

Los servicios de información y asesoría en el Poder Legislativo mexicano: una reforma pendiente

HÉCTOR DÍAZ SANTANA

Introducción

EL PODER Legislativo mexicano se encuentra en una etapa de transformación política y estructural. El reivindicar las facultades del parlamento para que asuma el peso que le corresponde en la balanza entre los poderes del Estado, sólo se podrá realizar si se profesionaliza el apoyo técnico que toda actividad parlamentaria requiere. Específicamente me refiero a los sistemas especializados de información y asesoría.

Estos servicios representan un pilar fundamental en el sostenimiento del actuar legislativo, ya que contribuyen a la constitución de una institución sólida, garante del debate y la representación nacional, con facultades de control de los actos del Ejecutivo, con un nivel óptimo en la producción y articulación de las normas reguladoras del Estado, y sobre todo, un órgano con autoridad moral suficiente que transmita confianza y credibilidad al ciudadano.

Los servicios de información y asesoría del órgano legislativo mexicano requieren de una urgente transformación, ya que son obsoletos para las necesidades actuales. El integrar un sistema eficiente de información y asesoría es un requerimiento que no ha sido considerado; no obstante, hace años los mismos parlamentarios lo han demandado. Prueba de ello es un estudio realizado en 1995 a la Cámara de Diputados en México en el que se determinó que el mayor problema al que se enfrentaba esta institución era la carencia de infraestructura y asesoría para el trabajo parlamentario.¹ Con ello se confirma que los servicios de información y asesoría representan un tema de vital importancia para el ejercicio legislativo. No se tiene que olvidar que uno de los objetivos del derecho parlamentario es la elabora-

¹Véase *Elites parlamentarias iberoamericanas*, vol. 1, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas y Universidad de Salamanca, 1997, p. 62. El trabajo de análisis fue realizado por el "equipo de investigación sobre elites parlamentarias", coordinados por Manuel Alcántara, Ismael Crespo y Antonia Martínez.

ción de buenas leyes y la toma de decisiones colegiadas que contribuyan para facilitar la convivencia de todos los ciudadanos. Por consiguiente, es importante, como lo refiere Robinson, que los parlamentarios estén en condiciones aptas para emitir juicios de valor con fuerza de ley, en los que tomen decisiones sensatas en beneficio y en representación de la sociedad. La institución parlamentaria se ha transformado, ya no es como en el pasado en que el Ejecutivo recibía por parte del Legislativo la aprobación plena a sus actos de gobierno, como también su beneplácito y aprobación automática a las iniciativas que se enviaban. Con este tipo de actos, el Legislativo desempeñaba un papel pasivo y no de sustancia en la adopción de políticas públicas y en la construcción del Estado nacional.²

La reivindicación de las facultades del Legislativo en gran forma depende de sus herramientas de trabajo, una de las cuales es la información. Tener mecanismos apropiados que suministren información eficaz, proporcionen elementos de primera calidad que reflejen la realidad nacional y permitan a los legisladores contar con factores de juicio es determinante para: sustentar sus argumentos en el debate parlamentario, aportar insumos en el proceso de elaboración y aprobación de las leyes del Estado y suministrar elementos para la emisión de juicios de valor en el control de los actos del Ejecutivo. En este sentido, Robinson afirma que la llave para la democracia depende de una legislatura eficaz y que ésta, al mismo tiempo se supedita, en la efectividad de sus sistemas de información, los que proporcionan como productos finales, elementos determinantes para la toma de decisiones inteligentes sobre temas cada días más complejos. A lo anterior añade que es difícil gobernar, si los representantes de la sociedad no cuentan con instrumentos eficaces para legislar.³

En congruencia con lo anterior, Paoli argumenta que el nivel de capacidad para generar, distribuir y utilizar la información es un elemento que determina el grado de desarrollo democrático del país, situación que al mismo tiempo permite o condiciona la difusión y profundización del proceso democrático. Por lo anterior, la información no se puede considerar en un segundo término, por el contrario, no se deben escatimar recursos para producir material de calidad. Por último, otro punto por considerar consiste en tomar precauciones para impedir distribuir información deficiente,

²William Robinson, "El papel de la información en una legislatura democrática: El caso del servicio de investigación del Congreso de Estados Unidos de Norteamérica", en *Memoria del Primer Encuentro Iberoamericano de Bibliotecas Parlamentarias*, México, Cámara de Diputados, 1994, p. 84.

³Robinson, William, "El papel que juega la información en una legislatura democrática", Cuadernos de apoyo del Sistema Integral de Información y Documentación (Comité de Biblioteca e Información de la Cámara de Diputados), México, febrero de 1999, p. 3.

que pueda restringir el ejercicio democrático entre los actores políticos que se disputan el poder.⁴

Con base en las premisas expuestas, el presente trabajo analizará los sistemas de información y asesoría en el Poder Legislativo mexicano, los que, como lo referiré posteriormente, no son funcionales para las necesidades actuales. La modernización de la institución legislativa es un proceso que requiere iniciarse urgentemente. Tiene que hacerse una profunda reforma técnico-legislativa que debe sustentarse en la voluntad política de los legisladores. Por ello, una prioridad en esta transformación es incluir un sistema de información y asesoría: permanente, eficaz, con personal especializado en temas parlamentarios, pero sobre todo con recursos económicos suficientes que les permitan desarrollar su función en condiciones óptimas. El incorporar esta clase de servicios a la nueva institución parlamentaria otorgará los insumos precisos para que los legisladores desarrollen un debate de calidad; que influirá en la elaboración de las leyes, en los actos de control del gobierno, pero sobre todo en la reivindicación de la actividad legislativa.

La idea de incorporar sistemas de información y asesoría parlamentaria profesional y permanente se instituyó en la reforma a la Ley Orgánica del Poder Legislativo de agosto de 1999. Sin embargo, sólo se hace referencia de forma muy general a esta figura y a las funciones que desempeñarán. La responsabilidad de definir los sistemas de acceso para el personal, el desempeño de las fuentes de información y las atribuciones de los asesores parlamentarios, serán definidas por el Estatuto, que posiblemente se reforme el próximo año. Como se puede apreciar, el futuro de los servicios de información y asesoría todavía es incierto, por ello, el objeto del presente trabajo es dar algunos elementos que podrían integrarse en la conformación de esta figura. Para tal efecto, se describirán algunas notas sobre los requisitos que deben considerarse para tener un sistema eficaz; además, reseñaré como ejemplo el funcionamiento de los servicios de información y asesoría de los parlamentos de Estados Unidos y España, ello con el fin de tener mayores elementos de referencia.

La importancia del trabajo legislativo en el proceso de construcción del Estado

La equidad que debe existir en un Estado democrático entre los poderes Ejecutivo y Legislativo no debe circunscribirse solamente al ámbito políti-

⁴Francisco José Paoli Bolio, "Importancia de la información para el trabajo legislativo", en *Memoria del Primer Encuentro Iberoamericano de Bibliotecas Parlamentarias*, op. cit., p. 51.

co. Es conveniente, como lo refiere Robinson, que también existan equilibrios técnicos. En el proceso de construcción de las normas reguladoras del Estado, generalmente es el ejecutivo quien presenta sus iniciativas. En algunas de ellas, por el asunto que pretenden regular, su interpretación no requiere de un proceso problemático; por tal causa, los legisladores trabajan sobre cánones no escritos, pero sí comprensibles. En sentido contrario, existen iniciativas del Ejecutivo que, por los temas por reglamentar, son demasiado complejas, y por ello consideran que por su tecnicidad no serán inteligibles por los legisladores, por tal causa juzgan que deben tener una aprobación casi automática. Para evitar esa clase de situaciones, el legislativo por sus propios medios debe hablar el mismo lenguaje, el que le permita hacer preguntas determinantes y desconcertantes, contribuyendo así al fortalecimiento del Estado. Para tal efecto, se debe tener un grupo de asesores legislativos que realicen su función permanentemente, con una formación técnica especializada, y que puedan aconsejar a los diputados y senadores, proporcionándoles los insumos que les permitan tener un conocimiento profundo, para la reflexión, enriquecimiento e intercambio de opiniones entre los expertos del Ejecutivo. Con la anterior medida, no solamente se garantiza la eficacia del proceso legislativo, sino que se motiva al Ejecutivo a tener mayor precaución en sus peticiones y lo presiona a realizar consultas previas, que tienen como finalidad "evitar la vergüenza pública".⁵

El Poder Legislativo, además debe comunicarse en el mismo lenguaje técnico, de esta forma podrá cuestionar y desconcertar al Ejecutivo. El debate entre los poderes los beneficia a ambos, los empuja a tenerse respeto y reconocimiento mutuo. Esta relación contribuye a fincar canales de enlace para la consulta recíproca, la que finalmente trasciende en la eficiencia de las leyes y en el desarrollo de políticas públicas, con una visión integrada en beneficio de los ciudadanos.

Robinson afirma que la legitimidad de una legislatura depende de su eficacia y de la forma como toma decisiones en beneficio de la sociedad. Para ello, deben establecer una búsqueda permanente con mayor libertad, sumada a la responsabilidad y lucha por mejorar el bienestar económico de los ciudadanos. Está claro que las legislaturas en el auxilio de sus funciones deben tener óptimos sistemas de información, son su herramienta primordial. Para satisfacer la referida encomienda deben contratar el personal adecuado, profesionales que tengan el mismo nivel que los del órgano ejecu-

⁵William Robinson, *El papel que juega la información en una legislatura democrática*, op. cit., p. 7.

tivo. El desempeño de los agentes de información es el cimiento que sostendrá la gran estructura legislativa, su desempeño como transmisores, intérpretes y compiladores, permitirá orientar y recomendar a los representantes de la sociedad. La eficacia del trabajo legislativo en la práctica es lo que atrae apoyo de los ciudadanos.⁶

La función de los asesores parlamentarios no sólo se circunscribe a una reacción motivada por los estímulos del Ejecutivo. Por el contrario, su labor siempre atenta debe adelantarse a la problemática nacional, de esta forma cuando el Ejecutivo les envía su propuesta, éstos ya conocen perfectamente el tema, así no los sorprenden y los obligan a generar información que, por la presión del tiempo, puede ocasionar errores o deficiencias. Los asesores parlamentarios deben estar siempre alertas a la problemática del país, sobre todo en temas de prioridad nacional. Además deben mantener una actitud activa que les permita sugerir a los legisladores, transmitir al Ejecutivo los temas captados como problemáticos, para su atención respectiva.

La labor de los asesores parlamentarios no es fácil, éstos deben tener, como lo refiere Gonzalo González, los conocimientos y medios técnicos para poder detectar los problemas, proponer alternativas para su solución y facilitar los insumos para la decisión política.⁷ Esta tarea, que como lo señala Paoli consiste en el procesamiento y entrega oportuna de información especializada, a los distintos protagonistas y cuerpos decisorios en el proceso legislativo, es fundamental en todo proceso de aprobación de leyes.⁸

Los asesores parlamentarios por la función que desarrollan se pueden clasificar en dos: los de partido y los institucionales. Aunque podría entenderse que realizan similares funciones, existen marcadas diferencias. Gonzalo ha señalado que los primeros fundamentan su criterio en la oportunidad política; por el contrario, los segundos, realizan su función al servicio de una institución parlamentaria, fundamentando su actuar en la "legalidad y eficacia".⁹ Además, los primeros son contratados por los partidos políticos, sin mediar en la mayoría de los casos un sistema de selección por concurso. Es discrecional para los partidos poder elegir a sus propios asesores, los que algunas veces no necesariamente son especialistas en la materia parlamentaria. Por el contrario, los asesores institucionales son funcionarios que

⁶William Robinson, "El papel de la información en una legislatura democrática: El caso del servicio de investigación del Congreso de Estados Unidos de Norteamérica", *op. cit.*, pp. 84 y 85.

⁷Manuel Gonzalo González, "Los letrados y los servicios de información de las cortes españolas", en *Memoria del Primer Encuentro Iberoamericano de Bibliotecas Parlamentarias*, *op. cit.*, p. 66.

⁸Francisco José Paoli Bolio, *op. cit.*, p. 54.

⁹Manuel Gonzalo González, *op. cit.*, p. 66.

se seleccionan por sus actitudes y especialización profesional, y que tienen como ventaja adicional su calidad de funcionarios permanentes que les permiten, con el paso de los años, acumular experiencias y eficiencia.

La clasificación de los parlamentos de acuerdo con sus sistemas de información y asesoría

La relación entre las fuentes de información y asesoría parlamentaria va íntimamente ligada al desarrollo y a la efectividad que este órgano realiza en el interior del Estado. Si efectuamos un estudio comparado, advertiremos que los parlamentos que carecen de sistemas de información y asesoría, no representan peso político en las decisiones del Estado. En sentido contrario, los parlamentos que en su interior incluyen órganos especializados de apoyo legislativo, se caracterizan por su amplia solidez, la que se demuestra en la madurez de su desempeño y en el contrapeso que ejercen en el actuar del ejecutivo. A continuación describiré la clasificación de los parlamentos de acuerdo con sus sistemas de información y asesoría, para tal efecto utilizaré el modelo de Robinson:¹⁰

Legislaturas de aprobación automática. Se manifiestan en parlamentos de gobiernos autoritarios o totalitarios. Una de las características de este tipo de parlamentos es su papel secundario en el acontecer político del Estado. Su actividad, influida por el régimen gobernante, consiste en legitimar o aprobar todas las disposiciones que les remite el Ejecutivo o el partido de Estado. Este tipo de parlamentos carece de personal de asesoría y de información. En sentido estricto, se podría pensar que no los necesitan, ya que no es conveniente que la misma cámara cuente con insumos que le permitan tener un criterio contrario al Ejecutivo.

Legislaturas emergentes. Se representan en parlamentos incipientes que buscan equilibrar su peso político y con ello reivindicar la labor legislativa en las decisiones del Estado. Esta clase de parlamentos, su servicios de asesoría e información lo integran un personal y equipo mínimo, con un grado de organización suficiente que les permite convalidar o fortalecer las propuestas del Ejecutivo. En el caso de que existan centros de investigación, su función es limitada, lo que se refleja en la carencia de material de estudio o de análisis. La información que habitualmente se genera es de recopilación bibliográfica.

¹⁰Para referir los modelos señalados, se consideraron dos de sus artículos: William Robinson, *El papel que juega la información en una legislatura democrática*, op. cit., pp. 4 y 5; y "El papel de la información en una legislatura democrática: El caso del servicio de investigación del Congreso de Estados Unidos de Norteamérica", op. cit., pp. 85 y 86.

Legislaturas informadas. Sus servicios de información, formados por un grupo pequeño integrado en las comisiones y en la biblioteca, proporcionan a los legisladores reportes y materiales que permitan tener elementos básicos para el debate parlamentario. Sus fuentes de información y estudios son limitados, ya que no realizan una investigación a fondo que les permita determinar opciones políticas y sus repercusiones. A esta clase de legislaturas, Polsby las denominó de “arena”, porque destacan más por un acalorado debate, carente de fundamentos técnicos, que por sus propuestas que contribuyen al desarrollo y fortalecimiento del Estado.¹¹

Legislaturas transformadoras. Son propias de los países con parlamentos consolidados, los que tienen la capacidad de modificar las propuestas que presenta el gobierno o desarrollar sus particulares opciones políticas. Una de las características de estos parlamentos se traduce en una relación dinámica con el Ejecutivo, que se manifiesta en un trato de iguales y en el equilibrio de las facultades de los poderes del Estado. En este contexto, los servicios de asesoría e información desempeñan un papel fundamental, que se refleja en una legislatura bien informada. El personal que se emplea es permanente y profesional, lo que produce que sus materiales de alta calidad sean utilizados por los parlamentarios como insumos que aumentan la eficacia en el desempeño del legislador. Asimismo, cuentan con sofisticados equipos de cómputo y telecomunicaciones, los que mejoran el procesamiento de la información. En específico, el personal elabora bibliografías anotadas, resúmenes de proyectos de ley, responde a preguntas rápidas, prepara documentos en los que precisa los pros y contras de las iniciativas presentadas, determina un estado de la cuestión y hace análisis de las repercusiones de las medidas propuestas. Existen también en esta clase de legislaturas servicios de asesoría e información, los que Robinson ha definido como “en el extremo superior de la gama”. Éstos, además de realizar las actividades anteriormente descritas, elaboran estudios de prospectiva, en los que definen con gran precisión proyecciones a largo plazo. Sus estudios analíticos posibilitan el ejercicio independiente de la legislatura, son tan sólidos que pueden actuar sin necesidad de recibir apoyo del Ejecutivo. Otra de las características son las herramientas de trabajo que utilizan. El equipo tecnológico es de punta, lo que les permite elaborar bases de datos sumamente completas y modelos por computadoras para el análisis de su área de estudio. Adicionalmente cuentan con equipos de comunicaciones, que les proporcionan información rápida y actualizada.

¹¹Nelson Polsby, “Legislatures”, en Fred Greenstein y Nelson Polsby (eds.), *Governmental Institutions and Processes, Handbook of Political Science*; vol. 5, 1975, p. 267.

Requisitos para el funcionamiento eficaz de un sistema de asesoría parlamentaria

Formar un cuerpo de asesores parlamentarios no es una tarea fácil, ya que la actividad que éstos desempeñarán influirá en forma sustancial en el desarrollo de las actividades del órgano legislativo. Por tal razón, se debe ser muy cuidadoso en la forma de su estructuración, los mecanismos de selección del personal, las labores que éstos desempeñen y la responsabilidad que implica un órgano de esta naturaleza. A continuación referiré algunos requisitos básicos que deben operar para el funcionamiento eficaz de estos órganos de asesoría:

- La columna vertebral de un sistema de información parlamentaria son los asesores institucionales. Por ello, el sistema de selección debe fundamentarse en exámenes de admisión rígidos, en los que el aspirante demuestre su capacidad intelectual, sus méritos académicos (preferentemente de estudios de posgrado), su conocimiento en los temas parlamentarios y su habilidad para el desempeño eficaz de la función que se le encomendará. En este procedimiento de selección se deberá garantizar la transparencia y la imparcialidad partidista de los evaluadores. Por otra parte, los asesores deben darles una categoría igual a la de los asesores del órgano ejecutivo, como también el sueldo debe ser similar.¹²
- Tener los medios económicos suficientes para solventar sus gastos. Es un servicio costoso y de eso se tiene que estar consciente. En este caso, lo primero que se requiere es tener la voluntad política para poder absorber el desembolso. Robinson señala que para tener un órgano eficiente de asesoría no se tienen que escatimar en su presupuesto, por el contrario la inyección de recursos generosos es un insumo primordial. En este sentido, pone como ejemplo un dicho norteamericano *you get what you pay for* (tu obtienes aquello por lo que pagas).¹³ Lo que se puede traducir en: si se tiene un órgano de asesoría con pocos recursos, seguramente el producto presentará algunas carencias. Por el contrario, tener presupuesto suficiente permite contar con personal competente

¹²Los asesores parlamentarios en Estados Unidos tienen la misma categoría y sueldo que los del Poder Ejecutivo. Por hacer una referencia, su sueldo, que depende del rango y de la antigüedad, es de 60,000 a 90,000 dólares anuales.

¹³William Robinson, "El papel de la información en una legislatura democrática: El caso del servicio de investigación del Congreso de Estados Unidos de Norteamérica", *op. cit.*, p. 15. En este mismo sentido, señala como ejemplo los servicios de asesoría del Congreso de Estados Unidos, órgano que tiene un presupuesto de 62 millones de dólares.

y equipo de punta, los que seguramente producirán un producto de primera calidad. En este aspecto se debe considerar que un buen servicio de asesoría parlamentaria requiere afrontar distintas clases de gastos, sobre todo en nóminas, libros y equipo técnico. Los salarios deben estar bien remunerados, pues son propios de un personal que es especializado y que tiene que percibir una cantidad similar a los de sus colegas del órgano ejecutivo. El material bibliográfico debe ser completo, actualizado y de otros países, ya que éste constituye un insumo de primer orden. Por último, el equipo técnico es el medio para agilizar la captura y procesamiento de la información.

- Los asesores parlamentarios deben contratarse permanentemente, lo que contribuye a formar y mantener personal especializado. Además es conveniente realizar evaluaciones periódicas y cursos de capacitación. También debe existir un sistema normativo y de escalafón, que señale reglas claras de ascenso y de responsabilidades.

- Los elementos primordiales de todo sistema de información se fundamentan en desempeñar una función apartidista, objetiva, rápida y eficaz. Los servicios de asesoría no se pueden contaminar con predilecciones partidistas, la imparcialidad debe ser una de sus principales virtudes. La rapidez, la objetividad y la eficacia constituyen el respaldo que los legisladores necesitan para el buen desempeño de su función. Si la información llega tarde, ésta no sirve de nada. Si no es objetiva, causará confusión a los parlamentarios. Y por último, si no es un producto de buena calidad, los insumos con que contarán los parlamentarios serán deficientes, lo que influirá para un pobre debate, que repercutirá, a final de cuentas, en la calidad de las leyes.

La técnica legislativa

De acuerdo con Sainz Moreno, se entiende por técnica legislativa el conjunto de conocimientos, normas, procedimientos e instrumentos, que, fundamentados en doctrina, experiencias políticas y conocimientos científicos, proporcionan herramientas al legislador para la "preparación, redacción, ensamble e integración de las normas jurídicas". Los elementos señalados permiten construir ordenamientos jurídicos apropiadamente estructurados en los orígenes que los rigen, como también correctamente sistematizados, los que garantizan el principio de la seguridad jurídica. Agrega que la técnica legislativa es una cualidad que le permite a los legisladores saber redactar nor-

mas fundamentadas en la sensibilidad, la intuición y en la habilidad adquirida en los años de experiencia parlamentaria.¹⁴

En un sentido más amplio, para Camposeco, la técnica legislativa es un conjunto de conocimientos, reglas, procedimientos e instrumentos, que sustentados en un argumentos científicos y experiencias políticas, "permiten al legislador la adecuada formulación y correspondencia, en los respectivos derechos, potestades y deberes, dentro de los diferentes sistemas y subsistemas vigentes; la apropiada construcción lingüística de los textos normativos, y/o la supresión de la vigencia parcial o total de las normas así como la aplicación de las reglas específicas para resolver los problemas no sólo de acumulación de normas, sino de integración en los diferentes órdenes y sistemas normativos del Estado".¹⁵ A lo anterior agrega que la técnica legislativa nace como respuesta a la crítica que era objeto el contenido y la redacción de las leyes, a la saturación e incongruencia normativa y a la confusión que se manifiesta entre la interpretación y resolución de conflictos de las diversas legislaciones. En su opinión, la técnica legislativa responde a dos criterios fundamentales. El primero analiza y estudia los aspectos básicos de la legislación, por medio de la sistematización de criterios sobre la forma en que deben estructurarse las leyes. El segundo "facilita el análisis de los aspectos materiales de la creación de leyes", es decir, señala su lenguaje jurídico; establece criterios para que tengan congruencia con las normas de diversa jerarquía, y establece fórmulas que le permiten resolver conflictos jurídicos ya existentes, entre los aspectos formales y materiales (sujetos que intervienen, tiempo y espacio de aplicabilidad de la norma). Por último señala que la técnica legislativa es un medio para prever las consecuencias de los actos legislativos y tomar las medidas oportunas para no cometer errores.¹⁶

Aunque todos los legisladores deben tener conocimientos básicos de la técnica legislativa, es sumamente importante que los parlamentos modernos integren en sus cuerpos de asesores o centro de investigación a expertos en la materia. Los parlamentarios algunas veces carecen de conocimientos técnicos, como también su ritmo de trabajo les impide recopilar los elementos suficientes para el debate. Es por ello que se deben integrar asesores que conozcan la técnica legislativa. Estos funcionarios pueden preparar un

¹⁴Fernando Sainz Moreno, "Técnica normativa: visión unitaria de una materia plural en la técnica legislativa a debate", en Jesús M. Corona Ferrero, Francesco Paul Vall, José Tudela Aranda (coords.), *La técnica legislativa al debate*, Madrid, Tecnos, 1994, pp. 19 y 20.

¹⁵Miguel Ángel Camposeco, "La técnica legislativa", en *Quórum*, año VII, núm. 58, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, enero-febrero de 1998, p. 124.

¹⁶*Ibidem*, pp. 122 y 123.

dossier con documentación bibliográfica, presentar dictámenes de la viabilidad de las iniciativas, redactar propuestas y asesorar en aspectos técnicos de las leyes. La profesionalización de la actividad parlamentaria depende de la precisión, conocimiento a fondo, la claridad y eficacia de sus leyes; por ello se deben utilizar en este proceso las mejores personas y herramientas que permitan la configuración y sistematización de los ordenamientos jurídicos, propios de la técnica legislativa.

México

Los sistemas de información y de asesoría establecidos en el Poder Legislativo mexicano requieren de una urgente transformación, pues no son funcionales para satisfacer las demandas actuales. Ello repercute en el desempeño de los legisladores, los que en el debate parlamentario muestran su incapacidad para defender sus posiciones con argumentos técnicos. En este mismo sentido, otro punto importante por considerar es el carecer de "parlamentarios de carrera". En México no se contempla la reelección inmediata, por lo tanto, los legisladores con experiencia son muy pocos con relación al número de integrantes de las cámaras. Es decir, en México, la "carrera parlamentaria" es casi inexistente.¹⁷ De lo anterior no es difícil deducir que el órgano legislativo mexicano tiene dos serios problemas; uno es político y el otro técnico, dilemas que en su conjunto repercuten en la calidad de la propuesta y en la efectividad del debate parlamentario. Esta situación, producida por la carencia de recursos eficaces de información y asesoría y de experiencia legislativa, tiene que modificarse con el fin de reivindicar el papel y la responsabilidad que el Poder Legislativo tiene con la sociedad.

Es importante que el Congreso cambie la imagen que tiene ante la opinión pública, ya que, como lo refiere Romero, existe una clara y generalizada decepción por el desempeño de los legisladores, a los que consideran que utilizan su cargo como un medio para escalar posiciones políticas. Ello produce que por el pobre debate no existan incentivos para que la sociedad se interese por la actividad que se desarrolla en el parlamento. Ante esta muestra de apatía justificada, que es secundada por la pésima imagen que tienen los legisladores ante la opinión pública, una respuesta

¹⁷Un estudio que se realizó en el año de 1996 en la Cámara de Diputados expuso que solamente el 33 por ciento de los diputados se dedicaban por entero a la política. Ese porcentaje es de los más bajos a nivel Iberoamérica, por citar un ejemplo, la media es del 46 por ciento en otros países. Véase *Élites parlamentarias iberoamericanas, op. cit.*, p. 56.

para el cambio consiste en elevar la calidad del debate parlamentario. Con esta medida, los legisladores podrían incrementar su aceptación social y así reivindicar la función del parlamento.¹⁸

Como lo expuse anteriormente, el objetivo del presente trabajo es ofrecer algunas alternativas para la transformación del Poder Legislativo mexicano. Para tal fin, efectuaré un análisis del desempeño de los sistemas de información y asesoría. Es conveniente hacer la aclaración: las dos cámaras tienen sistemas semejantes, por ello, para no duplicar, principalmente referiré el funcionamiento de la Cámara de Diputados. El desarrollo de la exposición girará sobre los órganos que en el interior de la cámara realizan actividades de información, asesoría e investigación, éstos son: los servicios de asesoría dentro de las comisiones los servicios de información, y el Instituto de Investigaciones Legislativas.

Los servicios de asesoría de las comisiones parlamentarias

En México, los asesores parlamentarios están integrados en las comisiones de las cámaras. A diferencia de los parlamentos modernos, que se caracterizan por tener órganos especializados de carrera de información y asesoría que desempeñan su labor institucional al margen de una dependencia partidista, en México los asesores no realizan un examen de acceso, como tampoco una actividad permanente, no son de carrera, generalmente no son expertos en la materia y son nombrados por designación por el presidente de su comisión.

El tener a los asesores asignados en las comisiones tiene su justificación y es importante. Las comisiones son el eje fundamental de la actividad parlamentaria, ya que tienen como función, y así lo ha referido Santaolaya, el estudio y redacción de las legislaciones, la representación social, el control de los actos de la administración pública y su obligación de informar a la sociedad sobre su gestión.¹⁹ Sin embargo, el problema que se presenta es que estos asesores habitualmente no son expertos en la materia, propiciando con ello una seria deficiencia en su funcionamiento. No se tiene que olvidar que la función de las comisiones es muy variada, pues orgánicamente no sólo están facultadas para preparar con antelación dictámenes

¹⁸Vidal Romero, "Congreso y opinión pública", en *Quórum*, segunda época, año VII, núm. 59, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, marzo-abril de 1998, pp. 151 a 157.

¹⁹Fernando Santaolaya, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa Universidad, 1990, p. 176.

(artículo 72 constitucional) y actos de control de la administración pública federal (artículo 93 constitucional), sino que además tienen la obligación de pronunciar su criterio sobre una ley determinada, preparar informes, opiniones o resoluciones para que las cámaras cumplan con sus atribuciones constitucionales.²⁰ Por la responsabilidad que tienen las comisiones, es fundamental auxiliarse con asesores expertos en las distintas materias.

El sistema de asesoría en el Poder Legislativo sigue operando con base en lo establecido en la anterior Ley Orgánica, la que especificaba que cada una de las diversas comisiones tiene un presupuesto asignado. Además para su funcionamiento, se asistirán de un secretario técnico, asesores y auxiliares (artículo 47 y 80). El presupuesto de cada una de las comisiones, como el número de asesores y auxiliares, no se encuentra reglamentado, por ello, se asignan a criterio. Entre más importante sea la comisión, más presupuesto y personal tiene. En lo que respecta al trabajo legislativo en el interior de la comisión, es el presidente de la misma quien está facultado para solicitar al Poder Ejecutivo y a la misma cámara la información, documentos y entrevistas que requiera. Esta tarea podrá ser auxiliada con los apoyos técnicos e informativos que se tengan en la cámara (artículo 42).

El sistema de asesoría mexicano presenta los siguientes inconvenientes:

- Los secretarios técnicos, los asesores y los auxiliares²¹ que se contratan para laborar en la comisión en la mayoría de los casos no son especialistas, por lo tanto carecen de fundamentos teóricos y prácticos para el desarrollo de los trabajos que se ventilan en las distintas comisiones. Éstos son designados por el presidente de la comisión en turno. Habitualmente, las personas contratadas tienen una relación estrecha con el diputado presidente de la comisión; podrían ser: asistentes de la campaña, antiguos colaboradores, personal que se integra por un compromiso político o de campaña, y, me atrevo decir, con base en un sondeo que realicé en el interior de la Cámara de Diputados, son mínimos los que se emplean por su conocimiento en el tema materia de la comisión.
- El personal contratado carece de una formación especializada en técnica legislativa, lo que implica que los trabajos que se realicen en el interior de las comisiones sean muy desiguales. El estar falto de una

²⁰ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Para la Cámara de Diputados, véanse artículos 39 a 42, y para la de senadores 85 a 103.

²¹ En lo sucesivo, al mencionar el cuerpo de asesores, integraré a los secretarios técnicos, asesores y asistentes de las distintas comisiones.

metodología de la investigación repercute en los insumos que se dan a los diputados para el debate parlamentario. La técnica legislativa permite elaborar documentos que precisan la importancia de los conceptos; presentan una radiografía del estado actual del tema a discutir; fundamentan la justificación de la ley, basados en datos técnicos y teóricos, y facilitan los elementos para tener puntos de convergencia.

- No se realizan exámenes de admisión en los que se seleccionen en personas expertas en temas parlamentarios o capaces de realizar con profesionalismo actividades de investigación y documentación.

- El cuerpo de asesores no es personal permanente. Ello implica que la experiencia en la mayoría de los casos es mínima. Cuando inician su función es un periodo de aprendizaje, lo que produce dilación en la actividad parlamentaria o puede ocasionar que los primeros documentos elaborados tengan serias deficiencias. Otro de los problemas que se presentan es que las comisiones que concluyen su mandato algunas veces no dejan ordenados los archivos o el material bibliográfico que se utilizó en el ejercicio de su gestión. Si a ello le agregamos, y por cierto no se han suscitado pocos casos, que las comisiones que concluyen se llevan parte del material bibliográfico o de investigación, que era empleado en esa área, la comisión que toma la estafeta tiene que empezar de cero. Si el personal fuera inamovible, la experiencia de muchos años les daría un nivel de asesoría óptimo, los convertiría en expertos en su materia y ellos mismos serían los responsables de mantener la documentación ordenada y completa.

- Se politiza la función de la comisión, ocasionando que se pierda la imparcialidad. Si se considera que el cuerpo de asesores es contratado por el presidente de la comisión, se puede presentar el caso de que exista una relación de dependencia político-partidista. Por tal causa, los servicios que éstos presten pueden estar influidos por el criterio o necesidades propias del partido o diputado que preside la comisión. Un órgano de esta naturaleza, para que funcione eficientemente, debe excluir en su ejercicio la parcialidad partidista, ya que ella representa el colectivo social y no un partido determinado, para ello están los grupos parlamentarios.

- Se carece de un sistema de capacitación permanente para los asesores de la comisión. Una de las innumerables obligaciones de los asesores parlamentarios es mantenerse al día de los temas materia del área de su responsabilidad. Esta actividad tiene que fortalecerse con cursos de capacitación, que les permitan incrementar sus conocimientos y conocer

nuevas técnicas, las que repercutirán en beneficio de los materiales que entreguen para el ejercicio parlamentario.

Con el objeto de dar respuesta a algunos de los inconvenientes anteriormente planteados, se incluyó dentro de las modificaciones que se realizaron a la Ley Orgánica del Poder Legislativo en agosto de 1999 el servicio de carrera parlamentaria. Por cierto la reforma hecha a la Ley Orgánica principalmente se tomó como referencia el sistema español. Esto es, se integró por medio de una Secretaría General, los servicios de apoyo legislativo, en los que se incluyen los de asesoría. Sin embargo, la referida normativa es muy ambigua. Aunque señala la inclusión de funcionarios permanentes para el apoyo del proceso legislativo, no especifica cuál será el futuro de los servicios de asesoría en el interior de las comisiones. Parece ser que se pretendió dar un primer paso y dejar toda la responsabilidad a una norma inferior, la que posteriormente será modificada; me refiero al estatuto. En mi opinión, si no hay una decidida voluntad política, el sistema actual de asesoría en el interior de las comisiones no tendrá cambios. El que los presidentes de las comisiones puedan nombrar a los funcionarios que integran su comisión, los ayuda a mantener sus cuadros políticos, como también a cumplir con algunos compromisos de campaña. Es el momento de romper con esos viejos vicios.

El integrar un sistema permanente y especializado de asesoría parlamentaria todavía tardará algunos años. El cuantificarlos sería difícil; sin embargo, sí son muchos o pocos, dependerá de la voluntad y decisión política de los grupos parlamentarios de las cámaras. El primer paso ya se dio con la nueva Ley Orgánica, que contempla la modificación de la estructura actual, con el fin de fortalecer los trabajos de la cámaras por medio de personal permanente y de carrera. En términos reales, ya se determinó el marco general y queda pendiente el específico, que es al fin de cuentas el más importante. A continuación referiré las disposiciones que, en materia de apoyo parlamentario, contiene la nueva Ley Orgánica para la Cámara de Diputados y para el Senado:

Cámara de Diputados

La Ley Orgánica del Congreso especifica que el servicio de carrera parlamentaria dependerá jerárquicamente de la Secretaría General.²² Ésta a su

²²Es conveniente resaltar que las facultades que tiene el secretario general son muy amplias, entre ellas (artículo 48): a) preparar las sesiones y fungir como secretario de la Conferencia para la

vez delega como responsable directo a una nueva secretaría denominada “de Servicios Parlamentarios”, la que por ley debe integrarse por funcionarios de carrera. La actividad de la Secretaría de Servicios Parlamentarios se circunscribe a lo siguiente (artículo 49):

- Servicios de asistencia técnica a la presidencia de la Mesa Directiva.
- Servicios de la sesión (preparación y desarrollo de los trabajos del Pleno).
- Servicios de las comisiones (organización y asistencia en el desarrollo de los trabajos de la comisión).
- Servicios del diario de los debates (elaboración del *Diario de los debates* y de la *Gaceta parlamentaria*).
- Servicios del archivo (formación, clasificación y custodia de expedientes del pleno y las comisiones).
- Servicios de bibliotecas.

Cada uno de los servicios se encuentra constituido en dirección de área. A lo anterior se suman tres distintas áreas de estudio, que se denominan “centros”, los que se dividen en finanzas públicas, de estudios de derecho y de estudios sociales.

De acuerdo con la Ley Orgánica, la Secretaría de Servicios Parlamentarios es también responsable del área de estudios e investigación, mas no depende de ella la contratación y capacitación del personal de carrera. Esa facultad se trasladó a la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros, que es al mismo tiempo responsable de elaborar el estatuto para la organización y funcionamiento de los servicios de carrera. El estatuto deberá especificar las disposiciones para el ingreso del personal señalado, como también los mecanismos de capacitación, los que serán responsabilidad de la Unidad de Capacitación y Formación Permanente (artículo 55). Adicionalmente, el Estatuto deberá integrar dos métodos para la contratación del personal de asesoría. El primero se refiere a la experiencia en el tema, disposición que se integró para mantener el personal actual. El segundo está dirigido a nuevas contrataciones por medio de exámenes de ingreso. Por último, el estatuto determinará los mecanismos de capacitación y de escalafón del personal de carrera (artículo 57). Aunque la Ley Orgánica delimi-

Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; b) dirigir los trabajos y supervisar el cumplimiento de las atribuciones y el correcto funcionamiento de las secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, y c) formular los programas anuales de naturaleza administrativa y financiera.

ta de forma general las disposiciones reglamentarias, será el estatuto el que precisará finalmente, la estructura orgánica, las formas de acceso y las facultades de estos servicios. Lo anterior descrito considero que suscita dudas, pues no se especifica si se seguirán conservando los servicios de asesoría tal como se encuentran para las comisiones, o si de forma independiente se integrará otro órgano de asesoría, similar al de Estados Unidos o España, que otorgue sus servicios a todas las comisiones. De ser la segunda opción, la eficiencia o no de los servicios de asesoría depende de la forma como se elabore el estatuto.

Cámara de Senadores

A diferencia de la Cámara de Diputados, el Senado no cuenta con una secretaría general de la que dependan jerárquicamente otras inferiores. Integraron como órganos técnicos y administrativos dos áreas: la Secretaría General de Servicios Parlamentarios y la Secretaría General de Servicios Administrativos (artículo 106). La primera señalada, con funciones similares a las que tiene la Secretaría General de la Cámara de Diputados, es la responsable de responder a las consultas de carácter técnico jurídico que elaboren las comisiones respecto a los asuntos de su materia (artículo 109 G). Al igual que las disposiciones para la Cámara Baja, la Ley Orgánica es muy parca en especificar cómo serán los servicios de asesoría parlamentaria.

En lo que respecta al servicio civil de carrera, las disposiciones reglamentarias del Senado son similares a las de la Cámara de Diputados. Se integra un Centro de Capacitación y Formación permanente, cuya responsabilidad será hacer más eficientes y profesionalizar los servicios de apoyo parlamentario (artículo 114). Una vez más, los servicios de asesoría parlamentaria para las comisiones y la forma como se contratará a su personal quedan sin definirse. Es probable que dicha responsabilidad recaiga al igual que en la Cámara Baja, sobre el estatuto.

Los servicios de información en la Cámara de Diputados

En la Cámara de Diputados, el Sistema Integral de Información y Documentación (SIID) es el responsable de proporcionar servicios confiables de documentación, información e investigación a los legisladores para su trabajo parlamentario.²³ Anterior al SIID, no había un órgano que realizara este

²³Consúltese la exposición de motivos del acuerdo que creó el Sistema Integral de Información y Documentación (SIID), *Diario de los debates* del día 20 de diciembre de 1991.

encargo, sólo existía el servicio de biblioteca. Como acertadamente lo ha referido Dulce Liahut, la biblioteca desempeñaba una función que no era propia de un órgano especializado para el servicio de los legisladores, sino que era considerada, y así los estableció un acuerdo parlamentario de 1936, una biblioteca al servicio del público en general.²⁴ Esa condición la mantuvo hasta el año de 1991, periodo en que, ante las nuevas necesidades de un Congreso en evolución y plural, se decidió por acuerdo parlamentario integrar un servicio de información (SIID) adecuado a las nuevas necesidades que demandaba la cámara.²⁵

Los servicios que proporcionan el SIID principalmente se destinan a los legisladores. Sus demandas son atendidas con relación a las actividades que éstos realizan, por medio de comisiones y comités, grupos parlamentarios y coordinaciones estatales. Adicionalmente el SIID presta servicios externos a secretarías de Estado, Suprema Corte de Justicia de la Nación, legislaturas y gobiernos estatales y a investigadores.

Los servicios que presta el SIID se circunscriben a:

- Ordena e informa la actividad que se realiza en el pleno de la cámara y en las comisiones.
- Presta servicios bibliográficos y documentales como insumos para la actividad parlamentaria.
- Realiza investigaciones especializadas sobre temas que les requieren las comisiones de la cámara.
- Elabora documentales bibliográficos sobre asuntos estratégicos para el desarrollo del país. Para seleccionar los temas, el SIID considera principalmente, asuntos de alta prioridad para el país. El éxito de su trabajo en gran parte depende de la antelación con que los temas son abordados.

Para el buen funcionamiento del servicio, el SIID se desempeña bajo parámetros de imparcialidad y objetividad, confidencialidad, sentido analítico y rapidez. La imparcialidad y objetividad son elementos que garan-

²⁴Dulce M. Liahust Baldomar, "El servicio de investigación y análisis en apoyo del trabajo legislativo. Documento de inducción al servicio", material mecanografiado. La descripción que realizaré sobre los servicios de información de la Cámara de Diputados se fundamenta en algunos aspectos operativos al documento citado. Por ello quiero agradecer a la señora Dulce Liahust su gentileza en proporcionarme información, como también las atenciones que tuvo con mi persona para el desempeño de la investigación, motivo del presente artículo.

²⁵La biblioteca tradicional del H. Congreso de la Unión establecida en 1936, ubicada en el Centro Histórico de la Ciudad de México, sigue funcionando para el público en general. La biblioteca que es utilizada por el SIID se ubicó en el interior de la Cámara de Diputados.

tizan la credibilidad del SIID. Otorgar servicios sin realizar distinción o favoritismo alguno es parte de la profesionalización que debe tener todo órgano de esta naturaleza. La confidencialidad es relevante para generar confianza en los solicitantes. Por último, el sentido analítico y la rapidez con que otorguen la información proporciona profesionalismo a su desempeño.

Para el desarrollo de sus labores el SIID tiene una plantilla de 130 personas, divididas en cuatro grandes áreas estratégicas:

Informática legislativa. Su labor consiste en informatizar las actividades que se realizan en la cámara como: proyectos, *Diario de los debates* y avances de las comisiones. También captura y actualiza en CD-ROM la legislación federal mexicana y las jurisprudencias. Para este efecto, se han desarrollado bases de datos que especifican, entre otros aspectos, los procesos legislativos de las LV y LVI legislaturas, el proceso legislativo constitucional, el historial legislativo de las leyes vigentes y los reglamentos.

Servicios bibliográficos y documentales. Esta área tiene como responsabilidad los servicios de biblioteca, la conservación del acervo general y la hemeroteca. Actualmente la biblioteca de la Cámara de Diputados tiene en su acervo 60,000 volúmenes y 489 títulos de revistas nacionales y extranjeras. El personal que administra estos servicios es mínimo. Si consideramos los requerimientos de los parlamentos modernos, el material bibliográfico y el personal con que cuenta la Cámara de Diputados es insuficiente. El éxito de un sistema de información en gran medida depende de la riqueza de sus fuentes. Por sólo citar algunos ejemplos, aunque no sean motivo de comparación con México; las bibliotecas de los parlamentos de Estados Unidos,²⁶ Inglaterra, Alemania y Francia superan en volúmenes por cantidades abismales a México, por sólo poner una referencia, todas estas bibliotecas tienen más de 200 empleados a su servicio. Lo que sí es un punto de referencia y que demuestra nuestro atraso en las fuentes bibliográficas, son las bibliotecas de Argentina, Brasil, Colombia y Chile. La primera de ellas posee aproximadamente dos millones de volúmenes; Brasil tiene casi 500,000; Colombia 360,000 y Chile 130,000.²⁷

Existe en la Cámara de Diputados un grave problema para adquirir material bibliográfico, pues la biblioteca no cuenta con presupuesto para comprar libros. La principal fuente de adquisición y casi la única es el

²⁶La Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos, por su número de volúmenes, es de las más grandes del mundo.

²⁷La fuente proviene de la información solicitada a las bibliotecas de los países citados por medio de internet.

deposito legal, que consiste en la obligación de los editores mexicanos de enviar a la biblioteca citada dos libros de cada edición que publiquen. Este sistema fue instituido como obligatorio para los editores del Distrito Federal desde 1937 y a partir de 1938 para todos los nacionales. El decreto fue modificado en julio de 1991, incluyendo la obligación de enviar todo tipo de material impreso, de audio y de video. Lamentablemente en el decreto no se incluyó medio alguno que exigiera a las editoriales mexicanos el cumplimiento de su obligación. Es quizá por ese aspecto que en la práctica casi nadie cumple con ese mandato, ocasionando un claro perjuicio a la biblioteca de la Cámara de Diputados. Los otros medios de adquisición de material bibliográfico son las donaciones, los intercambios con parlamentos extranjeros y las publicaciones propias. En este aspecto, se tiene que reconocer que la adquisición en volumen es ínfima.

Cómputo. Una parte importante en la eficiencia de los sistemas de información depende de los servicios informáticos, el soporte técnico y de sus redes de comunicación. En la Cámara de Diputados se cuenta con una red que enlaza a un sinnúmero de usuarios, entre ellos están los grupos parlamentarios y las comisiones legislativas. Se ha puesto especial énfasis en este tipo de servicios; sin embargo, la falta de un presupuesto con el que puedan modernizarse no les ha permitido cambiar sus equipos, ocasionando que un buen número del personal y el público usuario trabaje con computadoras que ya son anticuadas. Es de reconocer el esfuerzo que realiza el personal de asistencia técnica, pues con los equipos que cuenta mantiene en funcionamiento y al día las redes de comunicación y las bases de datos.

Servicios de investigación. Desde la creación del SIID en 1991, su normativa interna contemplaba "el Servicio Profesional Legislativo". Lamentablemente esa área nunca funcionó, faltó voluntad política para integrar este servicio. Tuvieron que pasar casi ocho años para tomar la decisión de incorporar al SIID investigadores de tiempo completo. En abril de 1998, por acuerdo de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política,²⁸ se determinó convocar a un concurso de oposición abierta para ocupar nueve plazas: tres para investigador parlamentario y las restantes para asistentes de investigación.²⁹ Aunque se tiene que reconocer que se ha dado el primer paso para la profesionalización de la asesoría parlamentaria, considero que el número de investigadores guarda relación con la demanda insuficiente.

²⁸ Acuerdo de fecha 20 de abril de 1999.

²⁹ La convocatoria establecía que el sistema de selección sería responsabilidad de una comisión dictaminadora. La etapa de selección se dividía en tres: a) la presentación de un trabajo escrito y sus datos curriculares; b) la aprobación de un examen de conocimientos y c) entrevista.

De acuerdo con la convocatoria señalada, la función del investigador parlamentario consiste en proporcionar asesoría profesional y especializada a los diputados, "mediante el suministro de información analítica imparcial, objetiva y oportuna, en las materias de interés para su trabajo legislativo". Específicamente, el investigador parlamentario desarrolla las siguientes funciones:

- Estar informado sobre temas involucrados con la actividad parlamentaria.
- Investigar los antecedentes y la situación actual de las legislaciones implicadas con el área de su especialidad, como también formar una base de datos bibliográficos que le permita conocer a fondo el tema en cuestión y estar actualizado.
- Conocer las modificaciones que realicen en su normativa interna los poderes Ejecutivo y Legislativo.
- Aplicar las innovaciones tecnológicas en las áreas de informática, al trabajo parlamentario, con el objeto de proporcionar información rápida, eficaz y oportuna.
- Tener un vínculo estrecho para intercambiar información y conocimientos con especialistas o asesores, de su área o tema de responsabilidad, que se desempeñen en: los otros poderes de la Unión, en estados y regiones del país, y en asociaciones científicas o académicas.
- Preparar informes sobre temas de interés parlamentario y estudios retrospectivos de temas políticos de interés nacional.
- Proporcionar, a petición de las comisiones y parlamentarios, asesoría e información.
- El investigador parlamentario debe proporcionar insumos técnicos y abstenerse de emitir recomendaciones de tipo político.

El asistente de investigador tiene la encomienda de auxiliar al investigador parlamentario. Para tal efecto, realiza las siguientes funciones:

- Efectuar búsquedas bibliográficas relativas a su campo de trabajo, elaborar las fichas respectivas e integrarlas en una base de datos.
- Elaborar "digestos, cuadros comparativos, compilaciones temáticas, cuadernos de apoyo", bajo la tutela del investigador responsable de su área de trabajo.
- Preparar directorios de instituciones que investiguen sobre temas de carácter parlamentario.



- Revisar los diarios nacionales e internacionales, para recopilar información de su área de investigación.
- Asistir a los investigadores parlamentarios en las tareas que realicen.
- Atender las solicitudes de información de su área de trabajo.

Para un eficiente desempeño en las actividades de investigación del SIID, la dirección del mismo ha determinado tener como criterios de operación los siguientes:³⁰

- Prestar el servicio con imparcialidad, oportunidad y confidencialidad.
- Los investigadores se deberán abstener de expresar juicios de valor, así como recomendaciones que pretendan influir a los legisladores.
- Las investigaciones que se realicen serán de manera "secundaria", es decir, efectuarán análisis y síntesis de trabajos académicos elaborados por otros autores o instituciones; posteriormente tendrán que describir las conclusiones de las obras referidas y señalar los argumentos a favor o en contra del tema estudiado, evitando favorecer a una determinada fracción partidista.
- Los temas materia de la investigación deben enfocarse a los de la agenda legislativa.
- La información se deberá entregar en las fechas preestablecidas entre el investigador y el usuario.
- El investigador deberá tener una relación directa con los usuarios, con el fin de dar una atención personalizada y eficaz.

El servicio prestado por el SIID puede realizarse en forma oral o escrita. La primera consiste en: consultas telefónicas, asesorías personalizadas, reuniones informales, conferencias y talleres. Los servicios escritos son los siguientes: argumentos en pro y en contra de las iniciativas presentadas, estados actuales del tema por discutir, identificación de los problemas nacionales y alternativas de solución, estudios comparativos de las iniciativas que se presenten a la cámara, antecedentes legislativos, estadísticas y servicios de traducción. Adicionalmente el servicio de investigación y análisis puede facilitar productos especiales, como audios y videocintas con información de los temas solicitados, informes electrónicos y gestiones de conferencias a distancia.

³⁰Información referida en el documento proporcionado por Dulce Liahust, anteriormente citado, p. 6.

Si se comparan los servicios que presta el SIID con sus homólogos de otros países europeos y de Norteamérica, existen marcadas diferencias. La relación entre demanda, respuesta y calidad de los productos, es insuficiente para las necesidades que tiene un órgano legislativo como el mexicano, que busca modernizarse y que cada día es más plural. Es conveniente reconocer que en los últimos años el SIID ha tenido avances sustanciosos, impulsados éstos más por la voluntad de sus directivos que por la disposición de los legisladores responsables de la cámara. Sin embargo, si se pretende ser un órgano que represente un motor fundamental en el desarrollo legislativo del país, tiene que transformarse. El SIID no podrá ser un órgano de consulta eficaz, si no tiene un presupuesto que le permita contratar personal suficiente experto en la materia parlamentaria, como también equipos informáticos y de comunicaciones de punta. El futuro del SIID no depende de una decisión técnica, por el contrario depende de una decisión política. Es la voluntad política de los grupos parlamentarios que integran la cámara la que decidirá si quieren o no servicios eficientes de asesoría legislativa. Pensar y decidir hacer una inversión para obtener ganancias a futuro sería una buena medida.

*El Instituto de Investigaciones Legislativas
de la Cámara de Diputados*

El Instituto de Investigaciones Legislativas nace en el año de 1982, con el objeto de crear un órgano con administración y presupuesto propios, que se dedicara a la investigación, a la producción editorial de temas parlamentarios y a la contratación de investigadores y personal técnico.³¹ Orgánicamente el instituto se integra por:

- Una comisión especial de diputados.
- Un consejo académico.
- Un director.
- Cuatro coordinaciones (investigación, difusión, acopio y conservación de documentos e información bibliográfica, y administración).

En el tema que está relacionado con el objeto del artículo, el reglamento del instituto especifica que el área de investigación estará integrada por

³¹ "Reglamento del Instituto de Investigaciones Legislativas", publicado en el *Boletín Oficial de la Cámara de Diputados* el 6 de mayo de 1982.

cinco investigadores, los que serán nombrados por el director; adicionalmente se podrá contratar personal externo para trabajos específicos.

A 17 años de creado el instituto, los avances que se han tenido en investigación han sido mínimos. La causa se debe a que la investigación ha quedado en segundo plano, tanto es así, que no obstante que el reglamento que le da vida jurídica señala a la investigación como una prioridad, ésta no se realiza dentro del instituto con investigadores contratados de tiempo completo. El gran problema que tiene el instituto es el reducido presupuesto con que cuenta. Por ello, se tomó la determinación de asignar directamente sus incipientes recursos a proyectos externos de investigación, antes que contratar a investigadores permanentes. Para tal efecto, anualmente se hace una convocatoria pública en la que se especifica que los proyectos concursantes deben circunscribirse a temas ligados a la actividad parlamentaria. Los proyectos seleccionados reciben apoyo financiero, el cual no es muy generoso como consecuencia del presupuesto limitado del instituto.³²

Después de analizar los sistemas de información y asesoría legislativa en México, considero oportuno dar algunos ejemplos de otros países. Esta reseña tiene como objeto ofrecer una visión más amplia del funcionamiento de estas instituciones. Para tal efecto, seleccioné un país con un sistema de gobierno presidencialista (Estados Unidos) y otro parlamentario (España). La causa de elegir dos sistemas de gobierno diferentes se debe a la inquietud de resaltar que no solamente los países con sistemas parlamentarios tienen eficientes medios de información y asesoría. Un país con sistema presidencialista, en el que la separación de poderes se ejerce al máximo, los servicios de información y asesoría desempeñan un papel vital.

Estados Unidos

Los servicios de asesoría parlamentaria en Estados Unidos se realizan a través del Servicio de Investigaciones del Congreso (Congressional Research Service), mejor conocido por sus siglas CRS³³ Su función se ejecuta sobre tres

³²Otras actividades adicionales que realiza el instituto para fomentar los estudios sobre derecho parlamentario consisten en premios a tesis de grado y la publicación de una revista bimestral. Los premios a las tesis se realizan anualmente. La revista de nombre *Quórum* se nutre principalmente por artículos elaborados por diputados, académicos y por especialistas.

³³La descripción de las funciones y atribuciones del CRS fueron consultadas en William Robinson, "La integración plural del Congreso, requisitos para la actualización de sus funciones", en *Quórum*, segunda época, año VII, núm. 61, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, julio-agosto de 1998, pp. 129 a 157.

ejes principales: asesoría sobre políticas públicas, centro de estudios y central de información. El CRS forma parte de la biblioteca del Congreso, desempeñándose como el único departamento cuya exclusiva actividad es proporcionar información, análisis y estudios de políticas al Congreso. Aunque el CRS orgánicamente está adscrito a la biblioteca, su estatuto interno, que data de 1914, le otorga total autonomía para desarrollar sus investigaciones y para administrar por sí mismo sus recursos materiales y humanos. El CRS no es el único órgano de apoyo parlamentario; existen otros tres: la oficina de la contaduría general, la de evaluaciones tecnológicas y la del presupuesto del Congreso. De los señalados, el CRS es el más antiguo y el segundo en tamaño.³⁴

De acuerdo con Robinson, los antecedentes del CRS se remontan a la fundación de la biblioteca del Congreso en el año de 1800. En ese tiempo el presupuesto de la biblioteca era mínimo; por ello, décadas después el Senado incrementó las partidas, justificando este acto en la necesidad de que los parlamentarios no cometan errores en sus investigaciones, por el contrario las discusiones al interior de la cámara tenían que ser ejemplo de profundidad, claridad, pero sobre todo de "dignidad a la verdad".³⁵ El servicio de investigación como tal nace en 1914, creándose el Servicio de Referencia Legislativa. Su función consistía en preparar índices, resúmenes y compilaciones de las legislaciones que requiriera el Congreso. En 1946, como consecuencia de la desventaja que sintió el Poder Legislativo frente a la capacidad de investigación del Ejecutivo, se fortalecieron las actividades del Servicio de Referencia Legislativa por medio de la Ley de Reorganización del Poder Legislativo. Una de las principales tareas fue contratar especialistas conocedores de las distintas áreas de la actividad parlamentaria. Este cuerpo tenía que competir con los asesores del Ejecutivo, por ello se les otorgó el mismo rango y el mismo sueldo; su tarea inmediata fue equilibrar la balanza en la capacidad de investigación de los dos órganos. En 1970 el Servicio de Referencia Legislativa sufrió una transformación que le permitió triplicar su personal, fortaleció su independencia ante la biblioteca, incrementó las actividades de investigación, análisis e información y modificó su nombre al que actualmente tiene, CRS.

Los objetivos del CRS se circunscriben a tres aspectos fundamentales. El primero consiste en asesorar a las comisiones del Senado, del Congreso y

³⁴La oficina de la Contaduría General se estableció en 1921, la de Evaluación Tecnológica en 1972 y la de Presupuesto en 1974.

³⁵William Robinson, "La integración plural del Congreso, requisitos para la actualización de sus funciones", *op. cit.*, p. 131.

de los parlamentarios, por medio del análisis, apreciación y evaluación de los temas que se discutan en el interior del órgano legislativo. El segundo se desarrolla por medio de dictámenes técnicos, en los que se emiten recomendaciones sobre temas específicos. El tercero evalúa los resultados de políticas aplicadas por los órganos del Estado; para este aspecto, el CRS se encuentra facultado para solicitar a cualquier dependencia del Estado información (archivos, libros, correspondencia, trabajos de investigación, proyectos o cualquier otro documento que considere necesario).

Actualmente el CRS tiene una plantilla de 1,200 personas, 700 investigadores de primer nivel divididos en diferentes categorías y 500 bibliotecarios. Para el desempeño de su actividad, el CRS estructuralmente se compone por las siguientes divisiones: de información, consulta (entre las dos tienen una plantilla de más de 200 bibliotecarios), derecho estadounidense, economía, educación y bienestar público, medio ambiente y recursos naturales, relaciones exteriores y defensa nacional, gobierno y ciencias políticas. El personal que integra la plantilla del CRS es contratado previo examen de oposición. El sistema de selección es bastante estricto, los aspirantes tienen que pasar diversas pruebas en las que se abordan, entre otras cosas, un sinnúmero de temas parlamentarios. El resultado de este sistema de selección permite que la plantilla del CRS sea de excelencia.

Los nombramientos, el escalafón y la permanencia de los funcionarios del CRS no están sujetos a recomendaciones políticas, ello lo convierte en una institución muy estable. Robinson ha señalado que el producto más importante del CRS es su personal y la experiencia que tiene acumulada. Una prueba de ello es que existe una muy baja deserción, 2/3 partes del personal tienen más de 10 años laborando; esa experiencia los forma para ser expertos en su materia. Sólo para referir el nivel de los investigadores, la tercera parte del personal están doctorados y los restantes tienen maestría. Los bibliotecarios poseen un nivel de capacitación de excelencia, tanto es así que un porcentaje muy alto tiene maestría.³⁶ La máxima autoridad en el CRS es su director, el que es nombrado por el bibliotecario del Congreso, previa consulta al comité de biblioteca. Generalmente el director es un ex jefe de la división de gobierno, o de derecho estadounidense.

El CRS no podría funcionar eficientemente, si no tuviese un sólido respaldo financiero. En 1998 el presupuesto asignado fue de 62 millones de dólares, cantidad que se ajusta anualmente de acuerdo con la inflación. El CRS

³⁶William Robinson, "El papel de la información en una legislatura democrática: El caso del servicio de investigación del Congreso de Estados Unidos de Norteamérica", *op. cit.*, p. 92.

en su interior tiene como norma laborar en un ambiente de profesionalismo y respeto entre colegas. Por estar bien regulados los métodos de escalafón, la competencia para la distribución de espacios es mínima. Además como incentivo, el investigador que realiza un trabajo él mismo lo entrega al solicitante, con ello recibe el reconocimiento directo, lo que contribuye a elevar su moral y a tener un mayor sentido de responsabilidad en la precisión de sus productos.

El eficiente funcionamiento del CRS depende, de acuerdo con Robinson, de su cultura institucional, los valores que la fortalecen y la visión de equipo de su personal. Todo ello, específicamente, se traduce en lo siguiente:

- En una escala de valores en el primer lugar, en la que se encuentran la objetividad e imparcialidad.
- Mantener el equilibrio, tarea difícil, pues su campo de acción es en el interior de un ambiente politizado.
- El papel del CRS es proporcionar información y no tomar decisiones.
- En el caso de desempeñar el papel de árbitro, no debe tener interés en defender posturas.
- El CRS se debe abstener de emitir recomendaciones políticas.
- El único cliente del CRS es el Congreso, por ello debe poner énfasis en la calidad de los servicios que presta.
- La confidencialidad es un mandato elemental en el desarrollo de su actividad.
- Cuando se proporcione información a una comisión o a un legislador, ésta no se debe compartir, salvo que opere el consentimiento del solicitante.
- Su presupuesto es generoso, lo que le permite una tranquilidad en su operatividad.
- Proporcionar información oportuna es una de sus principales características, por ello se debe adelantar a los sucesos.
- La profesionalización que se hace manifiesta en su precisión y autoridad técnica no debe tener errores. El proporcionar información deficiente puede producir consecuencias irreparables a los que solicitaron el servicio.
- La reputación del CRS depende de la eficiencia en el servicio, por ello se realizan revisiones periódicas y de evaluación.³⁷

³⁷William Robinson, "La integración plural del Congreso, requisitos para la actualización de sus funciones", *op. cit.*, pp. 141-145.

La normativa interna del CRS incluye un mandato que especifica la prestación de los siguientes servicios:

- Consultas, información y análisis de fondo de políticas.
- Resúmenes sobre cuestiones parlamentarias.
- Organización de seminarios para legisladores.
- Capacitación y evaluaciones periódicas del personal.
- Apoyo a los parlamentarios en su trabajo legislativo.
- Sesiones de información por medio de cintas de video y audio.

Como anteriormente se refirió, el CRS actúa con gran rapidez, prueba de ello es el año 1990, en el que se recibieron medio millón de solicitudes, se contestaron al día siguiente de su requisición las dos terceras partes.³⁸

El CRS operativamente desarrolla tres funciones: fabrica información, asesora en materia política y produce investigación. El proceso de consulta se desarrolla de la siguiente forma: Se recibe la solicitud en una sección centralizada, la que distribuye por medio de un sistema informático, que al mismo tiempo da seguimiento hasta la conclusión de la solicitud, al área materia de la requisición. En caso de que las solicitudes sean urgentes tienen un trato preferencial. Cuando es recibida la solicitud por la división de referencia, se realiza una recopilación y se arma un paquete de información. Este proceso es muy rápido, se da contestación al 90 por ciento de las solicitudes en menos de una semana, ya que se cuenta de antemano con material compilado, un gran número de archivos, materiales, informes técnicos y bases de datos. La presentación de informes tiene un formato que incluye: un resumen ejecutivo del tema por tratar, la problemática del tema y su evolución, un análisis de sus causas y sus soluciones optativas, una relación de los principales proyectos de ley, un cronograma de los sucesos y una relación de información de otras fuentes alternativas al Congreso. Estos documentos son de una alta calidad, pero sobre todo los analistas los mantienen al día. En el supuesto de que exista un asunto candente, el CRS se encuentra facultado para organizar foros y seminarios, en los que se proporciona información y orientación a varios parlamentarios o empleados. Estas actividades se graban en video y audio, para facilitarse posteriormente a las personas que no pudieron acudir. Por último el CRS colabora con los comités del Congreso en los siguientes aspectos:

³⁸*Ibidem*, p. 130.

- Antecedentes.
- Auxilio técnico en las audiencias, en las que puede sugerir preguntas o comparecer en calidad de testigo.
- Presenta propuesta de solución a temas específicos.
- Asesora en el estilo de redacción, mas no redacta.
- Ayuda a la elaboración del orden del día.
- Asiste y ayuda a solucionar las controversias que se puedan presentar entre las dos Cámaras.³⁹

En conclusión, el CRS es un órgano al interior del Congreso que produce para el desempeño del quehacer parlamentario, una variedad plural de productos y servicios. Esta institución cuenta con todo el apoyo del Congreso, lo que le permite tener personal experto y bien remunerado, como también equipo de punta en el área de informática y de comunicaciones. El presupuesto asignado le otorga la suficiente autonomía para no depender de otras instituciones y así desarrollar eficiente y desahogadamente su función. La calidad de los servicios del CRS es de excelencia, lo que los ubica en el mismo nivel que los asesores del Ejecutivo y permite que el trabajo parlamentario tenga la calidad optima para equilibrar la balanza entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

España

Los órganos de asesoría parlamentaria en España son responsabilidad de los letrados de las cortes generales. Estos funcionarios, de acuerdo con Gonzalo González, tienen como responsabilidad primordial fungir como asesores institucionales, los que facilitan medios técnicos para detectar y definir problemas; presentan dictámenes y elaboran alternativas de solución a los asuntos que se les plantean. Los letrados proporcionan insumos que son utilizados por los legisladores, para una correcta toma de decisiones políticas. La función de los letrados no se limita únicamente a la asesoría, también efectúan labores administrativas de los servicios de las cámaras.⁴⁰

Los letrados son personal fijo al servicio de las cortes generales, contratado, previo concurso de oposición, en el que se selecciona personas con alta capacidad y competencia técnica. El examen de ingreso al cuerpo de letrados es uno de los más difíciles en España, solamente los profesionistas en derecho pueden participar. Son 450 temas los que debe conocer, en-

³⁹ *Ibidem*, pp. 138-140.

⁴⁰ Manuel Gonzalo González, *op. cit.*, p. 60.

focados principalmente a las diversas ramas del derecho, aunque también incluyen materias de historia y de ciencia política.⁴¹ Por la extensión de los temas que el aspirante debe dominar, son escasos los candidatos que participan en el proceso de selección. El tribunal que califica la oposición es nombrado por las mesas de ambas cámaras, generalmente se integra por el presidente del congreso o del Senado, como presidente; como vocales: un diputado, un senador, el secretario general del Congreso de los Diputados, el letrado mayor del senado y un catedrático de universidad. Como secretario del tribunal funge un funcionario del cuerpo de letrados de las cortes generales. Los exámenes son muy rigurosos, prueba de ello es que los dos primeros, que se realizan en forma escrita, duran ocho y cuatro horas respectivamente. Después se efectúa otro oral. Los exámenes referidos son de carácter teórico, por ello realizan otro adicional sobre un caso práctico relacionado con un tema jurídico-público, preferentemente de carácter parlamentario. Por último se les hace un examen de idiomas, para ello el opositor puede elegir entre inglés, alemán o francés.

La función que realizan los letrados de las cortes generales es similar en ambas cámaras, por ello sólo detallaré, para ser más específicos, al Congreso de los Diputados. En este contexto, el cuerpo de letrados se distribuye en diversas áreas, entre ellas se incluyen las administrativas. El letrado de mayor jerarquía es el secretario general del Congreso de los Diputados, quien es elegido por la mesa del Congreso, previa propuesta de su presidente, entre los letrados que tienen más de cinco años de servicio (artículo 35.2. del Reglamento del Congreso de los Diputados). La función del secretario general es "la asistencia, apoyo y asesoramiento jurídico, técnico y administrativo de los órganos de la cámara" y la jefatura de los servicios administrativos. Para dicho efecto se distribuyen de la siguiente forma: Secretaría General, Secretaría General Adjunta, y las siguientes direcciones: Asistencia Técnico-Parlamentaria (se encarga de la preparación, asistencia y ejecución de los trabajos del pleno, la Mesa y Junta de Portavoces, y de la redacción del diario de sesiones); Asuntos Económicos (administradora de los recursos materiales y humanos de la cámara); Relaciones Parlamentarias (conexión con otros parlamentos); Gobierno Interior (se encarga del control del personal y de los servicios sociales y médicos); Informática

⁴¹Los temas del examen de oposición los dividen en los siguientes grupos: teoría general del derecho, historia jurídico-política, teoría política, derecho constitucional comparado, fuentes del derecho, organización de los poderes públicos, derecho electoral, derecho parlamentario, actuación administrativa, derecho financiero, derecho civil, derecho mercantil, derecho del trabajo, derecho penal, derecho comunitario e internacional y garantías jurisdiccionales. La descripción de los 430 temas, se puede consultar en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 54, del día 4 de marzo de 1997, pp. 7090-7102.

(responsable del sistema informático del Congreso). A lo anterior se suman las áreas de comisiones, y Estudios y Documentación.⁴² A continuación referiré las dos últimas citadas, ya que su función en específico es la de proporcionar asesoría parlamentaria.

La Dirección de Comisiones es responsable de la asistencia, el apoyo y el asesoramiento de las comisiones que integran el Congreso. Su desempeño operativo se realiza bajo el criterio de imparcialidad y uniformidad. Para tal efecto, las diferentes comisiones se encuentran asistidas por letrados que se incorporan a ellas por sus amplios conocimientos en la materia. No obstante, las comisiones pueden solicitar a otras direcciones apoyo documental, técnico y de asesoría cuando las necesidades del servicio así lo requieran. La función de los letrados no se limita a la asesoría parlamentaria, también tienen que participar en las reuniones de trabajo que convoque la comisión, elaborando el orden del día, el guión para el debate interno, levantar actas y dar seguimiento a las actividades de la comisión, y por último, elaborar notas o informes que les requiera la comisión. En específico, los letrados desempeñan las siguientes actividades:⁴³

- Elaboran un informe de cada proposición o proyecto de ley encomendado a su asesoramiento. El informe debe contener: un análisis de la repercusión de la propuesta en la legislación actual, un análisis técnico-legislativo y un análisis jurídico.⁴⁴
- Asesoran a la comisión en el momento de calificación de las enmiendas, como también asisten al ponente del proyecto.
- Verifican que el trámite parlamentario del proyecto cumpla con las etapas y requisitos que marca la ley.
- Preparan el expediente y lo revisan antes de mandarlo al archivo.
- Comprueban que el texto aprobado en el órgano legislativo sea idéntico al publicado en el *Boletín Oficial*.

⁴² Apartado primero de las *Normas de organización de la Secretaría General del Congreso de los Diputados*, publicado el día 21 de julio de 1989.

⁴³ *Idem*, Apartado Cuarto.

⁴⁴ Específicamente, cada uno de los apartados tiene la siguiente responsabilidad: a) Análisis de la repercusión de la propuesta en la legislación actual. Además de hacer un estudio de la viabilidad de la proposición o proyecto, deben incluirse: antecedentes, doctrina jurisprudencial, legislación autonómica relacionada, referencias de derecho comunitario y de derecho comparado que puedan aportar elementos relevantes a la legislación o discusión. b) Análisis técnico-legislativo. Principalmente refiere la forma de redactar la propuesta. Para tal efecto se corrige la estructura y la ordenación lógica; se revisa la ortografía, léxico, estilos, sobre todo en concordancias y remisiones, la redacción del preámbulo, la suficiencia de las cláusulas y por último, la adaptación del texto a las disposiciones sobre la calidad de las leyes emitidas en ambas cámaras. c) Análisis jurídico. Se confronta el texto con el conjunto de legislaciones y con la doctrina del Tribunal Constitucional.

- Si se publicara el proceso de aprobación de una ley, el letrado asignado a ella tiene la responsabilidad de dirigir los trabajos y elaborar las notas introductorias.

La Dirección de Estudios y Documentación, como su nombre lo indica, es el área responsable de efectuar estudios e investigaciones referentes a la actividad parlamentaria. Adicionalmente, elabora la base documental del material de la biblioteca, del archivo y de los trabajos realizados por las distintas áreas de investigación. Para el ejercicio de su función se divide en los siguientes departamentos:

- De estudios (se incluye la unidad de estudios jurídicos y parlamentarios, y un área de estudios económicos).
- De estudios comunitarios y de derecho comparado.
- Departamento de documentación (se integra por áreas: almacenamiento, difusión, unidades de documentación española, comunitaria, extranjera y económica).
- Biblioteca.
- Archivo.
- Servicio de publicaciones.

La intervención de los letrados en el proceso legislativo es fundamental. Ellos son los responsables directos del procedimiento técnico que se efectúa en el interior de la cámara. Para ser más explícitos, podemos, de acuerdo con Gonzalo González, clasificar el desarrollo de su función en tres fases.⁴⁵ La primera comienza desde la recepción de la iniciativa de ley en la mesa del Congreso o la Cámara de Senadores. En esta etapa el letrado tiene que presentar una propuesta en la que especifique si la iniciativa cumple con los requisitos legales, en caso de ser así, envía el documento a la comisión respectiva.

La segunda fase consiste en la preparación de material bibliográfico, el que servirá a los parlamentarios como insumo de consulta y apoyo para la toma de decisiones. Para este fin, la Dirección Estudios y Documentación elabora un *dossier*, que incluye:

- Derecho español. Se integra por antecedentes legislativos, jurisprudencia, disposiciones legislativas de las comunidades autónomas.

⁴⁵ Manuel Gonzalo González, *op. cit.*, pp. 61-63.

- **Derecho comparado.** Este apartado se compone principalmente por normas y estudios comunitarios. También se incluyen legislaciones de países no comunitarios.
- **Material de referencia técnica,** como son: datos económicos, estadísticos o estudios sociales. El proporcionar esta clase de datos permite al legislador conocer las realidades en que operará la ley materia de la discusión.
- **Bibliografía.** Se integra una relación de libros o artículos de revistas involucrados en el tema. Esta actividad tiene un sólido respaldo de las bibliotecas y de los centros de documentación. Por poner un ejemplo, en el Congreso de los Diputados, la biblioteca cuenta con un material bibliográfico muy completo, 160,000 títulos. El departamento de documentación ordena y explora más de 1,500 revistas nacionales y extranjeras. A lo anterior se suman los servicios de intercambio con otras bibliotecas y con centros de documentación, las bases de datos documentales por temas y los antecedentes de las discusiones legislativas. Esta clase de servicios permite tener información precisa y rápida.

La última fase consiste en la elaboración de comentarios por parte de los letrados a las enmiendas planteadas por los grupos parlamentarios. Adicionalmente, preparan un documento que describe la propuesta de ley original y las modificaciones realizadas por los grupos parlamentarios. La función del letrado, como ya se comentó, continúa hasta la aprobación o rechazo de la ley, su publicación respectiva y el envío del expediente al archivo de la cámara.

Como se puede observar, los letrados de las cortes desempeñan una función de primera importancia. Fundamentan su actuar en un amplio sentido de la institucionalidad, que se refleja en el ejercicio de su responsabilidad de manera imparcial, apartidista, rápida, eficaz, permanente, pero sobre todo técnica. Dicha actividad es secundada por las responsabilidades administrativas que tienen en el interior de las cámaras, lo que permite que el funcionamiento del órgano legislativo no pueda ser manipulado por un criterio partidista. En conclusión, no es difícil deducir que el sistema de ingreso para el cuerpo de letrados solamente permita el acceso a personal con una amplia calificación, ya que son ellos los que a sus espaldas deben sostener una parte sustancial del funcionamiento del Poder Legislativo.

Conclusiones

El Poder Legislativo mexicano se encuentra en un proceso de reforma profunda, que no sólo se circunscribe al aspecto político, sino también a la modificación de su estructura orgánica interna. Esta transfiguración forzosamente deberá dejar en el pasado los métodos que convirtieron a esta institución en una dependencia de segundo orden. Me refiero a la aprobación automática de los mandatos del Ejecutivo, a la falta de una pluralidad interna y de propuestas bien fundamentadas, pero sobre todo a la carencia de un peso específico en las decisiones del Estado.

Para ejecutar sus facultades constitucionalmente reconocidas, el Poder Legislativo debe transformarse política y técnicamente. En el primero de los casos, el político, el cambio que requiere está relacionado con el comportamiento y la voluntad de los partidos representados en la cámara; por ser más tolerantes, profesionales, maduros, por considerar sus negociaciones como pactos por cumplir y por ver la representación popular como una obligación institucional. Para tal efecto, el legislador debe estar preparado para construir juicios de valor y al mismo tiempo tomar decisiones sensatas. En los tiempos actuales no hay cabida para los parlamentarios del pasado. De igual forma, no deben existir espacios para las prácticas del pasado, caracterizadas por su intransigencia, por su actuar manipulado por sus superiores políticos, y por su carencia de elementos para construir argumentos y escuchar a sus adversarios políticos.

En el aspecto técnico, es primordial transformar y profesionalizar los sistemas de información y asesoría. Para este efecto, se requiere, fundamentalmente, tener la voluntad política para invertir los recursos económicos suficientes que sistemas de esta naturaleza requieren. Se debe estar consciente de que un servicio de este tipo es muy oneroso y que también representa una inversión que a corto plazo reditúa excelentes dividendos, los que se reflejan en el desempeño eficaz de la legislatura. Los servicios de información y asesoría realizan un trabajo inseparable y en conjunto; sin embargo, las facultades que desempeñan tienen su espacio y sus características propias. Por consiguiente, las modificaciones tendrán que efectuarse por separado, pero siempre buscando el punto de convergencia.

En lo que respecta a los sistemas de información, su principal objetivo es crear bases de datos que servirán como herramientas de trabajo para el ejercicio parlamentario. De la información proporcionada dependerán las decisiones que tomarán los legisladores, por ello la importancia de su veracidad y eficiencia. Una información de excelencia incrementa la legiti-

midad de las acciones, produce un debate de calidad y facilita el acuerdo político, obteniendo como resultado final decisiones colegidas adecuadas para las políticas públicas.

Los servicios de información de las cámaras no son adecuados a las necesidades que requiere el cambiante parlamento mexicano. Para modificarlos se requiere modernizar sus recursos materiales y humanos. En el primero de los casos, se debe adquirir equipo informático de punta (*hardware* y *software*) y adecuado a los requerimientos de las cámaras. Desechar el obsoleto sistema de computo es una urgencia. Además sería conveniente incluir en el presupuesto del SIID una partida especial para la compra del material bibliográfico que soliciten los legisladores, los asesores y los investigadores adscritos a las cámaras. En este sentido y con la finalidad de enriquecer el acervo de la biblioteca, se deberían ejecutar acciones legales para hacer que los editores mexicanos cumplan con el decreto ("deposito legal") que los obliga a enviar a las cámaras dos ejemplares de sus publicaciones. Una posible solución sería incorporar una sanción para los editores que no cumplan con el decreto.

El sustento de los servicios de información es su recurso humano. Por consiguiente, sus funcionarios deben ser especialistas en su materia. La labor de los servicios de biblioteca no es sólo clasificar la información, sino deben recopilarla, seleccionarla y simplificarla. Este proceso es de suma importancia, de poco sirve tener grandes bases de datos que proporcionen información sin tener una metodología definida. Hay que evitar, como lo refiere Robinson, el "modelo de picadora de carne", que consiste en acumular exceso de información inconexa y posteriormente dar vuelta a la manija.⁴⁶ Los aspectos señalados deben considerarse para ofrecer una información actualizada, rápida, con una visión enriquecida por el derecho comparado, eficaz y sobre todo comprensible para todos los diputados.

El gran problema que existe en el Poder Legislativo mexicano es el sistema de asesoría parlamentaria. Su situación reglamentaria y práctica hasta el año de 1999 se sustentaba en un gran vacío normativo. Esa circunstancia se vuelve más compleja como consecuencia de que los asesores no tienen el nivel de conocimientos óptimos que requieren para desempeñar un trabajo en el que su obligación es otorgar insumos de alta calidad para el debate parlamentario. Esta situación produce que los parlamentarios carezcan de elementos eficientes para poder proponer y decidir adecuadamente sobre las políticas públicas del Estado. Con la reforma en agosto de 1999 a

⁴⁶William Robinson, "El papel de la información en una legislatura democrática: El caso del servicio de investigación del Congreso de Estados Unidos de Norteamérica", *op. cit.*, p. 87.

la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, se integró el servicio civil de carrera para la asesoría parlamentaria. Sin embargo, la ley no definió la forma como se estructurarán. Esa responsabilidad se traspasó al reglamento, que está pendiente de modificarse. Con base en lo anterior, expondré algunos puntos que considero puede ser relevante incluir en el estatuto, con el fin de incorporar un sistema profesional de asesoría parlamentaria. Es esencial hacer la advertencia que la nueva ley integró el servicio civil de carrera, no solamente para la asesoría parlamentaria, sino también para el funcionamiento administrativo; sin embargo, por la materia de la investigación sólo mencioné el primero.

El punto de partida es la forma como se contratará el personal de asesoría. La nueva Ley Orgánica especifica que los asesores ingresarán previo concurso de oposición, al mismo tiempo señala que se dará preferencia a los asesores que actualmente laboran en las cámaras. Esta última posición considero que es errónea, todas las personas que realicen sus exámenes de admisión deben tener las mismas oportunidades. Si hacemos un análisis, los asesores de las cámaras que participan tienen la ventaja de haber tenido una experiencia previa. Otro punto por considerar es el cómo y quién realizará los exámenes de admisión. En este sentido, la elaboración de las pruebas de ingreso las deben realizar especialistas en temas parlamentarios. Este trabajo podría enriquecerse por opiniones de legisladores con experiencia comprobada. Los exámenes deben integrar todos los temas vinculados al Poder Legislativo, como también idiomas. Un buen ejemplo de la forma de estructurarlos es el sistema empleado en España. Es sumamente importante que el jurado se conforme por legisladores de todos los grupos parlamentarios y catedráticos especialistas en la materia. Su ejercicio debe ser imparcial, sin caer en negociaciones interiores para incorporar a sus recomendados. El funcionamiento del servicio de asesoría dependerá de que se elijan a los más aptos para ocupar el cargo.

Después de seleccionar al cuerpo de asesores, el otro punto por definir es cómo integrarlos al servicio de asesoría. Para tal efecto existen dos opciones: La primera en un solo órgano que responda a todas las solicitudes que le realicen diputados, grupos parlamentarios y comisiones, y la segunda, directamente a las comisiones y dejar a un grupo reducido de atención múltiple. Mi sugerencia es por la segunda opción, por las siguientes razones: el prestar servicio dentro de las comisiones permite formar especialistas en la materia, mantener todos los antecedentes, la bibliografía y los archivos legales de los asuntos tratados en las diversas legislaturas. Además exige al asesor estar actualizado, vigilante de los temas relacionados con la co-

misión. Por último, el asesor se desempeña como el operador técnico de la comisión, teniendo con ello una responsabilidad directa de su funcionamiento.

Otros aspectos sustanciales son la categoría de los asesores, su remuneración y las reglas de escalafón, capacitación y arbitraje. Por la dificultad de los exámenes de acceso al cuerpo de asesores parlamentarios y por la responsabilidad que recae a sus espaldas en el interior de la institución, la figura del asesor tiene que reconocerse como un cuerpo de elite y por ello, darle por lo menos un rango equivalente a los asesores de los secretarios de Estado. El salario tiene que ser bien remunerado. En este sentido, García Ramírez ha señalado que el menosprecio del salario "repercute gravemente en la calidad y regularidad de los servicios", como también afecta a la carrera civil. A lo anterior agrega que el tener sueldos bajos produce que el funcionario hace como que trabaja y la institución hace como si le paga.⁴⁷ En lo que respecta a las reglas de escalafón, capacitación y arbitraje, éstas deben estar bien definidas para dar solidez y seguridad a los asesores. Al mismo tiempo, son un medio para controlar su desempeño y exigirles responsabilidades.

Por último, los servicios de asesoría parlamentaria deben regirse por los principios de institucionalidad, eficacia, imparcialidad partidista, rapidez, objetividad y profesionalismo. Ése es su gran reto y de ello dependerá su funcionamiento y consolidación.

El integrar los elementos anteriormente citados para el diseño del sistema de información y asesoría no es una labor fácil. Para adaptarlos se requiere del conocimiento profundo de su funcionalidad, objetivos y metas, que se deben construir bajo parámetros de un parlamento que busca su consolidación en las decisiones del Estado. Para este fin, se pueden tomar como referencias algunos elementos de sistemas extranjeros de información y asesoría que puedan ser funcionales a las exigencias nacionales. En este aspecto, se tiene que ser cuidadoso de no trasladar los modelos por completo, pues seguramente, algunas condiciones no son adecuadas para nuestra realidad.

El éxito o el fracaso de la profesionalización de los servicios de información y de la institucionalización de los asesores parlamentarios de carrera, no es sólo una responsabilidad política, sino una exigencia para el proceso de transformación que vive el parlamento mexicano. El integrar un sistema de esta naturaleza sin duda será una herramienta fundamental en la

⁴⁷Sergio García Ramírez, "La profesionalización del servicio público", en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, núm. 31, julio-septiembre de 1996, p. 51.

reivindicación de la actividad legislativa. De ello espero que estén conscientes los responsables que asumirán el compromiso de elaborar el nuevo Estatuto del Congreso de la Unión.

Bibliografía

- CAMPOSECO, Miguel Ángel, "La técnica legislativa", en *Quórum*, año VII, núm. 58, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, enero-febrero de 1998.
- Equipo de investigación sobre elites parlamentarias (coordinados por Manuel Alcántara, Ismael Crespo y Antonia Martínez), *Élites parlamentarias iberoamericanas*, vol. 1, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas y Universidad de Salamanca, 1997.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, "La profesionalización del servicio público", en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, núm. 31, julio-septiembre de 1996.
- GONZALO GONZÁLEZ, Manuel, "Los letrados y los servicios de información de las cortes españolas", en *Memoria del Primer Encuentro Iberoamericano de Bibliotecas Parlamentarias*, México, Cámara de Diputados, 1994.
- LIAHUST BALDOMAR, Dulce M., "El servicio de investigación y análisis en apoyo del trabajo legislativo. Documento de inducción al servicio", material mecanografiado.
- PAOLI BOLIO, Francisco José, "Importancia de la información para el trabajo legislativo", en *Memoria del Primer Encuentro Iberoamericano de Bibliotecas Parlamentarias*, México, Cámara de Diputados, 1994.
- POLSBY, Nelson, "Legislatures", en Fred Greenstein y Nelson Polsby (eds.), *Governmental Institutions and Processes, Handbook of Political Science*, vol. 5. 1975.
- ROBINSON, William, "El papel de la información en una legislatura democrática: El caso del servicio de investigación del Congreso de Estados Unidos de Norteamérica", en *Memoria del Primer Encuentro Iberoamericano de Bibliotecas Parlamentarias*, México, Cámara de Diputados, 1994.
- , "La integración plural del Congreso, requisitos para la actualización de sus funciones", *Quórum*, segunda época, año VII, núm. 61, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, julio-agosto de 1998.
- , "El papel que juega la información en una legislatura democrática", Cuadernos de apoyo del Sistema Integral de Información y Documentación (Comité de Biblioteca e Información de la Cámara de Diputados), México, febrero de 1999.
- ROMERO VIDAL, "Congreso y opinión pública", en *Quórum*, segunda época, año VII, núm. 59, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, marzo-abril de 1998.

SAINZ MORENO, Fernando "Técnica normativa: visión unitaria de una materia plural en la técnica legislativa a debate", en Jesús M. Corona Ferrero, Francesc Paul Vall, José Tudela Aranda (coords.), *La técnica legislativa al debate*, Madrid, Tecnos, 1994.

SANTAOLAYA, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa Universidad, 1990.