

Revista Enfoques
Universidad Central de Chile
enfoques@ucentral.cl
ISSN (Versión impresa): 0718-0241
CHILE

2005
Hernán Ampuero Villagrán
¿CUÁNTA INFORMACIÓN NECESITA UN DIPURADO? LA GESTIÓN DE LA
INFORMACIÓN EN LA CÁMRA DE DIPUTADOS
Revista Enfoques, número 004
Universidad Central de Chile
Santiago, Chile
pp. 3-21

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal

Universidad Autónoma del Estado de México

<http://redalyc.uaemex.mx>



¿Cuánta información necesita un Diputado? La gestión de la información en la Cámara de Diputados

Hernán Ampuero Villagrán*

Resumen

En los años 90' se realizó una importante modernización del Congreso Nacional chileno, introduciendo nuevas tecnologías con el objetivo de resolver las necesidades de información que requerían los Parlamentarios para la toma de decisiones. Sin embargo esta modernización no generó los resultados esperados, debido a que antes de incorporar los avances tecnológicos al Congreso no se indagó sobre cuáles eran las necesidades existentes. Todo esto demostró que el problema no era la falta de información, sino que estaba en la gestión y calidad de su procesamiento, y que la única forma de dar solución a este conflicto era innovar en la actual organización interna de los diferentes servicios que se ofrecen a los Parlamentarios.

La Biblioteca del Congreso Nacional y las oficinas de informaciones del Senado y de la Cámara de Diputados realizan una importante labor, pero en la actualidad no logran dar respuesta a las necesidades de información de los Parlamentarios. En función de ello, el autor realiza un exhaustivo análisis, a partir del cual da a conocer el tipo de necesidades informativas que requieren estos personeros, tomando en cuenta que los avances científicos y tecnológicos, los cambios de la sociedad, el contenido moral y ético de las nuevas leyes, contribuyen a que la función legislativa sea cada día más compleja.

* Jefe de la Oficina de Informaciones, Cámara de Diputados de Chile. Sociólogo, BA Government, MA Sociology. Essex University, Inglaterra. Visiting Research Fellow, Institute for the Study of the Americas, Universidad de Londres, abril/junio 2004, Seminario "Parliament and Democracy in Chile". BBC (Londres), Periodista, editor, 1982-90. Open University, Inglaterra, Estudios del Tercer Mundo, Coordinador académico, 1980-87. Co-editor "Third World, Lives of Struggle", Heinemann Educational Books, Londres, 1982.

El aforismo que asegura que la información es poder, en una acepción amplia, implica considerar que la información se hace imprescindible para adoptar decisiones políticas y, entre éstas, las que toman los parlamentarios. Pero ¿que clase de información, en que cantidad y de qué calidad?

Si se hiciera un catastro de las fuentes de información disponibles en el Congreso Nacional el resultado no sería magro. En términos de recursos la Biblioteca del Congreso, las Oficinas de Informaciones del Senado y de la Cámara de Diputados y, en el caso de esta última, el sistema de asesoría externa, la información que por diversos medios se solicita y recibe del Ejecutivo y un sistema informático que lleva ya más de una década permitirían desmentir las aseveraciones en el sentido de que los parlamentarios carecen de la información necesaria para adoptar decisiones y cumplir con la funciones legislativas, de fiscalización (en el caso de la Cámara) y de representación que les competen.

Este artículo sostiene que la modernización del Congreso, iniciada a comienzos de los Noventa, creyó resolver las necesidades de información de los Diputados con la introducción de nuevas tecnologías sin indagar cuáles eran dichas necesidades, y que se han confundido los *datos*, la *información* y el *conocimiento* como si fueran términos intercambiables y no una secuencia lógica hacia la asesoría final –técnico-profesional o política–, que facilitaría la toma de decisiones.¹ Se concluye, finalmente, que el problema no residiría tanto en la *cantidad* de información disponible –cualquiera que sea la definición de ella–, sino en *la gestión y calidad* de su procesamiento y que, para resolverlo, sería necesario innovar en la actual organización interna de los servicios que se ofrecen a los Diputados como resultado de un diagnóstico actual y previsor de condiciones futuras.²

Informática e información

La irrupción de la informática en las últimas décadas ha generado una verdadera revolución en la información. Nadie duda, o se atreve a dudar, sobre los beneficios, reales o no, que nos proporciona el acceso cada día más amplio y variado a las fuentes de información.

¹ En esta ocasión se usa la palabra “asesoría” en la tercera acepción que le otorga el Diccionario de la lengua española: “tomar consejo una persona de otra, o ilustrarse con su parecer”. Ver Real Academia Española, “Diccionario de la lengua española”, Edit. Espasa Calpe S.A., edición en rústica, Madrid 1995.

² Para una síntesis de lo que podrían ser estas circunstancias futuras, ver del mismo autor “Administración y modernización parlamentaria”, en la revista “Estado, Gobierno, Gestión Pública, Revista Chilena de Administración Pública”, Universidad de Chile, Vol. II, años 2003-04, N° 5, págs. 89-95.

Incorporado este supuesto al imaginario colectivo, las nuevas tecnologías de la información suelen adoptarse con el convencimiento de que, al hacerlo, se modernizan las organizaciones y se solucionan, gracias a ellas, los problemas que las aquejan. Sin embargo, pocas veces somos explícitos en diagnosticar dichos problemas, y menos aún nos preguntamos cómo la *informatización* de una organización será capaz de resolverlos³. La ausencia o debilidad de estas etapas inquisitivas alimentan un círculo vicioso ineludible: sin objetivos claros no puede haber una evaluación útil. No es difícil imaginar, luego, las dificultades que generalmente surgen cuando la informatización implica, además, el diseño de programas: insuficiencias de éstos y demoras en su implementación.⁴

En el caso de la experiencia modernizadora del Congreso Nacional es preciso destacar un esfuerzo e inversión significativos para diseñar y construir redes, adquirir equipos y entrenar personal en las nuevas tecnologías, pero es igualmente importante concluir que ello no ha significado una innovación simultánea en los procesos legislativos, de fiscalización y representación. En el hecho, la Secretaría, las Comisiones y la Redacción de Sesiones han seguido funcionando como lo han hecho en los últimos cien años. Naturalmente, la antigüedad de los sistemas y procesos no avala la necesidad de cambiarlos: en el hecho, se podría argumentar que es innecesario modificarlos si funcionan bien. Sin embargo, y aun si así fuera, es el papel que ahora juegan la información y el conocimiento en las funciones del Congreso —y en particular de la Cámara—, lo que debería guiar cualquier esfuerzo modernizador de sus funciones clásicas.⁵

³ Terry Lucey, experto en sistemas, expresa que *"si se instala la nueva tecnología de la información sin un análisis suficiente de la gestión y de los problemas que afectan a la organización no habrá beneficios y se dilapidarán los recursos... los métodos, procedimientos y sistemas a informatizar deben estar funcionando eficientemente antes de proceder a su automatización"*. Ver "Management and Information Systems", DP Publications, Londres, 1995, página 8.

⁴ En las Jornadas de Algarrobo, convocadas por la Presidencia de la Cámara de Diputados en 1996, se definió el Sistema de Información Legislativa (SIL) como un sistema orientado a apoyar el rol del parlamentario como creador de la legislación. Se agregaba que el SIL *"se encuentra en desarrollo y en período de prueba, debiendo estar disponible a fines de año"*. El SIL sólo comenzó a funcionar a satisfacción siete años más tarde. Ver "Jornada de Trabajo. Cámara de Diputados. Algarrobo, 8 y 9 de diciembre de 1996", publicado por la Presidencia de la Corporación, 1996, página 98.

⁵ Esta insuficiencia del proceso modernizador en la gestión legislativa está implícita en la propuesta incumplida del ingeniero Juan Vrsalovic Mihoevic, quien expresa que de los antecedentes empíricos contenidos en un informe de su autoría *"será posible proponer alternativas de rediseño del proceso legislativo... que podrían dar origen a posiciones compartidas en torno al tema, contribuyendo de ese modo al proceso de modernización del Poder Legislativo"*. Ver Juan Vrsalovic M., "Proceso legislativo chileno, un enfoque cuantitativo. La transición democrática 1990-94. Proyecto de Modernización, Congreso Nacional, 1994", pág. 2.

Datos, información, conocimiento

Junto con el crecimiento de la información disponible, se le ha asignado a ésta significados a veces contradictorios. En un esfuerzo por definirla es posible descubrir que la información adquiere sentido sólo cuando es parte de un proceso intelectual con un objetivo definido y concreto. Así, por *información* podemos entender una secuencia que reúne datos factuales en forma coherente y sistemática, y que el resultado de dicha acción —la información—, no es útil sino cuando se le incorpora, *como conocimiento*, a una decisión o fin preciso.⁶ Dilucidar la naturaleza y significado de este proceso no es una disquisición ociosa, ya que, haciéndolo, se estará en condiciones de sugerir un diagnóstico y proponer fórmulas organizativas para dar un mejor servicio a los usuarios, en este caso, a los parlamentarios.

Conocimiento y asesoría

Coleccionar datos y sistematizarlos en virtud de una necesidad concreta y con objetivos precisos da como resultado *información*, actividad y profesión de bibliotecólogos y documentalistas. Es curioso constatar que la información, así concebida, parece fácilmente transferible y tener, incluso, existencia física. No nos parece extraño preguntar *dónde* se encuentra la información que necesitamos, mientras que, en el caso del conocimiento, parece más razonable preguntar *quién* lo posee y no *dónde está*. Luego, el *conocimiento* es mucho menos transferible que la información y, lo que termina por distinguirlos aún más, es el hecho de que podemos tener información contradictoria, *pero no conocimientos contradictorios*. Es posible concluir, en consecuencia, que si un Diputado —o una Comisión— requiere analizar el comportamiento de la economía o del gasto público, contar con una opinión jurídica, evaluar los fundamentos de una moción o un mensaje o los resultados de la aplicación de una ley, indagar y evaluar datos estadísticos o elaborar estadísticas inéditas, por ejemplo, lo más probable es que solicite los *conocimientos* de un economista, un sociólogo, un abogado o un estadístico y no los *conocimientos* de un bibliotecólogo o documentalista. El resultado de aplicar este conocimiento especializado es la *asesoría*, es decir, una opinión profesional en un área determinada del conocimiento que el

⁶ La Doctora Liliana Cella Castro manifiesta que “*el conocimiento es un complejo proceso humano de selección, procesamiento, discernimiento, intuición y análisis sobre la base de la experiencia acumulada, ante lo cual el acceso a la información es apenas un componente de aquél... Para que la información se transforme en conocimiento se debe disponer de ella en el momento y formato adecuados a una determinada necesidad o contexto y además tener las condiciones para utilizarla*”. Ver “Sociedad de la información. Derechos ciudadanos y nuevas tecnologías”, página 8, X Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática, Santiago, Chile, 6-9 de septiembre de 2004.

Diputado puede utilizar en su función legislativa, fiscalizadora o de representación.

Esta distinción básica permite resolver el papel que deberían jugar la Biblioteca del Congreso Nacional y las Oficinas de Informaciones del Senado y de la Cámara de Diputados, y otras oficinas de ambas Cámaras, entre ellas las Secretarías de Comisiones, en la medida en que actualmente ofrecen a los parlamentarios servicios idénticos o similares. Aclarar formalmente qué organismo u organismos tienen como función la *asesoría*, en los términos descritos, permitirá coordinar esfuerzos, eliminar duplicaciones, otorgar un mejor servicio y ahorrar recursos.⁷

Sin embargo, la escasez de tiempo y la variedad de actividades que llevan a cabo los parlamentarios, dentro y fuera del Congreso, hacen que éstos no se detengan en disquisiciones semánticas antes de resolver a quién solicitan datos, antecedentes, información o asesoría. Esta circunstancia hace que una necesaria división del trabajo requiera de una redistribución administrativa interna de responsabilidades que haga residir en la Biblioteca del Congreso, además de sus funciones tradicionales, la gestión de la *información* parlamentaria (incluida la red interna o Intranet) para dejar en organismos propios de las Cámaras, las actividades de *asesoría*.⁸ La informatización de los recursos de información y un programa de capacitación para el personal de secretaría de los Diputados y Comités parlamentarios, permitiría reducir considerablemente las consultas de mera búsqueda de datos y antecedentes las que, en el caso de la Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados, constituyen alrededor del 25% del total de requerimientos.

Con las definiciones antedichas, en el sentido de que el procesamiento de datos, la producción de información, su incorporación al conocimiento y su expresión en una opinión o consejo es la secuencia lógica para adoptar una decisión, ¿cómo se ha resuelto la búsqueda y disposición de éstos en la Cámara de Diputados? Es posible afirmar que hasta fines de los años Cincuenta los parlamentarios no requerían la cantidad de información hoy ne-

⁷ La contratación en la Biblioteca del Congreso Nacional de profesionales fuera del ámbito de la bibliotecología o documentación indica, junto con un anuncio reciente ofreciendo asesoría parlamentaria, un cambio implícito y radical en su misión tradicional. Lo que parece irrazonable es que se ofrezcan servicios similares simultáneamente y en forma competitiva por varios organismos del Congreso, incluida la Biblioteca, sin clarificar la naturaleza y objeto del producto, las características de la demanda y la calidad del servicio.

⁸ La persistencia de las Cámaras por contar con servicios propios y no compartidos se refleja en el hecho de que la ley N° 13.609, citada más adelante y que creó la Oficina de Informaciones del Senado, ordenaba, en su artículo 9º, la fusión de las Oficinas de Informaciones o de ambas con la Biblioteca del Congreso en el plazo de un año, orden que nunca fue cumplida.

cesaria, ya sea porque las leyes exigían menos especialización o conocimiento experto, porque la asesoría era proporcionada por los partidos políticos y sus organismos de profesionales, por grupos de presión o entidades interesadas, por la particular especialización de los parlamentarios en determinadas materias o, en el caso del Estado, por una estructura y funcionamiento menos complejos.⁹ Aun durante los años sesenta era común que los propios parlamentarios y sus secretarías se ocuparan de recopilar datos, elaborar información y generar conocimiento sin tener que recurrir a organismos especializados. En pocas palabras la disponibilidad, búsqueda y uso de la información y el conocimiento para fundamentar decisiones políticas, en esa época, no constituían, para Senadores y Diputados, un problema urgente a resolver.

Antecedentes históricos

Por un largo tiempo, la Biblioteca del Congreso Nacional, creada en 1883, fue la fuente más relevante para proporcionar información a los parlamentarios. En 1941 se creó el cargo de Jefe de la Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados, con un ayudante¹⁰, y en 1959 se creó, por la Ley N° 13.609, la Oficina de Informaciones del Senado. Esta última ley, en su artículo 5°, obligaba a los servicios de la administración del Estado a proporcionar *a ambas Oficinas de Informaciones* los antecedentes e información que éstas les requirieran, y a los jefes superiores de dichos servicios del Estado a comparecer ante las Comisiones del Congreso Nacional si ellas los citaran. Esta obligación fue prácticamente transcrita en los artículos 9° y 10 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, actualmente vigente.¹¹

La Ley N° 13.609 citada marcó el inicio de una etapa nueva en el desarrollo de recursos de información para ambas Cámaras, ya que estableció un mecanismo eficaz que permitió disponer no sólo de información y anteceden-

⁹ Vale la pena mencionar que la Ley N° 8.707, de 19 de diciembre de 1946, creó las consejerías parlamentarias, lo que permitía a Senadores y Diputados ser designados como consejeros en organismos fiscales, de administración autónoma o semi-fiscales, lo que les facilitó acceso directo a información y antecedentes de un importante sector de la administración del Estado. Esta ley fue derogada por la Ley N° 14.631, de 21 de septiembre de 1961.

¹⁰ Ley N° 6.914, de 16 de junio de 1941.

¹¹ Los requerimientos en virtud del artículo 9° citado sólo pueden pedir información y antecedentes. En la Cámara de Diputados se solicitan también por las Comisiones, previo acuerdo de ellas, y por los Diputados en la Sala, en la Hora de Incidentes y a través de la Secretaría. Sólo los que se remiten a través de la Oficina de Informaciones son confidenciales y omiten la identificación de los Diputados que los solicitan.

tes, sino además de conocimiento especializado, cuando así se requería, a expertos de la administración del Estado o de establecimientos de educación superior o de investigación estatales. En el Senado, la nueva Oficina de Informaciones se creó con una planta propia y proyección moderna, proporcionando a los Senadores servicios que no entregaban ni la Biblioteca del Congreso ni la Oficina homónima de la Cámara de Diputados, entonces con sólo tres funcionarios.¹²

Los cambios más notables en la Cámara de Diputados ocurrieron, sin embargo, al reiniciarse las actividades del Congreso Nacional en 1990. En los años siguientes la planta de funcionarios aumentó en forma significativa, particularmente en el ámbito de los servicios de información para los Diputados y en la comunicación de información al exterior. Las Oficinas de Informaciones y de Relaciones Públicas de la Cámara aumentaron de tres funcionarios en 1973 a veintiuno cada una en la actualidad. Por su parte, la Secretaría, incluidas las Comisiones y la Redacción de Sesiones, han tenido un incremento menor, sin que sus funciones se hayan modificado sustancialmente desde el siglo pasado.

Los recursos disponibles

Es importante destacar que los Diputados cuentan con una gran cantidad de información y conocimientos como resultado de sus profesiones. La tabla siguiente nos ilustra sobre el perfil profesional de los Diputados elegidos por el Período Legislativo 2002-2006. En ella se han agrupado como ingenieros a todas las especialidades, incluida la de ingeniero comercial. El total (127) se explica por Diputados que registran más de una profesión u ocupación.

¹² Entre otros servicios, la Oficina de Informaciones del Senado producía regularmente, o a petición de Senadores, resúmenes informativos de cables y tópicos de actualidad, traducciones de las principales publicaciones extranjeras, así como resultados y análisis electorales, además de solicitar información en virtud del artículo 5º de la Ley N° 13.609, ya citada.

Profesiones y ocupaciones de los Diputados

Período Legislativo 2002-2006

Abogado	29
Ingeniero	17
Profesor de Estado	11
Médico	10
Técnico Especializado	6
Economista	6
Médico Veterinario	6
Sociólogo	5
Empresario	4
Adm. de Empresas / Público	4
Cientista Político	4
Agricultor	3
Periodista	3
Relacionador Público	2
Arquitecto	2
Perito Especializado	2
Contador / Contador Auditor	1
Comerciante	1
Publicista	1
Teólogo	1
Actriz	1
Comunicadora Social	1
Constructor Civil	1
Enfermera	1
Otros / Sin información	5
TOTAL	127

Fuente: Oficina de Relaciones Públicas de la Cámara de Diputados

Además, los Diputados del actual Período Legislativo han tenido una amplia experiencia previa en el ámbito público (excluida la de períodos anteriores como Diputado), ya sea como dirigentes políticos o gremiales, alcaldes, concejales o funcionarios del Estado, como lo demuestra la tabla siguiente.

Experiencia previa de Diputados

Período Legislativo 2002-2006

Experiencia	Diputados	%
Administración del Estado	20	16,67%
Alcaldes o Concejales	30	25,00%
Representante gremial	31	25,83%
Otras experiencias (*)	24	20,00%
Sin experiencia	15	12,50%
Total	120	100,00%

(*) *Académicas, profesionales, etc.*

Fuente: Currículo de los Diputados, página Internet de la Corporación.

Más aún, durante el actual Período Legislativo el 67% de los Diputados ha tenido experiencia previa como parlamentario, un dato importante si se compara con los elegidos para la Cámara del período 1990-94, luego de diecisiete años de receso, oportunidad en la que solamente el 13% de los Diputados lo había sido con anterioridad.¹³

Los antecedentes previos probablemente influyen en el perfil de los miembros de las Comisiones de Trabajo, cuya composición refleja las inclinaciones particulares o intereses políticos de los Diputados, su experiencia y especialización en ciertas materias. Cabe destacar, por ejemplo, que la totalidad de los trece miembros de la Comisión de Constitución, Legislación y

¹³ Para un completo estudio al respecto, ver de Rodrigo Cordero Vega "La socialización de la élite parlamentaria en Chile: sitios de interacción social en la formación de los Diputados de la antigua (1961-1973) y la nueva democracia (1990-1992)", Tesis de grado para la obtención del Magíster en Sociología, Instituto de Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Justicia son abogados, y que seis de los trece miembros de la Comisión de Hacienda son economistas, ingenieros comerciales o de una profesión directamente vinculada con la especialidad. Es importante destacar, además, que estas dos Comisiones permanentes debaten e informan casi la mitad de los proyectos estudiados por todas ellas.¹⁴ Finalmente, el resto de las Comisiones cuenta al menos con dos abogados entre sus miembros, con excepción de la de Recursos Naturales, que no tiene ninguno, y las de Educación y Agricultura, que tienen un abogado cada una.¹⁵

Los Diputados cuentan, además, con numerosas fuentes de información dentro de la propia Cámara. En primer término, y en virtud de lo dispuesto por el artículo 295 del Reglamento, en concordancia con lo expresado por el artículo 48, N° 1) de la Constitución, los Diputados pueden requerir "*determinados antecedentes*" al Gobierno con el procedimiento que dicho artículo indica.¹⁶ Adicionalmente, y en conformidad con el artículo 294 del mismo Reglamento, los Diputados pueden requerir "*antecedentes de carácter público*" o solicitar que se transmitan al Ejecutivo sus opiniones "*sobre los actos del Gobierno*" a través de peticiones formuladas en la Sala, en la Hora de Incidentes, o a través de la Secretaría, incluso cuando la Cámara está en receso. Una muestra reciente de estos últimos oficios revela que el 13,85% de ellos requiere antecedentes e información de la administración del Estado, el resto lo constituyen denuncias, peticiones diversas y homenajes.¹⁷

Adicionalmente, como se mencionó con anterioridad, los Diputados pueden requerir información y antecedentes a la administración del Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 9° de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.¹⁸ En este caso, el funcionario a quien se requiere la información o los antecedentes debe responder a dicha solicitud

¹⁴ Durante el año 2003 las Comisiones de Constitución, Legislación y Justicia y la de Hacienda estudiaron e informaron el 48,93% de las leyes publicadas en igual período. Ver "Resumen Estadístico, año 2003", Cámara de Diputados, Oficina de Informaciones, Sección Estadística, 2004. En los años siguientes la situación no ha cambiado sustancialmente,

¹⁵ Los datos consignados corresponden al año 2003. Sin embargo, es preciso decir que, contrariamente a lo que sucedía hasta 1973, es poco frecuente que se reemplacen los miembros de las Comisiones Permanentes nombrados al comienzo de cada período legislativo.

¹⁶ Un tercio de los Diputados presentes en la Sala.

¹⁷ La muestra escogió aquel día del mes en que hubo más peticiones desde el 1 de enero al 15 de octubre de 2004. De un total de 426 peticiones de oficio, 59 solicitaban información o antecedentes.

¹⁸ Ver, en concordancia con esta disposición, el artículo 293 del Reglamento Interior de la Cámara de Diputados.

dentro de ciertos plazos y su incumplimiento puede acarrearle sanciones a través de la Contraloría General de la República, en conformidad con lo dispuesto por el artículo 10 de la ley citada.¹⁹

Además, los artículos 9º y 10 ya mencionados obligan a los funcionarios de la administración del Estado a concurrir a las Comisiones de la Cámara de Diputados cuando son citados por ellas.²⁰ Es importante hacer notar que un alto porcentaje de los invitados por las Comisiones en el curso de sus deliberaciones, 1.616 durante la última Legislatura Ordinaria de 2004, son, precisamente, Ministros, Subsecretarios, funcionarios del Estado, dirigentes de organizaciones o individuos que contribuyen, por su cargo, experiencia o profesión, a los debates de las Comisiones.²¹

Debe agregarse que en virtud de lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, ya referida, los proyectos de ley que se presenten a tramitación deben estar debidamente fundados y acompañarse *“con los antecedentes que expliquen los gastos que importen sus normas, la fuente de recursos que la iniciativa demande y la estimación de su posible monto.”*²²

Las Comisiones organizan, además, Jornadas Temáticas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 218 bis del Reglamento Interno de la Corporación, las que, junto con Seminarios y encuentros ciudadanos –70 desde marzo de 2002 a la fecha–, facilitan la expresión de la opinión pública sobre temas relevantes de la agenda legislativa, pudiendo contribuir a evaluar la eficacia de las leyes o la necesidad de legislar sobre ciertas materias.

Los Diputados cuentan también con un sistema de asesorías externas, administradas por la Oficina de Informaciones, que les permite obtener información y asesorías de entidades previamente incluidas en un registro público. Durante el período 1999-2003 se cursaron 672 contratos de asesoría sobre las más diversas materias.²³

¹⁹ La Oficina de Informaciones expide, cada Período Legislativo, unas 2.500 peticiones de información en virtud del artículo 9º referido.

²⁰ Ver, al respecto, los artículos 293, 298 y 299 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

²¹ Ver “Informe Estadístico de Comisiones”, Legislatura Ordinaria 2004, Secretaría de Comisiones.

²² El artículo 13 del Reglamento de la Cámara es más explícito respecto de los antecedentes que deben acompañar a un proyecto de ley, mencionando no sólo los fundamentos de la iniciativa sino, además, las disposiciones legales que se verían afectadas, la correlación del texto con el régimen normativo nacional y los elementos de juicio que resulten indispensables para su mejor comprensión. Los Mensajes del Ejecutivo, por su parte, deben acompañarse de un informe financiero del Ministerio de Hacienda.

²³ El Reglamento y nómina de las entidades asesoras pueden ser consultados en la página Internet de la Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados convoca, además, a un concurso anual de memoristas universitarios, a través del cual otorga un apoyo económico y de infraestructura a los estudiantes que ofrecen completar una memoria de grado o tesis de postgrado sobre temas que interesan a la Cámara y que aportan, como trabajo de investigación, a la función legislativa, de fiscalización o de representación de los Diputados.²⁴ Desde 1997 se han completado 43 memorias, esperándose la conclusión de otras 26 durante este año.

La Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados produce, a requerimiento de los Diputados y ocasionalmente de las Comisiones, numerosos informes, principalmente sobre materias jurídicas, financieras, económicas o estadísticas. Durante el actual Período Legislativo se han emitido 145 sobre los temas mencionados y un número menor sobre otros tópicos.

La Biblioteca del Congreso Nacional, por su parte, ofrece numerosos servicios a los parlamentarios, la mayoría propios de una biblioteca, en este caso, la segunda en importancia en el país luego de la Biblioteca Nacional.²⁵ Si a todos estos recursos se agregan los que ofrece Internet y aquéllos de que se dispone a través de la red interna o Intranet, el argumento de que al Congreso le falta información o conocimientos especializados se debilita significativamente.

Un antiguo miembro de la Cámara de los Comunes y Ministro de Hacienda británico, Denis Healey, expresó en una oportunidad *“que el verdadero valor del conocimiento en política no reside en la cantidad de información y antecedentes necesarios, sino en entender su relevancia”*²⁶; luego, el problema es disponer de conocimiento, propio o ajeno, capacidad de análisis y su expresión como asesoría, es decir como opinión o consejo, con el fin de que los Diputados y Senadores dispongan de ella.

²⁴ El Reglamento y nómina de postulantes premiados pueden ser consultados en la página Internet de la Cámara de Diputados.

²⁵ La Biblioteca del Congreso Nacional es, principalmente, una biblioteca pública, esto es, está abierta a la comunidad y en especial al estudio e investigación académicos, especialmente en el ámbito de las ciencias jurídicas y sociales. El uso que de ella hace el Congreso Nacional, es decir, parlamentarios y personal del Congreso, es, sin embargo, reducido. En conformidad con las estadísticas disponibles, poco más de un tercio de los usuarios de la Biblioteca (33,60%) lo constituyen Diputados, Senadores, las Comisiones o el personal del Congreso, y un 66,40% usuarios externos. Ver informe estadístico de la Unidad de Apoyo al Proceso Legislativo en “Reporte estadístico de usuarios que acceden a la base de datos jurídico-legislativa. Diciembre 2003, Biblioteca del Congreso Nacional, 6 de enero de 2004”.

²⁶ Ver Denis Healey, “Knowledge, Power and Legislatures: a British Perspective”, en “Knowledge, Power and the Congress”, de William H. Robinson y Clay H. Wellborn, Library of Congress, Washington, 1991, pág. 225.

Organizar el conocimiento para que satisfaga las necesidades de los parlamentarios no es una tarea fácil ya que, en este caso, nos referimos a la opinión técnico-profesional que pueden entregar los funcionarios y organismos propios del Congreso y *no a aquella opinión o consejo que obedece a la orientación filosófica o política del parlamentario*. Esta última, *la asesoría política*, generalmente se encuentra en los partidos, en las secretarías de los Comités (o bancadas), en los institutos de investigación afines a las organizaciones políticas o en los diversos grupos de presión cuya orientación el parlamentario comparte.

La asesoría técnico-profesional al interior de los parlamentos

Cómo organizar eficientemente la asesoría técnico-profesional para Diputados y Senadores es un problema generalizado de los parlamentos y no sólo de aquéllos con menos recursos o experiencia.²⁷ La distinta organización de los servicios de investigación y asesoría parlamentarios revisados no revelan una fórmula dominante, lo que podría reflejar lo heterogéneo de los servicios que requieren diputados y senadores. El Congreso de los Estados Unidos, por ejemplo, cuenta con más de seis mil funcionarios destinados a la investigación y la asesoría para cien senadores y 435 representantes, mientras que la Cámara de los Comunes de Gran Bretaña, con 650 miembros, dispone de 39. En ambos casos, los servicios respectivos dependen de la Biblioteca del Congreso, en el caso norteamericano, y de la Biblioteca de los Comunes, en el de Inglaterra.²⁸

Por otra parte, los nuevos Congresos en los países de Europa del Este parecen preferir servicios de investigación y asesoría separados e independientes de las bibliotecas.²⁹ En cuanto al personal destinado a estas tareas el número también varía considerablemente, como hemos visto. En otros par-

²⁷ Para confirmar que los problemas que afectan al Parlamento Europeo en cuanto a disponer de asesoría adecuada son similares a los nuestros, ver "Elected legislators and their unelected assistants in the European Parliament", de Karlheinz Neunreither, Universidad de Heidelberg, a publicarse en un próximo número de "Journal of Legislative Studies".

²⁸ La Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos es una biblioteca pública, mientras que la biblioteca de la Cámara de los Comunes está destinada únicamente al servicio de sus miembros.

²⁹ En el estudio "Parliamentary Libraries and Research: cooperation, coordination and future directions", de Dobrin Kanev y Margarita Angelova, presentado a la 62ª Conferencia de la IFLA, en agosto de 1996, se expresa que en una encuesta a más de cincuenta parlamentos, en 32 la investigación y asesoría se efectuaba por una sección de sus bibliotecas, mientras que en 24 dicha función se cumplía por una unidad separada e independiente. "En Europa Central -añade el estudio-, casi en todos los casos (8 de 9) la investigación parlamentaria la ejecuta un organismo separado".

lamentos, un estudio reciente informa que el Bundestag y las Cámaras polaca e italiana cuentan con 86, 79 y 45 profesionales cada una, respectivamente; otras cinco Cámaras europeas cuentan con 21 a 30 investigadores; 7 cuentan con 11 a 20 funcionarios, y 12 Cámaras tienen entre 3 a 10 empleados dedicados a la investigación y asesoría.³⁰

Los parlamentos, y el Congreso Nacional de Chile no es una excepción, requieren, además, conocimientos y asesoría en técnica legislativa y en lo que suele llamarse Derecho Parlamentario, es decir, en un conjunto de normas, numerosas de ellas fundadas en la costumbre, que gobiernan sus actividades y decisiones internas.³¹ Esta asesoría la cumple, en nuestro caso, el Secretario General, los secretarios de comisiones y demás personal de estas últimas. Vale la pena hacer notar que la especialización del personal de Secretaría en técnica legislativa y normas internas permite su destinación en cualquiera comisión o cargo, pero excluye, por ello, la posibilidad de especialización en otras materias propias de cada comisión, lo que exigiría conocimientos o profesiones distintos a los de abogado.³²

Nuevos escenarios

Los avances científicos y tecnológicos, los cambios en la sociedad y en la economía, así como, en ocasiones, el contenido moral y ético de las nuevas leyes contribuyen a que la función legislativa sea cada vez más compleja. En el hecho, numerosas leyes suelen originarse en el Poder Ejecutivo, no sólo porque la Constitución así lo prescribe, sino porque su naturaleza y la cantidad de información y conocimiento experto necesarios exceden los recursos de los Congresos. Esta superioridad, aumentada, además, por el uso de las urgencias para el despacho de proyectos de ley, resulta en una desproporción notoria en el origen de los proyectos que se inician y en el de los que finalmente terminan como leyes: durante el año 2004, el 68,0% de los proyectos de ley ingresados al Congreso tuvo su origen en mociones

³⁰ William H. Robinson, "Knowledge and Power. The essential connection between research and the work of Legislature", The European Centre for Parliamentary Research and Documentation, 2002, www.ecprd.org

³¹ La referencia es a la técnica legislativa en sentido estricto, es decir, el conocimiento aplicado y necesario que permite que las leyes sean inteligibles, coherentes en sí mismas y en relación con el sistema legal y constitucional.

³² El entonces Secretario Abogado Jefe de Comisiones manifestó, en 1996, que "hay que asumir que los funcionarios mencionados son Secretarios de Comisiones y Ayudantes de la Cámara de Diputados toda y no de una Comisión en particular, por lo que cualquiera de ellos debería estar en condiciones de desempeñarse en cualquiera de ellas". Ver "Jornada de Trabajo. Cámara de Diputados. Algarrobo, 8 y 9 de diciembre de 1996", documento de la Presidencia, págs. 44 y 45.

de parlamentarios y sólo el 32,0% se originó en el Ejecutivo; sin embargo, en el mismo año, el 83,3% de las leyes publicadas habían sido iniciadas por el Ejecutivo y solamente el 16,7% por mociones de Diputados o Senadores.³³

Quizás como consecuencia del déficit en información y conocimiento experto, y probablemente como resultado de la preeminencia de los Ejecutivos, el interés de los parlamentos parece dirigirse hoy hacia el fortalecimiento de la función fiscalizadora –propia de la Cámara de Diputados en el caso chileno–, tanto en el ámbito de la evaluación y análisis de la calidad de la ley como en el de su aplicación, y a la evaluación de políticas públicas y del gasto fiscal. William H. Robinson, experto en políticas públicas del Servicio de Investigación del Congreso de los Estados Unidos, ha manifestado que en el futuro *“los parlamentos se interesarán menos en el procesamiento técnico de las leyes y tendrán que concentrarse más en el fortalecimiento de su capacidad de control, en su capacidad de supervisión y de evaluación de tendencias que les permita contar con políticas alternativas”*.³⁴

Es, sin embargo, en el análisis de las nuevas tendencias de la asesoría parlamentaria donde el autor citado ofrece una opinión experta para orientar la naturaleza de los servicios que hoy requieren los Congresos. *“Existe una demanda creciente, dice William H. Robinson, por identificar alternativas en cuanto a políticas y por analizar los resultados y el impacto de dichas políticas. El análisis de impacto intenta pronosticar los efectos de las decisiones antes de que ellas se implementen, con el fin de que los legisladores puedan adoptarlas adecuadamente antes de ponerlas en práctica... Un gran número de parlamentos está hoy preocupado de que sus órganos de investigación e información puedan colaborar en la evaluación del gasto fiscal. El análisis del presupuesto nacional requiere de una sólida capacidad para el análisis económico y de programas”*.³⁵

³³ Ver “Resumen estadístico, año 2004”, Cámara de Diputados, Oficina de Informaciones, Sección Estadísticas, 2005.

³⁴ William H. Robinson, obra citada.

³⁵ William H. Robinson, obra citada. A mayor abundamiento Orazio Attanasio, experto en políticas públicas del University College de Londres, afirma que *“en Chile hay buenas políticas sociales, pero falta evaluación de sus impactos sobre las personas”* (entrevista en “La Segunda”, Santiago, 6 de mayo de 2003). Vale la pena mencionar que la creación de una Sección de Evaluación y Control del Presupuesto en la Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados (acuerdo de la Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento de 13 de octubre de 1998) fue precedida por la opinión del entonces Presidente de la Corporación, Diputado Gutenberg Martínez, quien asoció dicho seguimiento al examen de la calidad del gasto y a su fiscalización, como función propia de la Cámara (memorándum de la Presidencia N° 0140, de 11 de mayo de 1998).

Si bien es cierto que sería difícil que la Cámara de Diputados pudiera equiparar sus recursos de conocimiento y asesoría disponibles con los del Ejecutivo, algunas de las reflexiones anteriores podrían servir para mejorar la eficacia de los servicios existentes. El autor citado expresa que *“la estrategia básica consiste en organizar una unidad de investigación capaz de atraer a buenos profesionales, en un ambiente multidisciplinario, con el fin de dedicarse a analizar un número reducido de los principales temas que enfrenta el parlamento”*.

A. Lupia y M.D. McCubbins, agregan por su parte, que *“si el proveedor de información sabe que la calidad de la información será verificada, es menos probable que se intente utilizar la información para obtener un resultado preconcebido. Mientras más se pueda verificar la información es más probable que el proveedor entregue información completa y fidedigna”*.³⁶ Esta afirmación sugeriría que probablemente sea más provechoso, práctico y razonable no tanto *poseer* la información o el conocimiento como los recursos y mecanismos para requerirlos y verificarlos. Quizás vale la pena mencionar que la Asamblea Nacional francesa cuenta con una Comisión de Ciencia y Tecnología creada, precisamente, ante la necesidad de enfrentar legislación compleja en cuanto a conocimientos científico-técnicos. Con el fin de cumplir con su cometido, dicha Comisión dispone de recursos propios que le permiten recurrir a expertos o contratar informes especializados.³⁷

Se argumentan dos razones principales para que este servicio de asesoría exista dentro de los Congresos. En la obra ya citada, referida al Parlamento Europeo, K. Neunreither manifiesta que *“no es tanto información o consejos los que faltan en el proceso legislativo, sino información y opiniones independientes. Si todas las fuentes de información tienden a ser parciales, ¿existe alguna posibilidad de que el parlamentario pueda tener acceso a opiniones objetivas y confiables?”*. W. Robinson, cuya obra también citamos, expresa, además, que *“el establecimiento de hechos y circunstancias fehacientes (por un organismo especializado)... puede facilitar el consenso político al reducir los términos del debate a las diferencias valóricas más que a los desacuerdos sobre los datos y la información. Es difícil llegar a consensos, concluye, si las partes no pueden ponerse de acuerdo ni siquiera en estos últimos”*.

³⁶ Arthur Lupia y Mathew D. McCubbins “Who controls? Information and the structure of Legislative Decision-Making”, en “Legislative Studies Quarterly”, Vol. XIX, N° 3, agosto 1994, pag. 368.

³⁷ Ver “Office Parlementaire d’évaluation des choix Scientifiques et Technologiques”, Assemblée National, Paris, 2001.

Dado el interés creciente en el examen de las políticas públicas y, en general, en los efectos del gasto fiscal expresado en iniciativas legislativas, cabe preguntarse si es o no relevante la evaluación de las leyes *en general*, con el fin de conocer si han sido o no eficaces respecto de los objetivos que se les asignaron en sus orígenes.³⁸

La evaluación de la ley existe, de una u otra forma, en varios países, como organismo independiente o dentro de las asambleas y con objetivos y metodologías diversas. Entre los parlamentos que han establecido sistemas de evaluación de la ley está la Asamblea Nacional francesa³⁹, el sistema británico cuenta con una Comisión independiente, la Comisión de la Ley, encargada principalmente de modernizar el sistema legal, y el parlamento alemán cuenta con un sistema riguroso para evaluar los proyectos de ley.⁴⁰

La preocupación por aprobar leyes que efectivamente se cumplan tiene como fundamento la necesidad de fortalecer la credibilidad de las asambleas legislativas y, en consecuencia, de la democracia, objetivos explícitos de las conclusiones de la reunión de Presidentes de Parlamentos de la Unión Europea, efectuada en Lisboa en 1999: *“Es necesario –concluyeron– garantizar la consistencia y eficacia de las medidas legislativas, tanto como la transparencia en el proceso de toma de decisiones... en este sentido, el diseño legislativo como asimismo las técnicas de pre y post evaluación adoptan especial relevancia en las relaciones inter-institucionales y políticas”*. Entre las pautas de acción sugeridas, se consideró *“reforzar por parte del Parlamento las herramientas con las cuales se evalúa la necesidad de nueva legislación, su eficacia y consistencia, adoptando métodos técnicamente verificables. Esta evaluación debería también estar basada en un análisis del funcionamiento de la legislación vigente”*.⁴¹

³⁸ La Cámara de Diputados organizó dos seminarios sobre la evaluación de la ley en enero y abril de 1996, con la participación de Ministros de Estado, representantes del Poder Judicial e invitados extranjeros. En Sesión 21ª. de 30 de julio de 2002, la Cámara aprobó un proyecto de acuerdo que crea una Comisión encargada de la evaluación de la ley, iniciativa que aún no se concreta. Como un dato que justificaría la existencia de un mecanismo modernizador de la legislación, cabe mencionar que el 44,3% de las leyes publicadas en el actual Período Legislativo (82 de 185) modifican, es decir “modernizan” otras existentes.

³⁹ Ver “Le Parlement évaluateur”, en “Revue internationale de droit comparé” N° 2, abril-junio 1998 y “L’évaluation des lois et des politiques publiques”, en “Les petites Affiches”, 7 de agosto de 1996, pág. 7.

⁴⁰ Si bien ha existido interés en la evaluación de la ley, aparentemente no ha habido ninguno para evaluarla respecto de la potestad reglamentaria del Ejecutivo para ponerla en ejecución. En los seminarios citados, Genaro Arriagada, entonces Ministro Secretario General de la Presidencia, manifestó, respecto de leyes complejas, que quizás habría sido conveniente analizar los reglamentos con los parlamentarios.

⁴¹ Conferencia de Presidentes de Parlamentos de la Unión Europea, Lisboa, 21/22 de mayo 1999.

La necesidad de robustecer la capacidad de los parlamentos para examinar y evaluar las leyes y su cumplimiento, especialmente aquéllas que expresan políticas públicas o que implican programas sociales, así como el análisis del comportamiento del presupuesto nacional, entre otras materias, sugiere fortalecer los recursos internos disponibles para satisfacer dicha necesidad. En este orden, y en el ámbito de la Cámara de Diputados, la sola coordinación de los organismos que prestan servicios de información y asesoría, incluida la Oficina de Informaciones, las Comisiones y la Biblioteca del Congreso Nacional, así como la reasignación de funciones y responsabilidades internas, aumentarían la capacidad para cumplir con las tareas reseñadas y con las que surjan en el futuro.

Bibliografía

Ampuero V., Hernán. "Administración y modernización parlamentaria", en **Revista Chilena de Administración Pública. Estado, Gobierno, Gestión Pública**, Universidad de Chile, Vol. II, años 2003-04, N° 5.

Assemblée National. "Office Parlementaire d'évaluation des choix Scientifiques et Technologiques", Paris, 2001.

Biblioteca del Congreso Nacional, Unidad de Apoyo al Proceso Legislativo. "Reporte estadístico de usuarios que acceden a la base de datos jurídico-legislativa. Diciembre 2003, 6 de enero de 2004".

Cámara de Diputados – Presidencia de la Corporación. "Jornada de Trabajo. Cámara de Diputados. Algarrobo, 8 y 9 de diciembre de 1996", 1996.

Cámara de Diputados, Oficina de Informaciones, Sección Estadística. "Resumen Estadístico, año 2003", 2004.

Cámara de Diputados, Oficina de Informaciones, Sección Estadística. "Resumen Estadístico, año 2004", 2005.

Cámara de Diputados, Secretaria de Comisiones. "Informe Estadístico de Comisiones", Legislatura Ordinaria 2004.

Cámara de Diputados, Reglamento Interno.

Cella Castro, Liliana. "Sociedad de la información. Derechos ciudadanos y nuevas tecnologías", **X Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática**, Santiago de Chile, 6-9 de septiembre de 2004.

Cordero Vega, Rodrigo. **La socialización de la élite parlamentaria en Chile: sitios de interacción social en la formación de los Diputados de la antigua (1961-1973) y la nueva democracia (1990-1992)**. Tesis de grado para la obtención del Magíster en Sociología, Instituto de Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Healey, Denis. "Knowledge, Power and Legislatures: a British Perspective", en **Knowledge, Power and the Congress**, Robinson, William H. y Clay H. Wellborn (edit.), Library of Congress, Washington, 1991.

Kanev, Dobrin y Margarita Anguelova. "Parliamentary Libraries and Research: cooperation, coordination and future directions", presentado a la 62ª Conferencia de la IFLA, en agosto de 1996.

Les petites Affiches. "L'évaluation des lois et des politiques publiques", 7 de agosto de 1996.

Ley N° 6.914, del 16 de junio de 1941, que complementa la Ley N° 6.667, que fijó los sueldos del personal del Congreso Nacional.

Ley N° 8.707, del 19 de diciembre de 1946, que Dispone que el Senado y la Cámara de Diputados tendrán dos representantes en la Junta Central de Beneficencia Pública y en cada Consejo de Organismos Fiscales, de Administración Autónoma o Semifiscales.

Ley N° 13.609, del 15 de octubre de 1959, que Modifica la Planta del Personal del Senado, Cámara de Diputados, Biblioteca del Congreso Nacional y modifica la leyes que señala.

Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, del 5 de febrero de 1990.

Lucey, Terry. "Management and Information Systems", **DP Publications**, Londres, 1995, página 8.

Lupia, Arthur y Mathew D. McCubbins. "Who controls? Information and the structure of Legislative Decision-Making", en **Legislative Studies Quarterly**, Vol. XIX, N° 3, agosto 1994.

Neunreither, Karlheinz. "Elected legislators and their unelected assistants in the European Parliament", Universidad de Heidelberg, paper para publicación en **Journal of Legislative Studies**.

Real Academia Española, "Diccionario de la lengua española", Editorial Espasa Calpe S.A., edición en rústica, Madrid 1995.

Revue internationale de droit comparé. "**Le Parlement évaluateur**", N° 2, abril-junio 1998.

Robinson, William H. "Knowledge and Power. The essential connection between research and the work of Legislature". The European Centre for Parliamentary Research and Documentation, 2002. (disponible en www.ecprd.org).

Vrsalovic Mihoevic, Juan. "Proceso legislativo chileno, un enfoque cuantitativo. La transición democrática 1990-94. Proyecto de Modernización, Congreso Nacional, 1994". Cámara de Diputados de Chile, 1994.