

50 +UNO

DIRECTOR

- Rodrigo Obrador Castro

EDITOR

- Julián Saona Zabaleta

CONSEJO EDITORIAL

(Directorio Sociedad Chilena de Derecho Parlamentario)

- Rodrigo Pineda Garfias
- Francisco Zúñiga Urbina
- Rodrigo Obrador Castro
- Miguel Landeros Perkic

EDITORIAL

Sociedad Chilena de Derecho Parlamentario

IMAGEN

- Sofía Calvo Foxley

FOTOGRAFÍA

- Pintora Anka Grunewaldt Sapunar

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

- Osvaldo Fernández Fernández
Diseño y Publicaciones
Cámara de Diputados de Chile

ISSN: 0719-2673

Impreso en:

Diseño y Publicaciones
Cámara de Diputados de Chile



HACIA UNA CONCEPTUALIZACIÓN DEL IMPACTO LEGISLATIVO DE LAS ASESORÍAS PARLAMENTARIAS

Nicolás Martínez¹⁶⁰

Mario Poblete¹⁶¹

Joaquín Ugalde¹⁶²

RESUMEN.

Dentro de las instancias que contribuyen al aumento de la certeza legislativa se encuentran los servicios de asesoría parlamentaria. En particular, este trabajo se centra en los servicios de asesoría internos, institucionales y neutrales de diversos parlamentos (Alemania, Austria, EE.UU., México, Reino Unido), indagando cómo éstos se gestionan organizacionalmente y cómo miden el impacto de su actividad. Los aspectos organizacionales no son triviales, toda vez que bajo determinados arreglos institucionales relativos al funcionamiento interno de los servicios de asesoría, se podría aumentar el impacto y, consecuentemente, la certeza de las leyes. Asimismo, sólo una efectiva medición del impacto podría entregar claridad respecto de si dichos arreglos institucionales tienen el efecto deseado. De este modo, hacia el final del artículo, se proponen indicadores prototípicos para medir el impacto de las asesorías parlamentarias.

INTRODUCCIÓN

La certeza legislativa es entendida acá como la disponibilidad de leyes con una mayor factibilidad técnica –tanto jurídica como no jurídica– de lograr su propósito. En este sentido, corresponde a una particular certeza del derecho que emana de la propia deliberación en el ámbito parlamentario, y que tiene que ver

160 Ingeniero Civil Industrial (2000), Universidad de Chile, y Magíster en Sociología de la Modernización (2002), Universidad de Chile. Diploma de Estudios Avanzados en Sociología (2006), Universidad de Salamanca, España, y candidato a Doctor por la misma universidad. Actualmente es Jefe de la Sección de Asesoría Parlamentaria, del Departamento de Estudios de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

161 Sociólogo (2004) y Magíster en Sociología (2006), Pontificia Universidad Católica de Chile. Diploma de Estudios Avanzados en Ciencia Política (2010), Universidad Complutense de Madrid, y candidato a Doctor por la misma universidad. Fue visiting scholar en la Brigham Young University, EE.UU. (2010), y actualmente es investigador del Departamento de Estudios, Sección Asesoría Parlamentaria, de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

162 Cientista Político (2014), Pontificia Universidad Católica de Chile. En 2013 se desempeñó en temas de investigación y desarrollo en la Sección de Asesoría Parlamentaria, del Departamento de Estudios de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Actualmente, realiza labores académicas en el Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

con el potencial efecto de la aplicación de una determinada ley. Esto, a su vez, dice relación, necesariamente, con aquel componente futuro o potencial, pudiéndose sostener que con una mayor certeza legislativa se contribuiría a tener leyes más efectivas una vez que entran en vigor.

Así, la certeza legislativa se compondría, por una parte, de todo aquello considerado propiamente como los aspectos legal-procedimentales de este proceso; y, por otro lado, lo relacionado con la expertise que apoya de forma especializada y multidisciplinaria a este proceso, entregándole aquel grado de previsibilidad extrajurídica respecto de los efectos de una norma. Dicho de otra manera, ambas dimensiones, generadas gracias al conocimiento humano disponible, podrían propiciar efectos deseados para todos los ciudadanos¹⁶³, así como también evitar aquellas potenciales consecuencias sociales no deseadas: desviaciones sociales, anomia, entre otras.

En particular, una de las dimensiones de la certeza legislativa corresponde a lo que se denominará acá como el ‘análisis experto’ que apoya al proceso legislativo, y que consiste, grosso modo, en el uso de juicios constataivos o verdad pública de la ciencia en sentido amplio¹⁶⁴, para apoyar la construcción de normas más efectivas¹⁶⁵.

Es por este motivo que se sostiene que todo apoyo a la labor legislativa, tanto jurídico como no jurídico, debiera considerar alguna concepción sobre el impacto de su actividad y sobre cómo éste puede ser medido. Ello implica distinguir analíticamente las diversas maneras en que los análisis expertos, que proporcionan las asesorías parlamentarias, pueden aportar durante el proceso de construcción de la ley¹⁶⁶.

Es pertinente destacar, de todos modos, que la distinción entre análisis jurídico y análisis no jurídico es una abstracción analítica, porque en la práctica difícilmente puede darse un análisis experto en alguna de estas etapas que no considere criterios jurídicos. Sin embargo, con la concepción de análisis experto se ha querido destacar aquello que incorpora la gran mayoría de los componentes principalmente no jurídicos, respecto de aquel análisis exclusivamente jurídico, asociado tanto con la técnica legislativa como con otros aspectos materiales del derecho.

En este punto, corresponde deslindar el concepto ya introducido de certeza legislativa, pero ahora a la luz de esta distinción analítica entre dimensión jurídica y no jurídica.

En primer término, cabe señalar que la toma de decisiones se da en contextos complejos, de modo que no responden a la propia voluntad del actor y su contingencia, sino que se encuentran inmersas en un espacio de doble contingencia, donde las voluntades se entrecruzan¹⁶⁷. Esto correspondería a la “toma de decisiones prudentes (...) en situaciones de toma de decisión estratégica”¹⁶⁸ o, dicho de otra forma, a “la posibilidad de la predicción de las consecuencias jurídicas conectables a las propias acciones”¹⁶⁹.

En segundo término, una noción de certeza como ésta podría llegar a estar exenta de toda consideración

163 El definido bien público en palabras de Habermas. HABERMAS, Jürgen. “La esfera de lo público”. Traducción de Francisco Galván Díaz. Tomado de *Kultur und Kritik*. Editorial Suhrkam: Frankfurt a. Main. 1973. Este artículo es parte de una antología preparada por F. Galván para una coedición de la UAM/A y UAP: *La crítica social en Touraine y Frankfurt*, en prensa.

164 APEL, Karl-Otto. 1991. *Teoría de la verdad y ética del discurso*. Barcelona: Paidós editorial, p. 12: “No es aceptable el recurso de la evidencia privada del conocimiento. De hecho, cualquier tipo de conocimiento es público a priori y esto significa que está impregnado lingüísticamente y que es, en principio, criticable”.

165 Es decir, que tiene por objeto la elaboración de mejores juicios regulativos, como son aquéllos que encuentran su validez en la rectitud normativa y tienen que ver con un discurso práctico, por lo tanto, con la elaboración de normas éticas intersubjetivamente consensuadas. HABERMAS, Jürgen. 2002. *Teoría de la Acción Comunicativa I*. Madrid: Taurus, pp. 206-207.

166 Cabe indicar que el análisis experto se puede dar bajo dos formas esenciales, ya sea como evaluación ex-ante de la ley, o como ‘apoyos’ durante el proceso legislativo mismo. En el caso de estas últimas, se encuentran tanto las pruebas experimentales como los servicios de investigación y asesoría que apoyan con análisis expertos durante el mismo proceso de construcción de la ley.

167 GOMETZ, Gianmarco. 2012. *La Certeza Jurídica como previsibilidad*. Madrid: Marcial Pons, p. 12.

168 Op. cit. Moreno en Gometz, 2012, p. 12.

169 *Ibidem*. p. 13.

ética¹⁷⁰, en la medida que no se pronuncia respecto del mérito o demérito de las consecuencias de determinada norma, sino que incluso podría hablarse de “certeza sobre el derecho injusto”¹⁷¹.

Según estas dos consideraciones, la certeza jurídica se circunscribe a la ‘previsión’ del efecto futuro de una norma, que se establece en base a la información jurídica, la cual no necesariamente está inspirada por criterios éticos. No obstante, el enfoque propuesto por ciertos autores pretende abarcar no sólo la dimensión jurídica, sino que también la información extrajurídica o “fáctica”¹⁷², la cual, a juicio de esta investigación, puede considerar tanto los criterios relacionados con la verdad como aquellos relativos a ciertos consensos éticos¹⁷³. Es por esta razón que resulta más adecuado hablar de una ‘certeza sobre el derecho’ en vez de certeza jurídica:

“Se trata, es verdad, más que de una certeza del derecho, de una certeza de los individuos sobre el derecho, donde con el término «derecho» no se hace referencia tanto a las normas válidas, generales y abstractas, sino a los actos que individualizan a éstas en los casos concretos (sentencias, decisiones administrativas, etc.), o a las consecuencias (...) conectadas a determinados actos o hechos”¹⁷⁴.

De este modo, la información contenida en las normas jurídicas que establece el legislador, no prevén con total precisión cuáles serán las consecuencias jurídicas esperables, así como tampoco la idea de que sólo por medio de conocimiento extrajurídico se asegure una absoluta previsibilidad respecto del efecto de ciertas normas¹⁷⁵. No obstante, ambas dimensiones en su conjunto aportan en grado importante a la certeza sobre el derecho.

En consecuencia, la noción de certeza sobre el derecho amplía el campo de acción hacia aquellas cuestiones que se pueden definir más bien como externalidades jurídicas, lo cual permite postular que el apoyo de ciertas instancias propiamente no jurídicas es fundamental para aumentar la certeza legislativa, de modo de contribuir a que la norma que se promulgue posea un nivel de efectividad que sea más alto que en el caso de ausencia de este apoyo.

Así, adoptando esta noción amplia de certeza sobre el derecho, la certeza legislativa a la cual se hace referencia, dice relación también con aquella característica de mayor o menor previsibilidad que la ley adquiere durante el proceso de formación de la ley dentro del poder Legislativo de un país. De modo que una operacionalización de la certeza legislativa considera, básicamente, dos dimensiones. Primero, la ya mencionada certeza legal-procedimental o los aspectos materiales del derecho; y segundo, el análisis experto, principalmente no jurídico. En esta última dimensión se pueden identificar dos tipos de fuentes que aumentarían el grado de certeza legislativa: las evaluaciones ex-ante de la ley, y los apoyos durante el proceso legislativo mismo, que pueden ser tanto la pruebas experimentales, como las asesorías parlamentarias. La Tabla 1 siguiente permite identificar de forma más clara esta clasificación.

Tabla 1. Operacionalización de la Certeza Legislativa

Concepto	Dimensión	Subdimensión I	Subdimensión II	
Certeza Legislativa	certeza legal-procedimental			
	análisis experto (tanto jurídico como no jurídico)	Evaluación ex-ante		
		Durante el proceso legislativo	Pruebas experimentales	
			Asesorías parlamentarias	

170 A diferencia de aquélla que puede emanar de los juicios regulativos en Habermas.

171 *Ibidem*. pp. 14-15.

172 *Ibidem*. p. 17.

173 Con ello hacemos referencias a consensos mínimos intersubjetivamente alcanzados como “la pobreza es algo que hay que superar” o bien “la delincuencia es un flagelo social”, etc.

174 *Ibidem*. p. 17.

175 *Ibidem*. p. 17.

1. CLASIFICACIÓN DE LOS TIPOS DE ASESORÍAS PARLAMENTARIAS

Como ya se ha señalado, la segunda dimensión de la denominada certeza legislativa es aquella que tiene que ver con la expertise técnica dirigida al apoyo de la labor del legislador. Dentro de esta dimensión se consideran todos los métodos, técnicas y servicios que, en general, contribuyen a una elaboración de leyes con mayor factibilidad de lograr su propósito.

Una asesoría parlamentaria se define como toda acción ejecutada por una o más personas que, mediante la entrega de información, opinión, consejo o recomendación sobre un asunto determinado, pretenda apoyar al Parlamento o Congreso, sus órganos o miembros, en el ejercicio de sus funciones públicas¹⁷⁶. Basados en esta definición, a continuación se presenta la clasificación de Moreno¹⁷⁷, complementada con la de Valdés y Soto¹⁷⁸, que propone una nueva categorización lo suficientemente comprehensiva para clasificar a la mayor cantidad de organismos asesores. La primera de las distinciones utilizadas para clasificar a las asesorías es la dicotomía interna/externa, en cuanto a pertenencia orgánica al Congreso, y en el caso de las internas, cabe sub-clasificarse entre institucional/no institucional. Otras clasificaciones dicotómicas son formal/informal y objetiva/subjetiva. En la Tabla 2 a continuación se describen estas clasificaciones¹⁷⁹.

176 MORENO, Carlos. 2005. Elementos de Asesoría Parlamentaria. Tesis Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Talca, Chile, p. 5.

177 Op. cit. Moreno, p. 5.

178 VALDÉS, Salvador, y Sebastián SOTO. 2009. ¿Cómo fortalecer la labor legislativa del Congreso? Propuesta para un nuevo sistema de asesoría parlamentaria. Estudios Públicos 114 (otoño 2009), pp. 53-88.

179 Valdés y Soto agregan otra categoría definida como 'asesoría personal'. Los autores la definen como aquella prestada por asesores designados personalmente por el propio parlamentario. En este caso, el parlamentario se asegura de que los asesores, al prestar el servicio, consideren sus principios y posición política, lo mantengan informado, mejoren y protejan su imagen pública, etc. En Chile, tanto diputados como senadores tienen presupuesto público, definido en la ley, para la contratación de estos asesores. Op. cit. Valdés y Soto, p. 58.

Tabla 2. Clasificación de las Asesorías Parlamentarias

Dicotomía	Tipo de Asesoría	Descripción
Interna/externa (institucional/ no institucional)	Interna institucional	Prestada al interior del Parlamento ¹⁸⁰ , por los integrantes del Servicio Parlamentario ¹⁸¹ . Los asesores proceden objetivamente, protegiendo los intereses de la institución parlamentaria a la que pertenecen. Es definida como neutral ¹⁸² , ya que los asesores deben servir a los parlamentarios en forma equitativa y sin diferencias arbitrarias ^{183 184} .
	Interna no institucional	La proveen profesionales que no son funcionarios parlamentarios ¹⁸⁵ , pero que se verifica al interior del Parlamento ¹⁸⁶ . A esta categoría, para el caso del Congreso chileno ¹⁸⁷ , es definida como precalificada por los partidos políticos. Debido a que está financiada por los comités o bancadas con recursos especiales que se destinan para contratar este servicio.
	Externa	Se origina fuera del Parlamento por una variedad de organismos públicos ¹⁸⁸ y no públicos ^{189 190} . Correspondería a la designada por los parlamentarios, la mesa de las cámaras y los comités, que es prestada por centros de estudios y otras personas jurídicas que tengan cercanía con un partido o coalición ¹⁹¹ .
Formal/informal	Formal	Su existencia se encuentra reconocida y su ejercicio regulado jurídicamente en los procedimientos parlamentarios ¹⁹² .
	Informal	Son aquellas asesorías que se encuentran organizadas y ejercidas en términos extraoficiales o no convencionales, y que no se reconocen o regulan en los procedimientos parlamentarios. Su falta de reconocimiento no impide que sean ampliamente utilizadas ^{193 194} .
Objetiva/ subjetiva	Objetiva	Se limita a entregar información de carácter objetivo, sin calificación o valoración de parte del asesor, sino conducida, en términos ideales, por criterios científicos, con neutralidad política ¹⁹⁵ .
	Subjetiva o doctrinal	Es toda asesoría contiene juicios de valor, oportunidad, mérito o conveniencia, o desde una determinada postura doctrinal o ideológica previa ¹⁹⁶ .

180 Esta definición permite ciertas subclasificaciones dependiendo de quién sea el destinatario (Congreso Pleno, una Cámara, Comisiones, Mesas, Presidencias, Bancadas, Comités, a cada Parlamentario, etc.) y respecto de quiénes son asesores.

181 Op. cit. Moreno, pp. 11-12.

182 Op. cit. Valdés y Soto, pp. 58-61.

183 AMPUERO Villagrán, Hernán. 2005. "¿Cuánta información necesita un diputado?". La gestión de la información en la Cámara de Diputados, Revista Enfoques N° 4, Universidad Central, Chile. Citado en Op. cit. Valdés y Soto, p. 58.

184 Para el caso chileno, en esta categoría se consideran a los servicios prestados por la Biblioteca del Congreso Nacional, las Oficinas de Informaciones de las respectivas cámaras, la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, y los Secretarios de Comisión.

185 De bloques, bancadas, partidos, comités o despachos de los parlamentarios.

186 Op. cit. Moreno, pp.11-12.

187 Op. cit. Moreno, pp.11-12.

188 Gobierno, Administración Pública, Banco Central, Contraloría, Poder Judicial, entre otros.

189 Ya sean universidades, y académicos, por institutos y centros políticos, por partidos o coaliciones, grupos de presión e interés, medios de comunicación social, por la ciudadanía, por Estados extranjeros, por organismos internacionales, agencias de cooperación internacional, etc.

190 Op. cit. Moreno, p. 12

191 Op. cit. Valdés y Soto, p. 62.

192 Acá no sólo cuenta la asesoría entregada por organismos como la Biblioteca del Congreso Nacional, también hay asesorías externas formales, como son las que solicitan especialmente las Comisiones parlamentarias, ya que su oportunidad y ejercicio se encuentran regulados.

193 Ejemplos de éstas son las asesorías producto de los usos y costumbres políticas y parlamentarias o que "forman parte de la realidad del proceso del poder". OELCKERS, Osvaldo. 1998. La técnica legislativa ante la elaboración de la ley. Valparaíso, Chile: Universidad Católica de Valparaíso, Centro de Estudios y Asistencia Legislativa.

194 Específicamente, se señala el lobbying, que desde Marzo de 2014 es regulado en nuestro país. Op. cit. Moreno, p. 13. Para mayor información véase: <http://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/ley-del-lobby> (recuperado el 30 de abril, 2014).

195 Ibídem p. 15.

196 Ibídem p. 15.

En el siguiente apartado, el análisis internacional se centra en los tipos de asesorías institucionales, formales y objetivas o neutrales, ya sean internas al Poder Legislativo, o bien sean externas, es decir, que no dependan directamente de este poder del Estado.

2. ANÁLISIS DE LOS SERVICIOS DE ASESORÍA PARLAMENTARIA INSTITUCIONALES, FORMALES Y OBJETIVOS O NEUTRALES DE OTROS PARLAMENTOS

Como se ha indicado, los servicios de investigación y asesorías parlamentarias son primordiales para el aumento de la certeza legislativa. En este sentido, la manera en que este tipo de servicios conceptualizan una noción de impacto de su labor, y establecen criterios y métodos para su medición, no es un aspecto trivial. Asimismo, en este artículo se postula que el aspecto organizacional de estos servicios contribuye en cierta medida a las posibilidades de impacto de su labor y, en consecuencia, debiesen considerarse en los criterios de medición utilizados.

En efecto, esta investigación se basa en el supuesto de que el diseño organizacional que adoptan los servicios de investigación y asesoría parlamentaria condicionaría determinadas prácticas que harían más sustantivo su aporte al proceso legislativo, es decir, contribuirían a incrementar la certeza legislativa. A continuación se exponen tres hipótesis centrales a este respecto, que tienen que ver con tres dimensiones del análisis organizacional: los principios, la estructura y los procesos.

- ▶ Sobre los principios. Se estima que ciertas directrices, que los servicios de investigación y asesoría declaran -y por los cuales éstas se guían¹⁹⁷-, impactarían positivamente en el incremento de la certeza legislativa. Es decir, en la medida que estas directrices se orienten hacia el resguardo de la calidad, servirán para potenciar la asesoría legislativa. Lo que en el desarrollo de este texto se precisa son aquellos principios que de forma más consistentemente aportarían a ello.
- ▶ Sobre la estructura. Se sostiene que determinada estructura organizacional del servicio de asesoría puede impactar positivamente en la certeza legislativa, esto es, a través de la generación de mejores documentos y, en general, prestación de mejores servicios de asesoría. La cuestión central es conocer cuáles son los criterios con que se organizan los departamentos de asesoría, cuál es su distribución sub-departamental, ya sea por disciplina o por temática, entre otros criterios relacionados.
- ▶ Sobre el proceso. Con esto se hace referencia, principalmente, a los procesos de entrega de productos o servicios a los usuarios. Una pregunta crítica al respecto es ¿hacia qué usuario individual o colectivo se deben orientar prioritariamente los servicios? Esto, situado en el escenario de una demanda regularmente intensa y compleja y de recursos profesionales limitados. Una hipótesis básica es que existirá un mayor impacto en el proceso legislativo en tanto se priorice la asesoría en agregados de legisladores (cantidad superior a 1), conformado por parlamentarios de diferentes sectores políticos (neutralidad política), como son las comisiones legislativas de ambas cámaras, donde se da la discusión más sustantiva de los proyectos de ley, por ejemplo, en lugar de priorizar la asesoría personalizada a un legislador en particular. Si se vincula a este aspecto el carácter institucional (expresado como condición básica en la neutralidad política), que determinaría una orientación significativa a instancias colegiadas (como las mencionadas comisiones) la priorización se ve reforzada como asunto central.

197 Se asume que los principios declarados son a su vez los que guían a la organización, dicho de otra forma, no se hace distinción entre ellos, es decir, entre principios declarados y principios latentes.

Cabe destacar que, respecto de estas hipótesis, las fuentes de información que estuvieron disponibles no entregan antecedentes factibles de utilizar para desarrollar la variable denominada ‘proceso de prestación de servicios’¹⁹⁸.

Entonces, básicamente, las primeras dos hipótesis se testearán en cuatro casos de servicios de asesoría parlamentaria interna, institucional y neutral, como son el Wissenschaftlichen Dienst (WD, de Alemania), Congressional Research Service (CRS, de EE.UU.), y el Servicio de Investigación y Análisis (SIA, de México).

En segundo lugar, y con el objetivo de abordar la búsqueda de nociones representativas de impacto para las asesorías parlamentarias, es necesario conocer los diversos métodos que otros servicios análogos, que prestan asesoría en otros poderes legislativos, han desarrollado. De modo que se presenta una comparación de estas mediciones en una serie de casos de servicios de asesoría parlamentaria externa institucional y neutral (Alemania, Reino Unido y Austria), los que corresponden, esencialmente, a instituciones de investigación en materia de tecnología, que asesoran a sus respectivos poderes legislativos nacionales.

2.1. DIMENSIONES ORGANIZACIONALES: DIRECTRICES Y ESTRUCTURA

Se ha realizado una selección de casos que busca una varianza significativa en lo relativo a las dimensiones contextuales de los servicios de asesoría parlamentaria. Así, considerando aquellos países que cuentan con servicios de asesoría parlamentaria consolidados, los casos del WD alemán y del CRS estadounidense resultan contextualmente disímiles, por cuanto el WD depende directamente del Parlamento mientras que el CRS depende de la Biblioteca del Congreso; el WD presta su servicio en el contexto de un sistema parlamentario de gobierno, mientras que el CRS lo hace en un sistema presidencialista, entre otros aspectos.

Por otro lado, también se ha considerado un caso latinoamericano, el SIA mexicano, que depende de la Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis –o Biblioteca–, la cual está alojada en la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. Dentro de otra de las dimensiones contextuales, se puede decir que el sistema mexicano es presidencial¹⁹⁹.

2.1.1 Directrices de dos servicios de asesoría: WD (Alemania) y CRS (EE.UU.)

Al observar analíticamente los servicios de asesoría de los poderes legislativos de Alemania y EE.UU., se distingue que, en términos generales, sus directrices se pueden ordenar en torno a cinco ámbitos. El primero tiene que ver con el foco de su asesoría, es decir, ‘para quién’ está dirigido el servicio. El segundo, tiene relación con la orientación ética (o ‘deber ser’) de la producción a la hora de desarrollar la asesoría. En tercer lugar, se encuentran las consideraciones respecto de la elaboración de la producción. Cuarto, se consideran los canales de comunicación entre asesor y legislador. Finalmente, se enuncian los usos y los límites en la divulgación de la producción que generan los servicios de asesoría. La Tabla 3 siguiente muestra este panorama. Además, se ha querido contrastar estos dos servicios con los principios y valores que hasta el año 2012 declaraba como tales la Asesoría Técnica Parlamentaria (ATP) de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile²⁰⁰.

198 El motivo del porqué no se ha podido estudiar esta dimensión, dice relación con que la aplicación de un cuestionario dirigido a una serie de servicios de asesoría parlamentaria de otros países no ha sido respondido en la fecha proyectada por los entrevistados.

199 Cabe señalar que el caso mexicano sólo se considera para la comparación en lo que respecta a la dimensión estructural.

200 Sin embargo, para el caso chileno no se profundiza en su análisis, ni tampoco es el objetivo de este documento.

Tabla 3. Servicios de Asesoría a los legisladores en EE.UU., Alemania, Chile

	Servicios de Asesoría		
	Congressional Research Service (EE.UU.)	Wissenschaftlichen Dienst (Alemania)	Sección Asesoría Técnica Parlamentaria (Chile)
Denominación de sus directrices	"Core values"	"Verbindlichen Grundlagen"	"Principios y valores" ("principios y políticas") ²⁰¹
1. Respeto del foco de su asesoría	-	"Parlamentsgerechte Darstellung"	"Pertinencia"
2. Orientación ética de la producción	"Objective" y "Nonpartisan"	"Politische Neutralität"	"Imparcialidad" ("neutralidad")
3. Respeto de la elaboración de la producción	"Authoritative"	"Interdisziplinarität"	"Estructura", "fundamentación" y "claridad" ("calidad")
4. Respeto de la comunicación con los legisladores	"Confidential"	"Vertraulichkeit"	- ("Confidencialidad" e "igualdad en el acceso")
5. Respeto del uso y divulgación de la producción	-	"Aktive Informationen"	-

Wissenschaftlichen Dienst (Alemania)²⁰²

El Wissenschaftlichen Dienst (WD), o Servicio de Investigación del Bundestag, tiene su antecedente en los años sesenta del siglo pasado, a partir del Servicio Científico Asesor del Parlamento Alemán. Actualmente, el WD es una subdivisión del Departamento de Ciencia y Asuntos Públicos del Bundestag. En este contexto, las directrices de la asesoría son definidas por el WD como verbindlichen Grundlagen o principios obligatorios.

Definen el foco de su asesoría bajo la directriz denominada *Parlamentsgerechte Darstellung*, que puede entenderse como "la justa interpretación del Parlamento". En ese espíritu, se debe verificar una comunicación eficaz con el parlamentario y los cuerpos colegiados que integran éstos, de modo de interpretar de forma adecuada su solicitud. Este último aspecto se expone posteriormente.

La orientación ético-política de los servicios prestados, entendida como los principios o nociones que podrían influir en el desempeño de un asesor, constituye un aspecto crítico en toda asesoría parlamentaria. Para el caso de WD se exige que la asesoría tenga "neutralidad política" (*politische Neutralität*). Para ello, el WD se asegura que "cada parlamentario y cada órgano parlamentario reciban la misma respuesta a idéntica petición"²⁰³.

La elaboración de los documentos y, en general, la asesoría prestada al poder legislativo se basa en el principio de la interdisciplinariedad (*Interdisziplinarität*). El motivo esgrimido por el WD tiene que ver con que gran parte de las solicitudes realizadas rebasan la experticia de alguna disciplina en particular, esto porque la misma realidad que se busca normar en los parlamentos es, esencialmente, compleja. Por el mismo motivo, es que el WD realiza su labor en estrecha vinculación con universidades e instituciones

201 La información señalada entre paréntesis corresponde a los principios definidos en el "Manual de Asesoría Técnica Parlamentaria", el cual no se encuentra en vigencia en la institución, siendo el que está en vigencia a la fecha el denominado "Políticas y procedimientos de Elaboración de productos de Análisis y Referencia de Asesoría Técnica Parlamentaria". Para este último, la información en la columna sobre el caso chileno se presenta entre comillas.

202 Deutscher Bundestag. "Die Wissenschaftlichen Dienste / die Hotline W". Disponible en: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/20082000.pdf> (recuperado el 30 de abril, 2014).

203 *Op. cit.* "Die Wissenschaftlichen...". Traducción propia.

de investigación, siendo el caso paradigmático de articulación la relación con el Europäische Zentrum für Politische Wissenschaft und Dokumentation, el cual propicia un entrecruzamiento de información entre 47 Estados miembros del Consejo Europeo, más otros cuatro estados observadores, junto con otros organismos de investigación participantes.

La confidencialidad o *Vertraulichkeit* es otra de las directrices que el WD considera. Dice relación con que el resultado de las investigaciones llevadas a cabo por el WD sólo están disponibles para el solicitante. “Estas investigaciones, al igual que el solicitante y el tema investigado, son tratados de forma consistentemente confidencial”²⁰⁴. El proceso de establecimiento de lo solicitado “es siempre el mismo y consiste en consultarle al solicitante de manera de clarificar las necesidades específicas de investigación y el plazo”²⁰⁵.

Respecto del uso y divulgación de la producción del WD, queda establecido que luego de cuatro semanas a partir de la entrega de la investigación, “plazo durante el cual el usuario puede utilizar los resultados de forma exclusiva, éstos quedan disponibles para otros miembros interesados”²⁰⁶ dentro del Bundestag. Pero, además de esta práctica, una de las directrices que sigue el WD es el de la “aktive Informationen” o información “activa (liberada para uso)”. Estos últimos servicios de información, que recientemente han ampliado de forma considerable su oferta, se han centrado en la elaboración de informes relacionados con proyección y anticipación de la agenda política. Toda esta información que se encuentra disponible en la intranet del Bundestag, así como parcialmente en su sitio Web para todo lector interesado, especializándose en entregar información relativa a áreas temáticas como “Conceptos Actuales” (Aktuellen Begriffe) y “Conceptos Actuales–Europa” (Aktuellen Begriffe-Europa).

Congressional Research Service (EE.UU.)²⁰⁷

El CRS, dependiente de la Biblioteca del Congreso de los EE.UU., asesora a los legisladores y comisiones del Congreso en cada una de las etapas del proceso legislativo, desde los comienzos en la redacción de algún proyecto de ley, en las audiencias de las comisiones, en el debate pleno, en el monitoreo de las leyes promulgadas, entre otras actividades.

Respecto de las directrices que guían su labor, ellos las definen como core values o “valores fundamentales”, sin mencionar entre éstos cuál es el principio que define el foco de su asesoría. Sin embargo, ello parece ser algo ya implícito en la misma definición de su labor, sin parecer necesaria la expresión manifiesta entre sus valores.

La orientación ética de la producción que genera el servicio de asesoría, debe tener las características de ser “objetiva” y “no partidista”. Así, el CRS menciona que “sus expertos están alertas a evaluar los diversos temas sin sesgos”²⁰⁸. Uno de los métodos que el CRS implementa para lograr ello es un proceso de edición de múltiples etapas (multi-layered) para evacuar productos que sean “justos, cuidadosos y confiables”²⁰⁹.

En cuanto a la elaboración misma del producto, la directriz principal es lo que el CRS define como authoritative. Así, para que la asesoría del CRS se posicione como “autoridad” en el tema, el analista debe demostrar “rigurosidad en los métodos de investigación y estar libre de sesgo”²¹⁰. Además, deberán “explicar y justificar sus postulados críticos; investigar y re-chequear datos anómalos; usar información primaria cuando esté disponible; (...) y someter a investigación todas las fuentes”²¹¹.

204 *Ibidem*. Traducción propia.

205 *Ibidem*. Traducción propia.

206 *Ibidem*. Traducción propia.

207 Congressional Research Service, EE.UU. Información disponible en: <http://www.loc.gov/crsinfo/> (recuperado el 30 de abril, 2014).

208 *Op. cit.* Congressional Research Service, EE.UU. Traducción propia.

209 *Ibidem*. Traducción propia.

210 *Ibidem*. Traducción propia.

211 *Ibidem*. Traducción propia.

En lo relacionado a la comunicación con los legisladores, el CRS mantiene estricta confidencialidad de las materias que se tratan entre asesor y legislador —y staff del Congreso—, pudiendo este último tener acceso tanto a los expertos del CRS para que lo asesoren, como a análisis ya elaborados. Cabe señalar que “los funcionarios del CRS no comentan con otros organismos del Congreso o con personas ajenas a la comisión, el trabajo realizado para un legislador o comisión del Congreso”²¹².

Finalmente, respecto del uso y la divulgación de los productos, el CRS no presenta dentro de sus directrices una relacionada particularmente con este aspecto.

2.1.2. ESTRUCTURA DE LOS SERVICIOS DE ASESORÍA: WD, CRS Y SIA

En esta dimensión del análisis, el foco es indagar en el potencial efecto que pueden tener ciertos arreglos intra-institucionales, limitando o propiciando el impacto del servicio de investigación y asesoría parlamentaria.

En este sentido, es pertinente replantear la hipótesis sobre la relación que existiría, en última instancia, entre la estructura y el impacto que persiguen las asesorías parlamentarias:

- ▶ Una estructura organizacional interna de las asesorías parlamentarias basada en el diálogo entre disciplinas y, por tanto, sin un diseño de áreas estancas que no dialoguen entre sí, promoverá el trabajo multidisciplinar que posibilitaría en mayor medida la elaboración de documentos de asesorías que abordarían determinado fenómeno desde diversos ángulos, lo cual garantizaría un impacto cualitativamente mayor.
- ▶ También se prevé que ello contribuiría a procesos internos de mayor transversalidad y horizontalidad —por tanto, menos jerárquicos y burocráticos—, propiciando una mayor colaboración entre investigadores, lo cual redundaría en documentos más completos y elaborados desde diversas perspectivas, esto es, de mayor calidad, lo cual también ayudaría a garantizar un impacto cualitativamente mayor.

La plausibilidad de la primera hipótesis planteada se puede sostener en base al concepto de mesas separadas de Almond²¹³. En su libro *Una Disciplina Segmentada* este autor hace referencia a los distintos mundos disjuntos en que se desenvuelven los estudios de ciencia política, sin vasos comunicantes, sin trabajo intradisciplinario, y que existió, principalmente, a partir de los años ochenta en la disciplina. Asimismo, en cierta medida, las estructuras organizacionales que privilegian la agrupación por disciplinas provocan esta misma situación, tendiendo a provocar un trabajo de mesas separadas o, como se señaló, de áreas estancas, desincentivando el trabajo interdisciplinar.

El segundo punto, por su parte, dice relación con la premisa del poder cooperativo, sostenido por autores como Innerarty²¹⁴. Este académico sostiene que la reducción del campo de la política por la privatización de los años ochenta, supuso una idéntica reducción del Estado y desaparición de sus límites, lo cual fue gatillado por una forma de administración pública fundada en el management, o lo que se define como ‘endoprivatización’ del Estado²¹⁵. No obstante, los nuevos desarrollos de la administración pública propician “un nuevo tipo de estructuras y procesos para llevar a cabo la acción política en sociedades en las que hace tiempo que se han disuelto los límites del Estado (...) frente a la sociedad”²¹⁶. Es por ello que “las tareas públicas ya no se pueden segmentar en niveles competenciales (...) ni en una fragmentación taylorista de la administración, sobre todo porque han surgido nuevas limitaciones frente a las cuales

212 *Ibidem*. Traducción propia.

213 ALMOND, Gabriel. 1999. *Una disciplina fragmentada. Escuelas y Corrientes en las ciencias políticas*. México: FCE.

214 INNERARTY, Daniel. 2006. “El poder cooperativo: otra forma de gobernar”. ESADE, Cuadernos de Liderazgo N°2.

215 GUERRERO, Omar. 2004. “El mito del nuevo ‘Management’ público”. *Revista de Gerencia Venezolana*, 9(25): 9-52.

216 *Op. cit.* Innerarty.

no queda más remedio que buscar una solución cooperativa”²¹⁷. Estos procesos, internamente y en el caso particular de la asesoría parlamentaria, suponen el fomento de estructuras que propicien acciones administrativas de mayor transversalidad, horizontalidad y diálogo; en definitiva, mayor cooperación en el trabajo. Dicho de otra manera, según el autor, el funcionamiento de esa estructura debiera apuntar a una “organización de las interdependencias”²¹⁸.

Así, al margen de la dependencia administrativa de estos servicios de investigación y asesoría a los Congresos o Parlamentos –si están o no asociados a biblioteca de Congreso o Parlamento, por ejemplo–, lo que se quiere relevar es la organización interna de estos servicios, es decir, cómo se subdividen en sus diversas áreas, comparando los casos del CRS, el WD y el SIA.

Congressional Research Service (EE.UU.)²¹⁹

El CRS se divide en 5 áreas, las cuales siguen dos patrones, uno temático y otro disciplinar. El primero, sin embargo, es el dominante, toda vez que 4 de las 5 áreas son temáticas.

Por una parte están: Domestic Social Policy; Foreign Affairs, Defense and Trade; Government and Finance; y Resources, Science and Industry. Estas cuatro áreas, si bien son temáticas, se agrupan según aquellas materias que son, en cierta medida, afines. En efecto, por ejemplo, el área Foreign Affairs, Defense and Trade tiene un patrón de agrupación temática que tiene que ver con que su labor se dirige hacia aquellos asuntos externos del país.

En el caso de aquella área plenamente disciplinar, denominada American Law, es creada para ocuparse de diversos temas, pero desde una perspectiva eminentemente del derecho y de interés del Congreso del país del Norte: “The American Law Division’s work addresses all legal questions that arise in a legislative context or are otherwise of interest to Congress”.

Wissenschaftlichen Dienst (Alemania)²²⁰

El WD, a diferencia del CRS, tiene una organización puramente temática de sus áreas o divisiones. Dentro de las 11 áreas que componen el WD están: WD1: Historia, Historia Contemporánea y Política; WD2: Asuntos Exteriores, Derecho Internacional, Cooperación Económica y Desarrollo, Defensa, Derechos Humanos y Ayuda Humanitaria; WD3: Constitución y Administración; WD4: Presupuesto y Finanzas; WD5 Economía y Tecnología, Alimentación, Agricultura, Protección del Consumidor, Turismo; WD6: Trabajo y Temas Sociales; WD7 Derecho civil, penal, procesal y ambiental, Transporte, Construcción y Desarrollo Urbano; WD8: Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza, Seguridad Nuclear, Educación e Investigación; WD9: Salud, Asuntos de la Familia, Tercera Edad, Mujeres y Juventud; WD10: Cultura, Medios y Deporte; WD11: Europa.

Como se menciona: “Die Wissenschaftlichen Dienste sind in elf Fachbereiche gegliedert, die den 22 Ausschüssen des Parlaments entsprechen; ein Fachbereich ist jeweils für mehrere Ausschüsse tätig”. Esto es, en lo que respecta al trabajo con comisiones legislativas, las 11 secciones apoyan a las 22 comisiones, y, además, cada sección por su lado apoya a diferentes comisiones y, por supuesto, a más de una.

217 *Ibidem*.

218 *Ibidem*.

219 *Op. cit.* Congressional Research Service, EE.UU.

220 *Op. cit.* “Die Wissenschaftlichen...”.

Servicio de Investigación y Asesoría (México)²²¹

Al SIA “le corresponde proporcionar servicios especializados de información, investigación y análisis a los integrantes de la Cámara”, teniendo como objetivo “proporcionar asistencia 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”. El Servicio cuenta con solo tres áreas especializadas que analizan una diversidad de temas. Así y todo, por el tenor de sus denominaciones, se puede sostener que éstas son propiamente grandes áreas temáticas –evidentemente no tan subdivididas como en el WD–, y no disciplinares. “En 1999 para iniciar el Sistema de Investigación y Análisis se conformaron” estas tres divisiones de investigación, que son: “Política Interior”, “Política Social”, y “Economía y Comercio”. A ello se le debe sumar un área de “referencia especializada”. Dentro de las principales temáticas que analizan estas tres áreas se encuentra: Derecho comparado; Antecedentes legales; Análisis de doctrina; Análisis de datos estadísticos; y Análisis económico.

2.1.3. LECCIONES SOBRE LAS DIMENSIONES ORGANIZACIONALES: DIRECTRICES Y ESTRUCTURA

Unas directrices lo suficientemente comprensivas, es decir, que abarquen un espectro amplio de aspectos relacionados con las prácticas deseadas a realizar por un determinado servicio de asesoría parlamentaria, contribuirían de mejor forma a no dejar posibles situaciones complejas, que lleguen incluso a cuestionar la existencia de la propia asesoría, sin una posible herramienta o procedimiento para su solución. En este sentido, la existencia de declaraciones previas claras en una serie de parámetros como los acá tratados²²² y otros, contribuirían a un mayor impacto. Estas directrices, a su vez, son los principios transversales a una estrategia institucional, de la cual éstos se desprenden.

Sin embargo, una multiplicidad de directrices o principios no necesariamente supone una contribución al impacto, en términos del aporte a una mayor certeza legislativa. Como se ha señalado, para ello se debiese poseer un clara convicción en que la contribución se dirija al apoyo del proceso legislativo en particular: priorización en el trabajo legislativo –lo que en el WD se define como *Parlamentensgerechte Darstellung*. También, además de la neutralidad política –o la confidencialidad en ciertos casos especiales, y la transparencia de las asesorías en la mayoría de las situaciones–, otro principio que se requiere ocupe un lugar central es el de la ‘interdisciplinariedad’. Esto ya ha sido tratado en este informe; sólo cabe agregar acá que, para abordar el análisis de los complejos, multicausales y multidimensionales fenómenos actuales, y que la legislación pretende normar, es necesario que la interdisciplinariedad ocupe un lugar de relevancia dentro de las directrices institucionales. Sin embargo, en gran medida el éxito de este principio –así como el relacionado con la priorización en el trabajo legislativo–, tendrán relación con el modo en que se implementen dichos principios en la estructura organizacional.

En efecto, a nivel de la estructura, si bien es posible asumir el supuesto de que cada uno de los servicios de investigación se adecúa a su propia realidad social y política, se distingue, de todas formas, ciertos patrones comunes en los casos.

El WD alemán es claramente el más extensivo y desagrupado: 11 áreas, todas ellas claramente temáticas; es decir, se agrupan según temas investigativos afines. Mientras que el CRS se ubica en una posición intermedia, es decir, su organización no es plenamente temática, ni tampoco tan extensa en su subdivisión de áreas, ya que al menos una de éstas es puramente disciplinar (“American Law”), y el resto de sus áreas sí son temáticas. A diferencia de los dos anteriores, el SIA, tiene tan sólo tres áreas, siendo el menos desagregado de los tres servicios analizados, agrupándose en tres grandes temas. Por su parte, se puede afirmar que las áreas del SIA son propiamente temáticas.

221 SIA, H. Congreso de la Unión, México. Información disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia.htm> (recuperado el 30 de abril, 2014).

222 Foco de la asesoría, orientación ética del servicio, sobre la elaboración de los servicios, respecto de la comunicación con los parlamentarios, y respecto del uso y la divulgación de la producción.

En conclusión, el postulado es que mientras ‘más temática’ sea la organización de las áreas de un servicio de investigación y asesoría, mayor será la potencialidad del trabajo interdisciplinario –pues las áreas tenderán a estar compuestas por profesionales de diversas disciplinas–, y en consecuencia, se puede esperar un impacto cualitativamente superior de estas asesorías, gracias a que se desarrollarían documentos y asesorías más completos, en cuanto a los enfoques investigativos aportados, reflejando de forma más adecuada la realidad y disminuyendo sustancialmente la cantidad de puntos ciegos que un análisis puramente disciplinar contendría. Ello, a su vez, evitaría el diseño de áreas estancas, en que la producción intelectual se torne endogámica a una sola disciplina. Sin embargo, esto no se puede relevar con plena claridad empírica, debido a que no se observan criterios de medición del impacto de los servicios de asesoría parlamentaria analizados en esta parte de la investigación, cuestión que se aborda a continuación.

2.2. CRITERIOS Y MEDICIÓN DEL IMPACTO EN SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ASESORÍA

El criterio de selección analítico de este tipo de servicios se basó en que las instituciones debían considerar algún tipo de medición del impacto de su labor. Así, de un grupo de 17 instituciones que pertenecen a lo que se conoce como EPTA (European Parliamentary Technology Assessment), las que son de origen europeo²²³ y de los EE.UU., se seleccionaron tres casos que desarrollaban más en extenso su medición del impacto. Estos son la Oficina para Evaluación Tecnológica (Büro für Technikfolgen-Abschätzung) del Bundestag²²⁴, la Oficina Parlamentaria de Ciencia y Tecnología (The Parliamentary Office of Science and Technology) del Reino Unido²²⁵, y el Instituto para la Investigación Tecnológica (Institut für Technikfolgen-Abschätzung) de la Academia de Ciencias de Austria²²⁶.

2.2.1. Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (Alemania)²²⁷

Esta oficina asesora al Bundestag desde 1990 en temas relacionados con el cambio tecnológico y social. Su primer objetivo es entregar información con bases científicas para los debates, y la toma de decisiones al interior del Bundestag. Más específicamente, busca analizar el potencial de nuevos desarrollos científicos y tecnológicos, examinando el marco para implementar estos adelantos, y analizando sus impactos, junto con prever y reducir los riesgos asociados.

Esta entidad es gestionada por el Instituto Karlsruhe de Tecnología, bajo contrato con el Bundestag. Por lo tanto, es una unidad científica independiente que aborda diversos tópicos en la actualidad, como son, por ejemplo, “Medicinas para África”, “Geo-ingeniería”, “Dopaje genético”, “Semillas transgénicas en países en vías de desarrollo”, “Tecnologías de conservación de energía”, y “Captura y almacenamiento de monóxido de carbono”, entre otros.

El impacto del Büro es observado a través de medios indirectos para evaluar el uso y la utilidad de los ‘productos’ de la evaluación tecnológica para los usuarios, particularmente los parlamentarios.

²²³ Principalmente a nivel nacional, pero también subnacional como aquella de la región de Cataluña, y supranacional como una institución asesora de la Comunidad Europea.

²²⁴ Büro für Technikfolgen-Abschätzung. Información disponible en: <http://www.tab-beim-bundestag.de/en/index.html> (recuperado el 30 de abril, 2014).

²²⁵ The Parliamentary Office of Science and Technology. Información disponible en: <http://www.parliament.uk/post> (recuperado el 30 de abril, 2014).

²²⁶ Institut für Technikfolgen-Abschätzung. Información disponible en: <http://www.oeaw.ac.at/ita/> (recuperado el 30 de abril, 2014).

²²⁷ GRÜNWARD, Reinhard, 2012. *Parliamentary Technology Assessment in Europe. An overview of 17 institutions and how they work*. EPTA (European Parliamentary Technology Assessment), pp. 43-49.

El primero de dichos medios consiste en recoger el nivel de satisfacción de los usuarios, el cual puede ser expresado abiertamente en los debates parlamentarios o de maneras más informales, incluidas conversaciones cara a cara. En este sentido, es habitual que parlamentarios del Bundestag destaquen la apreciación que tienen hacia el trabajo del Büro.

Una segunda forma de evaluación del impacto es considerar la frecuencia con que, en los debates en el plenario de los comités, se incluyen reportes del Büro, en especial en temas científicos y tecnológicos complejos.

Otro indicador puede ser la demanda para nuevos estudios del Büro, muchas veces sobrepasando la capacidad de la misma.

Por último, pero no menos importante, es la resonancia y la demanda en los medios de comunicación y en el público en general por productos del Büro. Es conocido en Alemania que los trabajos del Büro son bien acogidos en asociaciones comerciales, ONG's, instituciones educativas y científicas, y ministerios regionales de los Lands o federales.

2.2.2. The Parliamentary Office of Science and Technology (U.K.)²²⁸

POST es una institución destinada a prestar servicio a ambas cámaras del Parlamento, se compone de 10 miembros de la Cámara de los Comunes, tres Lores y, eventualmente, por cuatro expertos no parlamentarios (científicos o ingenieros líderes en algún área determinada). Junto a ellos, el staff puramente técnico está compuesto permanentemente por seis científicos o técnicos especialistas, un Director y dos asistentes de personal.

El trabajo del POST se centra en el área del 'análisis experto' conducido por su equipo, pero potenciado por un diálogo intenso con individuos y organizaciones relevantes en el tema. Todo el trabajo es hecho por el equipo y con colaboración de doctores (PhD) colaboradores; adicionalmente, hay un gran apoyo de fundaciones científicas, universidades y grupos de investigación. De esta forma se hacen reportes, se asisten a comités parlamentarios o a parlamentarios individuales, a departamentos gubernamentales, y a la comunidad científica y tecnológica del Reino Unido y de territorios de ultramar. Todas las publicaciones están disponibles para el público en general.

Se trabaja en seis tópicos: ciencias biológicas y salud; medioambiente y energía; ciencias físicas, ingeniería y tecnologías de la información; ciencia y tecnología para el desarrollo; políticas en ciencia; y trabajo planificado.

El impacto es medido de forma cualitativa y cuantitativa, a pesar de las dificultades que conlleva ser una entre varias organizaciones que presta asesoría científica a los parlamentarios. No obstante ello, el POST es una organización, por lo general, apreciada por los usuarios.

Cientos de parlamentarios, más docenas de asesores e investigadores utilizan reportes del POST. Se puede ver en las sesiones que los MPs (Members of Parliament) llevan consigo reportes para los debates. Éstos son considerados imparciales y plenamente científicos. En general, sobre 80% de los parlamentarios utilizan algún reporte del POST al menos una vez cada año.

También los reportes son utilizados para informar el trabajo de comités en temas científicos en específico, y también son incorporados en los "packs" de debate que son entregados a los MPs antes de un debate.

Por último, se puede apreciar que el POST tiene un impacto fuera del Parlamento. Viendo las estadísticas de descargas, se observa que los documentos del POST acumulan un tercio de las descargas al día que ocurren en la página del Parlamento. Su twitter tiene 1.200 seguidores y tiene 3.500 personas suscritas a su newsletter.

²²⁸ *Op. cit.* Grünwald, pp. 75-79.

2.2.3. Institut für Technikfolgen-Abschätzung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften (Austria)²²⁹

En 1985 un pequeño grupo de trabajo formó el “Institute for Socio-Economic Development Research” en la Academia de Ciencias de Austria (Österreichischen Akademie der Wissenschaften, ÖAW). Ernest Braun, antiguo jefe de la Unidad de Políticas Tecnológicas de la Universidad de Aston, fundó en 1988 la Technology Assessment Unit, la cual con el tiempo llegó a ser el Institut für Technikfolgen-Abschätzung (ITA).

En tanto instituto científico de evaluación de tecnologías, ha enfatizado su labor asesora en la provisión de orientaciones expertas. Los típicos métodos de trabajo incluyen entrevistas con expertos, búsquedas bibliográficas y de documentos. Además, han incrementado el valor agregado de sus proyectos de evaluación tecnológica a través del uso de métodos participativos, desde focus groups, scenario workshops hasta conferencias ciudadanas. Dentro de sus temas de investigación están: sociedad de la información, gobernanza de controversias tecnológicas, y tecnología y sustentabilidad.

Como el ITA es propiamente una institución académica de investigación, su impacto es medido a través de tres indicadores:

- ▶ el número y la calidad de publicaciones de sus investigadores en revistas académicas y libros, preferentemente aquellos que incluyen revisión de pares y en idioma inglés;
- ▶ presentaciones orales en conferencias, preferentemente aquellas en que se realicen ponencias en eventos internacionales;
- ▶ fondos concursables de otras instituciones, las que sean, preferentemente, subvenciones para investigación.

Estos criterios son considerados relevando la información para el reporte anual del Scientific Advisory Board, así como por sus equipos regulares de autoevaluación.

Ahora bien, la medición del impacto político del ITA resulta más compleja, ya que, como muchos estudios muestran –por ejemplo EUROPTA²³⁰–, la relación entre un proyecto o sus conclusiones y la decisión política que será tomada es más compleja de establecer. Sin embargo, el ITA se esfuerza en hacer un seguimiento de sus resultados, el cual no siempre es realizado de la forma más sistemática y activa deseable, a pesar de que sí tienen una “sección de mejoramiento” que se encarga de ello. Así, un indicador del éxito del ITA es su capacidad para integrar los resultados de sus investigaciones en los procesos de toma de decisiones, en las etapas iniciales del desarrollo de programas de investigación nacional y de la Unión Europea, como, por ejemplo, son: AAL-benefit, EU Environmental Technologies Action Plan, EU Security Research Programme, etc.

2.2.4. Lecciones sobre las formas de medición del impacto

En primer término, parece necesario plantear una distinción inicial para categorizar las formas de medición del impacto. Ésta tiene que ver con dónde se ubica dicho impacto, es decir, directamente en lo parlamentario o fuera de ese ámbito, aunque indirectamente sí pudiera, en un segundo momento, impactar en lo propiamente parlamentario. Así, en la Tabla 4, se ordenan las formas utilizadas para medir impacto.

229 *Ibidem*. pp. 80-83.

230 EUROPTA. Información disponible en: <http://www.tekno.dk/subpage.php3?article=345&language=uk&category=11&toppic=kategori11> (recuperado el 30 de abril, 2014).

Tabla 4: Formas de medición del impacto en tres instituciones de investigación que prestan asesoría a sus respectivos poderes legislativos.

Tipo de medición:		Alemania (BTA)	Reino Unido (POST)	Austria (ITA)
Parlamentario	Capacidad de integrar los resultados de sus investigaciones en la toma misma de decisiones parlamentarias.	-	-	Sí
	Inclusión de informes en el debate parlamentario (poner solamente a disposición)	Sí	Sí	-
	Demanda parlamentaria por nuevos estudios	Sí	-	-
	Satisfacción usuaria indirecta (observación de debates o en conversaciones informales).	Sí	-	-
Extraparlamentario	Publicaciones (ya sea número y calidad medida por los estándares hegemónicos: principalmente ISI).	-	-	Sí
	Presentaciones y ponencias en espacios académicos (congresos, encuentros, etc.).	-	-	Sí
	Obtención de fondos para desarrollar investigación.	-	-	Sí
	Demanda de sus informes desde fuera del Parlamento.	Sí	-	-
	Descarga digital de los informes disponibles en sitio Web.	-	Sí	-
	Seguidores en microblogs (Twitter, Facebook) o suscripción a newsletter.	-	Sí	-

Las formas de medición son diversas, aunque claramente destaca en los tres países, en el grupo de aquellas que impactan directamente sobre el parlamento, aportar con informes a los procesos de debate legislativo. Aunque, en el caso austríaco más que sólo incorporar un determinado informe o investigación, ellos buscan determinar en qué medida las investigaciones que realizan son consideradas para la construcción de la ley.

En el caso del impacto que se focaliza fuera del ámbito parlamentario, pero que indirectamente –ya sea porque aumentó el prestigio y la visibilidad de la asesoría–, podría llegar a contribuir al proceso legislativo, tanto en el servicio alemán como en el británico consideran a las solicitudes externas de investigaciones que se han realizado, o las descargas a través de Internet en caso de que las web de las instituciones las tengan disponibles, como indicadores de impacto. En el caso del servicio austríaco, los indicadores son un tanto más exigentes –publicaciones indexadas u obtención de fondos, por ejemplo–, toda vez que este servicio tiene una fuerte componente académico-institucional.

En este sentido, será siempre pertinente someter a consideración, para la formulación de indicadores del impacto, todas las dimensiones y funciones que se quieran potenciar en una determinada institución asesora.

También, entre las cosas que se distinguen al observar estas tres instituciones, está que las mediciones cuantitativas, por lo general, quedan supeditadas a consideraciones principalmente cualitativas, evidenciando las limitantes de la mera contabilidad de frecuencias, como son: número de documentos, número de servicios prestados, etc. Además, son las mediciones cualitativas las que más presencia tienen, sobre todo en los servicios alemán y austríaco.

3. A MODO DE CONCLUSIÓN

A continuación, se exponen algunos aprendizajes, luego de la observación comparada de los casos:

- ▶ En cuanto a los principios guías de los servicios de asesoría parlamentaria, se observa que en la medida en que se establezcan directrices claras que, a su vez, apunten a una priorización de los servicios hacia los cuerpos colegiados del parlamento, y que potencien el trabajo interdisciplinario, se podría lograr mayor efectividad del servicio asesor. Lo anterior, en tanto contribuya a comprender de mejor forma los complejos fenómenos sociales actuales, logrando así aportar a la certeza legislativa.
- ▶ Respecto de la estructura interna de la organización, se releva el tránsito hacia una organización temática de sus áreas. Efectivamente, este aspecto es especialmente importante en el caso de aquellos servicios de asesoría con una importante dotación de profesionales, debido a que un diálogo interdisciplinario más intenso entre los distintos investigadores se torna improbable por el gran número de contactos posibles. En cambio, en el caso de las unidades más pequeñas no resultaría necesario su ordenamiento en grupos, debido a que las comunicaciones profesionales aumentan evidentemente su frecuencia.
- ▶ En lo que respecta a la forma de medir el impacto de los servicios de asesoría parlamentaria, cabe considerar diversos mecanismos de medición e indicadores, teniendo en cuenta también la complejidad de la organización, su particular identidad, así como los diversos roles que juega la misma. De este modo, los indicadores para medir el impacto y que tengan en consideración el carácter de la institución, podrán apuntar a su carácter asesor en dirección a la certeza legislativa, como pueden ser la incorporación de informes de asesoría en la discusión legislativa. Si se mira la dimensión más académica de la institución se deberán considerar las publicaciones que ella realiza o que sus profesionales, en el marco institucional, autónomamente producen. Si lo que se quiere medir es su aspecto informativo y de vinculación con la ciudadanía, la cantidad y tipo de acceso de ésta a los servicios de la institución serán indicadores adecuados para dar cuenta de esta dimensión.

Dicho lo anterior, se propone el siguiente esquema, de carácter más bien prototípico, que incluye una serie de dimensiones a considerar con sus respectivos indicadores, las que se sugiere adecuar al carácter propio de la institución en cuestión.

Tabla 5. Protocolo para la medición con énfasis cualitativo del impacto de la asesoría

Variable	Dimensión	Indicadores
Impacto de la asesoría en el ámbito parlamentario	Inserción de acciones de asesoría en el proceso legislativo	Sí/no Cuántos De qué tipo (verbales, textos de diverso formato) En qué etapa legislativa
	Inserción de resultados de textos de asesoría y consideración en el proceso legislativo	Sí/no Cuántos De qué tipo (verbales, textos de diverso formato) En qué etapa legislativa
	Demanda de nuevos estudios por parte de legisladores	Cuánto solicita Qué solicita (estudios jurídicos, estudios no jurídicos, estudios mixtos)
	Satisfacción usuaria no directa	Número de menciones en los debates parlamentarios a acciones de asesoría Calificación de las menciones (positiva, negativa o neutra).
Impacto de la asesoría en el ámbito extraparlamentario	Publicaciones	Número Formato Estándares de la calidad (indexadas, prestigio editorial)
	Exposiciones	Número Tipo de exposición (ponencia, presentación, etc.) Contexto (a quién va dirigido, en qué tipo de evento, etc.)
	Demanda de textos de asesoría desde fuera del poder legislativo	Número de solicitudes Quién lo solicita (persona natural, organismo o institución, etc.)
	Descarga digital de textos de asesoría	Cantidad de textos descargados Recurrencia de textos descargados por temas
	Seguimiento a través de miniblogs	Número de seguidores en Twitter, Facebook u otro

Como se puede apreciar en la Tabla 5, en particular a lo que respecta a los indicadores de impacto dentro del ámbito parlamentario, se destaca la característica de ser mediciones indirectas, es decir, que no buscan observar la declaración consciente del parlamentario respecto de si éste cree o no que el servicio de asesoría aporta a las funciones del poder legislativo, sino más bien persiguen observar formas más concretas de cómo la labor de asesoría impacta en el parlamento. De modo similar, los indicadores de impacto fuera del ámbito parlamentario buscan también considerar este tipo de énfasis. Los dos primeros, publicaciones y exposiciones, pretenden medir formas sobre cómo se destaca profesionalmente un asesor fuera del ámbito parlamentario, pero dentro de su especialidad; mientras que los tres últimos pretenden medir la importancia que la labor de asesoría tiene para la sociedad en su conjunto, a través de la recurrencia de documentos de análisis, o bien el seguimiento de las actividades del servicio a través de las diversas redes de miniblogs existentes, o suscripciones de correo electrónico, entre otros.

En definitiva, se sostiene que este tipo de indicadores con un énfasis cualitativo, no directo y que buscan alejarse de la valoración subjetiva de los parlamentarios —a diferencia de las encuestas de satisfacción usuaria—, permitirían medir, de forma más adecuada, las mejoras que supondrían los cambios organizacionales de los servicios de asesoría señalados en este artículo.