisiones legislativas de ambas cámaras, las bancadas, los comités e incluso los asesores acreditados por los propios parlamentarios y los funcionarios miembros de las secretarías de comisión y oficinas del Congreso Nacional. En este sentido, la asesoría parlamentaria que brinda la BCN está concebida como un servicio de apoyo al proceso legislativo en su significado más amplio, en el que cualquier integrante del Poder Legislativo es considerado un usuario o destinatario potencial de las asesorías brindadas. De tal modo, las solicitudes de asesoría son emitidas por parlamentarios, asesores o funcionarios por igual. Garantizar esta “igualdad de acceso” ha sido uno de los principios esenciales del servicio, realidad que se ve reflejada en las estadísticas de solicitudes recibidas.

4.2 Los IIP como generadores de capacidad parlamentaria

Los usuarios de este IIP hacen un uso diferenciado de la asesoría parlamentaria y se relacionan a su vez de manera diversa con la Biblioteca. En la práctica, por ejemplo, los asesores personales de los legisladores representan un segmento muy importante de usuarios, constituyendo en ocasiones un puente entre la BCN y el legislador. A su vez, el IIP se convierte en un socio estratégico del asesor, que no tiene la capacidad de proporcionar a su parlamentario análisis especializado de toda la gama de temáticas abordadas en el Congreso. En los últimos años, la Biblioteca ha logrado igualmente fortalecer su relación con las presidencias del Senado y la Cámara,¹⁵ constituyéndose en una instancia de apoyo importante en la preparación de seminarios, redacción y publicación de libros, así como en la preparación de actividades de representación.

Finalmente, cabe destacar la relación que la BCN ha logrado establecer con las comisiones legislativas. En los últimos años, se ha ampliado la cobertura de las comisiones hasta llegar en 2012 a 100% de las comisiones permanentes de la Cámara de Diputados y 94.4% del Senado. Justamente, en el contexto del apoyo profesional que provee la ATP a la comunidad parlamentaria en el ejercicio de sus funciones, tiene una importancia estratégica el quehacer conjunto y complementario que se pueda llevar a cabo con las comisiones y con sus secretarías como actores clave en el proceso legislativo. Lo anterior en el entendido de que es precisamente allí donde se da la discusión eminentemente técnica en la tramitación de los proyectos de ley. En esa perspectiva, el aporte que presta la Asesoría Técnica Parlamentaria (ATP), caracterizada por la *expertise* técnica en diversas materias, cobra relevancia en el apoyo a dichas comisiones. Por ello, la BCN ha decidido potenciar fuertemente el trabajo que realiza con estas.

¹⁵ Ambas presidencias rotan anualmente.

4.3 Relación de las bancadas con el IIP

La autonomía del servicio de la asesoría parlamentaria respecto de los sectores políticos representados en el Congreso es primordial para que todos los grupos reconozcan en la BCN una fuente de información y análisis confiable y políticamente neutral. Asimismo, es importante una comunicación fluida con las bancadas para que sus integrantes generen una relación de confianza con la Biblioteca y esta pueda entender las preocupaciones prioritarias a las cuales tiene que dar respuesta.

La asesoría parlamentaria brindada por la BCN apoya el proceso legislativo de manera neutral, asegurando que los diferentes actores involucrados tengan a su disposición información técnica de calidad para la toma de decisiones.

5. Institutos de investigación legislativa y democracia

5.1 El papel de la información de los IIP en la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo

La asesoría parlamentaria fortalece técnicamente el proceso de toma de decisiones en la producción legislativa. Así, por ejemplo, ha apoyado la actividad fiscalizadora de las comisiones investigadoras de la Cámara de Diputados. La BCN aporta análisis técnico e imparcial, convirtiéndose en ocasiones en el único proveedor de información para los parlamentarios que no es parte interesada de la discusión.

5.2 Aportes de los IIP al sistema democrático

Para complementar la labor de la asesoría parlamentaria, la BCN desarrolla una serie de servicios que apoyan a los parlamentarios para vincularse con la ciudadanía. Para ello se diseñó, por ejemplo, el Programa Ley Fácil, el cual busca acercar las leyes a los ciudadanos en un lengua-

je simple, claro y directo. También desarrolla una serie de productos en distintos formatos, medios y canales de distribución, muchos de los cuales son personalizables a petición de los parlamentarios para su utilización en su trabajo en terreno. Una de sus características es que existe un conjunto de leyes disponibles en lenguas originarias. Ley Fácil está igualmente disponible en el portal público de la BCN, que en 2012 recibió 1 700 000 visitas.

Por otra parte, en 2012 la BCN realizó nuevamente el torneo interescolar (educación secundaria) de discusión y formación cívica “Delibera”. Los jóvenes, emulando un papel de parlamentario, proponen leyes en cada región del país y compiten hasta llegar a una final nacional en la sede del Congreso Nacional en Valparaíso. Para ello los parlamentarios los apoyan entregándoles su patrocinio o asesoría. Cabe destacar que 86% de los parlamentarios en ejercicio se vincularon de alguna manera con el torneo.

Finalmente, la BCN garantiza el acceso a la ley actualizada e histórica a través de su portal LeyChile (www.leychile.cl). Ahí se encuentran digitalizados y disponibles de manera gratuita 262 873 textos de normas y 236 650 vinculaciones (modificaciones, reglamentos, textos refundidos y concordancias). Asimismo, está a disposición del público información especializada como la historia de la ley y se emiten alertas que permiten a la ciudadanía dar seguimiento a la actividad legislativa del Congreso.

6. Redes de colaboración internacional

6.1 Importancia de alianzas estratégicas en el ámbito internacional

Establecer redes de colaboración internacional es de suma importancia para la BCN, ya que permiten el intercambio de experiencias y aprendizaje entre homónimos. Para ello, la Biblioteca se ha caracterizado históricamente por su participación en congresos internacionales de bibliotecas parlamentarias. Muestra de ello es su membresía en el Comité Permanente de la Sección de Bibliotecas Parlamentarias

y Servicios de Investigación de la IFLA. En el pasado, esta cercanía se materializó en la visita a bibliotecas parlamentarias europeas y estadounidenses por parte de los funcionarios de la BCN, pasantías que les han permitido perfeccionar su labor y adquirir capacidades avanzadas para la realización de análisis comparado, en particular análisis de derecho y políticas públicas comparadas.

Es recomendable formalizar y establecer una periodicidad en los intercambios para garantizar la continuidad de las actividades más allá de los cambios de personal en las organizaciones.

6.2 Balance y resultados de los convenios celebrados

Estrechar los lazos con instituciones hermanas de América Latina es una tarea pendiente. Para lograrlo, en 2012 se firmó un convenio de colaboración con la Biblioteca del Congreso de Argentina y se estima importante impulsar las relaciones con las demás bibliotecas de la región. En este sentido, la BCN siempre ha estado dispuesta a transferir su experiencia y conocimiento en materia de asesoría parlamentaria y fomentar el intercambio de puntos de vistas entre pares. Así, en el pasado ha recibido a diferentes delegaciones, como por ejemplo, a representantes de la Biblioteca de la Asamblea Nacional de Paraguay.

7. Retos y oportunidades en el presente

Siendo aún un servicio relativamente joven, la asesoría parlamentaria debe abordar varios desafíos pendientes. Uno ya señalado, y que hoy es objeto de abordaje permanente, se refiere a ir avanzando desde un modelo centrado en la cobertura del servicio y la intensidad cuantitativa de la producción a otro que hace énfasis en la calidad y el impacto del servicio prestado.

Un desafío fundamental tiene que ver con protocolizar la dinámica de trabajo con el Congreso, específicamente con el personal administrativo de las cámaras para racionalizar la demanda y disminuir la amplia varianza de la casuística en esa relación.

Un segundo reto podría llamarse de posicionamiento. Tanto hacia la comunidad jurídico-parlamentaria (esto es, los parlamentarios y los funcionarios de ambas cámaras, responsables de las comisiones y las secretarías generales) como hacia el conjunto del Estado, pensando en una política de alianzas con instituciones públicas y otros proveedores de información.

Medir el impacto de los productos y servicios de un IIP en los procesos de deliberación parlamentarios representa uno de los mayores desafíos. Es necesario evaluar de manera permanente y sistemática sus servicios, recabando de manera efectiva no solo la opinión del conjunto de la comunidad parlamentaria, sino también la del staff administrativo de ambas cámaras, que se constituyen como actores claves en el quehacer de las comisiones legislativas, destinatario prioritario del quehacer de la ATP. La retroalimentación real que pueda recogerse permitirá seguir perfeccionando la asesoría parlamentaria en términos de calidad e impacto. Sin embargo, deben reconocerse las limitantes para medir de manera aislada el impacto de la información provista por un IIP respecto de otras fuentes que concurren en el proceso legislativo.

7.1 Reformas ante nuevas realidades

En el nivel macro, la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile ha experimentado un proceso de evolución que le ha permitido adaptarse a los cambios que vive la sociedad chilena, los que, a su vez, se ven reflejados en el Congreso y en sus necesidades. Sin duda los ritmos de cambio son cada vez más vertiginosos y obligan a reaccionar de manera más ágil ante los nuevos tiempos, e idealmente anticiparse a ellos.

La BCN ha sido pionera entre las bibliotecas chilenas en el uso de las tecnologías de la información desde su automatización, pasando por la arquitectura de información de sus contenidos web, hasta la liberación de información en open-linked data para su reutilización. Este IIP concibe la tecnología como una poderosa aliada para enfrentar un momento histórico en el que se evidencia una cierta crisis de representatividad política y de sus instituciones. Haciéndose cargo de su impronta republicana,

la BCN se ha empeñado en acercar el Poder Legislativo a la ciudadanía, con una utilización innovadora de distintos soportes informáticos (portales en Internet, iniciativas en Internet que facilitan el acceso a las leyes, programas de educación cívica participativa, etcétera).

7.2 Optimización de las tecnologías de la información y la comunicación

La BCN ha apostado por hacer accesible su información y colecciones en formato digital y convertir en virtuales muchos de sus servicios. Así por ejemplo, creó su Portal Parlamentario, plataforma web destinada a la comunidad parlamentaria, donde se concentran los contenidos seleccionados y elaborados para estos usuarios con una actualización permanente con base en la agenda legislativa. Bajo esta lógica ha apostado exitosamente por el autoconsumo de información, generando bases de datos especializadas, como son la base de datos legal, de prensa y próximamente de labor parlamentaria, que sus usuarios pueden consultar de manera autónoma sin necesidad de intermediarios que dilaten el proceso. Las TIC han facilitado igualmente los procesos internos de gestión de información y seguimiento de pedidos mediante la implementación de repositorios institucionales que aseguran la preservación digital de la memoria del Parlamento y de un sistema de seguimiento de solicitudes de asesoría en línea que permite hacer más eficiente la gestión de pedidos de comisiones y de parlamentarios individuales.

Este es el ambiente institucional en el que hoy la BCN se plantea la mejora continua de su impacto. El principio de “certeza legislativa” que orienta su trabajo es una variable compleja que incorpora rigor técnico, disminución de la brecha entre el Legislativo y el Ejecutivo en cuanto a disponibilidad de información y análisis, mayores grados de profesionalización en la producción legislativa, entre otros aspectos, todos los cuales debieran redundar en un aumento de la probabilidad de que la comunidad parlamentaria pueda generar mejores leyes para Chile.

III. La experiencia inglesa¹⁶

1. Introducción

Fundada en 1818, la Biblioteca de la Cámara de los Comunes ofrece servicios de investigación e información a los miembros del Parlamento y a sus asesores, lo cual coadyuva a optimizar el desempeño de sus competencias. En la actualidad, la Biblioteca forma parte del Departamento de Servicios Informativos. A continuación se presentan sus principales características y una serie de buenas prácticas acumuladas a lo largo de varias décadas de experiencia que pueden servir como insumos para el mejoramiento de otros IIP.

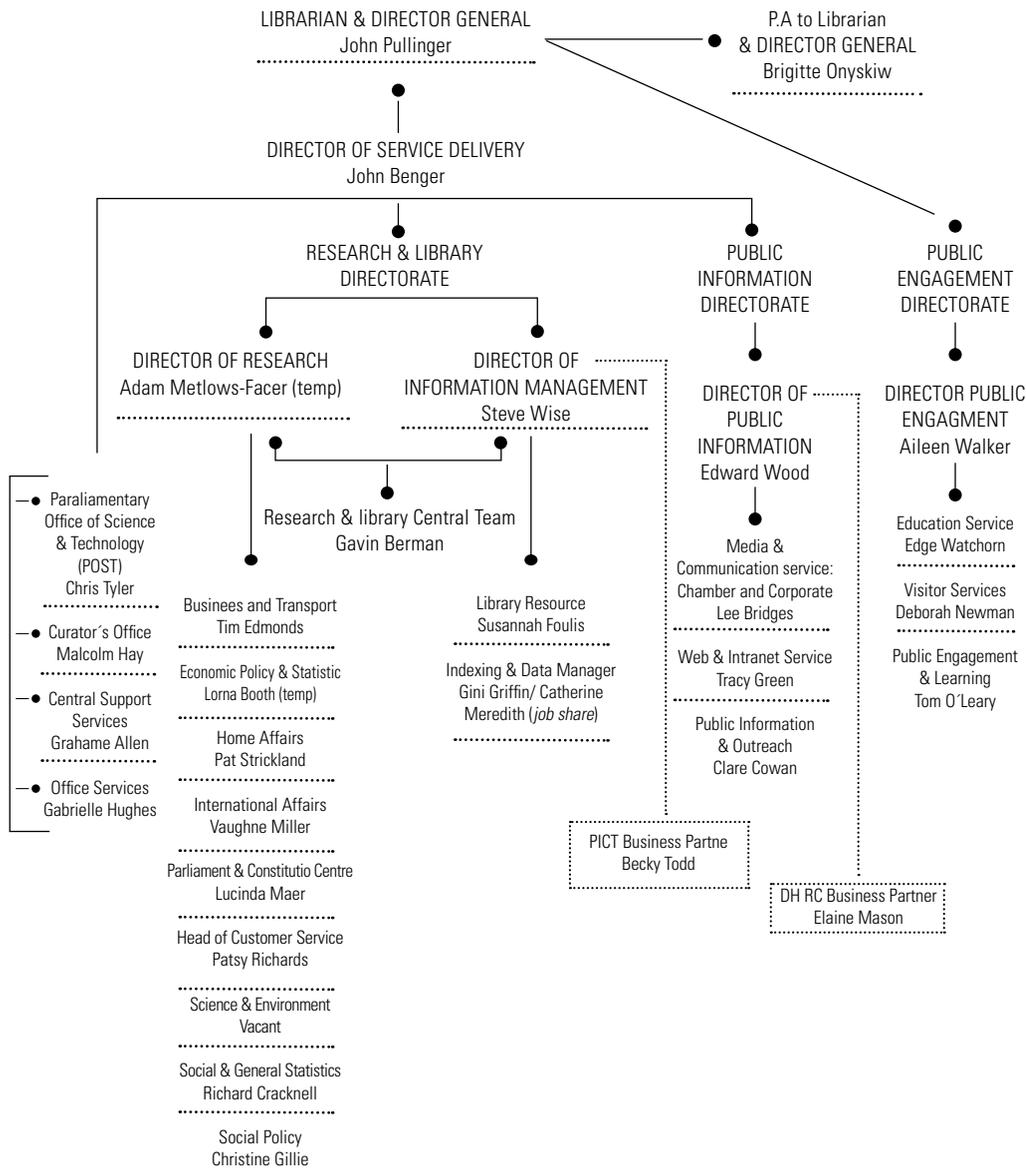
2. Diseño y estructura de los IIP

2.1 Organización interna y distribución del trabajo

La Biblioteca de la Cámara de los Comunes está organizada en ocho secciones de investigación que se especializan en diversas áreas de conocimiento. Aunada a estas, hay una sección encargada de procesar las solicitudes de los usuarios y delegarla al área que mayor correspondencia tenga con el tipo de información solicitada, procurando distribuir equitativamente la carga de trabajo entre su personal.

¹⁶ Este capítulo fue posible gracias a la colaboración de Ben Smith, investigador adscrito a la Biblioteca de la Cámara de los Comunes, quien tuvo la generosidad de responder puntualmente una entrevista estructurada.

Gráfico 2.A.- Organigrama del Departamento de Servicios Informativos de la Cámara de los Comunes, vigente a octubre de 2013



2.2 Diferencias entre los IIP y la academia u otro tipo de instituciones de investigación

A diferencia de la academia, una particularidad de los IIP es que su trabajo suele ser práctico y debe reaccionar lo más rápido y oportunamente posible a las demandas que surgen en cada coyuntura legislativa. El propósito del Departamento de Servicios Informativos de la Cámara de los Comunes es mantener a los legisladores y al público bien informados sobre lo que acontece en su democracia. Imparcialidad, confidencialidad, oportunidad y confiabilidad son los principios que rigen su trabajo.

De lo anterior deriva que los investigadores de un IIP asuman un enfoque más cercano a la praxis que a la teoría. Se espera de ellos flexibilidad, que comprendan y se adapten rápidamente a nuevas temáticas y demandas. Por ello, la naturaleza de los IIP no se asemeja a la de un instituto que aspire a una elevada especialización en un campo de conocimiento concreto. Tampoco se espera que sus investigadores dediquen toda su carrera a investigar exhaustivamente un pequeño nicho de la realidad.

A diferencia de las instituciones académicas, los IIP no suelen crear nuevos análisis o promover nuevos hallazgos o paradigmas del conocimiento (aunque ocurre con mayor frecuencia de lo esperado, sobre todo cuando estudian el Poder Legislativo y sus procedimientos). Por lo general, tampoco aspiran a realizar estudios exhaustivos o definitivos sobre un tópico en particular.

2.3 Alianzas estratégicas

La Biblioteca de la Cámara de los Comunes se caracteriza por ser muy cuidadosa en la celebración de convenios de colaboración con otros organismos, ya que ello puede comprometer su imparcialidad. Por tanto, optan por colaborar con organizaciones cuyo papel estriba exclusivamente en proveer información, como por ejemplo la British Library. Asimismo, colaboran con otros IIP y han establecido

una red formal tanto en el interior del Reino Unido (Escocia, Gales e Irlanda del Norte) como en Europa.

Formalizar convenios con otras organizaciones no está dentro de su agenda de prioridades por dos razones: ya sea porque dichas organizaciones tienen un perfil político de algún tipo, o bien, porque tales organizaciones no son compatibles con la peculiar dinámica de trabajo de un IIP. Sin embargo, realizan importantes actividades de trabajo a través de la contratación de investigadores altamente especializados en un tema mediante la modalidad de estancias académicas, las cuales están adscritas a alguna de las secciones por periodos cortos.

2.4 Mínimos presupuestales y requisitos de personal para el óptimo desempeño de un IIP

Para el periodo 2013-2014, el presupuesto de la Cámara de los Comunes fue aproximadamente de 220 millones de libras. De esta cantidad, al Departamento de Servicios Informativos le fueron destinadas alrededor de 15 millones de libras. Cabe destacar que, además de la biblioteca y los servicios de investigación, este departamento también es responsable de servicios tales como educación cívica, visitas a la sede del Parlamento, Internet e Intranet, entre otros. El presupuesto para la biblioteca y la investigación fue de 8.7 millones de libras.

En abril de 2013, había 153 trabajadores de tiempo completo adscritos a la biblioteca y a los servicios de investigación. Esta cifra se entiende mejor si se contextualiza: el electorado del Reino Unido elige a 650 miembros del Parlamento, cada uno de los cuales representa a alrededor de 92 000 personas.

3. Productos

3.1 Tipos de publicaciones y características

Este IIP se caracteriza por publicar investigaciones de manera concomitante a los debates en torno a los proyectos de ley. El valor agregado

que aporta a la deliberación parlamentaria es resultado de su posición favorable para establecer de manera imparcial los problemas que pretende atender una iniciativa, las diferentes alternativas para hacerlo, así como explorar las posibles vías para que el gobierno la implemente en caso que se apruebe.

Asimismo, publica documentos sobre debates extraparlamentarios y sobre acciones destacadas de gobierno, aun cuando no impliquen la aprobación de alguna medida a través del Parlamento.

Adicionalmente a los artículos relacionados con los procedimientos parlamentarios, este IIP publica artículos sobre temas de interés para el Poder Legislativo. En algunos casos pretenden responder anticipadamente a solicitudes similares y reiteradas de los miembros del Parlamento. Este tipo de publicaciones se denomina “*Standard Notes*”.

También se difunde información básica tanto para los legisladores como para el público en general sobre el Poder Legislativo: cómo funciona, sus comisiones, presupuestos, recintos, quiénes lo conforman, etcétera. En efecto, los IIP son un acervo de información no solo sobre la legislatura en curso, sino sobre las que la precedieron.

3.2 Criterios editoriales

El trabajo editorial es una actividad que consume tiempo. La Biblioteca de la Cámara de los Comunes ha establecido un componente mínimo de procedimientos editoriales para sus publicaciones más importantes, tales como los artículos que analizan las iniciativas del gobierno. Dichas publicaciones tienen que ser aprobadas por un director y suelen ser revisadas por expertos externos para su edición.

Publicaciones menos relevantes como las “*Standard Notes*” no pasan por este procedimiento de edición, pero por lo general se examinan internamente. Por su parte, las respuestas a las solicitudes

concretas están exentas de tales procedimientos, a menos que sean producidas por empleados que aún estén en fase de capacitación.

4. Relación de los IIP con los legisladores y los órganos internos del Poder Legislativo

4.1 Principios rectores de la relación entre el Poder Legislativo y su instituto de investigación

Este IIP se concibió para servir a los integrantes de las legislaturas bajo los principios de imparcialidad y confidencialidad. Los IIP tienen que ser independientes de los partidos políticos y de cualquier agente externo. Para garantizar este atributo, deben estar financiados exclusivamente por el Parlamento.

Cabe recalcar que son los representantes populares quienes definen las directrices del IIP. A la Biblioteca de la Cámara de los Comunes le corresponde la puesta en marcha de los trabajos de investigación significativos. Por su parte, los legisladores en lo individual pueden solicitar estudios o análisis, pero estos deben ser viables dentro de los parámetros de capacidades existentes.

4.2 Diferencias entre los IIP y la asesoría a los parlamentarios

Los asesores de los legisladores responden a necesidades y demandas que un IIP no puede ni debe realizar. De ahí que estos institutos no busquen reemplazar sino reforzar su trabajo. Son tres los atributos distintivos de un IIP:

a) En primer lugar, a diferencia del personal de cada legislador, los IIP son órganos independientes y políticamente imparciales.

b) El segundo factor estriba en que los IIP promueven la especialización de sus investigadores en diversos campos del conocimiento.

c) Por último, los investigadores de los IIP se encuentran bajo una modalidad laboral estable y de larga duración, libre de los vaivenes políticos característicos del Poder Legislativo. Ante la constante rotación de representantes populares y de sus cuerpos de asesores —fenómeno inherente a las democracias y que se observa con mayor intensidad en aquellas que no cuentan con reelección— los IIP pueden constituirse como un acervo de profesionalización parlamentaria y de acumulación de conocimiento de las legislaturas pasadas y de la actual. Este es quizá su atributo más valioso.

4.3 Los IIP como generadores de capacidades parlamentarias

Entre las medidas concretas que el Departamento de Servicios Informativos implementa para fortalecer las capacidades parlamentarias, deben destacarse las siguientes:

- Responder a las solicitudes individuales de los legisladores. Es muy importante para un IIP establecer una relación cercana con los legisladores y proveerlos de un servicio que se ajuste a la medida de sus requerimientos. Cuando un legislador necesita ser informado de manera rápida sobre un tema en particular, el IIP está obligado a responder. Esto contribuye enormemente a la calidad del debate y a las capacidades del Poder Legislativo para llamar a rendir cuentas al Poder Ejecutivo.
- Publicar artículos sobre temas relevantes para el Parlamento.
- Sistematizar la información que surge de las actividades rutinarias del Poder Legislativo, tales como debates, procedimientos, comentarios, de modo que pueda ser consultada fácilmente.

- Trabajar de la mano con los expertos en procedimientos parlamentarios para fortalecer capacidades de todo el personal que conforma la Cámara de los Comunes.

5. IIP y democracia

En la Biblioteca de la Cámara de los Comunes tienen la convicción de que un IIP debe aportar a la democracia los siguientes beneficios:

- a) Mejorar la calidad del debate legislativo.
- b) Proveer al Poder Legislativo información confiable e independiente que coadyuve a mejorar su desempeño como contrapeso del Poder Ejecutivo.
- c) Auxiliar a los legisladores a fundamentar sus decisiones y, por tanto, mejorar la representación popular.
- d) Ayudar a la ciudadanía a comprender los complejos procedimientos del Poder Legislativo.
- e) Una de las prioridades de la Cámara de los Comunes en los últimos años ha sido comprometerse con la ciudadanía de manera proactiva. Su IIP puede ayudar en ello al informar sobre el trabajo del Parlamento, organizar visitas educativas y establecer interlocución con grupos de la sociedad interesados en el tema.

6. Redes de colaboración internacional

El Departamento de Servicios Informativos de la Cámara de los Comunes por lo general recibe solicitudes sobre información comparativa detallada, tales como las legislaciones sobre una materia en otro país. Facilitar el intercambio de este tipo de información debe ser uno de los principales propósitos de una alianza internacional. No obs-

tante, este IIP solo ha formalizado alianzas internacionales dentro de la Unión Europea, lo cual tiene sentido dada la convergencia legislativa entre los países miembros.

Entre los resultados que han surgido de este tipo de alianzas, se encuentra el European Centre for Parliamentary Research and Documentation, que se fundó en 1977 con el fin de establecer lazos de cooperación entre los IIP europeos. Este esfuerzo multilateral incluye un portal en Internet en el que pueden consultarse bases de datos y solicitar información específica. Este mecanismo es empleado regularmente por diversos IIP europeos y los resultados de las solicitudes se sistematizan para que puedan consultarse en todo momento y desde cualquier lugar.¹⁷

7. Retos de los Institutos de Investigación de los Parlamentos

7.1 Retos

Los cambios tanto en la naturaleza de la información como en sus mecanismos de gestión, representan riesgos y oportunidades para los IIP. Por un lado, la proliferación inusitada de información derivada de la revolución de las TIC dificulta su sistematización y significación. Asimismo, la multiplicación de fuentes de información implica que los IIP entren en competencia con un amplio rango de proveedores de asesoría legislativa.

Pero estas circunstancias también representan una oportunidad para que los IIP se diferencien del resto de los proveedores por la calidad de su asesoría y por las características confiables e imparciales de su información. En efecto, la proliferación de la información y de sus proveedores está provocando que tales características que normativamente son inherentes a los IIP sean cada vez más valoradas. Esto quie-

¹⁷ Más información en: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/navigation.do>.

re decir que los IIP pueden tomar ventaja de una larga trayectoria que les ha permitido tener una sofisticada comprensión de las necesidades de los legisladores. De hecho, en este contexto pueden volverse muy útiles si logran sistematizar y darle significado a una gran cantidad de datos disponibles pero inconexos.

En este sentido, todo rediseño de un IIP debe estar enfocado a generar confianza y afianzar su “valor de marca” adaptándose a la cambiante demanda de los legisladores y del público.

7.2 Optimización de las tecnologías de la información y la comunicación

La visión estratégica del Departamento de Servicios Informativos de la Cámara de los Comunes del Reino Unido consiste en ofrecer nuevas alternativas para incrementar la eficiencia y la eficacia de la conectividad entre los miembros del Parlamento, el público y su equipo de investigadores. Esto implica que la información tiene que estar accesible en cualquier momento y desde cualquier lugar. Para lograr este objetivo, los IIP deben impulsar que sus servicios se encuentren fácilmente disponibles desde cualquier dispositivo portátil.

En segundo lugar, este IIP tiene como objetivo aprovechar las tecnologías de la información para ajustar la oferta de sus servicios a la medida de las demandas de parlamentarios y asesores, de modo que puedan tener acceso exactamente a la información que están requiriendo.

7.3 Gestión de la inmediatez de la información

La puntualidad y la prontitud son valores que un IIP puede agregar a la deliberación parlamentaria. Puesto que los tiempos parlamentarios se caracterizan por ser fluctuantes y dinámicos, el análisis y procesamiento rápido de información para entregarla de una manera accesible es una capacidad a lo sumo valiosa. A lo largo de la historia de los parlamentos este factor ha sido una constante. No obstante, las nuevas tecnologías de la información lo han acelerado aún más.

BIBLIOGRAFÍA

CRS (2013), *Annual Report of the Congressional Research Service of the Library of Congress for Fiscal Year 2012*, Estados Unidos, CRS.

Department of Information Services (2012), *Departmental Business Plan 2012/13 to 2014/15*, Londres, DIS.

Instituto Belisario Domínguez (2013), *IBD: una guía introductoria*, México, IBD.

International Federation of Library Associations and Institutions (IFLA) et al. (2009), *Informing Democracy. Building capacity to meet parliamentarians' information and knowledge needs*, Francia.

Pérez Guiñez, Alfonso (2013), “La Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: Un desafío permanente”, *Hemiciclo, Revista de Estudios Parlamentarios*, año 5, núm. 8, Chile.

Serani Pradenas, Edmundo, *Asesoría parlamentaria como función del Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones de la Biblioteca del Congreso Nacional*, Chile, BCN.

En Internet:

Portal de la Biblioteca del Congreso de Chile: www.bcn.cl/.

Portal de la Biblioteca de la Cámara de los Comunes inglesa: <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/offices/commons/commonslibrary/>.

Portal de la Biblioteca del Congreso de EUA: <http://www.loc.gov/>.

Portal del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República: <http://www.senado.gob.mx/ibd/>.

Portal de IFLA: <http://www.ifla.org/>.