

# LAS LEGISLATURAS Y LA SOCIEDAD. NUEVAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN APLICABLES

## La comunicación entre las legislaturas y la sociedad

María Alejandra Svetaz  
Instituto de Ciencia y Técnica Legislativa

### Introducción

Las legislaturas<sup>1</sup> son cuerpos colegiados, deliberativos, que ejercen la representación de las diversas corrientes de opinión presentes en la sociedad y facilitan la intervención de los gobernados en los procesos de toma de decisiones sobre políticas públicas. A su vez representan al gobierno ante los ciudadanos, colaborando en la construcción del necesario consenso que legitima la decisión política.

Pero, ¿cómo se comunican entre sí, representantes y representados? ¿Cuáles son las vías o canales que les permiten estrechar vínculos?

Tradicionalmente, el Congreso, las legislaturas provinciales y concejos deliberantes se comunican con la ciudadanía a través de tres vías o canales diferentes: I - Información y consulta; II - Peticiones de particulares y III - Actividades de extensión cultural y educativa

### I - Información y consulta

El órgano legislativo tiende puentes de conexión con los ciudadanos cuando les brinda información sobre su propia actividad legislativa o cuando los consulta para conocer, comprender y decidir sobre cuestiones problemáticas en el ámbito de su propia competencia.

**a) Información.** En el interior de los órganos legislativos circula abundante información sobre los temas que integran la agenda legislativa y también existen múltiples

---

<sup>1</sup> Cuando nos referimos en este trabajo a “legislaturas u órganos legislativos” quedan comprendidos en dichas expresiones el Congreso de la Nación con sus dos Cámaras, las legislaturas provinciales y los Concejos Deliberantes.

antecedentes que pueden ser consultados para la resolución de una demanda específica. Esta información es de naturaleza pública y es distribuida a la prensa y a los ciudadanos en general, en muchos casos, por mandato reglamentario.

Así, el Reglamento del Senado de la Nación en su artículo 138, determina que *todo proyecto presentado* en la Cámara será incluido con sus fundamentos en el Diario de sesiones y *dado a la prensa* para su publicación

Por su parte, el artículo 123 del Reglamento de la Cámara de Diputados establece que todo asunto *despachado por una comisión y el informe escrito* de ésta, si lo tuviere, serán *entregados a los diarios* para su publicación después que se haya dado cuenta a la Cámara.

La mayor parte de este material legislativo, denominado “publicaciones oficiales”, se reproduce en soporte papel, se distribuye internamente, y se incorpora al sitio Web de los organismos.

Además, estas publicaciones quedan a disposición de la ciudadanía, para su consulta en distintas dependencias. Nos referimos a: Trámite Parlamentario, Orden del Día, Diario de Sesiones, Diario de Asuntos Entrados y tantos otros documentos impresos por las legislaturas.

Sin embargo, existe otro material legislativo, también abundante, que se genera en las comisiones de asesoramiento pero que no se imprime o distribuye con tanta facilidad, aunque en algunos casos puede encontrarse publicado en los sitios Web de las comisiones. Nos referimos a las actas de reunión, la documentación que terceros o el poder ejecutivo acercan a la comisión para el tratamiento de distintos temas, las versiones taquigráficas de las reuniones, en especial cuando se trata de pedidos de informes orales a funcionarios del ejecutivo.

El público en general, los sectores de interés y la prensa especializada suelen solicitar esta información cuando les preocupa algún tema en particular.

Otra fuente importante de información, es el registro y publicidad de las votaciones nominales. En los órganos legislativos, generalmente, puede votarse: a) nominalmente, a viva voz, por cada legislador invitado a ello por el secretario de la Cámara; b) por signos, que consistirán en ponerse de pie o en levantar la mano; c) por medios electromecánicos.

El resultado de la votación nominal y el nombre y apellido de cada legislador se publica en Internet y su consulta permite conocer cómo decidió y votó en cada tema.

Asimismo, las versiones taquigráficas de todas las sesiones plenarias se publican y ello brinda información sobre la actividad en el recinto.

Por último, antecedentes legislativos y parlamentarios pueden ser consultados en las bibliotecas legislativas y en las dependencias de información y asesoramiento, a las que el público accede directamente.

A partir de la existencia de esta información y la buena disposición de legisladores y funcionarios legislativos, es posible ejercer el *derecho de acceso a la información*, inclusive sin norma vigente que lo proteja, por cuanto los documentos están disponibles y circulan internamente.

**b) Consulta.** Los órganos legislativos disponen de distintos mecanismos para acercarse a la ciudadanía y conocer su parecer sobre proyectos o temas: consulta popular, audiencias públicas, pedidos de informes.

*b1) Consulta popular.* Esta forma de democracia participativa, vigente en la Nación y en algunas provincias, permite conocer la opinión ciudadana con relación a un proyecto o tema. La consulta reúne distintas características: puede o no ser vinculante, puede ser más o menos rígida, pero en general implica una formidable oportunidad de participación directa en la formación de la decisión política.

Por ejemplo, la ley 25432 regula a nivel nacional la Consulta Popular Vinculante y No Vinculante. Por su artículo primero, el Congreso de la Nación, a iniciativa de la

Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular vinculante todo proyecto de ley, con excepción de aquellos cuyo procedimiento de sanción se encuentre especialmente reglado por la Constitución Nacional mediante la determinación de la cámara de origen o por la exigencia de una mayoría calificada para su aprobación.

En todo proyecto sometido a consulta popular vinculante, el voto de la ciudadanía será obligatorio (art. 3). Cuando un proyecto de ley sometido a consulta popular vinculante obtenga la mayoría de votos válidos afirmativos, se convertirá automáticamente en ley, la que deberá ser publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina dentro de los diez días hábiles posteriores a la proclamación del resultado del comicio por la autoridad electoral. (art. 5). Cuando un proyecto de ley sometido a consulta popular vinculante obtenga un resultado negativo, no podrá ser reiterado sino después de haber transcurrido un lapso de dos años desde la realización de la consulta. Tampoco podrá repetirse la consulta durante el mismo lapso. Por su parte, el artículo 6 regula la consulta popular no vinculante y nos dice que en este tipo de consulta el voto de la ciudadanía no será obligatorio.

Según el artículo 8, cuando un proyecto de ley sometido a consulta popular no vinculante, obtenga el voto afirmativo de la mayoría absoluta de votos válidos emitidos, deberá ser tratado por el Congreso de la Nación, quedando automáticamente incorporado al plan de labor parlamentaria de la Cámara de Diputados de la sesión siguiente a la fecha de proclamación del resultado del comicio por la autoridad electoral.

El artículo 9 dispone que la ley o el decreto de convocatoria a una consulta popular —según corresponda— deberá contener el texto íntegro del proyecto de ley o decisión política objeto de consulta y señalar claramente la o las preguntas a contestar por el cuerpo electoral, cuyas respuestas no admitirán más alternativa que la del sí o el no.

Asimismo, el artículo 10 determina que la ley o el decreto de convocatoria a consulta popular deberán ser publicados en el Boletín Oficial de la República Argentina,

en el diario de mayor circulación de cada una de las provincias y en los dos diarios de mayor circulación del país.

Dictada la convocatoria, todos los puntos sometidos a consulta popular deberán difundirse en forma clara y objetiva, por medios gráficos, radiales y televisivos.

*b2) Audiencias públicas.* A través de las audiencias públicas las comisiones de asesoramiento parlamentario toman conocimiento de la opinión de los sectores de interés, de expertos, académicos y ciudadanos sobre un asunto en debate.

El legislador puede actuar así con mayor información y apreciar las ventajas y desventajas de una sanción legislativa concreta. Muchas veces, la comprensión del tema y la intervención calificada desde la legislatura puede producir respuestas que satisfagan las demandas, sin que sea necesario sancionar norma alguna.

El Senado de la Nación, la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la de la Provincia de Río Negro, entre otros, han regulado formalmente el procedimiento de las audiencias públicas.

Adoptar un sistema de audiencias públicas permite: a) contar con legisladores más informados, b) promover la participación ciudadana efectiva; c) acercar al público la opinión de la Comisión y la particular de cada sector de interés; d) identificar los diferentes sectores de interés a través del conocimiento personal de sus agentes; e) conocer el grado de consenso o rechazo que tiene un proyecto en la comunidad; f) determinar si es necesario actuar legislativamente, es decir dictar una nueva ley, reformar la existente o lo acertado es no intervenir; g) llevar un proyecto de ley al plenario de la Legislatura con mayores posibilidades de ser aprobado, - en tanto refleja una consulta previa con los diversos sectores de interés; h) atraer la atención del público en general sobre la actividad parlamentaria; i) transparentar la función legislativa; y j) facilitar la promoción de nuevas ideas y agendas.

En la preparación de las audiencias públicas es imprescindible que la convocatoria sea lo suficientemente pública y anticipada para permitir la comparecencia de la ciudadanía y los grupos de interés.

*b3) Pedidos de informes.* Los pedidos de informes y consultas orales y escritos, dirigidos a universidades, Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), centros de estudios, expertos, organismos internacionales, etc., son también medios a través de los cuales los órganos legislativos se dirigen y preguntan a la ciudadanía sobre temas de su interés. En estos casos la comunicación generalmente se realiza de manera fluida y la propensión a colaborar, - informar y asesorar -, es alta, debido a que el consultado reconoce la autoridad del órgano y, además, siente que comparte una porción del poder que envuelve toda toma de decisiones que afecta a un colectivo ciudadano mayor.

## **II – Peticiones de particulares**

Las legislaturas reciben las demandas y reclamos de los ciudadanos respecto de cuestiones de orden general que hacen al trámite legislativo propiamente dicho, o de índole personal que se refieren a demandas de tipo social (salud, educación, subsidios, régimen previsional).

***a) Peticiones de orden general que promueven la actividad legislativa.*** En estos casos, la demanda se dirige a proponer la creación, modificación o sustitución de una norma general o a intentar introducir modificaciones a un proyecto en tratamiento. La primera situación implica el ejercicio de la función legislativa propiamente dicha; la petición promueve la presentación de un proyecto legislativo y pretende iniciar el proceso de formación y sanción de las leyes. La segunda, genera participación ciudadana en comisiones y entrevistas con el legislador.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Entendemos a las leyes como “conjunto de normas emanadas de un órgano con autoridad para legislar y que vuelcan en un texto escrito una decisión política que establece derechos y obligaciones”; el término así definido comprende a las leyes, decretos, ordenanzas.

Los proyectos de ley son presentados a las legislaturas por legisladores o el poder ejecutivo, y en algunos casos, - y limitados a ciertos temas -, por autoridades judiciales.

El ciudadano común y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) pueden petitionar pero no tienen iniciativa legislativa propiamente dicha, es decir, sus propuestas no necesariamente son tratadas como proyectos de ley y sometidas al trámite de sanción legislativa, salvo cuando recurren a procedimientos especiales y formales como los de iniciativa popular.

Sin embargo, existen ejemplos en distintas legislaturas que avanzan sobre la posibilidad de otorgar iniciativa legislativa formal a los ciudadanos. Hoy todavía son procedimientos restringidos, pero no por ello menos importantes, y abren el camino a la ciudadanía para intervenir en la etapa inicial del proceso de formación y sanción de leyes: a1) los denominados “proyectos de particulares”; a2) la inclusión de temas en la agenda legislativa; a3) elaboración participativa de normas, y a4) participación en reuniones de comisión

*a1) Proyectos de particulares.* En la República Argentina, en el Congreso de la Nación, los ciudadanos individualmente pueden presentar proyectos de leyes. Estos proyectos, que incluyen una parte dispositiva y sus fundamentos, se ingresan por Mesa de Entradas de las Cámaras y se incorporan al circuito legislativo con la denominación de “proyectos de particulares”. Son girados a las respectivas Comisiones según el tema de su competencia para ser analizados por los legisladores. Estos proyectos sólo pueden ser dictaminados y aprobados cuando un legislador los hace propios y los reingresa a la Cámara con su firma.

Un proyecto así ingresado, sin embargo, resguarda la autoría del ciudadano u Organización de la Sociedad Civil (OSC) que lo haya presentado.

En el sitio del Parlamento Virtual Peruano se registran peticiones de particulares cuyo contenido son sugerencias legislativas. Ver: <http://www.congreso.gob.pe/pvp/index.htm>.

*a2) Agenda Legislativa Priorizada.* La elaboración de una agenda legislativa de temas a los que se le acordará tratamiento preferente durante el año parlamentario es un instrumento valioso de gestión y transparencia de la actividad legislativa.

La agenda permite planificar el debate y la aprobación de leyes que son importantes para el país, ordena el trabajo legislativo de las comisiones y del pleno y principalmente facilita la participación ciudadana en la selección de los temas a los que se dedicará la legislatura de manera preferente ese año.

Es una importante herramienta que permite conjugar demandas ciudadanas con respuestas parlamentarias y cuya implementación resulta sencilla si la comparamos con otros institutos de participación ciudadana tales como la consulta popular o las audiencias públicas.

La existencia de una agenda de estas características no impide el tratamiento urgente de otros proyectos durante el año de sesiones ordinarias y se complementa con el trámite preferente que normalmente se otorga a los proyectos que envía el Poder Ejecutivo.

La Agenda Legislativa Priorizada o de Trámite Preferente, como se suele llamar a este instituto, es un instrumento que se inspira en los principios expresados en la Carta de Modernización Parlamentaria suscripta en la cumbre de Presidentes de las Cámaras de Diputados de América, Portugal y España, Valparaíso, Chile, 1997. Entre las cuestiones centrales que aborda ese documento se señala que el Congreso debe "invertir en la integración de la ciudadanía a la labor parlamentaria". Ejemplos de elaboración de estas agendas se encuentran en la legislación de la República Dominicana y del Perú.

*a3) Elaboración participativa de normas.* El procedimiento de elaboración participativa de normas se estableció en Argentina por Decreto 1172/2003 del 3 de diciembre de 2003 como un mecanismo por el cual se habilita un espacio institucional para la expresión de opiniones y propuestas respecto de proyectos de normas



administrativas y proyectos de ley para ser elevados por el Poder Ejecutivo Nacional al Honorable Congreso de la Nación.

El procedimiento es de aplicación a todos los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional.

El artículo 9 del citado decreto considera como participantes en el procedimiento a toda persona física o jurídica, pública o privada, que invoque un derecho o interés simple, difuso o de incidencia colectiva, relacionado con la norma a dictarse.

El artículo 17 ordena a la autoridad responsable que habilite una casilla de correo electrónico y una dirección postal a efectos de recibir comentarios informales, los que deben ser publicados en su página de Internet. Concluido el plazo para recibir opiniones y propuestas, la Autoridad Responsable debe dejar constancia en el expediente acerca de la cantidad de opiniones y propuestas recibidas y de cuáles considera pertinentes incorporar a la norma a dictarse. Únicamente debe expedirse sobre aquellas presentaciones incorporadas al expediente. El procedimiento permite a la ciudadanía intervenir en la toma de decisiones públicas, particularmente, opinar y formar parte de la iniciativa legislativa. Lamentablemente se ha utilizado muy pocas veces.

*a4) Participación en reuniones de comisión.* Por último, un contacto significativo entre los ciudadanos y la actividad legislativa se registra con la presencia de los mismos en las reuniones de comisión y del plenario. Si bien no podemos hablar estrictamente de participación en este caso, ya que quienes asisten a estas reuniones, no tienen voz y tampoco voto, la publicidad de lo allí debatido les permite definir estrategias para su participación posterior (por ejemplo, impulsando el proyecto en otras comisiones, acercando información, solicitando audiencias para exponer puntos de vista antes del tratamiento en el plenario o por la otra Cámara, etc.).

**b) *Peticiones de índole personal.*** Una de las funciones menos reconocidas pero que insume gran parte del tiempo de los legisladores y sus equipos de trabajo, es la atención de demandas particulares de los representados con relación al acceso a servicios de salud, educación, pensiones, jubilaciones e intermediación en general ante el gobierno ejecutivo nacional, provincial y municipal. Esta función, conocida como actividad de vinculación, nexo o proximidad, es mayor cuanto mayor sea la carencia que sufra el representado o más distante se encuentre de los centros de decisión.

### **III - Actividades de extensión cultural y educativa**

Un aspecto significativo de la vinculación entre la ciudadanía y los órganos legislativos se verifica a través de la participación del público en general en las actividades de extensión cultural que estos organizan y promueven. Se suceden seminarios, espectáculos de música, teatro y cine, exposiciones de arte y programas de educación para jóvenes y niños.

A través de estas actividades el ciudadano toma contacto con los edificios legislativos y su arquitectura e historia, con funcionarios de las legislaturas y asesores, aunque pocas veces con el legislador, aún cuando este haya sido el promotor original de la actividad.

Una mención aparte merecen los programas destinados a los jóvenes, como Diputado por un Día de la Cámara de Diputados de Santa Fe o las bancas de la juventud, que permiten a los adolescentes y jóvenes participar de la actividad legislativa e incluso promover iniciativas. Diputados por un Día <http://www.diputadossantafe.gov.ar/diputados/index.php>; Tandil, Concejo de los jóvenes <http://www.hcdtandil.gob.ar/>).

Y finalmente, destacamos la actividad de las bibliotecas legislativas, en particular la del Congreso Nacional que llega con sus servicios a todo el país. Servicios que comprenden desde un salón de lectura móvil que visita distintas localidades llevando

textos y actividades de la biblioteca, a la atención de consultas bibliográficas y servicios de referencia legislativa. (<http://www.bcnbib.gov.ar/>).

### **Muchas posibilidades y pocos resultados ...**

Como surge de lo hasta aquí expuesto, los puntos de contacto entre representantes y representados son muchos, sin embargo la relación no es feliz ni satisfactoria.

No obstante su pluralidad y diversidad, los medios disponibles no son suficientes para acortar la distancia entre la ciudadanía y los órganos legislativos.

¿Por qué ocurre esto? ¿Por qué si los órganos legislativos difunden su información no se comprende qué hacen o cómo lo hacen? ¿Por qué, si la actividad legislativa es múltiple y por momentos frenética, esta no se percibe así por la comunidad? ¿Por qué se acusa de inactividad a estos órganos y de vagancia a los legisladores? ¿Por qué los órganos legislativos no son respetados o reconocidos como un poder del Estado? ¿Por qué sólo se les presta poca o ninguna atención? ¿Por qué lo único que sobresale generalmente es la noticia escandalosa o aquella poco seria?

Ensayemos algunas respuestas:

I – *Porque la actividad legislativa no se entiende.* Si bien la información es abundante y las herramientas de participación son múltiples, ambas no logran que la actividad legislativa sea verdaderamente comprendida.

El procedimiento parlamentario es particular, la terminología es extraña: “Ordenes del Día, trámites parlamentarios, votaciones sobre tablas”, son expresiones de una jerga profesional que no transmiten su contenido.

El carácter deliberativo del accionar de estos órganos es ajeno a nuestra cultura y ha sido denostado por las corrientes de pensamiento que creen que la eficiencia está en

aprobar muchas leyes en poco tiempo y no en alcanzar el debido consenso a través de un proceso participativo.

II – *Porque cuando se piensa en estos órganos solo se tiene en cuenta una de sus funciones, la legislativa.* De las múltiples funciones que tienen los órganos legislativos, legislar es hoy día la única que debe ser ejercida limitadamente, para evitar la hiperinflación y los perjuicios que ella genera: la desobediencia a las normas por sus contradicciones, inarmonías y redundancias. Sin embargo es la única función que desde la sociedad se fiscaliza y cuyos resultados se juzgan cuantitativa y no cualitativamente. La falta de impulso a las demás funciones, en especial a la facultad de control, se explica en un deficiente conocimiento de la razón de ser de los cuerpos colegiados parlamentarios, de su historia y atribuciones. Seguimiento y control de la ejecución de las leyes, y sobretodo del presupuesto, son las principales tareas que deberíamos demandar a nuestros órganos legislativos y juzgar su eficiencia por ellas y no por la cantidad de proyectos de ley que se sancionan.

III – *Porque se desconoce el alcance y límite de las atribuciones de las legislaturas.* Muchas demandas que se ejercen sobre los órganos legislativos no pueden ser resueltas por ellos porque no se corresponden con su competencia. Los órganos legislativos no pueden actuar fuera de los límites de sus atribuciones, establecidas en la Constitución Nacional, las Constituciones Provinciales, las Cartas Orgánicas o leyes fundamentales de las ciudades.

IV – *Porque quienes integran los órganos legislativos no son generalmente proclives a la construcción colaborativa de consensos, y quienes los fiscalizan les exigen una ejecutividad y rapidez en la toma de decisiones que no se condice con la naturaleza deliberativa propia de estos órganos.* Nuestra cultura política está muy lejos de llevar adelante verdaderos procesos deliberativos en los que la única fuerza que se ejerza sea la del mejor argumento (Jurgens Habermas).

Deliberar es un proceso que insume tiempo para alcanzar una decisión, en el que intervienen todos los que tienen interés en el tema, en el que existe libertad de expresión e igualdad de los participantes y donde prevalece el respeto mutuo, lo que permite resolver pacífica, solidaria y valiosamente las cuestiones que nos aquejan como sociedad.

Poco o nada de esto ha caracterizado nuestros debates parlamentarios desde el avènement de la democracia. Esta incapacidad de nuestros gobernantes de resolver los conflictos públicos con argumentación e inclusión de todas las partes afectadas, con diálogo entre oficialismo y oposición, con participación de ciudadanos y organizaciones no gubernamentales, nos lleva a decisiones que no satisfacen, que distancian a los ciudadanos de sus gobernantes y que se toman en situaciones de mucha agresión e intolerancia.

*V - Porque las inconductas no sancionadas de los integrantes de los órganos legislativos destruyen la confianza pública.* Las faltas éticas y la corrupción no juzgada ni sancionada, en las que participen miembros integrantes de los organismos legislativos, destruyen la confianza y hacen imposible una relación fructífera con los representados: hieren mortalmente la imagen institucional.

*VI – Porque los ejecutivos fuertes debilitan los órganos legislativos y estos pierden el respeto ciudadano.* Los ejecutivos que administran el Estado ignorando los poderes legislativos, cortándoles el acceso a la información sobre la marcha del gobierno, impidiendo que intervengan en la toma de decisiones, gobernando por medios extraordinarios, - decretos de necesidad y urgencia, vetos indiscriminados, suma del poder público -, sofocan a estos organismos, los reducen a meros espectadores del devenir de los asuntos públicos y le quitan autoridad frente a los ciudadanos, quienes dejan de respetarlos y rechaza su debilidad.

*VII – Porque no existen ámbitos en los que se promueva vocación por la actividad legislativa.* No existe actualmente en los partidos políticos, ni en las universidades u otras

organizaciones de la sociedad civil, una formación específica en temas legislativos, un ámbito de reflexión y de propuestas de modernización de la institución, un espacio donde se promueva la vocación de participar en órganos legislativos.

La difusión de la importancia del rol institucional de los órganos legislativos es esencial para la apertura de estas instituciones a la sociedad, a fin de atraer la participación de jóvenes dirigentes, despertar su interés en la postulación para cargos legislativos y así impulsar la renovación generacional en los cargos políticos.

VIII – *Porque los órganos legislativos son considerados como meros “trampolines” desde donde se salta a los cargos ejecutivos.* Quien no tiene vocación de pertenencia a un espacio o cargo, difícilmente se ocupará de entender su funcionamiento, mejorar su eficiencia y menos aún podrá transmitir su esencia a otros.

La falta de profesionalidad en el ejercicio de la función por parte de los “legisladores de paso” no ayuda a consolidar la imagen y respeto debido a estos órganos. Estamos convencidos de que un legislador con fuerte vocación, entrenado en identificar las demandas ciudadanas y en transitar los procedimientos parlamentarios con el apoyo de colaboradores profesionales y capacitados, puede resolver los asuntos públicos con mayor ecuanimidad y justicia y es menos proclive a aceptar imposiciones que afecten su libertad de decisión; además, su conducta influirá positivamente en la relación ciudadano / órgano legislativo.

IX – *Porque es escasa la información periodística especializada en temas parlamentarios.* En la actualidad es reducido el número de periodistas y medios audiovisuales que pueden comunicar con conocimiento cierto cuáles son las actividades de los órganos legislativos, explicar sus procedimientos y formular críticas sobre la base de la noción correcta de las facultades y atribuciones de estas instituciones. Son pocas las publicaciones especializadas que transmiten en lenguaje llano las noticias del

quehacer parlamentario. (por ejemplo, “El Parlamentario” <http://parlamentario.com/>; “Noticias Congreso Nación”, <http://www.ncn.com.ar/>).

X – *Porque los órganos legislativos no piensan, organizan o adoptan políticas de comunicación e imagen.* En general no existe en el seno de los órganos legislativos una política general de comunicación e imagen. Se suceden ensayos y propuestas por parte de funcionarios a cargo de direcciones y jefaturas, políticas o de carrera, que con buena voluntad comunican pero que no generan una política comunicacional única y sostenible en el tiempo.

XI – *Porque las legislaturas no han reparado en la importancia de organizar Oficinas de Atención Ciudadana a través de las cuales se instrumente el derecho de acceso a la información pública.* No es común hallar en los cuerpos legislativos oficinas de atención ciudadana profesionales, con personal especializado y recursos para hacer frente a las demandas de la ciudadanía. Más allá de su tarea específica, - información y comunicación -, estas oficinas sirven para orientar a los ciudadanos, que así lo requieran, en la solución de sus trámites y relaciones con el Estado en general. Su existencia y el desarrollo de sus actividades acercan las instituciones a la sociedad, reducen la brecha entre representantes y representados, y ayudan a revertir la imagen distorsionada que se tiene acerca del trabajo legislativo.

En general, estas oficinas cumplen distintas funciones: a) brindar respuesta institucional, personalizada o en línea a consultas sobre la actividad de la legislatura; b) facilitar y orientar el proceso de consulta, centralizando información general relativa a la actividad legislativa, vinculando a las diversas áreas que integran la institución e interactuando con ellas de modo tal de satisfacer, en tiempo y forma, los requerimientos de atención e información que se le plateen; y c) mantener una base de datos para sistematizar consultas, comentarios, sugerencias recibidas y los resultados logrados.

En la Cámara de Diputados de la Nación existen antecedentes sobre la prestación de estas actividades, ya que a partir de 1990 comenzó a funcionar en el hall de entrada del Edificio Anexo de la Cámara de Diputados el Servicio de Atención al Ciudadano,

Por su parte, el Senado de la Nación inauguró en agosto de 2006 la Oficina de Atención Ciudadana del Senado. Esta Oficina se creó por DP 226-2006 del 5 de abril de 2006 en el ámbito del plan de Fortalecimiento Institucional del Senado de la Nación (Proyecto BID 1603/OC-AR) y tiene como fin servir como punto de contacto entre la ciudadanía y el ámbito de las leyes.

El 12 de diciembre de 2006, por DP- 1120/06, los presidentes del Senado y Cámara de Diputados de la Nación, Daniel Scioli y Diputado Nacional (mc) Alberto Balestrini, respectivamente, acordaron extender los servicios de la Oficina de Atención Ciudadana a la Cámara de Diputados de la Nación y realizar trabajos en forma conjunta.<sup>3</sup>

### **¿Basta con mejorar algunos o todos los aspectos señalados para recuperar el respeto por la institución legislativa?**

Si actuamos sobre cada uno de los aspectos enumerados, seguramente produciremos cambios que mejorarán la relación entre las legislaturas y la ciudadanía. Si actuamos sobre todos ellos en su conjunto, los resultados serán aún mejores; sin embargo, estamos convencidos de que ello no será del todo suficiente.

Nuestra larga experiencia de trabajo en órganos legislativos, así como en organizaciones de la sociedad civil, nos indica que un vínculo más estrecho entre aquellos y la ciudadanía solo se podrá construir y mantener en el tiempo, si nos esforzamos en promover dos cuestiones de fondo: la *educación en democracia* de niños y jóvenes y la *profesionalización de la tarea de los legisladores*. Ambas son indispensables para fortalecer la relación y generar mayor respeto y reconocimiento hacia las instituciones.

---

<sup>3</sup> Otros países latinoamericanos que cuentan con atención ciudadana: a) Bolivia, Oficina de Participación Ciudadana; b) Colombia: Oficina de Atención Ciudadana, bicameral; c) Chile, Oficina de Información Ciudadana, bicameral; c) México, Unidad de Atención Ciudadana, bicameral.



Estos son los ejes de una transformación que convertirá con el tiempo a los cuerpos parlamentarios en centros de la actividad política, bien reconocidos y respetados por todos.

### **¿Qué significa educar en democracia?**

En los últimos treinta años se ha hablado continuamente de democracia en América latina y en nuestro país; se ha celebrado la democracia y se la invocado casi en forma cotidiana. También hemos hablado de “institucionalidad” y de “instituciones” y hemos creado muchas, tales como el Defensor del Pueblo, la Auditoría General de la Nación, el Consejo de la Magistratura. Pero cuando uno analiza detenidamente lo realizado y, particularmente sus resultados, vemos que hemos alcanzado sólo una parte de esa tan mentada democracia: la democracia electoral y alguna mayor solidez macroeconómica para hacer frente a las crisis; pero subsisten aún la crisis de representatividad, inagotables demandas insatisfechas, distribución inequitativa de la riqueza y dificultades a veces extremas en el acceso a la educación, salud y protección social.

La democracia es un proceso que no se ha consolidado. En América latina estamos muy lejos de poder hablar de ella como un sistema que nos ordena y que distribuye el poder ampliando la ciudadanía en sus tres dimensiones:<sup>4</sup> política (mecanismos de toma de decisiones, Poder Ejecutivo y Poder legislativo), social (acceso a los servicios de salud, educación, protección social), y civil (acceso a la justicia, información pública y libertad). Existe pues un problema con la calidad de nuestra democracia. Solo la educación en valores y prácticas democráticos va a producir nuevos demócratas conscientes de estas implicancias.

---

4 T. H. Marshall, “Citizenship and Social Class” en TH Marshall (comp.) *Class, Citizenship and Social Development*, Doubleday, Nueva York-Garden City 1965, pp 22 y 23, donde se reproduce el texto original de 1949.

Es preciso impulsar programas y actividades dirigidos a *fortalecer la cultura democrática* en nuestro país, “considerando que la democracia es un sistema de vida fundado en la libertad y el mejoramiento económico, social y cultural de los pueblos” según reza el artículo 26 de la Carta Democrática Interamericana<sup>5</sup>

En su artículo 27 la Carta agrega: “Los programas y actividades deben dirigirse a promover la gobernabilidad, la buena gestión, los valores democráticos y el fortalecimiento de la institucionalidad política y de las organizaciones de la sociedad civil. Se prestará atención especial al desarrollo de programas y actividades para la educación de la niñez y la juventud como forma de asegurar la permanencia de los valores democráticos, incluidas la libertad y la justicia social”.

Cuando educamos en democracia impartimos los valores y alcances de una ciudadanía plena, el respeto a los derechos humanos y a las instituciones públicas. Niños y jóvenes educados en democracia crecerán respetando a los órganos legislativos, deseando participar en la actividad legislativa como legisladores, funcionarios legislativos o prensa parlamentaria. En un contexto de ciudadanos profundamente demócratas, cumplir la ley será una obligación pero también una actitud valiosa y una respuesta acorde con el acatamiento a la autoridad de la misma, por ser un producto de la deliberación razonada y del consenso alcanzado por los representantes del pueblo reunidos en Congreso.

### **¿Qué entendemos por profesionalización de la tarea de los legisladores?**

Los órganos legislativos son indiscutiblemente los principales espacios en los que se debaten los intereses públicos. Para cumplir satisfactoriamente su misión requieren de la participación de legisladores con verdadera vocación; que comprendan la importancia

---

<sup>5</sup> Carta Democrática Interamericana aprobada en la primera sesión plenaria de la OEA, celebrada el 11 de septiembre de 2001).

de su rol y su inserción en la estructura política y ejercicio del poder estatal; que se capaciten para poder actuar responsable y eficientemente.

Los legisladores deben atender y tratar los asuntos públicos con prudencia y conocimiento de los asuntos de su distrito. Deben ser profesionales en el ejercicio de la función legislativa, sumando información actualizada y capacitación continua.

No menos importante es su compromiso con la selección de quienes los asistirán en su tarea: asesores, funcionarios y empleados, que deben honrar en todo momento su carácter de servidores públicos, ser rectos en el manejo de los recursos públicos y estar dispuestos a compartir su saber y experiencia en pos de facilitar la toma de decisiones en los distintos asuntos.

Asimismo, la profesionalidad del legislador está indisolublemente ligada al respeto de pautas éticas: cumplir y hacer cumplir la Constitución Nacional, las leyes y los reglamentos que en su consecuencia se dicten; defender el sistema republicano y democrático de gobierno; desempeñarse con honestidad, probidad, rectitud, buena fe y austeridad republicana; velar en todos los casos por los intereses del Estado, orientados a la satisfacción del bienestar general, privilegiando el interés público sobre el particular; fundar sus actos y mostrar la mayor transparencia en las decisiones adoptadas; proteger y conservar la propiedad del Estado y observar en los procedimientos de contrataciones públicas en los que intervengan, los principios de publicidad, igualdad, concurrencia razonabilidad (art. 2° ley 25.188 sobre Ética en la Función Pública).

También, el ejercicio profesional de la actividad legislativa supone el cumplimiento de deberes específicos: incorporarse al cuerpo legislativo; integrar las comisiones y asistir a sus reuniones; asistir a las reuniones del plenario y decidir sobre las distintas cuestiones que se sometan a consideración del cuerpo; mantenerse informado sobre los asuntos en tratamiento; respetar el Reglamento Interno de funcionamiento del cuerpo legislativo;

mantener una conducta ordenada durante el ejercicio de la función (art. 66 de la Constitución Nacional y Reglamentos de ambas Cámaras del Congreso Nacional).

Un párrafo aparte merece el deber que recae sobre todo legislador de rendir cuenta de sus actos.

Por último, un legislador profesional es quien recibe y atiende con solvencia las demandas y reclamos ciudadanos; quien se ha formado en el respeto de la voluntad popular y tiene vocación de servicio.

### **Palabras finales**

Hemos identificado los diferentes motivos que, según nuestra opinión, colaboran para ahondar la brecha que existe en la comunicación entre legislaturas y sociedad, siendo los más significativos, el desconocimiento de las funciones de los órganos parlamentarios, la ausencia de una verdadera cultura deliberativa en nuestra población y la falta de profesionalización en el ejercicio de la actividad legislativa.

Finalmente hemos sostenido, apoyados en la experiencia y conocimiento de los órganos legislativos, que es posible iniciar un proceso que revierta lentamente esta situación a partir de dos propuestas básicas: educación cívica y fomento de la vocación legislativa.

Falta adoptar la decisión política que nos permita iniciar este camino. Ella depende de los hombres de gobierno, pero puede ser impulsada por una ciudadanía activa. Esto último involucra la responsabilidad de las organizaciones de la sociedad civil (ONGs, gremios, partidos políticos,) y de cada uno de nosotros como ciudadanos individuales.

*Buenos Aires, mayo 2011.*

## Bibliografía

1. Svetaz, María Alejandra, "La informática legislativa: un aliado principal de la calidad en el ejercicio de la función legislativa". PANEL 133 en X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública., Santiago de Chile, Viernes 21 de octubre de 2005. [http://www.clad.org/siare\\_isis/biblo/biblo\\_a.html](http://www.clad.org/siare_isis/biblo/biblo_a.html)
2. Svetaz, María Alejandra "Empoderamiento de los ciudadanos para democratizar la legislatura Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, 2007. [http://www.clad.org/siare\\_isis/biblo/biblo\\_a.html](http://www.clad.org/siare_isis/biblo/biblo_a.html)
3. Svetaz, María Alejandra "Política y técnica en los procesos de modernización parlamentaria" Panel en el V Congreso de Administración Pública organizado por la Asociación de Administradores Gubernamentales – AAG - Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública – AAEAP- Secretaría de Gabinete y Gestión Pública, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, y Gobierno de la Provincia de San Juan, San Juan, 27 al 29 de mayo 2009

**MARÍA ALEJANDRA SVETAZ**

*Abogada con especial dedicación al Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa. Asesora y redactora legislativa en el Congreso Nacional desde 1984. Capacitadora en temas parlamentarios y técnica legislativa en Legislaturas Provinciales y Concejos Deliberantes. Docente Universitaria en Derecho Constitucional. Presidente del Instituto de Ciencia y Técnica Legislativa. Coautora de dos Manuales de Práctica Parlamentaria, dos textos sobre Técnica Legislativa y Reglas de Técnica Legislativa, y autora de distintos trabajos sobre Asesoramiento Parlamentario, Calidad de la Deliberación, Listados de Verificación, Nuevas Tecnologías aplicadas a la redacción legislativa. Redactora de Manuales de Funcionamiento de Comisiones Legislativas. Consultora internación en temas de gestión y capacitación parlamentaria*