

SISTEMAS DE INFORMACION PARLAMENTARIA Y NUEVAS TECNOLOGÍAS (*)

MATEO MACIA

1. LOS PARLAMENTOS COMO SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Los Parlamentos pueden ser entendidos como sistemas de tratamiento de la información, según las nociones clásicas de la teoría general de la información. En ellos se introducen interrogantes en forma de propuestas de cualquier tipo, proyectos y proposiciones de ley y no de ley y se obtiene una contestación a la demanda elaborada colectivamente. Estas respuestas adoptan en algunos casos la forma de normas jurídicas. Posteriormente, estas normas suscitan una reacción social y política que retroalimenta el sistema informativo parlamentario. La contestación a estas interrogantes se efectúa en la forma prescrita y en los plazos previstos en los Reglamentos parlamentarios, que contienen las normas de funcionamiento del sistema. Además, los Parlamentos constituyen en general un lugar privilegiado para la circulación de información. No sólo se produce en ellos la contestación a las demandas sociales normativas o políticas, sino que los diputados, en el ejercicio de sus funciones, pregun-

(*) Este texto corresponde a la ponencia presentada por el autor como primer tema para debate en el *Informal meeting* de la Sección de Bibliotecas Parlamentarias de la IFLA. Esta reunión informal de la Sección se celebró por primera vez en Barcelona el 23 de agosto de 1993 en el marco de la 59 Conferencia General de la IFLA (Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas).

tan al Gobierno y solicitan comparencias de todo tipo, no sólo de miembros de la Administración. Toda esa información, que se recoge impresa en boletines oficiales y diarios de sesiones, adquiere carácter público.

En los Parlamentos, para preparar las respuestas –sean o no de tipo normativo– y para formular las preguntas al Gobierno y la Administración circulan dos tipos de información: la información informal –tomas de posición internas de los partidos, rumores, contactos con los electores, relaciones amistosas entre parlamentarios...– y la información formalizada, sometida a un control y caracterizada por su precisión y exhaustividad. Esta información se elabora en los servicios de documentación de los parlamentos. En líneas generales, la información informal circula por los niveles más altos del sistema, mientras que la información formalizada –que es la única informatizable– se mueve por los niveles medios y bajos, que realizan el día a día del trabajo.

A muchos diputados –generalmente miembros del grupo que sostiene al Gobierno– les basta con la información facilitada por la Administración. Por otra parte, los grupos de la oposición recurren con frecuencia a servicios de documentación o estudios propios frente a los institucionales de la Cámara. Estos sirven en gran medida a diputados de grupos minoritarios que no disponen de estructuras de apoyo. Sin embargo, la documentación y los estudios que se preparan en las Cámaras no deben orientarse tanto hacia las personas –hacia los sujetos parlamentarios– como hacia los objetos de debate. Debe proporcionarse una información en el momento preciso, especializada para el objeto concreto de debate de que se trate, al coste adecuado y políticamente neutral. Para ello resulta esencial detectar las necesidades de información a tiempo y disponer de los medios para poder satisfacerlas.

Hasta hace unos años se mantenía la idea de que lo fundamental era mejorar la información externa de los Parlamentos, que las bibliotecas no cubrían adecuadamente. Esta es la razón

por la que se crearon departamentos de documentación y servicios de estudios a partir de los años setenta en algunos parlamentos europeos. Sin embargo, el control de la información interna –que es toda la que se genera como resultado de la misma actividad parlamentaria– resulta también esencial por varias razones: porque permite gestionar la propia actividad de manera más eficaz y menos onerosa y porque constituye la base para una mejor circulación de la información a nivel interno y para tener una comunicación institucional mejor con la sociedad a través de los medios.

Los Parlamentos están, en este sentido, especialmente indicados para la aplicación de las técnicas de gestión de la información, que conciben las organizaciones como sistemas de información y pretenden reestructurarlas y convertirlas en algo dinámico, frente a las burocracias tradicionales. El origen de la gestión de información o *information management* (IM) se encuentra precisamente en la *Paper Reduction Act* de 1980 que buscaba simplificar los trámites burocráticos, reducir la masa de papel en circulación, los gastos y las duplicidades administrativas y facilitar el flujo de la información en la Administración federal norteamericana.

Por otra parte, hasta la aparición de los medios de comunicación de masas los Parlamentos detentaban el monopolio de la comunicación política. Hoy ya no es así –los gobernantes pueden comunicarse directamente con los ciudadanos a través de la radio, la televisión o la prensa– y ello obliga a replantearse las cuestiones relacionadas con la información y la comunicación en los Parlamentos. El Parlamento ya no es el único órgano deliberante del Estado ni aquel en el que están teóricamente representadas todas las fuerzas sociales. El debate ideológico es menor y aparece un Parlamento más técnico, en el que el trabajo de las Comisiones es tanto o más importante que el del Pleno y en ellas no se barajan habitualmente grandes ideas políticas sino cuestiones de orden técnico y jurídico.

Por otra parte, los medios audiovisuales han pasado a ocupar una posición central en la comunicación social, desplazando a un lugar secundario a la red de comunicación escrita característica del Estado moderno. La comunicación política ha ido en parte hacia esos medios de masas, pero en muchos casos estos se limitan a reflejar lo que ocurre en las instituciones. Por eso resulta importante en la actualidad no sólo controlar la actividad creciente de las Cámaras en lo que se refiere a su documentación interna sino también mejorar su capacidad de comunicación con la sociedad a través de los medios y facilitar una información elaborada y precisa a los periodistas acreditados en el Parlamento. Tener una buena gestión y control de la propia actividad es en la práctica una condición previa para poder tener una buena proyección exterior. Hay que suministrar una información adecuada y en un tiempo útil de respuesta, que es cuando esa información tiene interés. Gracias a ello se situará a los Parlamentos en su función natural, que es la de ser el centro de la vida política, el lugar de encuentro entre gobernantes y gobernados.

2. LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN DE LOS PARLAMENTOS

Los servicios de almacenamiento de la información y documentación parlamentarios nacieron, en general, con una doble estructura y con una doble dimensión: unos dedicados a la conservación de la información interna (archivos) y otros para recoger la información externa a las Cámaras (bibliotecas). Los primeros preservaban la documentación parlamentaria original —esto es, los textos en los que se basaba la propia tramitación— y las segundas las colecciones de documentación parlamentaria impresa o diarios de sesiones, además de las publicaciones externas. Ello daba origen a una primera duplicidad. Los primeros almacenaban y permitían el acceso a la información según principios pregutenbergianos —inventarios, registros, etc.— y los segundos según los criterios propios de la cultura impresa: grandes unidades bibliográficas —enciclopedias, publicaciones periódicas, etc.— y catálogos de autores y materias para los li-

bros. Los archivos tienden a guardar la información en una forma más estructurada, vinculando los documentos a su origen y —esto es lo más importante— a su proceso de creación. En el archivo todos los documentos relativos a un proyecto de ley, por ejemplo, están físicamente juntos, mientras que en las colecciones impresas hay que buscar los documentos correspondientes en lugares diferentes a través de los índices. Los archivos son el resultado de un proceso de «sedimentación» documental natural, mientras que los diarios de sesiones y otros documentos parlamentarios impresos de las bibliotecas se organizan con criterios propios, desvinculados de su proceso de creación.

Esta estructura bipolar ha funcionado sin grandes alteraciones durante muchos años en la mayor parte de los Parlamentos. Sin embargo, en los últimos veinte o treinta años se han producido transformaciones en los medios y modos de acceder a la información que han modificado esta realidad. Por una parte, se ha hecho cada vez más necesario el acceso a los contenidos de las publicaciones periódicas. Ello ha llevado a la creación de algunos departamentos de documentación o de estudios —para las publicaciones de tipo científico o doctrinal— y servicios de prensa —para los diarios y semanarios de información general—. Por otra —y esta es la transformación más radical— la actividad de los Parlamentos ha pasado de ser gestionada en muchos casos mediante sistemas informáticos que han permitido la creación a grandes bases de datos documentales sobre la actividad parlamentaria. En otros, se han creado bases de datos documentales además de las propias bases de gestión. Ello ha dado origen a la superposición de un tercer sistema (y servicio) informativo de la actividad parlamentaria.

Como ocurre con los grandes medios de comunicación (prensa, radio, televisión), los servicios de información parlamentarios tienden a pervivir y a convivir en el nuevo entorno ecológico mediático. Los nuevos medios no siempre destruyen a los viejos, que reorientan su actividad o tienden hacia nuevas especializaciones. Una sabia combinación de agresividad y adaptación es la clave de la supervivencia. Además, los sistemas

informáticos implantados hasta ahora son, en general, referenciales y no sustituyen por tanto a los sistemas tradicionales de almacenamiento de la información. Son una herramienta de trabajo más potente, que multiplica los puntos y la velocidad de acceso a la información almacenada.

Por otra parte, los materiales a conservar se han diversificado. Los parlamentos han vivido sobre todo en la era de la comunicación impresa, en la era del papel. Hoy, además de libros y revistas, hay que utilizar y conservar películas de celuloide, discos de vinilo, discos ópticos, soportes magnéticos de audio y vídeo, soportes informáticos, etc. Las profundas transformaciones que ha sufrido el mundo de los medios durante las últimas décadas obligan a plantearse algunas cuestiones en torno a las técnicas de conservación.

Además, la comunicación pública escrita –medio hasta ahora central en la comunicación política y vehículo esencial de las normas jurídicas– se había mantenido prácticamente con las mismas características desde la aparición de la imprenta. Sin embargo, las fotocopiadoras primero y los ordenadores más recientemente están transformando de manera radical la escritura, multiplicando la capacidad de producción, que ya no pueden absorber las bibliotecas con estructuras tradicionales. Hay, por una parte, problemas técnicos de conservación de las ediciones del pasado –debido, sobre todo, a la mala calidad de los papeles empleados– y dificultades para el control de la producción corriente, que desborda los estrechos márgenes de conceptos como los de libro o revista. Hoy, en realidad, es posible editar libros y publicaciones periódicas desde un ordenador personal y producir tantos ejemplares como se desee, originales o fotocopiados.

El cambio de soportes y medios supone la necesidad de definir qué y cómo va a conservarse y cómo va a accederse a ello. Por eso, algunos de los proyectos importantes de varias administraciones parlamentarias están en estos momentos relacionados con el trasvase a soporte óptico de las colecciones históri-

cas de los diarios de sesiones para su mejor conservación y difusión. En la actualidad junto a la aparición de los nuevos medios se observa la situación de precariedad de muchas colecciones impresas durante el siglo pasado y que son sometidas a un uso intenso, como ocurre con los diarios de sesiones. En cualquier caso, la duración de los materiales impresos actuales y anteriores no es indefinida y los documentalistas parlamentarios estamos obligados a buscar soluciones alternativas de conservación y explotación.

3. ALGUNAS CONSIDERACIONES PRÁCTICAS

Los bibliotecarios hacemos a veces el acceso a la información más difícil de lo que realmente es, tal como ha satirizado Umberto Eco en *De Bibliotheca*. Sistemas de descripción poco flexibles y clasificaciones obsoletas —y que son muy variadas y distintas entre sí— se interponen con frecuencia entre el usuario y la información buscada en lugar de aproximarle a ella. El hecho de encontrarnos en un momento de gran cambio tecnológico en el manejo de información y de implantación de los nuevos sistemas informáticos de control, almacenamiento y acceso a la información debe impulsarnos a adaptar y transformar las técnicas de trabajo bibliotecarias tradicionales para convertirlas en algo más orientado hacia el usuario y la difusión de la información.

La información en los Parlamentos es útil en la medida en que se usa para tomar decisiones. Debe ser por tanto algo dinámico, lo más próximo que sea posible al proceso de formación de la decisión y a los documentos que se generan en ese proceso. La documentación interna debe estar vinculada a la gestión de la propia actividad parlamentaria mediante sistemas informáticos, de modo que haya una única fuente de información sobre la misma y que esta fuente de información o base de datos sirva para el control de la actividad corriente y de guía para el archivo histórico de la Cámara en el futuro. El acceso a la documentación externa debe ser amplio y diverso utilizando

los distintos medios –bancos y bases de datos ajenas, transmisión de datos a distancia, fax, etc.– que hoy existen para la búsqueda de información. Una de las tareas más importantes del bibliotecario como especialista en la búsqueda y difusión de la información sigue siendo precisamente el aportar la información adecuada en el momento preciso y al coste idóneo. Para ello tiene que detectar las necesidades de información lo antes que sea posible y disponer de los medios para el acceso y captura de la información necesaria. En la actualidad, no se trata tanto de tener información almacenada –aunque, ciertamente, la situación mejora si se posee– como de disponer de la capacidad para buscarla y utilizarla.

Algunos Parlamentos conservan y mantienen grandes colecciones bibliográficas como resultado de la existencia de bibliotecas históricas en las Cámaras. El acceso a esas colecciones se hace ya o se hará en un futuro próximo con medios informáticos. Ese momento de transformación debe aprovecharse para mejorar sustancialmente la descripción y la indización de los materiales bibliográficos.

Otros Parlamentos carecen de esas colecciones históricas y sus servicios de documentación se están formando en la actualidad, pero las mismas consideraciones son válidas para ambos: deberá tenderse a que haya un único centro de catalogación e indización y, en la medida de lo posible, un único sistema de indización para todos los fondos –internos y externos– que será preferiblemente un *thesaurus*. Sería conveniente también utilizar los mismos programas informáticos si las circunstancias lo permiten. Si se cumplen estas condiciones, se facilita el acceso a la información almacenada. Las funciones del documentalista/bibliotecario serán básicamente la colaboración al diseño del sistema –en conjunción con los informáticos–, la gestión del mismo y la explotación de los datos almacenados para producir «documentos finales» a la medida del usuario. La experiencia indica que por amigables que sean los sistemas de información de los Parlamentos, el uso directo por parte de los diputados no

es frecuente –al menos en este momento– y que la figura del intermediario/documentalista resulta fundamental.

La situación actual obliga a plantearse la validez de la división tradicional de las funciones informativas en los Parlamentos y la necesidad de centralizar los procesos en torno a la información. Los sistemas informáticos se configuran como los más potentes para el acceso a la información parlamentaria, como los más eficaces para navegar a través de ella y guiar al documentalista o al investigador hasta la información buscada. Por otro lado, el formato libro pierde valor en términos relativos frente a la información contenida en publicaciones periódicas o en otros medios como los discos CD-ROM, de acceso más directo. Ello debería llevar por una parte a la apertura de las colecciones de las bibliotecas parlamentarias históricas hacia públicos no parlamentarios –investigadores, estudiantes, lectores en general, como ciertamente ya han hecho muchas de ellas– y por otra a una mayor integración de los sistemas de información parlamentaria –archivos, bibliotecas y servicios de documentación– en la medida en que los sistemas informáticos se configuran como sistemas unificadores del acceso a la información y de la misma información. Unificar y normalizar los formatos documentales, los lenguajes de interrogación y los sistemas de acceso –por materias u otros– tanto a nivel nacional como internacional constituye hoy en día sin duda el mayor reto al que se enfrentan los servicios de información y las bibliotecas parlamentarias.