Fortalecimiento del Congreso argentino

Un debate sobre el futuro de los Servicios Legislativos

DIRECTORIO LEGISLATIVO

IRI INSTITUTO REPUBLICANO INTERNACIONAL
Avanzando la Democracia Alrededor del Mundo

NED NATIONAL ENDOWMENT FOR DEMOCRACY
SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD

Índice

1.Resumen ejecutivo..... 3

2. Introducción 4

3. Las oficinas de Servicios Legislativos del Congreso Argentino 4

4. Desafíos actuales 5

5. Recomendaciones 6

6. Conclusión 7

7. Sobre el proyecto y las organizaciones que lo llevan adelante 7

Resumen ejecutivo:

El presente documento fue elaborado por la Fundación Directorio Legislativo, con apoyo del Instituto Republicano Internacional, con el objetivo de brindar un aporte para fortalecer los servicios parlamentarios de nuestro Congreso Nacional. Este trabajo surge tras varios meses de intercambios con funcionarios, asesores, diputados y senadores del Poder Legislativo.

En primer lugar, el informe enumera y describe las principales funciones de las oficinas de asesoramiento legislativo. Luego, se hace referencia a una serie de desafíos que dichas agencias enfrentan hoy en día y que disminuyen el impacto de su labor en el proceso de elaboración de leyes.

Por último, se proponen una serie de recomendaciones para robustecer el trabajo y el servicio que ofrecen dichas oficinas en calidad de estructuras de apoyo parlamentario. De este modo, esperamos sumarle valor a la tarea legislativa del Congreso argentino y promover la sanción de normativas basadas en mayor evidencia científica y técnica.

Introducción:

Los miembros del Congreso de la Nación son "representantes del pueblo". Ello implica que deben procurar representar a las personas que los eligieron, que habitan en los distritos por los que fueron electos, que participan de sus partidos políticos, etcétera. Esta es una labor intensa, que implica distribuir el tiempo en diversos frentes: desde la necesaria presencia en los lugares donde viven sus representantes para estar "cerca" de ellos, hasta la tarea propiamente legislativa, la cual demanda un profundo conocimiento sobre diversas temáticas.

En ese sentido, la complejidad de la función legislativa y de representación en una democracia exige que los diputados y senadores cuenten con adecuadas estructuras de apoyo. Actualmente, una estructura de apoyo fundamental es el sistema de "asesores", que consta de una serie de contratos a disposición de los legisladores para incorporar personas con diferentes roles a sus equipos y así ser más eficientes en sus funciones.

Para garantizar la mayor calidad posible de la labor parlamentaria, el cuerpo de asesores se complementa con otras áreas: las oficinas de servicios legislativos. Estos organismos asisten a todos los integrantes del Congreso de diversas maneras, que van desde la provisión de documentación sobre normativa vigente a la elaboración de reportes sobre temas específicos, enriqueciendo así el proceso de elaboración de leyes.

En ese orden de ideas, desde Directorio Legislativo detectamos 4 organismos dentro del Congreso Nacional que cumplen con las tareas de brindar servicios legislativos y que es clave que cuenten con el respaldo de los diputados y senadores para que tengan cada vez mayores recursos y capacidades de asesoramiento:

• La Dirección de Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados;

• La Biblioteca del Congreso de la Nación;

• La Oficina de Presupuesto del Congreso;

• La Oficina de Asesoramiento Científico Legislativo.

Las oficinas de servicios legislativos del Congreso argentino:

Dirección de Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados (DIP):

Es el área que, por excelencia, se dedica a investigar sobre los temas y leyes que los legisladores solicitan. Sus principales funciones y características son:

• Asesorar y brindar información y estudios a legisladores, comisiones y bloques de ambas cámaras del Congreso de la Nación y otros organismos e instituciones a través del registro sistemático de información y antecedentes de la actividad parlamentaria y legislativa.

• Poner a disposición de los legisladores los debates, proyectos y antecedentes de legislación nacional, provincial, municipal y comparada sobre los asuntos que competen al Congreso, en virtud de lo dispuesto por el artículo 75 de la Constitución Nacional.

• Entregar a los miembros del Congreso los actos administrativos producidos por el Poder Ejecutivo, gobiernos de provincias y municipalidades, sus ministerios o secretarías y demás dependencias.

• Cuenta con un personal de aproximadamente 50 personas, que son incorporadas por concurso, tal como lo indica el Artículo 213 del Reglamento de la HCDN.

Biblioteca del Congreso de la Nación (BCN):

Brinda una serie de servicios destinados tanto a los legisladores nacionales, como a demás poderes e instituciones de la Nación. Los servicios que ofrece se distribuyen entre el área de referencia legislativa, el salón oficial, un calificado cuerpo de traductores, el área de publicaciones y un centro de base de datos.

• La Biblioteca asiste a los legisladores en su labor parlamentaria, mediante referencias especializadas y la elaboración de publicaciones sobre legislación nacional y extranjera.

• Posee un buscador con legislación oficial digitalizada.

• La colección de la Sala de Lectura Oficial comprende obras de referencia, obras de doctrina de contenido histórico y especialmente de carácter jurídico y político, códigos, fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, revistas de jurisprudencia argentina, etc.

La consulta de los materiales es "insitu", y se pueden solicitar fotocopias del material requerido.

• Tiene un "Dossier Legislativo" con antecedentes parlamentarios, mensajes presidenciales, legislación nacional, extranjera, doctrina y jurisprudencia sobre asuntos de interés nacional, regional e internacional.

• A través del cuerpo de traductores, pone a disposición de los miembros del Congreso traducciones de leyes, decretos, tratados, resoluciones, entre otras. Además ofrece un servicio de apoyo a las comisiones parlamentarias mediante la traducción de informes, fallos judiciales, legislación comparada y cualquier otro tipo de documentación extranjera necesaria para la labor parlamentaria.

Oficina del Presupuesto del Congreso (OPC):

Fue creada en 2016 por la Ley Nº 27.343 y puesta en marcha en 2018. La misión fundamental de la OPC es dotar de herramientas objetivas y técnicas al análisis y la producción legislativa. En esa línea, sus funciones principales son:

• Realizar, a solicitud de las Comisiones de Presupuesto de ambas Cámaras, estimaciones de impactos en materia de ingresos y gastos de proyectos de ley presentados por legisladores.

• Analizar y producir informes sobre el proyecto de Ley anual de Presupuesto de la Administración Nacional.

• Evaluar la ejecución físico-financiera del presupuesto, el impacto de los programas de gobierno y el comportamiento de los tributos vigentes.

• Incorporar análisis de la perspectiva de género en la formulación y ejecución presupuestaria.

Oficina de Asesoramiento Científico Legislativo (OACL):

Fue creada en junio de 2020 a través de la Resolución 874/20 de la presidencia de la HCDN, con la misión de poner la ciencia al servicio y disposición de la gestión pública, proveyendo de información técnica y asesoramiento fiable a los grupos parlamentarios. Sus funciones más importantes son:

• Entrevistar a expertos y expertas para recopilar el conocimiento científico en las distintas áreas o temas a estudiar.

• Elaborar informes basados en evidencias científicas y objetivos.

• Presentar y distribuir informes a los miembros de la Cámara de Diputados y darlos a conocer al resto de la ciudadanía.

• Garantizar que los miembros de todos los grupos parlamentarios tengan a su disposición el estado del conocimiento científico en cualquier asunto de interés social o político a legislar.

Desafíos actuales de las oficinas de servicios legislativos del Congreso:

A partir de una serie de entrevistas y encuentros que se llevaron a cabo entre octubre de 2021 y marzo de 2022 con miembros del Congreso argentino y representantes de los Congresos de Estados Unidos, Guatemala y Perú, desde Directorio Legislativo detectamos los siguientes desafíos que enfrentan los servicios parlamentarios en nuestro Poder Legislativo nacional hoy en día:

1. Publicidad del trabajo de las oficinas de servicios legislativos. Si bien en líneas generales es común a las cuatro agencias mencionadas, esta problemática aplica particularmente a la OPC y la OACL ya que fueron creadas en los últimos años. Hay escaso conocimiento de su existencia, del tipo de labor que realizan y sobre cómo se pueden complementar con el proceso de formación de leyes. En consecuencia, tienen pocas oportunidades para mostrar el valor de su trabajo a los diputados y senadores, minando a la vez la legitimidad de las oficinas y el impacto de sus productos -basados en evidencia científica- en la sanción de leyes.

2. Actualización de información, implementación de nuevas tecnologías y digitalización de documentos. El material académico, la documentación y los informes parlamentarios elaborados por las diferentes oficinas no tienen una plataforma de consulta unificada, dificultando su acceso por parte de los asesores y demás miembros del Congreso si no conocen las diversas fuentes que se deben consultar. En algunos casos estos materiales tampoco están disponibles en las webs de las oficinas.

Si bien la BCN pone a disposición una gran variedad de recursos virtuales, y ofrece cada año un

destacado "Dossier Legislativo"; en la actualidad hay una considerable cantidad de documentación parlamentaria sin digitalizar.

3. Articulación entre las oficinas. Existe una fluida articulación entre la DIP y la BCN debido a sus lazos históricos. En los últimos años, ambas entidades se fueron acercando a la OPC e integrándola a procesos de trabajo, particularmente al momento de abordar temas presupuestarios con perspectiva de género.

Dicho esto, en algunas ocasiones hay superposición en los servicios que brindan. Tal es el caso de la DIP y la BCN, ya que ambas ofrecen información y antecedentes de la actividad parlamentaria y legislativa y ponen a disposición documentación y legislación extranjera seleccionada en el marco de sus tareas de asesoramiento parlamentario.

Por último, la relación y la complementariedad entre las tres agencias ya mencionadas y la OACL es otro aspecto a trabajar. Debido a su reciente creación aún no posee un estrecho vínculo con la DIP, la BCN y la OPC.

4. Articulación con actores externos. En muchas ocasiones las oficinas mencionadas acuden a entidades externas al Congreso para realizar consultas, incluso algunas poseen convenios con entidades académicas. Sin embargo, no hay un mecanismo homogéneo para llevar adelante esa vinculación entre las oficinas de asesoramiento del congreso y las instituciones externas.

5. Margen de acción de la OPC. Por reglamento, esta entidad solamente elabora informes de impacto presupuestario a pedido de las Comisiones de Presupuesto de ambas cámaras, limitando enormemente la capacidad de asistencia técnica a los legisladores y asesores. Así se incrementan las chances de que se sancionen proyectos de ley que en la práctica no se pueden implementar, dado que no fueron sometidos a estudios presupuestarios previos.

6. Publicación de informes en relación a la coyuntura legislativa. Las cuatro agencias realizan informes exhaustivos analizando un enorme rango de temáticas (salud, ciberseguridad, presupuesto, entre otros) que, debido a su complejidad, no se publican en el momento oportuno para acompañar el tratamiento en el Congreso de ese tema en particular. De este modo, los estudios pierden potencia como herramientas para enriquecer y dar un matiz científico-técnico a la discusión legislativa de los proyectos de ley.

Recomendaciones para mejorar los servicios legislativos del Congreso argentino:

En virtud de lo conversado en dichas reuniones y con la intención de darle valor agregado al proceso de elaboración de leyes, desde Directorio Legislativo presentamos una lista de recomendaciones para fortalecer los servicios parlamentarios:

1. Dotar de mayor personal a las oficinas de servicios parlamentarios. Como consecuencia, estarían mejor capacitadas para seguir el ritmo de la acelerada agenda legislativa y podrían publicar informes y estudios que enriquezcan la discusión de un proyecto de ley en un momento particular.

2. Crear mecanismos de publicidad interna para difundir el trabajo de las oficinas. Sería positivo realizar al comienzo de cada período legislativo, seminarios de capacitación dirigidos a los usuarios de los servicios legislativos (legisladores, funcionarios, asesores) para profundizar y perfeccionar sus conocimientos sobre el funcionamiento de las oficinas, los mecanismos para solicitar los servicios y los tiempos que demandan. De esa manera se estaría dotando de herramientas a los beneficiarios, para que tengan un conocimiento real de estas oficinas y que puedan sacarle el mayor provecho posible.

Otras alternativas serían charlas y encuentros sobre temas puntuales que las oficinas se encuentren trabajando en un momento determinado. Por ejemplo, en las últimas semanas la OACL llevó a cabo un conversatorio sobre la enfermedad Parkinson.

3. Actualizar la información publicada en los portales web. Al menos para el caso de la Dirección de Información Parlamentaria, sería recomendable que se establezca un plan de trabajo para la actualización de la página web, con todos los documentos que facilita la institución y los informes que realiza periódicamente. Lo mismo podría ser aplicado en el resto de las oficinas de servicios legislativos.

4. Avanzar en la digitalización de documentación y promover el uso de nuevas tecnologías. Sería destacable crear una app única y transversal a todas las oficinas que brindan servicios parlamentarios, que sirva de centro de búsqueda y consulta para los legisladores y trabajadores del Congreso. De esa manera, los solicitantes tendrían una única vía de consulta mediante la cual, en función de la temática de la petición, se le da giro a la oficina más competente.

Una alternativa viable sería replicar el ejemplo de la BCN que tiene en su sitio web un "bot" cuyo tiempo de respuesta es instantáneo y brinda información acertada.

En esa misma línea, se podría fortalecer al Laboratorio de Nuevas Tecnologías de la Cámara de Diputados DIPLAB, y que sea la dirección encargada de desarrollar e implementar plataformas en función de las necesidades parlamentarias, utilizando tecnologías disruptivas como un chatbot y la inteligencia artificial.

Además, sería deseable que los legisladores y sus equipos participaran de las actividades previstas en los temas vinculados a la digitalización e interoperabilidad de documentos legislativos de los planes de Parlamento Abierto de la Cámara de Diputados y del Senado.

5. Reforzar la intercomunicación entre las oficinas. Para mantener los lazos existentes entre la DIP y la BCN y reforzarlos con la OPC y la OACL, podría armarse un cronograma de reuniones mensuales para que las agencias conversen sobre los temas y productos en los que están trabajando y los desafíos que encontraron en el proceso. De este modo, los equipos de las cuatro oficinas se conocerían mejor y estarían más intercomunicados, reduciendo así la chance de duplicidad de funciones y allanando el camino a nuevos espacios de cooperación entre las áreas.

Adicionalmente, se podría compartir la agenda de los encuentros con otras dependencias del Congreso y extender la invitación para que participen.

6. Organizar la vinculación externa de las oficinas. Sería conveniente sistematizar en forma transversal la articulación de estas agencias del Congreso Nacional con las entidades externas, de manera que la comunicación sea equitativa y la información y el material académico que brinden sea puesto a disposición de todas las oficinas. Podría armarse un repositorio de convenios que las agencias tienen actualmente con instituciones externas para su consulta y referencia.

7. Impulsar una reforma del reglamento de la OPC. De esta manera, la oficina podría dar asistencia a cualquier legislador que pida su apoyo, sin depender del aval de las presidencias de las Comisiones de Presupuesto. Asimismo, para atender de la mejor manera un eventual incremento de sus actividades, sería deseable aumentar sus recursos disponibles.

De no prosperar la reforma, una alternativa para utilizar esos fondos adicionales podría ser la realización de capacitaciones para asesores y funcionarios sobre cómo estimar el impacto presupuestario de un proyecto de ley, una iniciativa que ya se ha realizado en el pasado.

Conclusiones

Este documento presentó un breve análisis sobre las principales funciones de las oficinas de asesoramiento legislativo del Congreso argentino, los desafíos actuales que enfrentan para un óptimo desarrollo de sus labores y una serie de recomendaciones para abordarlos. No quedan dudas de la importancia de sus aportes al tratamiento de los proyectos de ley y del enorme potencial existente para profundizar el cariz científico-técnico de las discusiones legislativas.

En ese sentido, el fortalecimiento de las oficinas de asesoramiento parlamentario contribuye a que nuestros representantes cuenten con información cierta, confiable, precisa, clara, certera, analizada, fundamentada y objetiva a la hora de proponer y analizar iniciativas de ley. Como consecuencia, se evita la sanción de normas con insuficiencias en su redacción y que, en razón de sus falencias en su contenido o forma, se generan efectos que no eran los buscados, distorsionando así la voluntad política del legislador.

La elaboración de leyes basadas en mayor evidencia científica y técnica reflejará de una manera más fiel la realidad de la ciudadanía y ofrecerá soluciones más idóneas para resolver los problemas que la aquejan. Así los ciudadanos se sentirán mejor representados por sus legisladores, crecerá la confianza en el Congreso como institución y se robustecerá la democracia argentina.

Sobre el proyecto "Establecimiento de un servicio de información legislativa formal a nivel nacional en Argentina"

Esta iniciativa comenzó a ser implementada en marzo de 2021 por la Fundación Directorio Legislativo con el apoyo del Instituto Republicano Internacional (IRI). Su objetivo es mejorar el ecosistema de servicios legislativos dentro del Congreso Nacional para fortalecer la calidad normativa y la profesionalización de la labor parlamentaria.

A lo largo del proyecto se llevaron ad

reuniones con funcionarios, diputados y senadores del Congreso argentino y representantes de Poderes Legislativos de Estados Unidos, Guatemala y Perú, incluyendo a ex Congresistas, asesores y trabajadores de oficinas parlamentarias. Los principales intercambios se realizaron en octubre de 2021 y marzo de 2022.

Del lado argentino han participado delegados de la Dirección de Información Parlamentaria, el Programa de Modernización de la Cámara de Diputados, la Biblioteca del Congreso, la Oficina de Presupuesto del Congreso, la Oficina de Asesoramiento Científico Legislativo y la Dirección de Comisiones de la Cámara de Diputados, entre otros. Además, se sumaron legisladores y asesores tanto del oficialismo como de la oposición.

Desde el exterior hemos contado con las presentaciones de asesores parlamentarios y de funcionarios del Congressional Research Service, el Congressional Budget Office y el Legislative Counsel, tres organismos del Congreso de Estados Unidos. Asimismo, participaron enviados del Departamento de Documentación e Investigación Parlamentaria del Congreso peruano y de la Dirección de Estudios e Investigación Legislativa de Guatemala.

Sobre Directorio Legislativo

Directorio Legislativo es una organización apartidaria e independiente, que hace más de 14 años promueve el fortalecimiento de los sistemas democráticos de América Latina bajo la creencia de que los poderes legislativos deben ser representativos, receptivos y capaces de dar respuesta a las necesidades de la ciudadanía.

En este sentido, Directorio Legislativo fomenta la responsabilidad de las instituciones de la región mediante el diálogo entre actores: sector público, privado, académico y de la sociedad civil. Trabaja para promover el diálogo, la transparencia y el acceso a la información pública con el fin de fortalecer las legislaturas de América Latina.

Sobre el Instituto Republicano Internacional

El Instituto Republicano Internacional (IRI) es una organización sin fines de lucro y no partidista que promueve la libertad y la democracia en todo el mundo, ayuda a los partidos políticos a ser más receptivos, fortalece la gobernanza transparente y responsable, y trabaja para aumentar el papel de los grupos marginalizados en el proceso político, incluyendo las mujeres y los jóvenes.

Desde 1983, el IRI ha contribuido a difundir la democracia ofreciendo talleres sobre el fortalecimiento de los sistemas políticos multipartidistas, la gobernanza democrática, el empoderamiento de la mujer, la sociedad civil, el liderazgo de los jóvenes y los procesos electorales. El IRI apoya la democracia en los lugares donde no existe, asegura que la democracia sea más eficaz cuando está en peligro y comparte las mejores prácticas donde prosperan.

DIRECTORIO LEGISLATIVO

FORTALECEMOS
LAS DEMOCRACIAS
DE AMÉRICA LATINA

Buenos Aires
Av. Entre Ríos 258 3E
(1079), Argentina
Tel. +(5411) 5218 4647

Washington DC
1110 Vermont Ave, NW, Suite
500, DC 20005, USA.
Tel. +1(786) 828 0675