



# EL LEGISLADOR COMO USUARIO DE INFORMACION

Graciela Berriel \*  
Lillán Hegoburu \*\*  
Alejandra Vico \*\*\*

*El artículo constituye una síntesis teórico-metodológica del proyecto de investigación monográfico "Estudio de necesidades y comportamientos de uso de información en la tarea parlamentaria" presentado como requisito académico en la culminación de la Licenciatura en Bibliotecología. Mediante la técnica de encuesta con entrevista a 52 legisladores nacionales, se analizaron necesidades y comportamientos de uso de información en el desarrollo de la tarea parlamentaria. La investigación se enmarcó dentro del paradigma alternativo de los Estudios de Usuarios, ubicando al usuario de información temporal y espacialmente. Se observó su comportamiento informacional en relación a fuentes, canales, categorías y nuevas tecnologías de comunicación/información en las diferentes etapas de la labor parlamentaria. El análisis de los datos cuantitativos se complementó con un análisis cualitativo a través de la aplicación de la técnica del "incidente crítico" y de la asociación de variables utilizando el paquete utilitario SPSS (Statistical Package for Social Science). De los resultados obtenidos surgieron un conjunto de hipótesis que señalan puntos de partida para posteriores profundizaciones sobre el tema.*

## 1. INTRODUCCION

### DEFINICION DEL TEMA

Existen dentro de la Ciencia de la Información distintas áreas en las cuales se desarrolla la investigación, los Estudios de Usuarios es una de ellas. Los usuarios, como potenciales generadores-consumidores de información, se enfrentan a problemas cuya resolución supone satisfacer necesidades de información. Esto se traduce en un comportamiento de búsqueda y uso de Información, que se ubica en un tiempo y espacio determinados y que supone un conjunto de prácticas en relación a fuentes, canales, productos y servicios de

(\*) Lic. En Bibliotecología, Oficina de Derecho Comarado de la Cámara de Senadores del Poder Legislativo. E-mail: gberriel@parlamento.gub.uy

(\*\*) Lic. En Bibliotecología, Departamento de Documentación y Biblioteca de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. E-mail: bibliotek@chaja.edu.uy

(\*\*\*) Lic. En Bibliotecología, Departamento de Documentación y Biblioteca de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. E-mail: bibliotek@chaja.edu.uy / avico@montevideo.com.uy



información. Al análisis de estos componentes se abocan los Estudios de Usuarios, los que permiten disponer del perfil de una determinada comunidad que proporcionará elementos para el diseño de una estrategia de atención y una política de servicios que tome en cuenta las características y objetivos personales de esa comunidad de usuarios.

La investigación realizada se abocó a detectar necesidades y comportamientos de uso de información en el desarrollo de la labor parlamentaria, que permitieran conocer al legislador como usuario de información en forma objetiva y sistemática conforme al paradigma alternativo de los Estudios de Usuarios.

## **OBJETIVOS**

### **Generales**

- Conocer a una determinada comunidad de usuarios, en forma objetiva y sistemática, a través de sus necesidades y comportamientos informacionales en el contexto de la labor parlamentaria.
- Generar insumos que permitan desarrollar servicios y productos de información que contribuyan al eficaz cumplimiento de dicha labor.
- Realizar un aporte teórico y metodológico a los Estudios de Usuarios en el Uruguay.

### **Específicos**

- Identificar necesidades del legislador como usuario consumidor-generador de información.
- Describir el comportamiento que asume frente a dichas necesidades.
- Determinar problemas encontrados en el uso de la información.
- Detectar necesidades de servicios y productos de información para el desarrollo de la labor parlamentaria.

## **ALCANCE Y LIMITACIONES**

La investigación se limitó geográficamente a la República Oriental del Uruguay y temporalmente abarcó el período comprendido entre los meses de abril y junio de 1997. El universo investigado fueron los legisladores nacionales de la legislatura 1995-1999, considerando por tales a los 30 senadores y 99 diputados electos en las elecciones nacionales celebradas en el año 1994.

De las limitaciones de este estudio, importa destacar que si bien la población estudiada resultó ser pequeña, se estableció una muestra intencional. Sin embargo esto no invalidó los resultados de la investigación debido al empleo de la técnica del «incidente crítico» que permitió complementar la información general con información cualitativa.



## FUNDAMENTACION Y ANTECEDENTES

La formación impartida conforme al nuevo Plan de Estudios (1987) de la Licenciatura en Bibliotecología, responde a un nuevo enfoque de la Ciencia de la Información que ubica al usuario de información en un papel protagónico dentro del proceso de transferencia del conocimiento. Siguiendo estos lineamientos el presente proyecto de investigación fue presentado en cumplimiento del último requisito curricular para la obtención de la Licenciatura en Bibliotecología.

La Escuela Universitaria de Bibliotecología y Ciencias Afines, al ofrecer como materia optativa «Estudio de Usuarios» facilita un marco institucional en donde se estimula la investigación en el área. En respuesta a ello se han realizado varios Estudios de Usuarios en nuestro país que sirven como antecedentes al presente proyecto de investigación. Sin embargo, no existen investigaciones de este tipo en el área legislativa, ya que, la mayor parte de los estudios técnicos acerca del Parlamento uruguayo tienen un enfoque jurídico o histórico.

Actualmente la información como recurso económico e instrumento de poder es vital para la toma de decisiones en todas las actividades del hombre, hecho que adquiere una particular significancia si se lo traslada al terreno de la labor parlamentaria. Dado el papel que cumple el Parlamento como sostén de la democracia, control de la Administración y representación de la sociedad, es que resulta de fundamental importancia estudiar al legislador como un singular usuario-generador de información.

Por último en la realización de este proyecto de investigación, existió la convicción de que un estudio de estas características además de permitir la contrastación de los conocimientos teóricos con una realidad concreta, propiciaría un acercamiento entre usuarios finales y usuarios intermediarios de información, esto es, entre legisladores y especialistas en información.

## 2. MARCO TEORICO CONCEPTUAL

### LOS ESTUDIOS DE USUARIOS DE INFORMACION

El usuario de información es el eje que sustenta el ciclo de transferencia de información y de conocimiento, desde su generación a su uso. Por lo tanto como elemento activo y participante en el proceso de transferencia de información-conocimiento, constituye uno de los objetos de estudio de la Ciencia de la Información.

Según Saracevic (1970, p. 42) «Los estudios sobre comunicación importantes para la Ciencia de la información son aquellos que tratan de la comunicación del conocimiento humano (...). En el dominio de la Ciencia de la Información, el estudio de la comunicación del conocimiento ha sido conducido desde dos diferentes enfoques. Uno es el estudio del comportamiento de la literatura, usando mayormente un enfo-

que estadístico y matemático. El otro es el estudio del comportamiento de los usuarios de la información, usando mayormente un enfoque psicológico.»

Los primeros estudios de usuarios que se realizaron resultaron fragmentarios y carentes de una metodología adecuada por lo que sus resultados fueron parciales. El enfoque con el que se realizaron dichos estudios fue evolucionando, pudiéndose distinguir luego dos paradigmas: tradicional, u «orientado a los sistemas» y alternativo, u «orientado al usuario». Ford, citado por Nice Menezes de Figueredo dice (1983, p.48) «(...) la investigación en el futuro debe concentrarse en la provisión de resultados que sean directamente aplicables en la modificación y planeamiento de sistemas de información (...) debe ser basada en el comportamiento del usuario más que en la opinión. Se precisa saber más del contexto en el cual las necesidades de información aparecen; esto puede envolver estudios de actitud, temperamento y situaciones de vida global del usuario para que el comportamiento de búsqueda de información sea mejor entendido.»

El paradigma tradicional sitúa al usuario al final del proceso de información como un simple receptor de información objetiva, al que considera un sujeto estático en el tiempo y en el espacio. Son estudios fundamentalmente cuantitativos donde se trata de conocer qué usa y cuánto usa el usuario.

Posteriormente los Estudios de Usuarios comienzan a incorporar aportes de otras disciplinas, los que producen profundos cambios en los mismos. Se comienza a tener en cuenta aspectos cognitivos y sociales en el uso de la información y se avanza metodológicamente. Surgan así los enfoques alternativos, cuyo centro de atención pasa de ser el sistema a ser el propio usuario; éste, sus necesidades cambiantes y su medio ambiente deben ser ahora el objeto de la investigación. El usuario comienza a ser visto, no sólo como receptor de información, sino como asimilador-generador de información en sus distintos ámbitos de actuación. Se lo contextualiza en lo que realmente hace, partiendo de una situación real de uso de información, teniendo en cuenta los canales de información formales e informales que utiliza. La información ya no se considera como algo objetivo, con valor en sí misma, sino con un valor potencial que depende del acceso, del contexto, de la oportunidad, de la aplicabilidad, del conocimiento previo que trae consigo el usuario, entre otros factores. La metodología de estos estudios comienza a incluir aspectos cualitativos, es decir ¿cómo? ¿por qué? y ¿para qué? se necesita información.

## LA INFORMACION EN LA PRACTICA PARLAMENTARIA

La explosión de información en los últimos años y los profundos cambios por los cuales nuestra sociedad, y el Parlamento en particular, vienen atravesando, han conducido al Poder Legislativo a una actuación más acelerada. Como consecuencia, el Poder Legislativo viene presentando padrones cada vez más exigentes de necesidades de información para desempeñar sus funciones. La información que el legislador necesita configura un universo muy vasto. Sus necesidades se orientan hacia diversos dominios de información, tienen diferente alcance, se formulan con diferente



precisión, exigen tiempos de respuesta que cambian de acuerdo con la dinámica parlamentaria y responden a la coyuntura social, política e histórica.

Del análisis de las funciones consagradas en la Constitución se perfilan como funciones inherentes al Parlamento: la **función legislativa** propiamente dicha y la **función de contralor** de los demás Poderes y organismos del Estado.

A partir de los primeros contactos mantenidos con los distintos actores del quehacer parlamentario surgió la necesidad de considerar en este estudio, como otra función no menos importante, la que podríamos llamar **función de debate político**. Esta sería una función eminentemente política, mediante la cual los legisladores a través de la confrontación e intercambio de ideas toman posición acerca de los grandes temas nacionales, contribuyendo así a la formación de la opinión pública.

Se entiende por función legislativa la tarea de hacer las leyes, que es por esencia la razón y fundamento de ser del Parlamento. Para ejemplificar el papel de la información en esta etapa de la labor parlamentaria resulta oportuna la opinión del legislador Alvaro Alonso (1995, p.92) del Partido Nacional «Es así, entonces, que me gustaría señalar muy rápidamente los diferentes tiempos o instancias en los cuales los legisladores nos vemos en la necesidad de contar con buena información que atienda a las diferentes etapas de la vida parlamentaria, siempre en la simplificación de que lo que estamos hablando es la referencia del producto final: la ley. (...) En este caso se presentan, por lo menos tres diferentes etapas. La primera es de investigación; en ella, el parlamentario debe encarar la labor de preparación de los elementos que lleven a la presentación de un determinado proyecto de ley (...) existe una primera etapa en que el legislador recopila información por su cuenta, a fin de hurgar en el tema para el que se le ha llamado a intervenir. La segunda etapa es una especie de negociación o conciliación; a través del trabajo de las comisiones especializadas o permanentes del Poder Legislativo, el legislador, conjuntamente con sus pares, procesa la información a la que ya tuvo acceso y, al mismo tiempo, recurre a nuevos contactos con otros sistemas. Dentro del sistema político, lo regular es que se recurra a la información proveniente de los ministerios que tienen relación con las normas sobre las cuales se pretende legislar. En una tercera instancia, existe un momento de perfeccionamiento del proyecto de ley, cuando pasa a los plenarios de cualquiera de las dos cámaras. Si bien en esas tres etapas existen sistemas como, por ejemplo, el de información parlamentaria vigente y en proceso de implementación, se nos presenta nuevamente el hecho de que los legisladores no acceden a la información que está disponible.»

Otra instancia de la labor parlamentaria es la supervisión o función de contralor de las actividades de la Administración. Al cumplir esta función, la mayoría de la información que el legislador necesita proviene del ámbito del Ejecutivo. Los legisladores para efectuar la función de control político sobre la gestión del Poder Ejecutivo se ven enfrentados a algunas dificultades: en ciertas situaciones siendo el legislador un miembro de la oposición el



---

acceso a determinada información puede ser políticamente comprometedor. Horacio Martorelli (1995, p.23-24) afirma: « (...) los representantes deben encarar una penosa tarea de averiguación cada vez que responsablemente se proponen obtener información sobre alguna materia. La función de control se ve así limitada y absorbida por cuestiones menores de operación».

En lo que refiere al debate político, otra de las funciones consideradas, el nuevo estilo de Parlamento supone el abandono de los tradicionales discursos eminentemente políticos, ampulosos en la forma y escasos de contenido. Hoy por hoy requieren una especialización técnica cada vez mayor. Los legisladores tienen la necesidad de estar informados permanentemente para comprender la naturaleza y el alcance de las problemáticas en consideración y poder de esta manera argumentar a favor de su posición política con una sólida fundamentación.

### 3. METODOLOGIA

#### FUNDAMENTO METODOLOGICO

El proyecto de investigación realizado se planteó como un estudio descriptivo ya que su propósito fue la delimitación de los hechos que conformaron el problema de investigación sin partir de hipótesis alguna. Por otra parte el hecho de que puedan o no formularse hipótesis previas, depende del estado del conocimiento en el área sometida a investigación y como se mencionó anteriormente no existen investigaciones de esta índole.

Este tipo de estudios descriptivos permiten identificar características del universo de investigación, señalar formas de conducta y actitudes, establecer comportamientos concretos y descubrir y comprobar la posible asociación entre variables de investigación. Para ello se recurre a técnicas específicas en la recolección de la información como son la observación, las entrevistas, los cuestionarios. Se utiliza el muestreo para la recolección de información, la que así obtenida, es sometida luego a un proceso de codificación, tabulación y análisis estadístico. Por último este tipo de estudios puede concluir con hipótesis, formuladas a partir de las conclusiones a que se llega a través de la información obtenida, lo que permite iniciar luego un conocimiento de tipo explicativo.

#### ELECCION DE VARIABLES

Las variables seleccionadas que permitieron conocer la realidad propuesta se agruparon de la siguiente manera:

- Relacionadas con los usuarios y su contexto: a través de estas variables se trató de contextualizar al legislador, conociendo aspectos personales como su perfil, educativo, profesional y laboral, grupo de pertenencia, etc..

- Relacionadas con las necesidades y uso de información: con estas variables se intentó detectar necesidades de información a través de la frecuencia de uso y el tiempo



dedicado a la búsqueda de información. Conocer el comportamiento con relación al uso de fuentes, canales, categorías y nuevas tecnologías de información/comunicación, contextualizando al legislador en el desarrollo de las distintas funciones que desempeña: legislativa, de contralor y de debate político.

- Relacionadas con necesidades y uso de información en el curso de la actividad legislativa: aquí se empleó la técnica del «incidente crítico» con la cual se pretendió estudiar al legislador frente a una situación o trabajo real a elección, mediante el planteamiento del tema que motivó la búsqueda y del conocimiento del tipo de información requerida, de los obstáculos presentados y de la forma como eventualmente los superó.

- Relacionadas con las preferencias en servicios y productos de información: en este último punto se trató de saber qué servicios y productos de información conocían los legisladores y qué sugerencias con relación a los mismos podían realizar.

## **POBLACION A ESTUDIO Y SELECCION DE LA MUESTRA**

La investigación partió de la definición del universo a estudiar, conformado en principio, por los 130 legisladores nacionales: noventa y nueve diputados y treinta senadores, más el Presidente del Senado. Luego, surgió que este último, como Presidente del Parlamento, no cumple funciones legislativas, sino de tipo administrativo, por lo que la población a estudiar se redujo a 129 legisladores. Por tratarse de una investigación cualitativa se definió una muestra intencional, esto es, una muestra constituida por un conjunto de individuos donde estén contempladas las distintas variables seleccionadas. La muestra quedó entonces conformada por: senadores y diputados, dentro de cada uno de éstos se seleccionaron representantes de los distintos partidos políticos, y en el caso de los diputados, se tuvo en cuenta además, si se trataba de un representante del interior del país o de la capital. Como último criterio de elección se consideró el conocimiento previo que facilitara el acceso, el sexo, y la visibilidad pública del legislador (reputación profesional, opositor radical, y representante oficial del sector del gobierno).

## **METODO DE COMPILACION DE DATOS**

Dentro del enfoque alternativo de los Estudios de Usuarios, en el que se enmarcó esta investigación, se optó por una de las técnicas más comúnmente aplicadas, la de encuesta con entrevista, la que permitió abordar aspectos cualitativos a través de un contacto directo con el encuestado. Se pudieron conocer motivaciones, actitudes, opiniones y facilitó además, que el interlocutor sirviera de guía ante las interrogantes que se le presentaban al encuestado.

La técnica del «incidente crítico», que permite analizar y describir un evento observable por el entrevistado, se utilizó no sólo para complementar los datos cuantitativos sino para evaluarlos, confrontarlos y, además, construir generalizaciones acerca del comportamiento de uso de información por parte de los legisladores.



## DISEÑO Y VALIDACION DEL INSTRUMENTO DE RECOLECCION DE DATOS

La realización de la encuesta partió del diseño de un formulario, el que se constituyó en el instrumento de recolección de información. Dicho formulario constaba de 16 preguntas, entre las cuales se utilizaron preguntas abiertas, cerradas y categorizadas que permitieron contemplar los distintos aspectos a investigar. Se estructuró en cuatro módulos que se corresponden con los grupos de variables seleccionadas.

La validación del formulario se realizó a través de entrevistas a diferentes protagonistas del quehacer parlamentario que oficiaron como «informantes calificados». Entre otros, se entrevistó a secretarios de Comisiones, secretarios de legisladores, ex-legisladores y al ex-Vice Presidente de la República, Dr. Gonzalo Aguirre. Estas entrevistas tuvieron como objetivo no sólo someter a consideración de los mismos el formulario diseñado, sino además, obtener información que nos aproximara al tema de estudio.

## METODO DE ANALISIS DE DATOS

Para realizar el análisis de los datos relevados mediante el cuestionario, los mismos fueron previamente codificados y almacenados en un soporte magnético usando la planilla electrónica EXCEL 5 para Windows. De esta forma se generó un archivo de datos sobre los que luego se ejecutaron procedimientos de análisis estadísticos. Se comenzó trabajando con los datos cuantitativos, obteniéndose a partir de ellos las cifras totales y los porcentajes de cada variable. De igual manera se procedió con los datos cualitativos, transformando las respuestas textuales en códigos susceptibles de manipulación y medición. A partir de estos primeros resultados se realizaron los interrelacionamientos entre aquellas variables que se consideraron que podrían incidir en el comportamiento informacional de los legisladores. Para ello se utilizó el paquete utilitario SPSS para Windows (Statistical Package for the Social Science), que es un sistema amplio y flexible que permite realizar análisis estadístico y gestionar datos en un entorno gráfico. Este programa permitió lograr un nivel de análisis más profundo realizando asociaciones entre variables, a partir del archivo de datos generado en EXCEL.

## 4. RESULTADOS DE LA INVESTIGACION

### ANALISIS E INTERPRETACION DE LOS RESULTADOS

La población estudiada resultó ser muy homogénea ya se considere su sexo, edad, nivel educativo o actividad profesional. En consecuencia estas variables no se consideraron relevantes para analizar el comportamiento informacional de los legisladores. Sin embargo, un aspecto significativo a destacar, en lo relativo a la **experiencia como legislador**, es que en su gran mayoría fueron electos por primera vez, lo que supone falta de experiencia previa en su función.



## NECESIDADES Y USO DE INFORMACION

Las **necesidades de información** manifestadas por los legisladores confirmaron que la temática abordada es muy variada y refleja una determinada coyuntura social, política e histórica. Con relación a los motivos que generaron dichas necesidades, se corresponden, en general, con las funciones definidas como inherentes a la labor parlamentaria.

En lo referente a la **frecuencia de uso de información** y al **tiempo dedicado a la búsqueda** de la misma, se pudo apreciar que aun tratándose de legisladores con experiencia en la función, requieren información casi a diario y dedican gran parte de su tiempo de trabajo a la búsqueda. Esto confirma el papel fundamental que tiene la información para el cumplimiento de la tarea parlamentaria, y la conciencia que tienen los legisladores de este hecho.

## USO DE FUENTES, CANALES, CATEGORIAS Y TECNOLOGIAS DE INFORMACION/COMUNICACION

En lo referente al uso general de fuentes, canales, categorías y tecnologías de información su preferencia depende de muchos factores: la función que se esté desempeñando, la urgencia que requiera el tratamiento de los distintos temas, el conocimiento de la oferta de fuentes y canales de información, la capacidad del legislador y la de su equipo de secretaría, entre otros.

La técnica del incidente crítico mostró que tanto las **fuentes de información** como los **canales** por los que se obtiene la información son diversos, y se consultan varios en forma simultánea, para resolver cada una de las situaciones-problema a tratar. Además de los canales formales de información, surgen muy claramente los **contactos interpersonales** como el medio más habitual para acceder a la información. Esto resulta razonable, ya que es algo inherente a la función política del legislador, mantener permanentes contactos personales.

Muchos legisladores manifestaron que sus necesidades de información no se limitan a una única **categoría de información**, sino que suponen "diagnósticos de situación" que engloban distintas categorías de ésta. Estos diagnósticos incluirían información, conceptual, técnica, estadística, factual, etc.. Lo que están demandando, es en realidad, "información consolidada".

Los legisladores tienen acceso a las **nuevas tecnologías** de información y comunicación. Si bien la mayoría responde que utiliza la computadora a diario, lo hacen a través de sus secretarios, por lo que no se consideró relevante relacionar su uso con aspectos tales como edad, nivel educativo o experiencia como legislador. Podría decirse que al ser reciente la incorporación de estas tecnologías en el Poder Legislativo existe cierta reticencia al uso de las más avanzadas, como en el caso del correo electrónico.

## USO DE FUENTES, CANALES Y CATEGORIAS DE INFORMACION EN RELACION CON LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS

Luego de analizar el uso de las distintas fuentes, canales y categorías de información en términos generales, se procedió a estudiar el uso de las mismas con relación a la función que el legislador esté desempeñando. No todos los legisladores cumplen todas las funcio-



---

nes, ni en la misma medida. Realizar una u otra, va a depender de diversos factores, por ejemplo de la coyuntura política, es evidente que en época preelectoral va a adquirir protagonismo la función de debate político. También va a incidir el perfil del propio legislador, que hace que se incline por una u otra función, o que sea oficialista u opositor, ya que los primeros no ejercen de igual manera la función de contralor.

### • Función legislativa

Si se tiene en cuenta las cifras relativas a las **fuentes de información** usadas, se puede observar que para el desempeño de la función legislativa las más usadas son los **antecedentes legislativos** y los **informes técnicos**. Puede considerarse entonces al proceso legislativo como un proceso retroalimentado. Se legisla en función de las nuevas realidades, pero también en función de la normativa vigente. Por lo tanto, para la elaboración de las leyes son fundamentales los antecedentes legislativos, así como la asistencia técnica especializada, para conocer la realidad sobre la que se va a legislar.

Los **canales de comunicación** más usados para acceder a dicha información son, como era de esperar, **Información Legislativa** de la que se obtienen los antecedentes legislativos y **Biblioteca del Poder Legislativo**. Los datos obtenidos del incidente crítico corroboran esta preferencia, surgiendo además, como otro canal usado la **Oficina de Derecho Comparado**, que brinda información sobre legislación comparada. La preferencia por estos canales resulta lógica, ya que son los servicios encargados de brindar la información legislativa y técnica necesaria para cumplir con esta función. Por otra parte se trata de servicios de información de apoyo al Parlamento y que son ampliamente conocidos frente a otros externos que tal vez no estén tan difundidos. Se destaca entonces la accesibilidad como un factor a tener en cuenta. Otros aspectos que inciden en el uso de determinados canales de información son la calidad y confiabilidad de los servicios. Muchos legisladores para acceder a los informes técnicos prefieren consultar asesores de confianza, los cuales suelen pertenecer a su sector político, en lugar de la Asesoría Parlamentaria que brinda el Poder Legislativo.

Si consideramos las **categorías de información** surgen necesariamente la información **legislativa** y la **técnica** como las categorías más usadas. Resulta claro que para la tarea de elaboración de proyectos de ley, tanto los, proyectos de leyes anteriores, como la legislación comparada, no pueden ser obviados; así como tampoco la información técnica relativa a la forma y contenido sobre lo que se pretende legislar.

### • Función de contralor

Para el caso de la función de contralor en cambio, las **fuentes de información** más solicitadas son los **informes de los organismos estatales**, los **informes técnicos** y los **artículos de prensa**. Este resultado es coherente si tenemos en cuenta que esta tarea supone controlar las actividades de la Administración, por lo que la información requerida en este caso va a provenir del propio Estado y de técnicos en los temas especializados. Los artículos de prensa también cumplen un rol importante en el contralor porque sus



denuncias son, muchas veces, el punto de partida para la consideración de los temas por el Parlamento.

Los **canales de comunicación** más usados para esta función son la **prensa** y los **contactos interpersonales**. Esto se traduce en denuncias de situaciones irregulares, que se transmiten tanto a través de la prensa como personalmente. También el legislador usa los contactos interpersonales como medio para obtener la opinión de técnicos de confianza. Por otra parte, el difícil acceso a la información sobre la gestión de la Administración Pública, imprescindible para la función de contralor, se puede superar, en algunos casos, a través de estos contactos interpersonales.

Las **categorías de información** usadas para la función de contralor mantienen relación con las fuentes y canales usados; vuelve a reiterarse en este caso la información de tipo **técnica y periodística**.

#### \* **Función de debate político**

Para el debate político la **fuerza de información** claramente preferida son los **artículos de prensa**. Aquí los resultados también marcan cierta lógica. Los legisladores se basan fundamentalmente en la prensa como fuente de noticias políticas que les permite debatir en el Parlamento y a su vez influir en la opinión pública. Importa destacar también, como lo señaló algún legislador, que los principales líderes políticos se encuentran "fuera" del Parlamento, por lo que muchas de sus opiniones se conocen a través de la prensa.

Así como la fuente de información preferida para el debate político son los artículos de prensa, obviamente el **canal de comunicación** más usado en este caso, va a ser la **Prensa**.

En cuanto a la **categoría de información** preferentemente usada para el debate político, se confirma nuevamente, el uso de la información **periodística**.

#### **ACCESO A LA INFORMACION**

Las dificultades en el acceso a la información se analizaron mediante la técnica del incidente crítico. Se transcriben algunas de las respuestas obtenidas en este punto, las cuales aun fuera de su contexto, tienen un valor ilustrativo. Si bien algunos legisladores manifestaron no haber tenido obstáculos para acceder a la información (31%) la mayoría señaló que **encontraron dificultades de distinta índole (69%)**.

Al relacionar las variables **obstáculos encontrados con partidos políticos**, se destacó, que los legisladores pertenecientes al Partido Colorado tuvieron significativamente **ménos dificultades en el acceso a la información**.



Gráfico 1

De las dificultades señaladas, las mismas van desde la imposibilidad de acceso a la información, hasta la credibilidad acerca de su contenido.



Gráfico 2

Una de las dificultades más comúnmente señalada es que no se ha generado información sobre muchos de los temas a estudio, o la misma no está documentada.

Un legislador frente a la necesidad de información sobre el tema "desaparecidos", para presentarla a la justicia, contestó: "Esta información no es accesible, no está documentada"

Ante la necesidad de información sobre el tema minoridad, un legislador miembro de una Comisión Investigadora respondió: "Falta información orgánica y continua, la falta de sistematización dificulta la comparación".



En otros casos las dificultades se refirieron a ciertas fallas en los servicios de información, que responden, tanto a carencias humanas como técnicas:

Al relacionar las variables **obstáculos encontrados** y **experiencia como legislador** se constató que los legisladores con menos experiencia señalaron con mayor frecuencia las fallas en los servicios de información, que los más experientes.



Gráfico 3

Otra dificultad que se presenta con frecuencia es la manipulación y el ocultamiento de la información debido a intereses políticos o en otros casos, económicos. Las siguientes respuestas de legisladores de la oposición se refieren al ocultamiento político de la información: *"Imposibilidad de acceder a la Base de Datos del Poder Ejecutivo. Los pedidos de informes no se responden"*.

*"Falta de voluntad política del Ministerio de Defensa para brindar la información que se ocultó a los jueces en los años de las desapariciones"*.

*"Existe un velo en determinadas informaciones, se oculta y se manipula la información. Existe una desviación sociológica, el Ministerio del Interior computa por igual víctimas y victimarios en el caso de delitos cometidos por menores"*.

El ocultamiento de la información por motivos económicos alcanza también a los legisladores oficialistas: *"Buscando información sobre el Clearing de Informes para su reglamentación, encontré muchas dificultades por los intereses en juego"*.

*"Arbitrando en el caso del cierre del Frigorífico de Fray Bentos, tuve dificultad para obtener de los inversores, información sobre financiamiento"*.

Al relacionar las variables, **obstáculos encontrados** con **partidos políticos**, se confirma que el ocultamiento por razones políticas es el obstáculo que más señalan los legisladores de la oposición.



Gráfico 4

También se reiteró como obstáculo que la información llega fuera de tiempo con relación a los actuales requerimientos de agilidad en el tratamiento de los temas. Otros problemas se relacionan con el contenido de la información. Muchas veces no se puede evaluar la veracidad de la misma, por falta de confianza en las fuentes que la generan. En otros casos la tecnicidad propia de la información dificulta su comprensión. Algunas respuestas en este sentido fueron: "Tuve dificultad para establecer lo fidedigno de la información proveniente de organismos estatales para la elaboración del Marco Regulatorio Energético".

"Encontré múltiples dificultades por lo complejo del problema de la producción de energía, además no hay información actualizada al alcance del ciudadano común".

Desde otro punto de vista, los legisladores señalaron como un obstáculo importante el desconocimiento de la oferta de servicios de información internos y externos al Poder Legislativo, así como la falta de adiestramiento en el uso de los mismos. Se puede apreciar que este obstáculo tiene mayor incidencia en los legisladores con menos experiencia.



Gráfico 5



De los legisladores que manifestaron tener algún obstáculo para satisfacer sus necesidades de información, no todos lograron superarlos, o los superaron parcialmente. Esto se debió en algunos casos a que la información no se había generado o a que no llegó en tiempo, y en otros casos a la manipulación de la información por intereses políticos.

Los contactos personales aparecen nuevamente como un recurso habitual del legislador, las vinculaciones políticas, inherentes a su cargo, les permiten, en general, superar los obstáculos. No obstante ello, en las respuestas, se reitera la necesidad de "*insistir y tener paciencia*" para obtener la información solicitada.

En cuanto a los obstáculos relacionados al contenido de la información, de las respuestas se deduce que se superan a través de la formación propia del legislador, del trabajo en equipo y de la dedicación de muchas horas al estudio de los distintos temas. En relación a los últimos obstáculos mencionados: la falta de conocimiento de la oferta de información y adiestramiento en el uso de los servicios, los mismos se superan, según sus palabras, con la experiencia del legislador y la de su equipo.

## NECESIDADES Y PREFERENCIAS EN SERVICIOS Y PRODUCTOS DE INFORMACION

Para completar la descripción del comportamiento de uso de información de nuestros parlamentarios, se intentó conocer sus necesidades y preferencias en servicios y productos de información. Tanto los servicios como los productos de información pertenecientes al Poder Legislativo fueron los más mencionados, lo que resulta lógico dada su especialización y accesibilidad. Dentro de los servicios mencionados se destacan, la **Oficina de Información Legislativa**, la **Biblioteca**, y dentro de ella, en especial el **Servicio de Recortes de Prensa** y por último **Internet**. Luego, **Asesoría Parlamentaria** y la **Oficina de Derecho Comparado**, son otros servicios a los que suelen recurrir.

En lo referente a los productos de información disponibles en el Palacio Legislativo manifiestan conocer, en primer lugar las **Bases de Datos del SIP**. En segundo lugar se refirieron a los **Dossieres de prensa y bibliográficos**, productos elaborados por la Biblioteca. En último lugar se mencionan los **Diarios de Sesiones**, las **versiones taquigráficas de las distintas Comisiones**, y los **informes técnicos** realizados, tanto por la Asesoría Parlamentaria, como los presentados por catedráticos o institutos técnicos especializados de la Universidad de la República en las Comisiones.

Al solicitarles sugerencias para la implementación de servicios y productos de información la mayoría responde que sería necesario mejorar los servicios y productos existentes. Desde el punto de vista del legislador, tales mejoras implican, en primer lugar, aumentar su informatización incorporando nuevas bases de datos a la red y completando la información disponible en las mismas. En segundo lugar sería necesario mejorar el tiempo de respuesta de los servicios y actualizar la información sobre los distintos temas: "*Rapidez*



---

adecuada al "timing" parlamentario y actualización en los temas".

Otro aspecto señalado fue la necesidad de conocer la oferta de servicios y productos de información y recibir adiestramiento en el uso de los mismos: "... usa los servicios existentes por debajo de lo que se podría, por ser legislador por primera vez, no conozco, no sé como se manejan los servicios"

Algunos legisladores, destacaron lo acertado de realizar investigaciones acerca de sus necesidades de información como forma de mejorarlos: "Supongo que estudios de este tipo, que analizan las necesidades del legislador pueden contribuir a detectar fallas y mejorar los servicios"

Insisten en la necesidad de ampliar la red de Informática Parlamentaria y que la conexión alcance a los organismos públicos y privados. Asimismo señalan la conveniencia de contar con una unidad que centralice información a nivel nacional, tanto bibliográfica como de indicadores básicos: "Ampliar bases de datos no sólo legislativas, sino incluir información de entes estatales, índices de producción, costos, información tributaria"

Otro aspecto que señalan es tanto la dispersión y la duplicación de la información en los distintos servicios como su no sistematización en muchos casos. De ahí la necesidad de procesar la información que recibe el Poder Legislativo y centralizar los servicios compartiendo criterios uniformes.

## 5. CONCLUSIONES

Durante el desarrollo del proyecto de investigación se fue perfilando un usuario "tipo", cuyo comportamiento en relación a la información asumió modalidades propias.

Este usuario no presenta mayores diferencias en sus características Individuales, es hombre (92%), medianamente joven (69% entre 25 y 55 años), con un alto nivel educativo (51% con estudios terciarios completos), ejerce por lo general profesiones universitarias (45%) y carece de experiencia como legislador (52%).

En cuanto a su comportamiento informacional se caracteriza por otorgarle un rol indispensable a la información y reconocer que sus necesidades en este sentido son permanentes. Las temáticas que debe tratar se distinguen por ser amplias, diversas y cambiantes ya que deben responder a la coyuntura política, social e histórica.

Otra particularidad que presenta es la delegación de la búsqueda de información tanto en secretarios, por razones de tiempo, como en asesores técnicos cuando desconoce los temas.

En el uso de fuentes y canales de información, además de la accesibilidad y de la calidad de los mismos, el factor confiabilidad tiene una gran incidencia. En este usuario el factor ideológico es fundamental para valorar la confiabilidad de las fuentes y canales; de



donde proviene y por donde circula la información. Se caracteriza por la preferencia en el uso de los contactos interpersonales como canal para acceder a la información.

La información que demanda son fundamentalmente "diagnósticos de situación", lo que supone reunir distintas categorías de información. Es decir necesita información con valor agregado.

La posibilidad del libre acceso a las nuevas tecnologías, es otra particularidad que presenta este usuario.

En cuanto a las dificultades que se le presentan para acceder a la información, tienen que ver en su mayoría, con fallas en los servicios de información y con la inexistencia de información sistematizada sobre muchos temas. Sin embargo es un usuario que, por el poder que supone su investidura, logra superar los obstáculos en el acceso a la información.

Por último, paradójicamente, a pesar de enfrentarse a necesidades de información cada vez más exigentes manifiesta conocer pocos servicios y productos de información.

Si bien es probable que la mayoría de los legisladores entrevistados puedan poseer simultáneamente todas estas características, siempre van a existir variaciones entre ellos. Según estas variaciones van a surgir otras tipologías de usuarios. En este caso particular se distinguen los legisladores que pertenecen a la oposición de los oficialistas, quienes presentan algunas características diferentes, sobre todo en relación al acceso a la información. También se pueden distinguir los nuevos legisladores de los que cuentan con más experiencia, con relación al tiempo que dedican a informarse.

De las conclusiones a las que se arribó pueden extraerse un conjunto de hipótesis acerca de la influencia sobre el comportamiento informacional de factores como: la experiencia como legislador y la pertenencia a determinado sector político, entre otros, que podrían servir como punto de partida para una posterior profundización sobre el tema.

Podría decirse que quienes son legisladores por primera vez se enfrentan a más "situaciones-problema" que aumentan sus necesidades de información, debido al estado de incertidumbre propio de abordar una nueva actividad.

Las fallas en los servicios de información señaladas por los nuevos legisladores podrían deberse, entre otros factores, a la falta de una política de adiestramiento de usuarios por parte de los mismos.

Se podría sostener que algunas dificultades en el acceso a la información de los legisladores opositores, se debe a que no comparten la ideología con la que la información está sistematizada.

El desconocimiento de servicios y productos de información se podría deber a que no es el legislador quien se dirige personalmente a los servicios, sino que delega la búsqueda de información en su secretaría. O tal vez, teniendo en cuenta que los "contactos personales"



---

son una práctica habitual del legislador, podría suponerse que le resulte difícil visualizar los servicios de información como instituciones formales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

FIGUEIREDO, Nice Menezes de (1983) Aspectos especiais de estudos de usuários. *Ciência da Informacao* 12(2):43-57

El Parlamento uruguayo hacia el siglo XXI : la imagen pública del Parlamento (1995) Montevideo : Presidencia de la Cámara de Representantes, CLAEH. p. 92

SARACEVIC, Teiko (1970) Introduction to information science. New York : Bowker. p. 42

Seminario de modernización parlamentaria :v. 1. (1995) Montevideo : OEA, Instituto Wilson Ferreira Aldunate, Fundación Pax. p. 23-24