

La informática legislativa: un aliado principal de la calidad en el ejercicio de la función legislativa

María Alejandra Svetaz

Introducción

Los legisladores deben resolver a diario cuestiones muy diversas y de diferente grado de complejidad. En todos los casos deben dar respuesta a las demandas de sus representados sin perder de vista el bien común.

Para cumplir debidamente su tarea el legislador necesita *información y asesoramiento*.

La *información* debe ser rigurosa, completa, pertinente, actualizada y examinada desde una perspectiva legislativa. Las estructuras de asesoramiento de los Congresos deben ser capaces de analizar y procesar toda aquella información que sea útil para la toma de decisiones, es decir que facilite la comprensión del problema y aclare las alternativas posibles para su solución.

La habilidad para obtener información y comunicarla con eficiencia depende hoy día en gran parte de la correcta elección de recursos tecnológicos.

El *asesoramiento* debe proveer las mejores herramientas desde el campo científico para la toma de decisiones. La calidad de estas decisiones depende tanto del grado de conocimiento sobre el tema como del respeto a un proceso democrático de deliberación. Esta decisión debe luego volcarse en un texto escrito que la refleje con claridad, según normas de técnica legislativa previamente acordadas por el cuerpo legislativo. La informática legislativa documental, decisional y de redacción son aliados insustituibles para alcanzar la calidad legislativa. Asimismo, nuevos recursos tecnológicos facilitan la participación de la población en procesos ampliados de deliberación.

Información legislativa. Internet. Intranet. Plataforma de gestión de conocimiento

El fortalecimiento institucional de las Legislaturas requiere dotarlas de estructuras internas que respondan a las necesidades propias de la institución, a su multiplicidad de funciones (legislativa, de control, educativa, de vinculación y moderadora de conflictos), que respeten su propia dinámica de cambio, sus mejores prácticas, que resulten eficientes para ordenar funciones y responsabilidades, y fundamentalmente que permitan la libre circulación e intercambio de información, con el propósito de generar mayor confianza en sus productos (leyes, resoluciones y comunicaciones)

Respecto de la circulación e intercambio de información, ocupan un lugar fundamental el desarrollo de Bibliotecas Legislativas, Centros de Información y Referencia Legislativa y cuerpos de referencistas y analistas legislativos.

Tal como lo señala Dulce María Liahut Baldomar en su documento publicado como Cuaderno de Apoyo, Dirección General de Bibliotecas, Cámara de Diputados de México, “*las Legislaturas deberán hacer una inversión significativa e inteligente en personal profesional competente, fuentes de información, recursos informáticos, espacios físicos ad hoc, organización y en los mecanismos para coleccionar, sistematizar y divulgar la información.*”

La información legislativa presenta una particularidad muy bien descrita por especialistas como Robinson y Wellborn, en cuanto se trata de una información que debe unir el mundo de la acción con el de las ideas, unir el lenguaje de la academia con el del mundo parlamentario.

Nos referimos a la información que se genera desde el propio cuerpo legislativo, la que nutre la tarea de elaboración de proyectos, preparación de informes o dictámenes de comisión, construcción de discursos para debate en el recinto o hemiciclo de las Legislaturas. Información que debe ser suministrada a petición de cualquier legislador o comisión, bloque o partido político y que obliga al

proveedor institucional (bibliotecario, referencista, analista legislativo) a brindarla con carácter imparcial, objetivo, confidencial y en tiempo oportuno.

Pero, las Legislaturas producen además información destinada a legisladores y funcionarios y al público en general: a) texto de los proyectos ingresados, b) dictámenes de Comisión de aprobación o rechazo, c) versiones taquigráficas de los discursos en el recinto, d) estadísticas, e) información de audiencias públicas y otros documentos.

Sumado a esta información y para el mejor desarrollo de las funciones parlamentarias de control y legislativa, es indispensable proveer al personal y legisladores de libre acceso a Internet y principalmente a bancos de datos de organismos públicos y privados, brindando asesoramiento respecto de páginas web oficiales y privadas especialmente recomendadas por sus características de actualización, seriedad, y responsabilidad en la carga de la información

La circulación de esta información se facilita a través de recursos informáticos tal como la generación de Intranets bien diseñadas, ágiles y en constante renovación para uso interno, pero también de la creación de páginas web para difundir información al público en general. Esto último no sólo es una exigencia de los deberes republicanos de información sobre los actos de gobierno o de las leyes de acceso a la información pública, sino una formidable herramienta de interacción con los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil (envío de preguntas, foros de discusión, encuestas, suscripciones a publicaciones).

Es tal la importancia reconocida a este medio de información y participación que la Unión Interparlamentaria (IPU), emitió en el año 2001 una resolución que tiende a estandarizar la información incluida en los sitios web de parlamentos nacionales.

Entre otros desarrollos tecnológicos cabe mencionar a los software de gestión de conocimientos que resultan apropiados para la gestión de toda la información a la que nos referimos anteriormente.

La plataforma de gestión de conocimiento es una herramienta informática “inteligente” que permite la búsqueda automatizada de diversas fuentes de información, tales como centros de documentación, bibliotecas, archivos y bases de datos de organismos públicos y privados; organiza y recupera información, textos y expedientes en trámite y los vincula entre sí.

Tom Peters autor de “In Search of Excellence”, señala que la gestión de conocimientos se integra en un 95% por elementos provenientes de la cultura, la política y procesos diseñados por la gente y un 5% por tecnología. En este marco debemos reflexionar en cuanto a la capacidad de nuestras Legislaturas de constituirse en organizaciones inteligentes que optimicen la producción del conocimiento, con profesionales reflexivos que transformen datos e información en conocimientos valiosos a la organización, y que esta a su vez los comparta con otras organizaciones constituyendo redes sustentables. Las Legislaturas deben ser pensadas en este nuevo enfoque, como organizaciones capaces de crecer y capacitarse, transformándose en el tiempo.

Asesoramiento legislativo. Internet. Intranet. Expediente parlamentario on line.

“El simple acceso a información no garantiza, en sí mismo, que la decisión sea más eficaz. Se requiere que el actor decisor tenga la capacidad para identificar las fuentes, para ordenar, discriminar y depurar toda la información necesaria para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades. Pues bien, el parlamento en su calidad de agente decisor en los sistemas democráticos modernos, suele desarrollar estas capacidades a través de cuerpos especializados de asesoría, cuya función es suministrar información básica y relevante, debidamente analizada y procesada, que sea útil para la construcción de la decisión política de que se trate.” (Roberto Gil Zuarth, 2003)

En el ejercicio de la función legislativa las estructuras de asesoramiento deben suministrar la información necesaria, - debidamente analizada y procesada -, útil para la toma de la decisión política (antecedentes legales, parlamentarios, doctrinarios, jurisprudenciales, opiniones de los sectores de

interés); preparar argumentos que permitan afrontar la deliberación; redactar proyectos, dictámenes y colaborar en la preparación de discursos parlamentarios, así como proveer a la evaluación de la posible y eficaz ejecución de la ley proyectada.¹

En relación con las atribuciones legislativas de control y fiscalización, la asesoría debe colaborar en la preparación de los pedidos de informes, las audiencias públicas, la acusación en los casos de juicio político, el seguimiento de la ejecución de las partidas presupuestarias.

Por último, en los casos en que la Legislatura actúe como moderador de conflictos o como factor de educación, la asesoría debe participar en la provisión de toda aquella información que, debidamente analizada y procesada, facilite la comprensión del problema y aclare las alternativas posibles para su solución, es decir que debe concentrarse en exponer con suficiente claridad temas y propuestas. En estos casos se genera una comunicación más intensa y fluida con la ciudadanía. El parlamento, al tener la capacidad de generar información relevante y de traducirla a lenguaje comprensible para el mayor número de personas, facilita el entendimiento social de los temas complejos que requieren de soluciones legislativas o de gobierno, lo que se traduce, a la larga, en mayores niveles de legitimidad social para el parlamento y en una mayor apreciación de su importancia en los regímenes democráticos.

El *asesoramiento* en todas sus facetas debe proveer las mejores herramientas desde el campo científico para la toma de decisiones. La asesoría parlamentaria debe proporcionar *“los elementos de juicio al parlamentario para facilitar la obtención de acuerdos ... y para una acertada resolución de los asuntos colocados dentro de su esfera de actuación. Por ser acciones de consultoría no son vinculantes para el parlamentario, son técnicas y constituyen un elemento de la mayor importancia en la labor legislativa”*² (Oelckers Camus, Osvaldo)

El asesor de un legislador, de una comisión o de un bloque político requiere para su trabajo libre acceso a la información que genera la Legislatura y a aquella que proviene desde el exterior, ya sea esta generada por otros órganos de gobierno, universidades, centros de estudio, grupos de presión. En este caso utilizará los recursos de la Internet, de la plataforma de gestión de conocimientos, de las bases de datos privadas, y referencias, documentos, y demás información que puedan suministrarle los centros de asesoramiento internos de la Legislatura.

Las nuevas tecnologías le permiten también disponer de un caudal de información sumamente importante respecto del trámite de los proyectos, que surge de sistemas de información legislativa diseñados para registrar todos los pasos del expediente parlamentario, todos los documentos anexos al mismo, y la versión completa de los discursos en el recinto. En estos sistemas, el asesor/usuario puede acceder a toda aquella información de trámite para la que se haya definido su permiso de acceso. Los usuarios de la Intranet pertenecientes a los diferentes departamentos legislativos (Mesa de Entradas, Comisiones, Recinto) son generalmente quienes originan y controlan toda la información de trámite, lo que significa una gran responsabilidad. Por esta razón deben ser capacitados adecuadamente en el uso de los módulos del sistema, el que a su vez debe brindarles todas las facilidades posibles para el cumplimiento de sus funciones de generación e inclusión de documentos, la creación de los expedientes y el mantenimiento y control de los estados de los mismos.

En cuanto a recursos informáticos mínimos que el asesor debe disponer en su ámbito de trabajo se listan una computadora adecuada a los requerimientos del sistema legislativo, conexión a Internet, grabadora de CD, impresora. En el diseño de un programa de capacitación informática de asesores debe

¹ “Si el diputado, desde que elabora la ley, pensara en su ejecución, y se preguntara a cuántos afecta, qué tipo de problemas resuelve, con qué recursos se aplicará, qué impacto económico tendrá su ejecución, entre otros interrogantes, es muy posible que luego, cuando se ejecuta la ley cuente con elementos o herramientas para evaluarla” Hugo Muñoz Quesada en su trabajo “La Asamblea Legislativa en el Sistema Constitucional Costarricense”, editado por PRODEL, San José, Costa Rica, 1997, y citado por Constantino Urcuyo Fournier, en “Reforma Institucional Difícil. Modernización Parcialmente Exitosa: La Experiencia Costarricense”, Seminario y Encuentro Iberoamericano sobre Modernización y Reforma Parlamentaria, Valparaíso, Chile, septiembre de 1997.

priorizarse el conocimiento de procesador Word, planilla de cálculo Excel, presentación Power Point y herramientas de Internet.

Redacción de proyectos. Correo Electrónico. Plantillas. Tutorial y Software de redacción

Según Reed Dickerson, la tarea del redactor legislativo se ordena y simplifica a través de una serie de pasos lógicos que comprenden:

1. determinar lo que el legislador tiene en vista y qué problemas están involucrados
2. examinar con el legislador/decisor político las posibilidades específicas por medio de preguntas adecuadas y llevarlo a profundizar su pensamiento
3. estudiar la legislación existente y la correspondencia de la norma con la Constitución y el ordenamiento jurídico
4. planificar las etapas de la elaboración del proyecto
5. preparar el borrador y someterlo a revisión y consulta

El primer paso, - punto 1-, implica comprender el tema sobre el que se va a legislar, entender la demanda que el legislador ha decidido resolver por medio del dictado de una nueva norma, la sustitución o derogación de otras.

El legislador se impone de las demandas a través de contacto personal/entrevistas con los peticionantes, por medio de la prensa oral o escrita, por correspondencia escrita o a través de correos electrónicos o encuestas que se realizan en páginas web personales o de las Legislaturas.

La correspondencia escrita o electrónica fluye constantemente en las oficinas legislativas en particular cuando los representados hacen de ello su forma habitual de comunicarse con el legislador o en los casos en que:

1. el legislador personalmente incentiva esa actividad,
2. intervienen grupos de interés que conocen el impacto que miles de notas de los representados puede producir en un legislador indeciso y por lo tanto promueven esta actividad o
3. actúan medios de difusión que convocan a las personas a escribir a los legisladores sobre temas de su interés

La informática, en particular el correo electrónico, ha influido en esta actividad acortando tiempos de consulta y plazos de respuesta. Pero fundamentalmente, en muchas Legislaturas ha dado origen a un número muy elevado de correos electrónicos que a diario se acumulan y requieren adoptar algunas decisiones respecto de su manejo y administración.

En tales casos es preciso resolver si: a) ¿se dispondrá de personal específico para el tratamiento de la correspondencia electrónica?, b) ¿revisará el legislador todas las respuestas?, c) ¿el cúmulo de correos requerirá de la adopción de sistemas que automaticen su manejo?

En la determinación de prioridades, se pueden dar diferentes aproximaciones:

1. desde el punto de vista del legislador, su relación con la correspondencia, puede diferir de acuerdo con: a) su propia visión de la representación: un legislador puede sentir que él es representante directo de sus votantes y que debe responder a sus preguntas, brindarles información y buscar su consejo continuamente; por el contrario, otro legislador puede considerar que ha sido elegido por los votantes, que debe informales pero no depende exclusivamente de ellos para resolver; b) la descripción de su tarea: para algunos legisladores su principal tarea es la de vinculación, es decir atender directamente a sus representantes, para otros es prioritaria la función de legislar y controlar, para otros ambas cosas y c) su situación electoral: algunos legisladores requieren del contacto con los electores para poder ser reelectos otros no tanto.

2. desde el punto de vista de los asistentes del legislador: la apreciación de la importancia o no de la correspondencia dependerá de su especialidad, si se trata de un asesor legislativo, le brindará menor importancia que si es el caso de un asistente en el distrito, por su parte un operador de computación considerará el tratamiento de la correspondencia una prioridad

Respecto de las pautas adoptar para responder a la correspondencia caben algunas consideraciones:

1. debe determinarse un plazo máximo de respuesta: 48 horas, dos semanas
2. cuando se requiera un trabajo de investigación se hará saber al requirente el plazo mayor que requerirá la contestación
3. debe atenderse a la calidad de las respuestas, formato y redacción (reglas mínimas de formato encabezado, salutación y firma, márgenes, espacios y letra, identificación de quien responde).
4. determinarse si se responderá toda correspondencia o sólo alguna. Los correos pueden ser referentes a cuestiones del distrito, de temas en estudio en comisión, de proyectos, o tratarse de denuncias o meramente saludos
5. respecto de los llamados telefónicos, también es posible darles ingreso en la computadora y generar una respuesta automática.

Es posible determinar ciertos criterios o principios para organizar un sistema de respuesta de correos electrónicos:

1. el sistema debe ser tan simple como sea posible
 - a. nunca escribir una respuesta nueva cuando existe un formato previo para ella
 - b. cuando existen formatos prediseñados los correos deben ser respondidos por la misma persona del staff
 - c. cuando se trata de requerimientos para los que sea necesario redactar respuestas nuevas, deben ser aprobados por el legislador. Generalmente el 90% de la correspondencia en general y de los correos electrónicos en particular, que recibe un legislador pueden responderse por medio de notas pre armadas, para el restante 10% se elaboran nuevas respuestas
 - d. determinar un plazo de conservación de carpetas con correos
2. la sensación de que uno engaña al representado si envía una respuesta generada por computadora debe ser contrarrestada con la idea de que el diseño tomó su tiempo, involucró diferentes personas y llevó a elegir la respuesta mejor pensada
3. el atraso en dar respuesta a la correspondencia incluida la electrónica es un problema de toda la oficina y no de un empleado en particular: la reputación del legislador esta en juego
4. la rapidez de la respuesta es más importante para el representado que la respuesta en sí
5. debe prepararse la oficina para responder esta correspondencia sobretodo si la dirección de mail se difunde
6. el correo debe chequearse todos los días, al menos una vez por día

El segundo paso, - punto 2-, se facilita a través del uso de nuevas herramientas tales como los listados de verificación o checklists que permiten a través de preguntas pre establecidas recorrer las posibilidades de la decisión adoptada. Este checklist puede consistir en preguntas como las que se ejemplifican a continuación:

1. ¿Se ha definido correctamente el problema?
2. ¿Es necesario legislar para dar solución al problema?
3. ¿Existen otras alternativas de solución?
4. ¿Es preciso actuar ahora?
5. ¿Qué ocurrirá si no se resuelve nada ahora?

6. ¿Las normas a sancionar deben necesariamente producir un cambio inmediato en la situación de las personas e instituciones afectadas?
7. ¿Es posible disponer de un período de transición?
8. ¿Los beneficios de la regulación justifican los costos de la misma en relación a personas y bienes?
9. ¿Se aproxima la nueva regulación al sentir de los ciudadanos?
10. ¿Están las personas dispuestas a aceptar el cambio en la legislación, las posibles limitaciones a sus derechos o las nuevas obligaciones?
11. ¿Se ha consultado a todas las partes interesadas?
12. ¿Se han consultado todas las opiniones legales?
13. ¿Se han consultado las autoridades de gobierno que puedan resultar competentes en la materia?

Una vez respondidas las preguntas puede evaluarse la información y adoptarse un criterio de decisión.

El tercer paso, - punto 3-, se refiere a la evaluación de antecedentes, siendo posible en este caso también hacer uso de listados de verificación, tal como:

1. Se ha tenido especial consideración en limitar la consulta exclusivamente a los antecedentes directamente relacionados con el tema?
2. ¿Se ha consignado la legislación vigente y la derogada'?
3. ¿Se han reseñado todos los antecedentes parlamentarios, proyectos, dictámenes, vigentes o no?
4. ¿Se ha incluido jurisprudencia actualizada?
5. ¿Se ha consultado legislación comparada?
6. ¿Se ha consultado la opinión de expertos en el tema?
7. ¿Se ha recabado la opinión de las áreas de gobierno que son competentes en el tema?
8. ¿En todos los estudios de antecedentes realizados se han consignado las diferentes posiciones o criterios?
9. ¿Se presenta la información en forma clara, precisa y que no genere dudas en el legislador?
10. ¿Se presenta la información con indicación de las fuentes?

Los citados antecedentes, legales, parlamentarios, doctrinarios o jurisprudenciales son fuentes gráficas, de expresión escrita; pero también debemos repasar las fuentes de observación. Por ej., a fin de regular el horario de funcionamiento de los locales bailables en protección de los menores de edad, tendremos que analizar leyes, reglamentaciones pero también considerar conductas y prácticas usuales

Las fuentes de conocimiento gráficas pueden ser infinitas. Ello es conveniente cuando trabajamos una monografía o tesis pero no cuando nos ocupamos de la redacción de textos. Para encauzar el tema y con ello circunscribir la búsqueda de antecedentes debemos consultar a expertos:

1. Red informal de asesoramiento legislativo conformada por asesores y funcionarios legislativos.
2. Organismos de apoyo a la tarea parlamentaria tales como Bibliotecas Legislativas, Centros de Referencia e Información Parlamentaria.

Las fuentes de conocimiento más importantes y seguras son las llamadas fuentes primarias o "primera mano":

1. Texto de una ley publicado en el Boletín Oficial
2. Versiones taquigráficas de las reuniones de comisiones, de las reuniones en el recinto
3. Dictámenes y demás publicaciones de la Cámara

En segundo lugar utilizaremos fuentes de conocimiento secundarias o de "segunda mano":

1. Comentarios de leyes
2. Entrevistas periodísticas a legisladores
3. Trabajos de asesores de comisión, tales como cuadros comparativos, informes, etc.

Las fuentes gráficas primarias y secundarias pueden ser consultadas a través de la Intranet en la mayoría de las Legislaturas o por Internet. Muchas Legislaturas poseen archivos digitalizados de textos completos de leyes y el Diario de Sesiones o Debates. También algunas Bibliotecas Legislativas u otras Direcciones en las Legislaturas, sistematizan y digitalizan noticias o llevan el archivo audiovisual de las sesiones, las grabaciones digitales de debates políticos en Comisiones, video conferencias, seminarios y otros eventos académicos

En particular, los antecedentes legales, es decir el conjunto de normas vigentes en un país se encuentra hoy día digitalizado y reside en bases de datos públicas o privadas. En el primer caso el acceso es gratuito y en el segundo caso la Legislatura si desea ofrecer el servicio a legisladores y asesores debe tomar el costo de uso de esa base a su cargo.

Las leyes extranjeras pueden consultarse en Internet siempre que se tomen algunos recaudos para asegurar la veracidad de su contenido: a) recurrir a su texto en idioma original, b) tener en cuenta el sistema jurídico en el que están insertos (derecho escrito o common law) para decidir su adecuación a la legislación propia, y c) de necesitar traducción recurrir a las páginas oficiales de organismos internacionales que expresan sus textos legales en varios idiomas (Comunidad Europea Naciones Unidas, OEA).

En el caso de antecedentes jurisprudenciales, es posible encontrarlos en bases de datos en Internet. Valen para su consulta las mismas recomendaciones hechas para la consulta de antecedentes legales on line con el agregado de: a) no citar fallos extraídos de obras doctrinarias o citados por otros fallos, b) no citar los resúmenes de los fallos o condensación si no se ha comprobado con la lectura del fallo que se ajustan al decisorio y c) sólo recurrir a las reseñas cuando han sido preparadas por los mismos jueces de la sentencia.

Respecto de antecedentes doctrinarios, su lectura desde Internet es más difícil ya que no se encuentran obras totalmente digitalizadas. Sí es posible consultar documentos/papers en páginas oficiales de organismos educacionales, instituciones de gobierno, organismos internacionales. En estos casos valen las recomendaciones hechas para los antecedentes legales en cuanto a leer los autores en su propia lengua, no traducciones, no hacer citas de citas y no tomar citas sin comprobar la veracidad de las mismas y si su contenido se ajusta a nuestro trabajo.

En cuanto a los antecedentes parlamentarios, proyectos, dictámenes de comisión, ordenes del día para su tratamiento en los hemiciclos, esta información por lo general se encuentra disponible en la Intranet, sistemas de información legislativa, de los Parlamentos. En este caso, siempre debemos citar al autor/es del proyecto, b) leer textos y fundamentos, c) si se trata de proyectos que han sido tratados en el recinto, ver el debate y d) leer tanto los proyectos a favor y en contra del proyecto en estudio

Por último, cabe insistir en que una vez definido qué información vamos a relevar, es necesario que nos concentremos en fuentes confiables, de contenido actualizado. La calidad en la información que se replicará en la mayor calidad del texto normativo.

El cuarto paso, - punto 4-, se refiere a la elaboración del texto normativo propiamente dicho. En esta etapa deben considerarse las reglas de técnica legislativa relativas a estructura, redacción y lógica interna de las normas, así como resulta posible facilitar la tarea con herramientas tales como los listados de verificación y con productos informáticos novedosos, como una plantilla para redactar textos o un tutor de redacción o un software de redacción.

La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ofrece a los redactores legislativos de proyectos y dictámenes de comisión la ayuda de una plantilla denominada Legislar.dot que estandariza

elementos formales, tales como encabezado y cierre del texto y un pie de página en el que se consigan la fecha de la última modificación del texto y la cantidad de caracteres. Estos dos últimos elementos permiten cotejar la autenticidad del texto impreso en papel y el contenido en el soporte digital. Esta plantilla se encuentra instalada en la Intranet y ofrece también el apoyo de reglas de Técnica Legislativa.

Una propuesta más avanzada en términos de redacción legislativa es el “Tutor para la redacción legislativa”³.

En el caso del Tutor se incorporan criterios referidos a:

- a) formato inmodificable, tamaño de hoja, tipo y tamaño de letra
- b) fórmula de sanción
- c) título
- d) título abreviado, si lo tuviere
- e) estructura, índice temático
- f) índice sistemático
- g) numeración de artículos, incisos y párrafos
- h) ubicación de epígrafes o rótulos de los artículos
- i) indicación de incluir Fundamentos a continuación del dispositivo normativo
- j) control de seguridad, fecha, hora, número de caracteres, identificación del autor
- k) Firma electrónica/digital

El Tutor puede desarrollar “alarmas” respecto de una redacción extensa, el uso indebido de sinónimos, uso incorrecto de terminología de jurídica y otras cuestiones. Debe necesariamente acompañarse de un Manual o checklist o conjunto de reglas de Técnica Legislativa, un diccionario de la lengua en que se escribe el proyecto y una directa vinculación (link) con bases de datos legales y parlamentarias que puedan advertir sobre otras normas de similar contenido o título o denominación.

El Tutor es una herramienta de ayuda que de ninguna manera puede sustituir al redactor legislativo. Su ubicación en la Intranet y la capacitación en su uso, permitirán a los usuarios de las Legislaturas contar con un apoyo a la hora de redactar proyectos, evitará proyectos similares y acompañará un trámite más seguro de expedientes legislativos.

Por su parte, los sistemas informáticos más complejos de redacción legislativa, bill drafting softwares, parten de un desarrollo Word con mayor o menor cantidad de funciones. Pueden ser sistemas diseñados para la redacción o para la revisión o mixtos.

Estos sistemas se integran generalmente por: a) un componente de revisión ortográfica y gramatical, con incorporación de diccionarios jurídicos, y b) un sistema de reglas de Técnica Legislativa cuyo cumplimiento vigilan. Como soporte fundamental requieren de una base de datos legales y parlamentarias bien desarrollada.

El éxito de todos estos desarrollos exige de una fuerte decisión de trabajar en la racionalización y simplificación de la producción legislativa, reduciendo la llamada “contaminación” o “hiperinflación legislativa”, y en la cooperación interinstitucional y circulación de conocimientos.

Cabe aquí detenernos en el análisis de los pasos de redacción de un proyecto y señalar que la Informática Legislativa, no constituye una aplicación informática más, sino que requiere de una profundización en el análisis de la función legislativa.

En la actualidad la Informática Legislativa ha registrado un importante avance en la construcción de bases de datos legislativos, es decir en el campo de la Informática Legislativa Documental. Así nos encontramos con que la mayor parte de las Legislaturas han progresado notablemente en la

³ Propuesta de desarrollo de “Tutorial”, elaborada en el marco del Proyecto de Modernización Institucional de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Contrato de Préstamo BID-GCBA 1107/OC-AR. Consultores Ascheri Moyano, Lorena Peralta, Guillermo Bustinduy, Santamarina

construcción de sus bases de datos parlamentarios y ofrecen ese producto a través de su página web a la comunidad. Tal vez la dificultad mayor en esta área sea el acceso a bancos de datos legales, ya que en muchos países estos son propiedad de empresas privadas cuyo uso sólo ofrecen a altos costos. Esta cuestión deberá en algún momento analizarse con mayor detenimiento a la luz del principio constitucional de publicidad de los actos de gobierno y del principio legal de que la ley se supone conocida por todos y aplicable desde el momento de su entrada en vigencia.

En cuanto a la Informática Legislativa de Gestión, aplicada a la gestión de oficinas de legisladores, comisiones y direcciones legislativas, su avance también es destacable, tal como surge de los sistema de creación, adición y seguimiento de trámite de expedientes legislativos.

Menor desarrollo tiene la aplicación de Informática Legislativa Decisional, en cuanto no es pacífica la aceptación de que el contenido de las normas sea decidido por sistemas expertos que formulen reglas de derecho a partir de la incorporación de determinados datos. Tal como lo señalamos más arriba, no creemos posible reemplazar la conjunción de decisión política y función técnica por ningún producto informático. Sí apoyamos el desarrollo de herramientas de soporte de estas funciones, que agilicen, faciliten la tarea, pero no sustituyan su esencia.

Estamos convencidos de que la Informática Legislativa no podrá reemplazar por medios técnicos las especiales características personales y profesionales de un decisor político y de un redactor legislativo.

El decisor político/legislador interpreta la demanda social y recorre un camino intelectual que lo lleva desde ese punto a la toma de una decisión que pondrá o no en funcionamiento el proceso de formación o sanción de las leyes.

Distintos factores confluyen y proveen al legislador de información útil para formar su decisión:

1. conocimientos que derivan de sus propias vivencias como hombre y ciudadano (estudiante, sujeto pasivo de los medios de comunicación masiva, votante, etc.),
2. conocimientos acerca de su distrito, de las características de su gente, de sus conflictos e intereses,
3. conocimientos expertos y legos derivados de su formación profesional y su actividad laboral,⁴
4. conocimientos generales de las necesidades e intereses de grupos y comunidades,
5. su formación ética y
6. saberes adquiridos a lo largo de su actividad parlamentaria.

Finalmente decidirá como un representante delegado de sus votantes o como un fiduciario en interés público conforme se ubique él en su relación con la comunidad.

Tampoco podrá la Informática Legislativa reemplazar al redactor legislativo en cuanto a su:

1. saber profesional, no necesariamente jurídico.
2. experiencia parlamentaria,
3. sus conocimientos de derecho parlamentario y técnica legislativa
4. habilidad intelectual que le permite extraer, acceder, interpretar lo sustancial del conocimientos de los expertos en cada tema y discernir entre los medios posibles los más adecuados para que el texto alcance el propósito que persigue el decisor político / legislador,
5. flexibilidad para generar un texto que ceda su tecnicismo frente al consenso de quienes deben decidir,
6. capacidad de investigación y de trabajo en equipo e interdisciplinario.

En su artículo “New Age Dawns for Legislative Staff”, Brian Weberg define el perfil del trabajador legislativo de este siglo como el de un profesional que:

⁴ Los legisladores, en buen número, constituyen una elite con mayor grado de instrucción que el común de la ciudadanía (alto porcentaje de profesionales) y económicamente más acomodada que la población que representan.

1. promueve, produce y evalúa servicios
2. elimina lo superfluo
3. comunica personalmente
4. participa en el procedimiento legislativo
5. difunde y educa sobre asuntos, programas y acerca de la propia institución legislativa
6. trata a los legisladores como consumidores valiosos
7. posee una conciencia política aguda
8. provee análisis y agrega contexto y valor a los debates legislativos
9. provee los elementos para la toma de decisiones legislativas

Lo expuesto se sintetiza en las palabras de Sandra Rosas Márquez, quien señala que recurrir a la Informática Legislativa o Legismática “*es una invitación para incorporar al trabajo legislativo los instrumentos informáticos, de tal manera que pueda obtenerse un ahorro considerable de tiempo y energía, además de contribuir a una mayor productividad y a la creación de sistemas de análisis y de actualización documental que permitan la solución de problemas a través de la toma de decisiones más acertada, pero claro sin perder el sentido humanista y de servicio que caracteriza a la labor legislativa*” (Sandra Rosas Márquez, “Legismática”, capacitadora y asesora Partido Acción Nacional, México).

Mejores Prácticas de los Congresos en el marco de Programas de Modernización y Fortalecimiento Institucional

Con mayor o menor grado de compromiso los programas de Modernización Parlamentaria implementados en la región Latinoamérica han seguido los presupuestos de la Carta de Modernización Iberoamericana y los temas impulsados desde los ámbitos académicos o desde las investigaciones legislativas.

En este contexto se han modificado Reglamentos Internos de funcionamiento de las Cámaras, producido manuales de procedimiento legislativo, avanzado sobre aspectos de técnica legislativa e informatizado los procesos legislativos y administrativos.

En junio de 2003 la República de Costa Rica suscribió el Contrato de Préstamo con el BID identificado como CR-0154 cuya unidad ejecutora es la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

Según las especificaciones del contrato, el objetivo general del programa es “fortalecer la capacidad institucional y técnica de la Asamblea Legislativa, a fin de posibilitar una mayor eficiencia y transparencia en la tramitación de la ley y de apertura en la participación de la ciudadanía en el quehacer legislativo”.

Siguiendo esos lineamientos, el Programa se ordena en cuatro componentes.

El *primer componente* se refiere al fortalecimiento de los servicios de asesoría técnica.

El *segundo componente* se ocupa del mejoramiento de los mecanismos de participación popular.

El *tercer componente* tiene por objetivo establecer un programa permanente y sostenible de capacitación técnica y profesional para el mejoramiento de la gestión parlamentaria.

El *cuarto componente* se compromete en el fortalecimiento y actualización de la infraestructura tecnológica y tiene como objetivo contar con una plataforma tecnológica apropiada que permita satisfacer las necesidades de la Asamblea Legislativa en un contexto integral de apoyo a todas las funciones de la misma y con especial énfasis en la creación de mecanismos tecnológicos que permitan y fomenten el acceso a la ciudadanía y el diálogo nacional sobre las actividades legislativas.

En similar sintonía se convienen préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo para la Modernización del Senado de la República Argentina (BID1603/OC-AR) y de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (BID-GCBA 1107/OC-AR).

Sin embargo, fortalecer políticamente los Congresos implica algo más que trabajar sobre modernización de sistemas administrativos y de asesoría, significa fundamentalmente “aumentar la capacidad de interlocución política e interacción social de los parlamentos mediante acciones concretas que contribuyan a:

1. evitar el desplazamiento del debate nacional a otras instancias políticas;
2. desarrollar la función de fiscalización política que le es inherente a su naturaleza;
3. propiciar el acercamiento y la participación de los ciudadanos a los procesos de toma de decisiones;
4. promover el desarrollo de sistemas efectivos de rendición de cuentas de los altos funcionarios públicos, como una forma de fortalecer la calidad de la función administrativa y la representación política (Senadora Dulce María Sauri Riancho, México),

En este sentido los Programas de Modernización del Funcionamiento Parlamentario de los Congresos de la República de Perú y República Dominicana asumen cambios en sus propuestas y priorizan estos aspectos aún en el marco de una formulación y diseño clásico de objetivos y actividades.

Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República de Perú (2003)

Este Programa fue financiado por la Agencia para el Desarrollo Internacional Norteamericana (USAID), y la Universidad del Estado de Nueva York y se desarrolló entre los años 2003 y 2004. Entre las innovaciones propuestas en el sentido de lo indicado en el punto anterior se destacan:

1. Un sistema integral de participación ciudadana que culminó en la incorporación al organigrama del Congreso Peruano de una Dirección de Participación Ciudadana dependiente de la Dirección General Parlamentaria⁵.

Esta Dirección contempla tres áreas: a) Departamento de Iniciativas Ciudadanas, b) Departamento de Promoción Descentralizada y c) Museo de la Inquisición y del Congreso.

Dentro de este marco de referencia, la Dirección de Participación Ciudadana ha implementado una serie de servicios, con apoyo de nuevas tecnologías informáticas, tal como puede consultarse en : <http://www.congreso.gob.pe>. Entre las innovaciones se citan:

Las Oficinas Desconcentradas de Participación Ciudadana ubicadas en las capitales de los departamentos y cuyo objetivo es acercar el Congreso y a los Congresistas a la ciudadanía, brindando información sobre el quehacer parlamentario y canalizando las demandas o pedidos de la población hacia las correspondientes instancias del Poder Legislativo.

Parlamento Virtual Peruano: Sistema que funciona a través de la Internet mediante el cual, la institución se vincula interactivamente con los ciudadanos e instituciones, del Perú y del extranjero, con la finalidad de canalizar su participación en las diferentes actividades que realiza el Parlamento. Cuenta con una serie de servicios y mecanismos de participación como los foros públicos, la síntesis informativa diaria, el sistema de pedidos, entre otros.

El Parlamento Virtual Peruano Informa: Boletín electrónico distribuido de lunes a viernes a los suscriptores del Parlamento Virtual Peruano. En la actualidad tiene 11,000 suscriptores aproximadamente.

⁵ Organigrama aprobado por Acuerdo N° 194-2003-2004/MESA-CR

Foros Públicos: Espacio de discusión ciudadana, en la que cualquier ciudadano puede intervenir proponiendo temas o debatiendo sobre temas propuestos por otros ciudadanos.

a- Foros Departamentales: Organizados por departamento-Región para discutir temas propios de la realidad zonal.

b- Foros del Congreso: Espacio de discusión ciudadana, en el cual las Comisiones Ordinarias, sobre la base de la Agenda Legislativa Anualizada, ponen en consulta proyectos de ley, para que los ciudadanos emitan sus opiniones sobre la materia. Luego los resultados son remitidos a las Comisiones proponentes. Pueden ser complemento de Audiencias Públicas presencial.

c- Sistema de Pedidos Ciudadanos: Permite a los ciudadanos desde cualquier parte del país, formular sus opiniones, denuncias y/o sugerencias legislativas a las instancias del Parlamento. Una vez recibido el pedido, es derivado a las Comisiones Legislativas, a los despachos de los Congresistas, a las instancias del Servicio Parlamentario, o son atendidos por los funcionarios de la Dirección de Participación Ciudadana.

d- Opinión sobre Proyectos de Ley: Formulario electrónico que permite la opinión de los ciudadanos sobre los proyectos de ley que las Comisiones están debatiendo.

e- Cursos a Distancia “Ciudadanía y Política”: Orientado a promover y contribuir con la formación cívica de los ciudadanos. Consta de 4 cursos vinculados con temas de parlamento, democracia y ciudadanía. Se desarrollan interactivamente a través de la Internet o a través de las ODPCR a escala nacional.

f- Servicio de Cabinas de Participación Ciudadana: Se pone a disposición de la ciudadanía computadoras para el acceso gratuito al Portal del Congreso, al Portal del Estado Peruano y a enlaces de universidades del Perú y el mundo.

Otro tema innovador con soporte informático fue la propuesta metodológica para la formulación, el seguimiento y control de la agenda legislativa priorizada anual, que optimizó su proceso.

La adopción de un procedimiento de elaboración de una Agenda Legislativa Priorizada Anual constituye un instrumento de gestión y transparencia del Congreso que ordena el trabajo legislativo de las Comisiones y del Pleno, planificando el debate y la aprobación de leyes que son importantes para el país.

Es asimismo un valioso canal para promover procesos deliberativos que permitan arribar a consensos que: a) articulen la labor de los tres Poderes del Estado y b) fortalezcan el funcionamiento de los bloques parlamentarios que participan activamente en la elaboración de la agenda.

El proceso puede sintetizarse en las siguientes etapas:

1. Propuestas de Grupos Parlamentarios y Poder Ejecutivo
2. Consolidación por parte de la Comisión Técnica
3. Selección y Priorización a través de los Voceros del Grupo Parlamentarios
4. Aprobación por la Mesa Directiva, Consejo Directivo y el Pleno
5. Difusión en la página Web, a través de Congresistas y del Poder Ejecutivo.

Programa de Reforma Institucional y Modernización del Congreso Nacional y la Cámara de Cuentas de la República Dominicana (2004 y 2005)

Este Programa ejecutado a partir del préstamo BID No. 1258/OC-DR, incorpora varias cuestiones fundamentales:

El Congreso establece sus relaciones con la comunidad a través de una Dirección de Representación con el rango de las Secretarías General Parlamentaria y Administrativa, integrada por diferentes áreas:

1. Acceso ciudadano: gestiona y provee información actualizada sobre el Congreso y el quehacer parlamentario y facilita una comunicación de doble vía por medios electrónicos,
2. Iniciativas y consulta pública: desarrolla encuentros y debates de la población con sus representantes acerca de la agenda legislativa, proyectos de ley, iniciativas ciudadanas; apoya la celebración de audiencias públicas, coordina la participación ciudadana en el entorno virtual de la página web.
3. Educación ciudadana: campañas educativas de carácter presencial y por multimedia sobre las funciones y rol del Congreso.
4. Comunicación e imagen programa estratégico de comunicación interna de la institución y hacia el exterior; interacción con medios de comunicación (radio, TV).
5. Apoyo técnico a oficinas regionales.

Además el Programa actualiza los sistemas informáticos de trámite administrativo e incorpora un sistema integral de gestión de expedientes parlamentarios, un nuevo diseño de página web y promueve la capacitación informática de legisladores y personal legislativo. A ello debe agregarse sistemas de video conferencia y voto electrónico para los hemiciclos de ambas Cámaras.

Conclusión

Las nuevas tecnologías recién están llegando a las Legislaturas latinoamericanas. Fundamentalmente son herramientas que hacen a la transparencia de la actividad legislativa, a la información pública y que abren el camino hacia procesos de elaboración participada de normas.

En todos los casos son bien recibidas en tanto respeten la particular forma de funcionamiento de los cuerpos legislativos, caracterizados por cambios continuos en sus miembros, renovación periódica de sus autoridades y variedad en los temas en tratamiento.

Bibliografía

Liahut Baldomar, Dulce María (2003), , en *Cuaderno de Apoyo*, Dirección General de Bibliotecas DG 13-3, 2003, Cámara de Diputados de México,

Guinchat, Claire: “Los tipos de unidades de información”.- En: *Introducción general a las ciencias y técnicas de la información y documentación*.- 2ª. Ed.- pp. 348-349.

Robinson, William, 1999, El papel que juega la información en una Legislatura democrática. Ponencia magistral presentada en el Salón Verde de la Cámara de Diputados de Méjico.

Wellborn, Clay, 2001, Curso de Redacción de Informes para el Congreso, impartido en la Cámara de Diputados de Méjico..

Campos Verdesia, Sylvia María (1999),” *Guía para elaborar estudios de antecedentes de interés legislativo*. Congreso de la República de Guatemala, 71 p.

Unión Interparlamentaria Mundial, (2000)“*Guidelines for the content and structure of parliamentary web sites*” (Lineamientos para el contenido y estructura de los sitios web

parlamentarios). Resolución adoptada en su sesión No. 166, Amman, 6 de mayo del 2000.

Serafino, Nina María, (1997), *“Investigación y análisis. Parlamentos: Manual Práctico”*, USAID, Centro para la Democracia, Washington

Sáinz Moreno, Fernando y Da Silva Ochoa, Juan Carlos, (1989), *“La calidad de las leyes”*, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz

Congressional Management Foundation, (1996), *“Setting Course”*, Betsy Wright Hawkings, Editor

MARÍA ALEJANDRA SVETAZ de KAPLAN

Abogada, 49 años, casada, tres hijos. Profesional egresada de la Universidad Nacional de Rosario, provincia de Santa Fe, Argentina (1982), con **estudios de postgrado** en “Derecho y Magistratura Judicial” (Universidad Austral en Buenos Aires 1999), y en “Derecho de Familia” (Universidad Nacional de Buenos Aires 1985/1986)

Capacitación de postgrado en temas de procesos de construcción colaborativa de consensos y procesos de diálogo (formación recibida principalmente de Adam Kahane, autor/instructor en construcción de escenarios y procesos de diálogo)

Docente Universitaria en **Teoría y Derecho Constitucional (Universidad Nacional de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales)** y en **Informática Legislativa (Universidad Católica Argentina)**.

Docente de los ciclos terciarios universitarios **dictados por la Universidad Nacional del Litoral y Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe y la Universidad Nacional de Buenos Aires y Congreso Nacional**

Capacitadora en temas de Técnica Legislativa y Derecho Parlamentario en el Senado y Cámara de Diputados de la Nación y Legislaturas Provinciales y diversos países (México, Perú, Guatemala, República Dominicana)

Autora de cuatro libros sobre Poder Legislativo, práctica parlamentaria y técnica legislativa de difusión en el país y en Latinoamérica.

Veintitrés años de **actividad profesional** como asesora de comisiones y redactora legislativa en el Congreso de la Nación y la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, desde 1984 a 2005.

Particularmente como Jefa de Asesores del Senador Horacio Daniel Usandizaga (1995/2003) y Jefa de Despacho de la legisladora Paula Bertol en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires (2003/2005)

Mi **actividad en instituciones no gubernamentales** ha sido en todo tiempo paralela a la actividad.

A partir del 2001 me integré como Directora de Estudios e Investigaciones en Políticas Institucionales, Fundación Nueva Generación Argentina, 2001.

Desde esta posición he coordinado distintos programas de capacitación cívica y asesoramiento y coordinado la ejecución de la metodología aplicable a los talleres del Programa “Nuevo Liderazgo para una cultura democrática. Red para la Reconstrucción Institucional Argentina”, con participación de las Fundaciones Poder Ciudadano, Conciencia, Cambio Democrático, IDEA y Universidad de Maryland a través de su Centro de Estudios Latinoamericanos, Universidad Torcuato Di Tella y Universidad de Belgrano. Desarrollando talleres en las ciudades de Rosario, Jujuy, Bragado, y I Encuentro Federal de Organizaciones No Gubernamentales del Taller “Nuevo Liderazgo para una cultura democrática. Red para la Reconstrucción Institucional Argentina”, San Nicolás.