

CONGRESO ABIERTO

Aportes para transparentar el trabajo en comisiones en
la Cámara de Diputados de la Nación



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	01
1. TRANSPARENCIA	04
1.1 SITUACIÓN ACTUAL	04
POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA ACTIVA	04
LA FUNCIÓN "INVESTIGATIVA" DEL CONGRESO	11
1.2 EXPERIENCIAS COMPARADAS Y BUENAS PRÁCTICAS	12
TRANSPARENCIA, INFORMACIÓN LEGISLATIVA Y DATOS ABIERTOS	12
CONSULTAS Y AUDIENCIAS PÚBLICAS	13
1.3 PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES	14
2. AGILIDAD Y EFICIENCIA	15
2.1 SITUACIÓN ACTUAL	15
ESTRUCTURA DE LAS COMISIONES: TENDENCIAS, TENSIONES Y EVIDENCIA	15
ESPECIALIZACIÓN TEMÁTICA	24
LA CANTIDAD DE COMISIONES Y EL DESAFÍO DE LA AGENDA	26
LA CALIDAD DEL DEBATE PARLAMENTARIO	28
2.2 EXPERIENCIAS COMPARADAS Y BUENAS PRÁCTICAS	29
2.3 PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES	30
3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA	31
3.1 SITUACIÓN ACTUAL	31
3.2 EXPERIENCIAS COMPARADAS Y BUENAS PRÁCTICAS	34
3.3 PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES	37
4. PROFESIONALIZACIÓN DE LA LABOR PARLAMENTARIA	38
4.1 SITUACIÓN ACTUAL	38
4.2 EXPERIENCIAS COMPARADAS Y BUENAS PRÁCTICAS	39
4.3 PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES	40
CONCLUSIONES	41

INTRODUCCIÓN

El trabajo en comisiones es el corazón de la labor parlamentaria, es allí donde se realiza gran parte del trabajo legislativo: participan especialistas y referentes de otros poderes, se debaten ideas en detalle y se trabaja en la construcción de consensos para que los proyectos finalmente lleguen al pleno. En grupos reducidos, los legisladores discuten el contenido preciso de los proyectos de ley, un aspecto vital especialmente para proyectos legislativos complejos. Esta forma de trabajar de los poderes legislativos se originó a poco de echarse a andar los experimentos constitucionales modernos, y nunca desapareció.¹

El trabajo parlamentario en comisiones tiene varias ventajas. Por un lado, permite la especialización de los legisladores en áreas temáticas, virtudes quizás más extendidas en sistemas parlamentarios que funcionan con la lógica de *shadow cabinet*.² Las comisiones también son vitales para promover el poder deliberativo de los parlamentos.³ Sin un adecuado sistema de comisiones la tarea legislativa, esencialmente compleja, sería mucho menos eficiente. Finalmente, las comisiones también se han convertido en un espacio vital para la recepción de opiniones de los ciudadanos, a través de los mecanismos de audiencias públicas.⁴ Estos tres aspectos apuntalan tres valores que es posible considerar de manera independiente: los vinculados al grado de conocimiento que es posible desarrollar hacia el interior del cuerpo, la calidad de la técnica legislativa y el rol de control del poder que de manera creciente asumen los poderes legislativos de las democracias modernas.

En este documento de política pública, Directorio Legislativo presenta una evaluación del trabajo que hoy realizan las comisiones en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (en adelante, HCDN), e identifica algunas oportunidades de mejora.

El informe se estructura en cuatro ejes fundamentales: (a) transparencia, (b) agilidad y eficiencia, (c) participación ciudadana y (d) profesionalización de la labor parlamentaria. Los cuatro ejes se apoyan en el paradigma del gobierno abierto, que se ha impuesto en los últimos años como el marco conceptual más utilizado para analizar cómo las instituciones democráticas buscan acercarse a la ciudadanía. Esta búsqueda está motivada,

1. Cf. G. GAMM; K. SHEPSLE, *Emergence of Legislative Institutions: Standing committees in the house and senate, 1810-1825*, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 14, 1, 1989, 39, fecha de consulta: 9 Noviembre 2018, en <http://doi.wiley.com/10.2307/440091> y J. M. LANDIS, *Constitutional limitations on the congressional power of investigation*, *Harvard Law Review*, vol. 40, 2, 1926, 153-221, fecha de consulta: 9 Noviembre 2018, en <https://www.jstor.org/stable/1331094>, 162 ("El año 1688 ... que marca el fin de la lucha por la supremacía del Parlamento, marca también el comienzo del uso de los comités parlamentarios como una parte necesaria del proceso legislativo").

2. Ver sobre el punto la investigación comparativa de Harlod Laski *The american presidency: An interpretation*, Revised edition, Transaction Publishers, New Brunswick, NJ, 1980. Asimismo, ver los trabajos de Hamm et. al K. E. HAMM; R. D. HEDLUND; S. S. POST, *Committee specialization in u.S. state legislatures during the 20th century: Do legislatures tap the talents of their members?*, *State Politics & Policy Quarterly*, vol. XX, X, 2011, 1-26. y Mattson y Strom "Parliamentary committees", en Herbert Döring (ed.) *Kare*, Mannheim Centre for European Social Research (MZES) at the University of Mannheim, Mannheim, 1995.

3. *Ibid.*, pág. 250.

4. *Ibid.*, pág. 253.

en parte, en la situación de "crisis de legitimidad" que en mayor o menor medida afecta -actualmente- a las democracias occidentales. En este sentido, las políticas de gobierno abierto buscan que los ciudadanos participen de los procesos de toma de decisiones y se involucren en la búsqueda de soluciones comunes a problemas complejos. Los objetivos de transparencia, participación, rendición de cuentas e innovación que propone el paradigma de gobierno abierto serán utilizados para evaluar al reglamento de la HCDN de cara a las mejores prácticas encontradas en el derecho comparado, con especial referencia a los países de América Latina. Asimismo, se hará referencia a medidas innovadoras que, más allá de los reglamentos, aspiran a acercar a representantes y representados.

Algunas tendencias a nivel global sugieren posibles caminos para avanzar en la mejora de las instituciones parlamentarias bajo este paradigma. Por ejemplo, el avance en las tecnologías de la comunicación y la incorporación de las mismas por parte de la ciudadanía ha creado inéditas oportunidades de colaboración y participación en el proceso legislativo. El proceso de reforma constitucional desarrollado en Islandia entre 2010 y 2013 incluyó un proceso de participación en línea que es considerado pionero en materia de CrowdLaw, un campo de investigación y prácticas en

El trabajo en comisiones es el corazón de la labor parlamentaria, es allí donde se realiza gran parte del trabajo legislativo: participan especialistas y referentes de otros poderes, se debaten ideas en detalle y se trabaja en la construcción de consensos.

pleno desarrollo que estudia el uso de tecnologías para la participación ciudadana en el proceso legislativo⁵. En sentido similar, el mundo de la transparencia y el acceso a la información se ha enfocado de manera especial en el poder legislativo, prestando atención tanto a su dimensión creadora de leyes como a los aspectos administrativos. En América Latina, la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa es un buen ejemplo de este tipo de prácticas⁶. A nivel global, la Open Government Partnership ha considerado al gobierno abierto parlamentario como uno de sus ejes de trabajo⁷ y en su seno nació un grupo de trabajo sobre parlamento abierto que luego se consolidó con el lanzamiento de Open Parliament E-Network (OpenN)⁸, una red de trabajo conformada por organizaciones que trabajan en la apertura parlamentaria alrededor del mundo. Así, se han desarrollado diversas herramientas, entre ellas, un toolkit tendiente a asistir a instituciones parlamentarias que inician un camino de "gobierno abierto"⁹. En ambas redes,

5. Ver, p.ej., el trabajo desarrollado por el Government Lab de la Universidad de Nueva York, en <http://thegovlab.org/legislature-2-0/>. Ver también B. S. NOVECK, *CrowdLaw: Online public participation in lawmaking*. New York. The GovLab (NYU), 2017 y V. ALSINA; J. L. MARTÍ, *The Birth of the CrowdLaw movement: Tech-based citizen participation, Legitimacy and the quality of lawmaking*, *Analyse & Kritik*, vol. 40, 2, 2018, 337-358.

6. Ver en <https://www.transparencialegislativa.org/>

7. Ver <https://www.opengovpartnership.org/about/working-groups/legislative-openness-0>

8. <https://www.opengovpartnership.org/stories/launching-open-parliament-e-network>

9. Disponible en: <http://openparltoolkit.org/>

Directorio Legislativo trabaja hace años con el objetivo de continuar impulsando la apertura de los poderes legislativos a nivel regional y global.

En este sentido, la apertura del proceso parlamentario como mecanismo para acercarlo a la ciudadanía ha sido objeto de planes de acción por parte de diversos países. En Latinoamérica, ParlAmericas ha sido uno de los actores clave para dar seguimiento a estos procesos, elaborando una hoja de ruta hacia la apertura legislativa¹⁰ y una guía para desarrollar planes de parlamento abierto. En otras latitudes, el Reino Unido se comprometió a publicar información sobre el proceso parlamentario y a generar información en formatos abiertos, con especial referencia a los proyectos de ley para dar seguimiento a los cambios que los mismos experimentan a medida que atraviesan el proceso interno dentro del Parlamento.¹¹ En este documento analizaremos los reglamentos de siete países de América Latina y el reglamento de la House of Representatives de los Estados Unidos (en adelante, "los reglamentos").¹²

Asimismo, este informe analiza información sobre el funcionamiento de las comisiones en la Cámara de Diputados. Este análisis se hace con base en información proactivamente publicada por la Cámara en su portal de datos abiertos, en información obtenida de pedidos de acceso a la información y en información pública presente en la página web de la Cámara. En el último caso, se procedió mediante técnicas de escraqueo de información para conformar bases de datos que puedan ser analizadas cuantitativamente. Este análisis cuantitativo fue, además, complementado a través de entrevistas con actores relevantes del proceso parlamentario, especialmente con funcionarios administrativos familiarizados con el proceso legislativo y el trabajo en comisiones. Muchas de las recomendaciones que se hacen respecto del proceso -especialmente en los ejes de agilidad y eficiencia y profesionalización- tienen por preocupación especial fortalecer el trabajo de nuestros representantes mediante la revisión de procesos que parecen ser secundarios y el fortalecimiento de las estructuras de apoyo con que los Diputados cuentan para el desarrollo de su función.

El informe se estructura en cuatro ejes fundamentales: (a) transparencia, (b) agilidad y eficiencia, (c) participación ciudadana y (d) profesionalización de la labor parlamentaria. Los cuatro ejes se apoyan en el paradigma del gobierno abierto, que se ha impuesto en los últimos años como el marco conceptual más utilizado para analizar cómo las instituciones democráticas buscan acercarse a la ciudadanía.

10. Ver en <http://parlAmericas.org/uploads/documents/Roadmap-EN-SCREEN.pdf>

11. Cf. <https://www.opengovpartnership.org/commitment/10-legislative-openness>. Ver, también, <http://www.legislation.gov.uk/>.

12. Se analizaron los reglamentos de las "cámaras bajas" de Argentina, Chile, Perú, Paraguay, Colombia, México y los Estados Unidos.

1. TRANSPARENCIA

1.1 SITUACIÓN ACTUAL

POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA ACTIVA

La forma tradicional en la que los parlamentos se acercan a los ciudadanos es a través de los "diarios de sesiones".¹³ Estos se encuentran cuidadosamente regulados en los reglamentos, donde se detallan los contenidos que los mismos deben tener: las fechas de las sesiones, la presencia o no de quórum, autoridades, orden del día y versiones taquigráficas de la deliberación parlamentaria. En general, los reglamentos disponen que estos datos deben ser publicados, pero solo en un puñado de casos aclaran de qué modo. En ese sentido, algunos reglamentos señalan específicamente que cierta información debe publicarse "en Internet".¹⁴ Asimismo, el reglamento de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos contiene una reglamentación específica sobre la transmisión de las sesiones por televisión.¹⁵ El reglamento de la HCDN prevé en su artículo 45.6 que las autoridades de la Cámara deben "arbitrar los medios necesarios a fin de garantizar la transmisión en vivo del audio y video de las sesiones de la Cámara desde el sitio de Internet".

Esta tendencia incipiente hacia la publicación en formatos electrónicos debería profundizarse. Una de las formas en que ello podría ocurrir sería a través de una mayor precisión respecto de los formatos de publicación: para favorecer la utilización de la informa-

La producción de información en formatos abiertos debe ser el resultado de una política más general que alcance a todos los sectores de la administración parlamentaria. En este sentido, los esfuerzos que impliquen crear unidades a cargo de abrir información han demostrado tener fallas y límites; es necesario abordar procesos de mediano plazo tendientes a modificar ciertas prácticas culturales y burocráticas que se presentan como los principales obstáculos a la apertura de información. Esto requiere de actualizaciones tecnológicas, recursos adecuados y planificación a largo plazo

13. Cf. HCDN, Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2016, art. 48; CD (MÉXICO), Reglamento de la Cámara de Diputados, 2010, art. 235 (se llama "Diario de los Debates"); CD (PARAGUAY), Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados, 2015, art. 208; CR (COLOMBIA), Ley 5 de 1992, 1992, art. 36 (la "Gaceta del Congreso"),

14. CD (CHILE), Reglamento de la cámara de diputados, 2018, art. 9, passim; CD (MÉXICO), Reglamento de la Cámara de Diputados, cit., pág. 241.2; HCDN, Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, cit., pág. 45.7.

15. HR, Rules of the House of Representatives, 2015, rule V.

ción y que resulte útil, debería publicarse en formatos abiertos, que puedan ser procesados por medios automatizados para que los ciudadanos puedan usar, analizar y trabajar con esa información de manera sencilla y eficiente:¹⁶ Por ejemplo, no es lo mismo contar con las actas de comisión o los partes en papel, en PDF o en formatos abiertos.

En este sentido, todos los contenidos del Diario de Sesiones pueden pensarse bajo este paradigma. Además de las votaciones (art. 190 y 191), las estadísticas sobre asistencias (art. 26), las expresiones en minoría y toda la información que este documento busca capturar podría ser objeto de una regulación que (a) tome en cuenta los avances tecnológicos, (b) impulse la publicación rápida de la información¹⁷ y (c) promueva la adopción de estándares abiertos de captura, producción y diseminación de la información parlamentaria.¹⁸

El portal de datos de la HCDN aparece como un paso en la dirección correcta.¹⁹ Por ejemplo, allí hay información bastante detallada -desde el período 129 de sesiones- sobre las votaciones nominales de los diputados en los períodos señalados, información que además se publica en un portal específico.²⁰ Esta información es especialmente útil para, por ejemplo, analizar de manera sencilla la forma en que votan los diputados, conocer cómo es su registro de votaciones y realizar análisis comparativos. Pero, a su vez, cabe mencionar que existen grandes oportunidades de mejora. Resulta fundamental que la información se disponibilice de manera oportuna, teniendo claros los criterios en que la misma es actualizada y encontrándose en formatos abiertos que permitan su reutilización. Hoy, por ejemplo, la información disponible en el portal de datos abiertos sobre los proyectos de ley muestra un dataset del 2017.²¹ Asimismo, el correspondiente a "nómina de personal" prevé una periodicidad de actualización "eventual", lo que impide saber qué refleja exactamente la información disponible.²²

16. Un ejemplo menor pero que sirve para ilustrar el punto. El Informe de Gestión de la HCDN está publicado en PDF. Contiene una tabla con datos estadísticos interesantes, que éste informe utiliza. Para analizar esos datos con precisión fue necesario extraer esa tabla del PDF para ponerla en un lenguaje abierto (CSV) o al menos procesable (como, por ejemplo, una "planilla de cálculo"). Este trabajo se suele hacer con software específico -es muy usado Tabula PDF- , pero en este caso, debido a la calidad del PDF no se pudo hacer. La tabla tuvo que replicarse manualmente para analizar sus datos.

17. Por ejemplo, las asistencias se prevén con una periodicidad mensual (art. 29) y el Diario de Sesiones se debe publicar en un plazo "de dos meses" (art. 49). Actualizar la tecnología por medio de la cual se captura esta información permitiría acortar esos plazos sustancialmente.

18. Cf. CIDH, El acceso a la información en el marco jurídico interamericano. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2010, par. 81 ("Es importante tener en cuenta que, en principio, el derecho de acceso a la información permite el acceso al dato procesado (sea en forma de estadística, de indicador o en cualquier otra) y al dato bruto, es decir, al dato registrado por la administración pero aún no procesado ni clasificado. Este derecho implica también la posibilidad de acceder a los lugares físicos donde se encuentra la información, gracias a lo cual es posible conocer los criterios de clasificación de la respectiva oficina. En tal sentido, el derecho a la información como herramienta para garantizar el derecho a la justicia en casos de graves violaciones de derechos humanos incluye el derecho a acceder a estadísticas sobre estos hechos, a que estas estadísticas se produzcan si aún no lo han sido, y también a los datos brutos que componen las estadísticas oficiales").

19. Disponible en: <https://datos.hcdn.gob.ar/>

20. <https://votaciones.hcdn.gob.ar/>

21. En efecto, el dataset sobre "proyectos de ley" sólo incluye proyectos presentados durante 2017.

22. En este caso, detectamos una inconsistencia en el análisis realizado: mientras que la información publicada a mediados de noviembre de 2017 mostraba información sobre empleados "de comisiones", la misma información actualizada al 26 de diciembre de 2018 no contenía esa información (no figura ninguna persona contratada por alguna "comisión" de la Cámara de Diputados). En una entrevista realizada con Wilson Consentino SUBDIRECTOR GENERAL DE RECURSOS HUMANOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.) y su equipo se informó que se está trabajando en presentar la información histórica y con actualizaciones trimestrales. Cf. Entrevista con Wilson Consentino SUBDIRECTOR GENERAL DE RECURSOS HUMANOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS. a principios de 2019).

Finalmente, y a modo de ejemplo, la información sobre proyectos no contiene datos sobre "giros", información que sí se encuentra disponible en formato "abierto" en la página web de la HCDN. En este sentido, si bien la iniciativa de "datos abiertos" representa un avance significativo en materia de transparencia, sería deseable que la plataforma se desarrolle siguiendo una estrategia que incluya metas, criterios de publicación y objetivos que se puedan desarrollar en un plazo razonable para alcanzar los más altos estándares de publicación de información parlamentaria en formatos abiertos.²³

En este sentido, la resolución 450/2018 de la Secretaría Administrativa de la Cámara parece avanzar en este sentido al optimizar ciertos procesos internos que hacen a la publicación de información tanto en el sitio web como en el portal de datos abiertos de la Cámara.²⁴ Así, con base en lo establecido por la ley 27.275 de Acceso a la Información Pública, la resolución precisa las obligaciones y cargas de distintas áreas administrativas de la Cámara y establece los formatos en los que la información debe ser publicada. Así, por ejemplo, establece que ciertos rubros de información deben publicarse en formatos CSV o JSON, estándares usuales de "datos abiertos".²⁵ Este tipo de medidas administrativas podrían ser plasmadas reglamentariamente en una eventual reforma de las reglas de procedimiento internas de la Cámara. Es fundamental que la cámara avance con este tipo de disposiciones en lo que refiere a información parlamentaria y trabajo de las comisiones.

Resulta importante destacar que la producción de información en formatos "abiertos" debe ser el resultado de una política más general que alcance a todos los sectores de la administración parlamentaria. En este sentido, los esfuerzos que impliquen crear unidades a cargo de "abrir" información han demostrado tener fallas y límites; es necesario abordar procesos de mediano plazo tendientes a modificar ciertas prácticas culturales y burocráticas que se presentan como los principales obstáculos a la apertura de información. Esto requiere de actualizaciones tecnológicas, recursos adecuados y planificación a largo plazo.²⁶ En este sentido, es importante que los esfuerzos de "gobierno abierto" en marcha establezcan puntos de contacto con áreas parlamentarias que son clave para la producción, el archivo y la publicación de la información sobre el proceso legislativo. Finalmente, cabe destacar que una reforma reglamentaria podría incorporar los requisitos de "transparencia activa" previstos en la ley 27.275. Estas obligaciones de

23. Pueden tomarse como guía para definir estos criterios los establecidos por la Open Knowledge Foundation y su Global Open Data Index. Disponible en: <https://index.okfn.org/>. Sin embargo, sería deseable aspirar a construir criterios más atados a las necesidades locales, alejados del "mínimo" indispensable (representado en los criterios de ese ranking) e inspirado en las necesidades de los actores que utilizan la información parlamentaria, como los periodistas, los medios de comunicación que usan herramientas de datos y las organizaciones de la sociedad civil que monitorean el proceso legislativo.

24. Ella crea el "Procedimiento Administrativo para la Publicación y Actualización de Información Pública en los portales Web de la HCDN que produce la Secretaría Administrativa".

25. Cf. art. 4.b.

26. Cf. Entrevista con María Isabel Giménez Díaz, Dirección de Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la Nación mar de 2019).

transparencia activa están previstas en el artículo 32 de la ley.²⁷ Como puede observarse en la Tabla 1, muchos de estos puntos están actualmente satisfechos: la información que establece la ley está publicada en la página web de la HCDN. Sin embargo, la misma podría incorporarse de manera efectiva a una reforma reglamentaria como mecanismo para fortalecer la práctica.

27. Ellas son las siguientes:

"...(a) Un índice de la información pública que estuviese en su poder con el objeto de orientar a las personas en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, indicando, además, dónde y cómo deberá realizarse la solicitud; (b) Su estructura orgánica y funciones; (c) La nómina de autoridades y personal de la planta permanente y transitoria u otra modalidad de contratación, incluyendo consultores, pasantes y personal contratado en el marco de proyectos financiados por organismos multilaterales, detallando sus respectivas funciones y posición en el escalafón; (d) Las escalas salariales, incluyendo todos los componentes y subcomponentes del salario total, correspondientes a todas las categorías de empleados, funcionarios, consultores, pasantes y contratados; (e) El presupuesto asignado a cada área, programa o función, las modificaciones durante cada ejercicio anual y el estado de ejecución actualizado en forma trimestral hasta el último nivel de desagregación en que se procese; (f) Las transferencias de fondos provenientes o dirigidos a personas humanas o jurídicas, públicas o privadas y sus beneficiarios; (g) El listado de las contrataciones públicas, licitaciones, concursos, obras públicas y adquisiciones de bienes y servicios, especificando objetivos, características, montos y proveedores, así como los socios y accionistas principales, de las sociedades o empresas proveedoras; (h) Todo acto o resolución, de carácter general o particular, especialmente las normas que establecieran beneficios para el público en general o para un sector, las actas en las que constara la deliberación de un cuerpo colegiado, la versión taquigráfica y los dictámenes jurídicos y técnicos producidos antes de la decisión y que hubiesen servido de sustento o antecedente; (i) Los informes de auditorías o evaluaciones, internas o externas, realizadas previamente, durante o posteriormente, referidas al propio organismo, sus programas, proyectos y actividades; (j) Los permisos, concesiones y autorizaciones otorgados y sus titulares; (k) Los servicios que brinda el organismo directamente al público, incluyendo normas, cartas y protocolos de atención al cliente; (l) Todo mecanismo o procedimiento por medio del cual el público pueda presentar peticiones, acceder a la información o de alguna manera participar o incidir en la formulación de la política o el ejercicio de las facultades del sujeto obligado; (m) Información sobre la autoridad competente para recibir las solicitudes de información pública y los procedimientos dispuestos por esta ley para interponer los reclamos ante la denegatoria; (n) Un índice de trámites y procedimientos que se realicen ante el organismo, así como los requisitos y criterios de asignación para acceder a las prestaciones; (o) Mecanismos de presentación directa de solicitudes o denuncias a disposición del público en relación a acciones u omisiones del sujeto obligado; (p) Una guía que contenga información sobre sus sistemas de mantenimiento de documentos, los tipos y formas de información que obran en su poder y las categorías de información que publica; (q) Las acordadas, resoluciones y sentencias que estén obligados a publicar de acuerdo con lo establecido en la ley 26.856; (r) La información que responda a los requerimientos de información pública realizados con mayor frecuencia; (s) Las declaraciones juradas de aquellos sujetos obligados a presentarlas en sus ámbitos de acción; (t) Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. El acceso a todas las secciones del Boletín Oficial será libre y gratuito a través de Internet*.

**ESTADO ACTUAL DE ÍTEMS DE TRANSPARENCIA ACTIVA EN LA HCDN,
CONFORME LEY 27.275.**

Ítem	Status	Formato
Índice de información pública	No cumplido	
Estructura orgánica y funciones	Cumplido parcialmente	Datos abiertos
Nómina de autoridades y personal	Cumplido parcialmente	Datos abiertos
Escalas salariales	Cumplido	Datos abiertos
Presupuesto	Cumplido	Datos Abiertos
Transferencias de fondos	NA	NA
Contrataciones	Cumplido	Datos Abiertos
Resoluciones	Cumpido	PDF
Informes de Auditorías	Cumplido parcialmente	PDF
Permisos, concesiones	No cumplido	
Normas	Cumplido	Datos abiertos
Mecanismos de peticiones	No cumplido	
Información sobre autoridad de AIP	Cumplido	NA
Índice de trámites y procedimientos	No cumplido	
Solicitudes o denuncias	No cumplido	
Guía documental	No cumplido	
Acordadas, sentencias	NA	NA
Información sobre PAI más frecuentes	No cumplido	
DDJJ	Cumplido parcialmente	

Resulta interesante señalar lo siguiente: hay ítems que surgen de las obligaciones de transparencia activa previstas en la ley 27.275 que posiblemente no estén satisfechos porque no están adecuadamente reglamentados, como los mecanismos de petición, los trámites y procedimientos (a disposición de los ciudadanos) o las solicitudes o denuncias. El cumplimiento de la ley 27.275 podría ser una buena oportunidad para incluir mecanismos por el estilo en el propio reglamento de la HCDN.

COMISIONES MÁS TRANSPARENTES

Debido a la importancia de las tareas que realizan las comisiones, aumentar la transparencia de los debates y acuerdos que se dan en su interior es un paso fundamental para acercar el trabajo de las mismas a los ciudadanos y, a través de ellas, al Congreso en general. Por ejemplo, el artículo 110 prevé que luego de cada reunión se debe labrar un acta, de las cuales se hará un resumen que será puesto a disposición de la prensa dentro de las 24 horas. Esta información, disponible para los ciudadanos en Internet y en formatos abiertos acercaría la información a los medios de prensa y a cualquier otro ciudadano u organización ciudadana interesada en el proceso parlamentario. En este sentido, la incorporación en 2001 del artículo 114 bis al reglamento representó un paso promisorio, aunque lo cierto es que, habiendo pasado 18 años, no ha sido completamente implementada. Este camino indudablemente podría ser profundizado.²⁸

La transparencia en el trabajo de las comisiones debería ser fortalecida a través de algunas acciones concretas. Por ejemplo, cuando se desarrollen audiencias públicas deberá haber versiones taquigráficas de los encuentros,²⁹ pero el reglamento nada dice sobre reuniones de comisión en las que el trabajo es puramente interno (es decir, en dónde no se reciben aportes ciudadanos). Si bien los diputados pueden solicitar la presencia de taquígrafos para registrar la discusión, sería deseable que esta práctica se estandarice y para no hacer incurrir en mayores gastos a la Cámara ante la disponibilidad limitada de taquígrafos, se complemente con la grabación y/o filmación de este tipo de procedimientos. De la revisión de la información disponible sobre las comisiones permanentes en el sitio de la HCDN es posible detectar -a simple vista- que la cantidad, calidad y actualidad de la información publicada es muy variada. En el mismo sentido, la información sobre "comisiones" en el portal de datos abiertos de la HCDN se limita a nombrarlas, señalando el tipo.³⁰ Sería deseable que esta información sea enriquecida con datos sobre

28. Artículo 114 bis. "Las comisiones podrán realizar audiencias públicas y abrir foros y videochat de debates virtuales con la finalidad de conocer la opinión de la ciudadanía en general, personas jurídicas y de carácter público o privado y organizaciones de la comunidad, a) sobre materias de su competencia. La decisión de llevar a cabo dichas actividades podrá ser adoptada por la comisión o comisiones intervinientes, siempre que cuenten con la adhesión de la mayoría de sus miembros. Esta decisión, junto al texto de la convocatoria, serán comunicados a la Presidencia de la Cámara y, en su caso, a la Dirección de Informática a los fines que correspondan; b) Las audiencias se registrarán por los principios de simplicidad, oralidad, informalismo, participación y economía procesal. Las autoridades de la comisión o comisiones determinarán los requisitos de acreditación y modalidad de intervención de los participantes a la audiencia, los que deberán constar expresamente en el texto de la convocatoria. La versión taquigráfica de la audiencia estará a disposición del público y deberá ser dada a publicidad por la comisión cabecera del tema de análisis. La Cámara destinará un ámbito de la misma para la realización de audiencia pública y cubrirá los gastos que demande la publicación de la convocatoria en dos de los diarios de mayor circulación en el país, o bien en la publicación que corresponda según la materia de la audiencia pública; c) Las opiniones de los participantes y las conclusiones a las que se arribe como producto de estas actividades no serán vinculantes. Estas opiniones y conclusiones deberán ser formalmente receptadas por la comisión o comisiones, e incluidas como antecedentes en el orden del día correspondiente al expediente o expedientes relacionados con el asunto para el cual se ha convocado".

29. Cf. HCDN, Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, cit., art. 114.b bis.

30. Cf. Dataset disponible en: <https://datos.hcdn.gob.ar/dataset/comisiones/>.

integrantes, cantidad de reuniones realizadas, proyectos ingresados y tratados, etcétera. Otra cuestión de transparencia relacionada al proceso legislativo se vincula a los cambios que los proyectos de ley experimentan a medida que atraviesan el proceso de deliberación legislativa. Esta dimensión fundamental de la función supone que la deliberación y la negociación parlamentaria producen efectos: cuando los representantes dialogan entre sí, escuchan a los ciudadanos y estudian los temas en profundidad, los proyectos originales de ley cambian. El reglamento dice muy poco sobre cómo esos cambios son registrados. En efecto, el artículo 111 prevé que las "modificaciones y sus fundamentos por escrito serán publicados con el despacho de la comisión".³¹ Ello, sin embargo, parece poco: capturar las modificaciones con ese nivel de generalidad dice muy poco sobre quién propuso la modificación, por qué, en respuesta a qué objeción, etcétera. Si bien la mayoría de los reglamentos analizados se limitan a prever que las modificaciones queden registradas o asentadas en algún lado,³² sería deseable avanzar hacia un paradigma de bill tracking ³³ como se conoce al uso de herramientas tecnológicas que permitan conocer el estado actual de un proyecto de ley y "seguir" las modificaciones que se van introduciendo a medida que avanza el proceso legislativo, especialmente en la etapa de discusión en comisión.³⁴

Si las reuniones en comisión cargan con gran parte de la tarea legislativa, otro tanto lo hacen las reuniones de asesores, que no se encuentran reglamentadas ni por la HCDN ni por ninguno de los reglamentos analizados. Sin embargo, ellas son una parte fundamental del trabajo legislativo. Estas reuniones, a veces informales, son sumamente relevantes: allí se negocian cambios, se discuten alternativas, se intercambia información entre los despachos, etcétera. En ellas opera una suerte de delegación en la que el legislador se encuentra representado por una persona de confianza [Cf.³⁵ ("Las reuniones de asesores funcionan casi como una reunión de diputados. Permiten que [a los diputados les] lleguen los temas con las miradas de los asesores; llegan sabiendo dónde hay consenso o llegan -como mínimo- las distintas miradas que hay sobre el tema")]. Creemos que estas reuniones podrían ser reglamentadas en términos de publicidad: los reglamentos, a fin de cuenta, no sólo deben establecer las reglas que debe seguir el proceso legislativo sino también adaptarse a las prácticas informales que el cuerpo desarrolla, especialmente cuando ellas son virtuosas. Si bien en estas reuniones los legisladores no están presentes y los acuerdos allí alcanzados deben ser ratificados por los representantes en las comisiones, sería deseable que al menos las reuniones más relevantes sean objeto de reglamentación y se permita la publicidad de las mismas.³⁶

31. Ibid., art. 111.

32. CD (CHILE), Reglamento de la Cámara de Diputados, cit., art. 114 y 129; CD (MÉXICO), Reglamento de la Cámara de Diputados, cit., art. 85, art. 109; CR (COLOMBIA), Ley 5 de 1992, cit., art. 113 y 114.4, art. 158.

33. La Fundación Directorio Legislativo ya realizó un prototipo de esta herramienta. Ver <https://hechalaley.org/>

34. Existen varios ejemplos del uso de tecnologías para desarrollar esta tarea. El sitio <https://www.govtrack.us>, por ejemplo, permite seguir el estado parlamentario de los proyectos de ley, acceder a los textos y ver los cambios que se hacen al proyecto durante el proceso de tratamiento legislativo.

35. Entrevista con Carlos Ferreiro, Director de Comisiones de la Cámara de Diputados de la Nación apr de 2019).

36. No existen antecedentes en la materia en el derecho parlamentario comparado. Cabe destacar que en el proceso de entrevistas recabamos opiniones contrarias. Cf. Ibid., ("No habría que reglamentarlas, los que definen son los diputados. Funcionan en dos niveles diferentes").

Otra cuestión de transparencia relacionada al proceso legislativo se vincula a los cambios que los proyectos de ley experimentan a medida que atraviesan el proceso de deliberación legislativa. Esta dimensión fundamental de la función supone que la deliberación y la negociación parlamentaria producen efectos: cuando los representantes dialogan entre sí, escuchan a los ciudadanos y estudian los temas en profundidad, los proyectos originales de ley cambian. (...) Si bien la mayoría de los reglamentos analizados se limitan a prever que las modificaciones queden registradas o asentadas en algún lado, sería deseable avanzar hacia un paradigma de bill tracking

LA FUNCIÓN "INVESTIGATIVA" DEL CONGRESO

El trabajo propiamente investigativo de los parlamentos ha recibido especial atención en las últimas décadas, ya que una de las evoluciones institucionales más significativas del siglo XX fue el crecimiento de esta función,³⁷ hasta convertirse en una actividad casi tan importante como la propiamente legislativa.³⁸ Esta actividad consiste en producir información, citar a expertos, organizar audiencias públicas y -en general- producir todos los insumos de información y conocimiento que el debate legislativo necesita.

Estas actividades se encuentran reguladas en el Reglamento de manera deficiente: el capítulo XXII habla de la sesión informativa del Jefe de Gabinete de Ministros, el artículo 114 bis regula la cuestión de las audiencias públicas y el capítulo XXIII permite a los diputados solicitar informes al poder ejecutivo. Creemos que en este espacio, y en especial en esta actividad preparatoria de la función legislativa propiamente dicha, hay mucho por innovar - los reglamentos latinoamericanos analizados en este documento son un lugar dónde empezar, como veremos más adelante.

A su vez, la Dirección de Información Parlamentaria es el área que, por excelencia, se dedica a investigar sobre los temas y leyes que los legisladores solicitan. Conformada por personal elegido por concurso, la Dirección desarrolla estudios e investigaciones sobre diversos temas en función de la demanda. Existen algunas oportunidades de mejora que serán abordadas en el punto 4 del presente documento. Por otro lado, la recientemente creada Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC) también persigue el objetivo de profundizar el análisis legislativo sobre temas vinculados a hacienda, presupuesto y finanzas.

37. Landis ya registraba este fenómeno en 1926 "Constitutional limitations on the congressional power of investigation", cit., vol. 40.

38. W. WILSON, Congressional government, Houghton Mifflin Company, Boston; New York, 1885, pág. 206.

1.2 EXPERIENCIAS COMPARADAS Y BUENAS PRÁCTICAS

TRANSPARENCIA, INFORMACIÓN LEGISLATIVA Y DATOS ABIERTOS

Actualmente el reglamento de la Cámara prevé una reglamentación adecuada de las comisiones y su funcionamiento, aunque, en términos de transparencia, sería necesario alcanzar cierta "uniformidad" en la información que se publica. La función de los asesores, sin embargo, no está especialmente considerada. En los parlamentos europeos esta función está regulada. Por ejemplo, el estudio de Mattson y Strom sobre el funcionamiento de las comisiones en los parlamentos europeos revela que los asesores están considerados especialmente a la hora de regular la asistencia a las reuniones y la participación en algunos procedimientos.³⁹

El reglamento actual y las prácticas en materia de transparencia de la Cámara de Diputados admiten muchos puntos de mejora y expansión, como se señaló en los párrafos precedentes. En este sentido, es posible mirar a prácticas de otros países en busca de experiencias, para ver hacia dónde van los poderes legislativos del mundo en esta materia.

En materia de información, puede resultar interesante analizar la experiencia de otros parlamentos del continente que han tenido avances significativos en la implementación del paradigma de los datos abiertos. La Hoja de Ruta Hacia la Transparencia Legislativa desarrollada junto a ParlAmericas pone a las políticas de datos abiertos como un paso fundamental a fin de "garantizar que la información parlamentaria actualizada, especialmente los datos brutos, esté disponible en línea, en formato abierto (text, cvs, xml, html, json, Akoma Ntoso, Popolo, W3C etc.) y estandarizado, legible por computadora y gratuita. Asimismo, el parlamento debería promover el uso de las tecnologías de la información y la comunicación para su disseminación, reutilización y análisis en colaboración con los usuarios de datos y las partes interesadas"⁴⁰

Si bien la Cámara ya lanzó un portal de datos abiertos, los datos allí contenidos sugieren que la política se encuentra en un estado embrional. Para que los datos abiertos alcancen todo su potencial, resulta necesario que se avance en la construcción de una infraestructura adecuada desde la producción del dato hasta su publicación. Ello exige tecnología, la revisión de procesos, personal adecuadamente capacitado y un plan de acción con metas y objetivos concretos. En este sentido, la práctica de la Cámara de Representantes del Congreso de los Estados Unidos de establecer su propio sistema de markup para la codificación de la información parlamentaria es uno de los ejemplos virtuosos que surgen al evaluar las experiencias internacionales en la materia. El United States Legislative Markup es una guía para que distintos funcionarios públicos trabajen en codificar la información legislativa de una manera uniforme.⁴¹ Es importante que la

39. I. MATTSON; K. STROM, "Parliamentary committees", cit., pág. 282.

40. PARLAMERICAS, "Hoja de ruta hacia la transparencia legislativa", (2016), 9.

41. Disponible en: <http://uscode.house.gov/download/resources/USLM-User-Guide.pdf>.

política pública de datos abiertos a implementar por la Cámara siga las mejores prácticas internacionales en la materia. Una opción es seguir, por ejemplo, los principios de la Sunlight Foundation.⁴² Entre ellos, se destacan los que subrayan la necesidad de que las políticas de datos abiertos construyen sobre las políticas de acceso a la información, los que prevén la necesidad de establecer métodos que permitan priorizar los datos a abrir, el que prevé la necesidad de publicar "metadatos" e instruir adecuadamente a las áreas que generan información, etcétera.

El potencial de la codificación de la información bajo estos parámetros es enorme. Por ejemplo, con base en ella es posible desarrollar, a bajo costo, herramientas de bill-tracking para dar seguimiento a los proyectos legislativos durante su trámite parlamentario. Estas herramientas no son solo un instrumento de transparencia sino un insumo fundamental para la participación ciudadana. En este sentido, Fundación Directorio Legislativo junto a Democracia en Red lanzaron a fines de 2018 la plataforma Hecha la Ley, que busca mostrar "cómo se mueven y cambian los proyectos de ley en el proceso legislativo".⁴³ La plataforma Hecha la Ley permite ver cómo los proyectos de ley cambian a medida que avanza el proceso legislativo, desde la forma original que tienen cuando son presentados, pasando por los cambios que resultan de las discusiones en comisión, tratamiento en recinto, etcétera. La herramienta permite "comparar" las diferentes etapas y así ver qué cambios fueron introducidos en cada momento de discusión. Actualmente, la plataforma Hecha la Ley sólo incluye un análisis detallado de tres proyectos de ley que fueron codificados para mostrar la potencialidad de la plataforma. Sin embargo, si la información que actualmente publica la Cámara sobre proyectos de ley estuviera debidamente codificada, este tipo de análisis se podría hacer de manera sistemática sobre todos los proyectos de ley. Ello significaría un avance relevante en términos de transparencia y facilitaría la participación ciudadana al brindar una herramienta sencilla y con información actualizada sobre el trabajo parlamentario que le permita a los distintos sectores interesados analizar el trámite legislativo de los proyectos de ley.

CONSULTAS Y AUDIENCIAS PÚBLICAS

En materia de facultades de investigación y consulta, varios reglamentos de la región regulan la cuestión con un mayor nivel de detalle. El reglamento de Chile, por ejemplo, prevé la obligatoriedad de hacer audiencias públicas "para escuchar a las instituciones o entidades que tengan interés en la materia a que se refiere el proyecto ... se hará hasta antes de la votación en general del proyecto, por inscripción en la secretaría de la comisión y por el tiempo que para el solicitante se fije. Ni aún por asentimiento unánime se podrá alterar esta regla".⁴⁴ El reglamento colombiano regula específicamente a las "funciones de control" y las "audiencias" en su capítulo X.⁴⁵ Esta reglamentación incluye el poder de citación a funcionarios públicos y a particulares con fines de información.⁴⁶ Asimismo, el Congreso está facultado a pedir informes a otras entidades gubernamentales.⁴⁷

42. Sunlight Foundation. Open Data Policy Guidelines. Disponibles en: <https://sunlightfoundation.com/opendataguidelines/>.

43. Disponible en: <https://hechalaley.org/#home>.

44. CD (CHILE), Reglamento de la cámara de diputados, cit., art. 213.

45. CR (COLOMBIA), Ley 5 de 1992, cit., arts. 233 y ss.

46. Ibid., arts. 233 y 236.

47. Ibid., art. 254.

En sentido similar, el reglamento mexicano prevé que las comisiones, al planificar su trabajo, deben incluir "la realización de foros, estudios, investigaciones, publicaciones, visitas, entrevistas, audiencias, invitaciones a particulares y, en caso necesario, comparecencias de servidores públicos".⁴⁸ Como se observa, los reglamentos de la región son más exhaustivos en la regulación específica de esta materia. Creemos que sería necesario que el reglamento de la HCDN institucionalice prácticas que hoy están muy incorporadas en el trabajo legislativo de las comisiones, con el objeto no solo de reglamentarlas sino también de expandirlas y fortalecerlas.

1.3 PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

- **Digitalizar los diarios de sesiones y publicarlos en formatos abiertos.** Éstos deben ser complementarios a los PDF que sí pueden funcionar como versiones "oficiales". En este sentido, sería deseable que los diarios de sesiones sean publicados siguiendo un lenguaje de markup parlamentario similar al que utiliza el Congreso de los Estados Unidos (criterios para la codificación de la información parlamentaria).
- **Profundizar las políticas de "datos abiertos".** Ello requiere no solo empoderar a un área para "abrir" información, sino vincular a las áreas parlamentarias existentes con esa política, involucrándolas y dotándolas de los recursos necesarios y suficientes- humanos, tecnológicos y económicos -para abordar una tarea que requiere cambios en procesos y prácticas burocráticas.
- **Fortalecer la información y documentación del trabajo de las comisiones.** Resulta fundamental garantizar la publicación de las versiones taquigráficas y videos de las reuniones de comisión. Debido a la importancia deliberativa del trabajo en grupos reducidos, sería importante que se piense en producir más y mejor información sobre el trabajo de las comisiones, de forma de acercar esta parte vital del proceso legislativo a los ciudadanos.
- **Prever en el reglamento el trabajo de los asesores.** Debido a la importancia de su función, sería deseable que el reglamento los incorpore, otorgando facultades precisas, regulando su presencia en comisiones y estableciendo medidas de rendición de cuentas. Sería incluso posible pensar en regular las "reuniones de asesores" en las que gran parte del trabajo legislativo se lleva adelante.
- **Desarrollar una plataforma de bill-tracking.** Este tipo de acciones se vinculan con el seguimiento a los cambios de los proyectos legislativos. En este sentido, sería deseable que las diferentes versiones de los proyectos tengan trazabilidad y que se puedan identificar los cambios. Estas acciones deben ir de la mano de la apertura general de información, pero podría convertirse -debido a su importancia- en un proyecto pionero de esa política.
- **Ampliar la reglamentación de las audiencias públicas.** Ello implica expandir al artículo 114 bis del reglamento y fortalecer la herramienta, mejorando la difusión de las convocatorias con el objetivo de ampliar la participación y que se constituya un insumo

48. CD (MÉXICO), Reglamento de la cámara de diputados, cit., art. 161.IV.

para el trabajo de las comisiones. A su vez, resulta fundamental reglamentar las prácticas de consulta y participación de sectores de la ciudadanía en comisiones asegurando que estas intervenciones queden registradas.

- **Reglamentar la transparencia activa de la ley 27.275.** Establecer en el reglamento estos elementos permitiría "asumir" las obligaciones legales por parte de la cámara de una manera que facilitaría el cumplimiento de esas obligaciones legales y las aseguraría hacia el futuro.

2. AGILIDAD Y EFICIENCIA

Este eje hace al desarrollo de prácticas, hacia adentro de los cuerpos legislativos, que les permitan desarrollar su función de manera eficiente. Ello significa evitar demoras innecesarias, procedimientos superfluos, prácticas caídas en desuso, estructuras ineficientes, etcétera. Esta cuestión puede abordarse desde diversas perspectivas: desde la mirada de la innovación tecnológica, estudios empíricos sobre métricas de objetivos y resultados, abordajes específicos de problemas concretos, etcétera. En el marco de este informe haremos un análisis comparativo de estructura (autoridades, comisiones, conformación de las mismas) y de temas vinculados al movimiento del Congreso (quórum necesarios para funcionar, giros de proyectos, procedimientos de discusión y estado actual de la "tecnificación" de la labor parlamentaria). En todos estos temas el estudio del reglamento y su comparación con buenas prácticas en el derecho parlamentario comparado permiten vislumbrar oportunidades de mejora.

Es necesario balancear la cantidad de comisiones con la cantidad de integrantes y su disponibilidad para reuniones (para favorecer la coordinación de agendas y evitar la superposición). Las comisiones tienen sentido en la medida en que permiten el trabajo legislativo en un entorno acotado, dinámica que favorece la deliberación, la negociación política y la producción de información especializada

2.1 SITUACIÓN ACTUAL

ESTRUCTURA DE LAS COMISIONES: TENDENCIAS, TENSIONES Y EVIDENCIA

Las comisiones tienen su propia forma de integración,⁴⁹ con criterios máximos y mínimos de integrantes cuyos motivos no quedan claros. Sería deseable, en ese sentido, uniformar los criterios en la mayor medida posible, como lo hacen algunos de los reglamentos analizados, como es el caso chileno.⁵⁰

La distribución política de las comisiones sigue un criterio de proporcionalidad de la representación de la Cámara.⁵¹ Asimismo, también tienen su propio sistema de autoridades.⁵² En estos casos, las funciones de las

49. Ibid., art. 61.

50. CD (CHILE), Reglamento de la Cámara de Diputados, cit., art. 213; CR (COLOMBIA), Ley 5 de 1992, cit., art. 56.

51. HCDN, Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, cit., art. 105.

52. Ibid., art. 106.

secretarías de las comisiones no están adecuadamente descritas por el reglamento, algo que podría hacerse en una eventual reforma. Cabe contrastar esta regulación con el detallado reglamento mexicano, que prevé una nómina de autoridades que incluyen una Junta Directiva y un Presidente,⁵³ el tipo de personal mínimo que podrá tener⁵⁴ y una detallada lista de funciones.⁵⁵ Asimismo, se prevé que uno de los criterios de integración de las mismas será promover "la equidad de género".⁵⁶ En sentido distinto, el reglamento de Chile no establece criterio objetivo alguno⁵⁷ y el reglamento colombiano relega la cuestión a una ley especial.⁵⁸

En términos de cantidad, la HCDN tiene 45 comisiones permanentes y 27 comisiones especiales. Las primeras son, por supuesto, las más relevantes y sus competencias están descritas por el reglamento de la Cámara. De un análisis de esas funciones, no se detectan a simple vista casos de superposiciones. Los datos de gestión de 2017 sugieren que las comisiones especiales no tienen una actividad regular: mientras en 2017 las comisiones permanentes sostuvieron 403 reuniones, las especiales sólo sostuvieron 8. En términos comparativos, Argentina es uno de los países con más comisiones en relación a las otras naciones comparadas. Así, Chile tiene 26 comisiones permanentes, Colombia tiene siete constitucionales, siete legales, cuatro especiales y una "accidental".

La actividad de las comisiones se refleja en la **Figura 1**, que captura las reuniones realizadas (rosa) y fracasadas (celestes). La comisión que más reuniones tuvo durante 2017 fue la de Legislación General (37). Le siguen Presupuesto y Hacienda (29), Acción Social (20), Legislación Penal (20) y Relaciones Exteriores y Culto (18). Resulta interesante ver que si bien la mayoría de las reuniones se realizan, en ocasiones las mismas "fracasan": las que muestran porcentajes "altos" de fracasos ($\geq 50\%$) son las de Libertad de Expresión (66%), Transportes (57%), Previsión Y Seguridad Social (55%) y Discapacidad (50%) (ver **Figura 2**). Los motivos del fracaso deberían poder ser analizados: si falta de quórum es una decisión política o resulta materialmente imposible asistir por el solapamiento de reuniones de comisión.

Si bien las comisiones no parecen superpuestas desde el punto de vista de sus funciones, no todas tienen el mismo peso. Ello surge de manera clara si se analizan los giros de los proyectos de ley, de declaración y de resolución. En este sentido, sobre la base de un dataset con más de 17 mil giros, es posible extraer algunas conclusiones y realizar algunos análisis que nos permiten detectar ciertas formas de trabajar de la Cámara de

53. CD (MÉXICO), Reglamento de la Cámara de Diputados, cit., art. 146.

54. Ibid., art. 148.

55. Ibid., art. 149.

56. Ibid., art. 21.

57. CD (CHILE), Reglamento de la Cámara de Diputados, cit., art. 218.

58. CR (COLOMBIA), Ley 5 de 1992, cit., art. 54.

59. HCDN, Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, cit., arts. 61-101.

60. CD (CHILE), Reglamento de la cámara de diputados, cit., art. 216.

61. Cf. <http://www.camara.gov.co/>.

FIGURA 1: REUNIONES REALIZADAS Y FRACASADAS EN LA HCDN (2017)

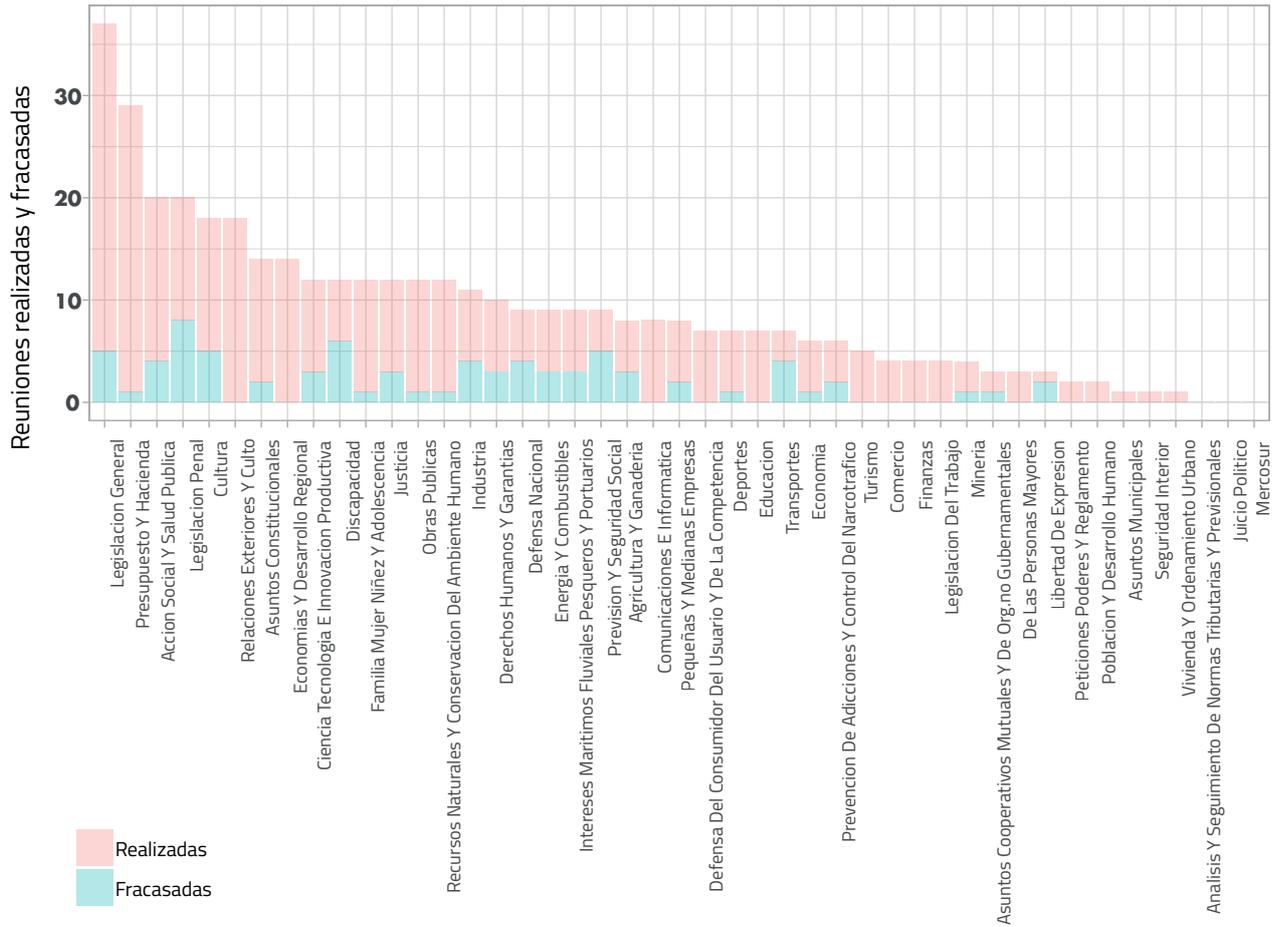
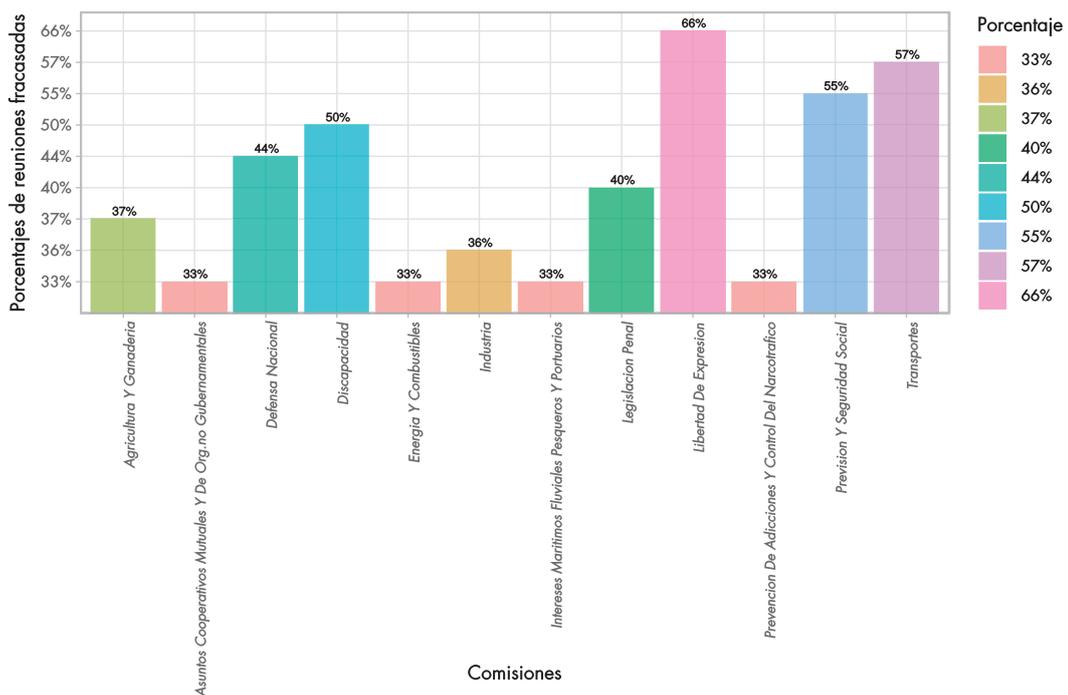


FIGURA 2: COMISIONES CON MAYOR PORCENTAJE DE REUNIONES "FRACASADAS" DURANTE 2017



Fuente: Informe de Gestión HCDN (2017).

FIGURA 3: GIROS A COMISIÓN (2016-2018)

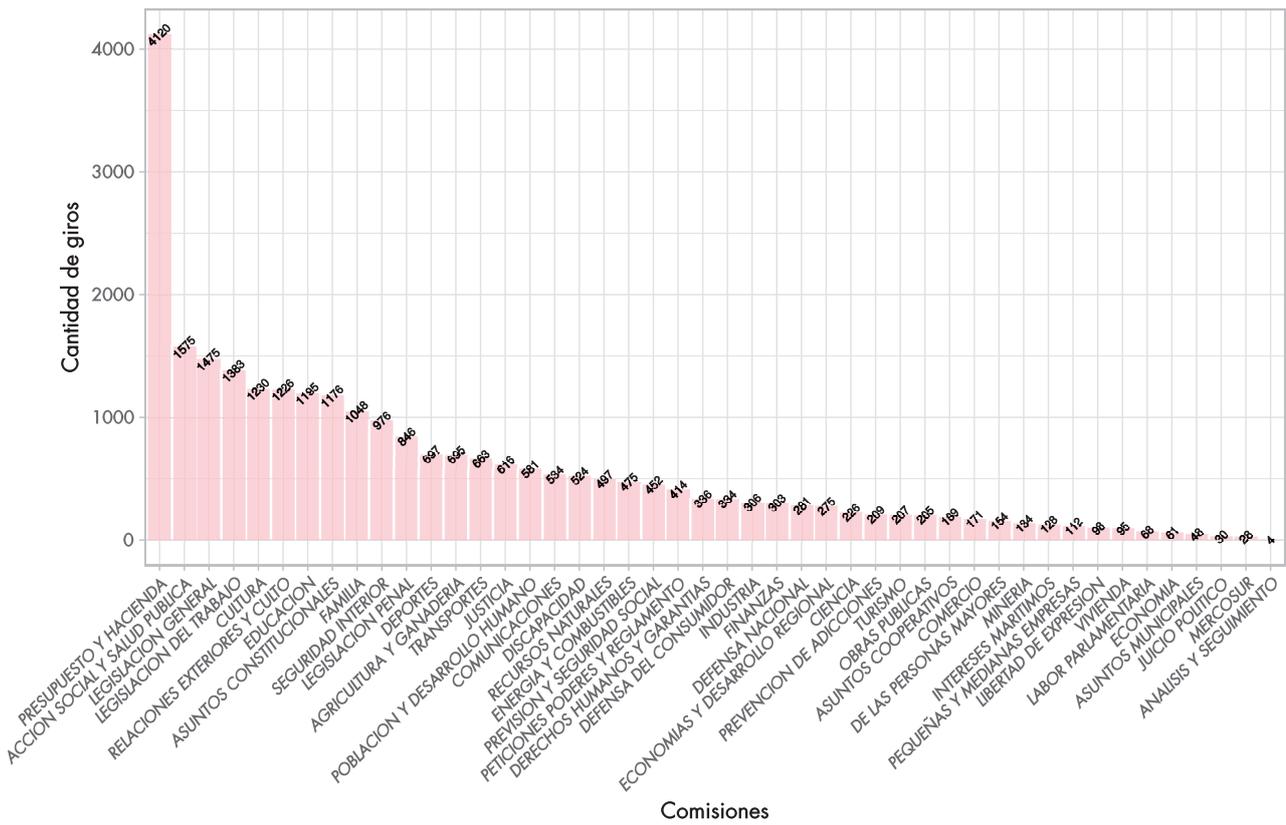
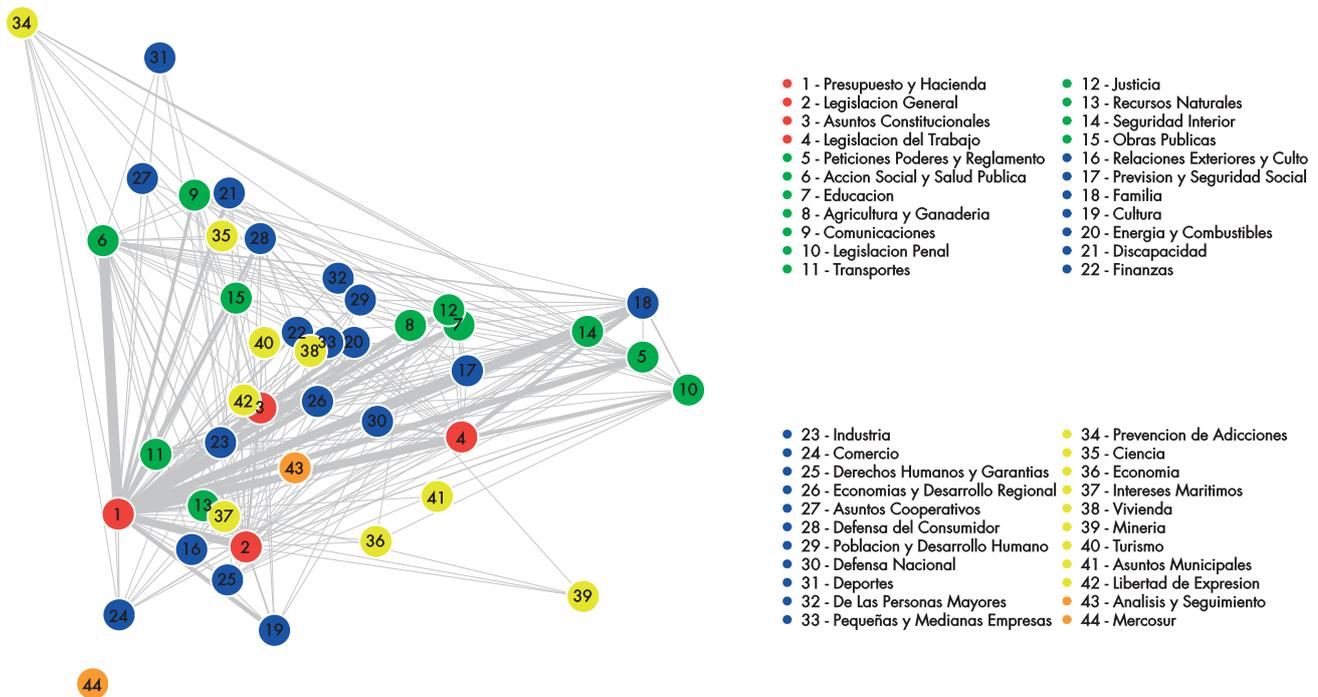


FIGURA 4: RELACIONES ENTRE COMISIONES POR GIROS SIMULTANEOS (2016-2018)



Fuente: Información propia, recabada de la página web de la Honorable Cámara de Diputados.

Diputados.⁶² La **Figura 3** muestra -por ejemplo- la cantidad de giros recibidos por cada comisión en el período 2016-2018.⁶³ El rol de la comisión de Presupuesto y Hacienda se destaca, claramente, sobre las otras, lo que sugiere que la misma cumple un rol fundamental, vinculado a la asignación de recursos para lo que los legisladores quieren lograr mediante sus proyectos.

Por otro lado, si se analizan los giros múltiples -es decir, cuando un proyecto gira a más de una comisión- el rol central de la comisión de Presupuesto y Hacienda se percibe claramente, junto con otras comisiones como las de Legislación General, Asuntos Constitucionales y Legislación del Trabajo.⁶⁴ La **Figura 4** da cuenta de estas relaciones.⁶⁵ Si se realiza un cálculo de centralidad considerando a las comisiones como vinculadas por las instancias en las que un mismo proyecto fue girado a dos comisiones o más (que aquí llamamos "co-giros"), surge que las comisiones con un nivel de centralidad más alto son las de "Presupuesto y Hacienda" (res = 43), "Legislación General" (res = 42), "Asuntos Constitucionales" (res = 41) y "Legislación del Trabajo" (res = 40).⁶⁶

La centralidad de la comisión de Presupuesto y Hacienda se verifica, también, en un análisis de los vínculos más intensos: sobre un total de 562 vínculos existentes, la comisión de Presupuesto y Hacienda aparece en 22 de los primeros 25 vínculos con más "peso", entendida esta medida como la cantidad de vínculos entre dos comisiones (es decir, la cantidad de veces que un proyecto P giró a las comisiones C1 y C2).

Este análisis fue ratificado durante el proceso de entrevistas. En este sentido, tanto la Comisión de Presupuesto y Hacienda como la de Asuntos Constitucionales fueron señaladas como parte de las comisiones de 'gestión', que -en general- son presididas por el partido o coalición a cargo del poder ejecutivo.

62. Este análisis se hizo sobre la base de un escraqueo de la página web de la Cámara de Diputados. Mediante esa técnica, se conformó un dataset de 17302 proyectos de ley (6837), de declaración (3216), y de resolución (7249). Cada uno de ellos fue girado -como mínimo- a una comisión, pero un alto porcentaje de ellos fue girado a más de una, con un máximo de cinco. Si se considera cada giro individualmente, ello da un total de 24548 giros, lo que permite comparar el volumen de trabajo de las comisiones.

63. Debido a que la técnica de escraqueo de información no es capaz de capturar toda la información, muchos de los proyectos analizados no tiene una fecha asignada.

64. Este análisis sigue una metodología de Social Network Analysis (SNA). En este sentido, se tomaron sólo los proyectos que giraron a más de una comisión y se tabularon los vínculos entre las comisiones. Así, si un proyecto fue girado a tres comisiones, (C1, C2 y C3), se construyeron vínculos entre las tres (C1 -> C2, C1 -> C3 y C2 -> C3). De esta forma, fue posible construir una red de giros que revela giros usuales y comisiones centrales y periféricas.

65. Se trata de una visualización de los vínculos entre las comisiones con base en los datos de los giros, utilizando el algoritmo de Davidson-Harel. Ver R. DAVIDSON; D. HAREL, Drawing graphs nicely using simulated annealing, ACM Trans. Graph., vol. 15, 4, 1996, 301-331. El peso del vínculo entre los diferentes nodos está dado por el ancho de las líneas que los unen. Para facilitar la visualización de la información, los datos reales fueron divididos por 86.

66. Los cálculos de centralidad son "uno de los indicadores más comunes para la importancia de un actor en una red determinada ... La primera y más sencilla medición de centralidad es degree centrality, que simplemente cuenta la cantidad de conexiones que tiene un actor o nodo". Ver S. YANG; F. B. KELLER; L. ZHENG, Social network analysis: Methods and examples, 1 edition, SAGE Publications, Inc, 2016, 61. En el mismo sentido, ver J. SCOTT, Social network analysis: A handbook, 2. ed., Repr, Sage Publ, 2011, 96 ("La forma más simple y más directa de calcular la centralidad de un punto es calcular los grados de los distintos puntos del gráfico ... Los grados es la cantidad de otros puntos que son adyacentes a un punto determinado").

“Cuando fue el tema del Grupo A y B, el oficialismo de ese momento perdió la mayoría en la cámara, pero pidió retener la presidencia de esas comisiones porque se considera que el ejecutivo no puede dejar de tenerlas bajo su órbita o responsabilidad. Generalmente son presididas por personas del partido que gobierna. Ello garantiza que esas comisiones participen de la discusión de situaciones que pueden comprometer la gestión del oficialismo.”⁶⁷”

La Comisión de Presupuesto y Hacienda cumple un rol central ya que por ella pasan todos los proyectos que implican un gasto público, a veces "sólo por un artículo".⁶⁸ Este rol es similar al de comités parecidos en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos.⁶⁹ Por otro lado, la comisión de Legislación General tiene un grado de centralidad alto porque "además de la competencia propia, le caben todos los proyectos que no tengan una competencia asignada ... participa de todos los regímenes especiales ... todo lo que tenga que ver con declarar de interés nacional...".⁷⁰

Los cálculos de centralidad, por sí solos, no reflejan la dimensión "cíclica" del funcionamiento de las comisiones.⁷¹ Mientras que en algunos años algunas comisiones pueden parecer poco relevantes por tener, por ejemplo, un bajo número de giros, en otros años las mismas pueden ser centrales.⁷² Asimismo, la cantidad de giros no es indicador de la cantidad de trabajo que puede tener una comisión - en este sentido, a veces un puñado de proyectos pueden implicar mucho trabajo para comisiones que desde el punto de vista del análisis cuantitativo realizado aparecen como de centralidad "media". Es el caso, por ejemplo, de la Comisión de Acción Social y Salud Público a raíz del proyecto de Interrupción Voluntaria del Embarazo que acaparó la atención de la cámara durante la primera mitad de 2018.⁷³

Los datos recabados sugieren que las comisiones centrales operan como punto de control en proyectos de ley significativos, conclusión que se ve ratificada si sólo se analizan los giros de proyectos de ley y se excluyen los de "declaración" y "resolución" (**Figura 5**). En efecto, este análisis sugiere variaciones mínimas en el cálculo de centralidad, pero la comisión de Legislación General asume un rol aún más protagónico que en el cálculo total de giros producidos entre 2016 y 2018.

67. Cf. Ibid., Entrevista con Carlos Ferreiro, Director de Comisiones de la Cámara de Diputados de la Nación, cit.

68. Ibid.

69. Cf. R. F. FENNO, The house appropriations committee as a political system: The problem of integration, American Political Science Review, vol. 56, 2, 1962, 310-324.

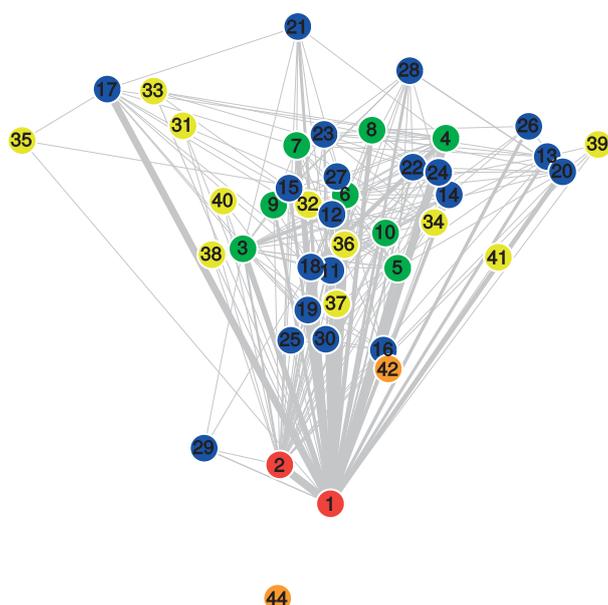
70. Cf. Ibid., Entrevista con Carlos Ferreiro, Director de Comisiones de la Cámara de Diputados de la Nación, cit. Ibid.

71. Ibid.

72. [Cf. Ibid. ("Por ejemplo, la comisión de Legislación del Trabajo es una de las que más manifiesta la característica cíclica, porque la mirada [política] en cada momento tiende a flexibilizar o dar más garantías; en momentos de crisis se activa ... Generalmente, hace años, todos los proyectos de envergadura política tienen como mínimo dos despachos ... Por ejemplo, pasó con la ley de tarifas, donde la comisión de Obra Pública no tiene en general mucho movimiento, pero cuando fue el tema de tarifas estuvo en el centro de la escena política)].

73. El proyecto de ley (0230-D-2018) fue girado a cuatro comisiones: las de Legislación General, Legislación Penal, Familia y Acción Social y Salud Pública.

FIGURA 5: RELACIONES ENTRE COMISIONES POR CO-GIROS (2016-2018, PROYECTOS DE LEY)



- 1 - Presupuesto y Hacienda
- 2 - Legislacion General
- 3 - Asuntos Constitucionales
- 4 - Legislacion del Trabajo
- 5 - Peticiones Poderes y Reglamento
- 6 - Accion Social y Salud Publica
- 7 - Educacion
- 8 - Agricultura y Ganaderia
- 9 - Comunicaciones
- 10 - Legislacion Penal
- 11 - Transportes
- 12 - Justicia
- 13 - Recursos Naturales
- 14 - Seguridad Interior
- 15 - Obras Publicas
- 16 - Relaciones Exteriores y Culto
- 17 - Prevision y Seguridad Social
- 18 - Familia
- 19 - Cultura
- 20 - Energia y Combustibles
- 21 - Discapacidad
- 22 - Finanzas
- 23 - Industria
- 24 - Comercio
- 25 - Derechos Humanos y Garantias
- 26 - Economias y Desarrollo Regional
- 27 - Asuntos Cooperativos
- 28 - Defensa del Consumidor
- 29 - Poblacion y Desarrollo Humano
- 30 - Defensa Nacional
- 31 - Deportes
- 32 - De Las Personas Mayores
- 33 - Pequeñas y Medianas Empresas
- 34 - Prevencion de Adicciones
- 35 - Ciencia
- 36 - Economia
- 37 - Intereses Maritimos
- 38 - Vivienda
- 39 - Mineria
- 40 - Turismo
- 41 - Asuntos Municipales
- 42 - Libertad de Expresion
- 43 - Analisis y Seguimiento
- 44 - Mercosur
- 45 - Discapacidad

Fuente: Información propia, recabada de la página web de la Honorable Cámara de Diputados.

CENTRALIDAD DE COMISIONES EN CASOS DE GIROS MÚLTIPLES

Comisión	deg	deg_ley
Presupuesto y Hacienda	43	42
Legislacion General	42	41
Asuntos Constitucionales	41	36
Legislación del Trabajo	40	35
Peticiones Poderes y Reglamento	38	33
Acción Social y Salud Pública	35	35
Educación	34	32

Comunicaciones	32	30
Justicia	32	26
Legislación Penal	31	29
Agricultura y Ganadería	31	25
Obras Públicas	30	27
Seguridad Interior	30	27
Transportes	30	27
Familia	29	28
Previsión y Seguridad Social	29	27
Relaciones Exteriores y Culto	29	26
Energía y Combustibles	28	27
Industria	28	26
Discapacidad	28	25
Cultura	28	24
Finanzas	28	24
Recursos Naturales	28	23
Comercio	26	22
Economías y Desarrollo Regional	24	20
Asuntos Cooperativos	24	19
Derechos Humanos y Garantías	24	19
Defensa del Consumidor	23	22
Población y Desarrollo Humano	22	19
Deportes	21	18
Defensa Nacional	21	15
De Las Personas Mayores	20	20
Pequeñas y Medianas Empresas	20	14
Prevención De Adicciones	19	19
Ciencia	18	11
Economía	17	16

Economía	17	16
Minería	16	13
Vivienda	16	13
Intereses Marítimos	16	12
Asuntos Municipales	15	11
Turismo	15	9
Libertad De Expresión	13	5
Análisis y Seguimiento	5	1
Mercosur	5	1

ESPECIALIZACIÓN TEMÁTICA

Una de las razones fundamentales que explican el sistema de comisiones en los parlamentos modernos es que favorece una discusión más especializada.⁷⁴ El sistema de comisiones permite al Congreso aprovechar la experiencia de sus miembros, y canalizar el debate legislativo de una manera que permita que las decisiones estén debidamente informadas.

El análisis de la pertenencia a las comisiones en la Cámara de Diputados sugiere algunas correlaciones. En efecto, la **Figura 6** muestra a las comisiones vinculadas entre sí por la cantidad de diputadas y diputados que integran unas y otras.⁷⁵ En este sentido, los vínculos están dados por "miembros comunes"; la cercanía e intensidad del vínculo está determinada por los miembros que comparten.

Lo más revelador del análisis es la conformación de subgrupos relativamente claros de comisiones que comparten miembros.⁷⁶ En efecto, cuando la matriz de composición de las comisiones se somete a un análisis de intermediación (betweenness) es posible detectar con precisión cómo las comisiones comparten miembros entre sí y forman, así, bloques definidos que comparten características sustanciales. Así, por ejemplo, es posible ver que existe un bloque de comisiones abocadas a temas económicos ("Economía", en la Figura 6), y que incluye a comisiones tales como Agricultura y Ganadería, Comercio, Economía, Industria, PyMES, Mercosur, etcétera. Allí, la comisión de Presupuesto juega un rol central (vértice 36 en la Figura 6).

Por otro lado, otras parecen estar abocadas a cuestiones de derechos, situación que se percibe más claramente en el bloque definido como "Derechos I" (Comunicaciones, Cultura, Derechos Humanos y Garantías, Discapacidad, Libertad de Expresión, etcétera), especialmente en la mitad inferior del bloque. En el mismo sentido, tanto en "Derechos II" como en "Derechos III" se percibe una mayor dispersión. De manera significativa, un conjunto de comisiones sobre temas variados (que agrupamos bajo la categoría de "Derechos II") parece vinculada entre sí pero separada del resto.

74. Cf. H. B. ASHER. Committees and the norm of specialization, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 411, 1, 1974, 63-74, K. E. HAMM Y OTROS, "Committee specialization in U.S. state legislatures during the 20th century", cit., vol. XX.

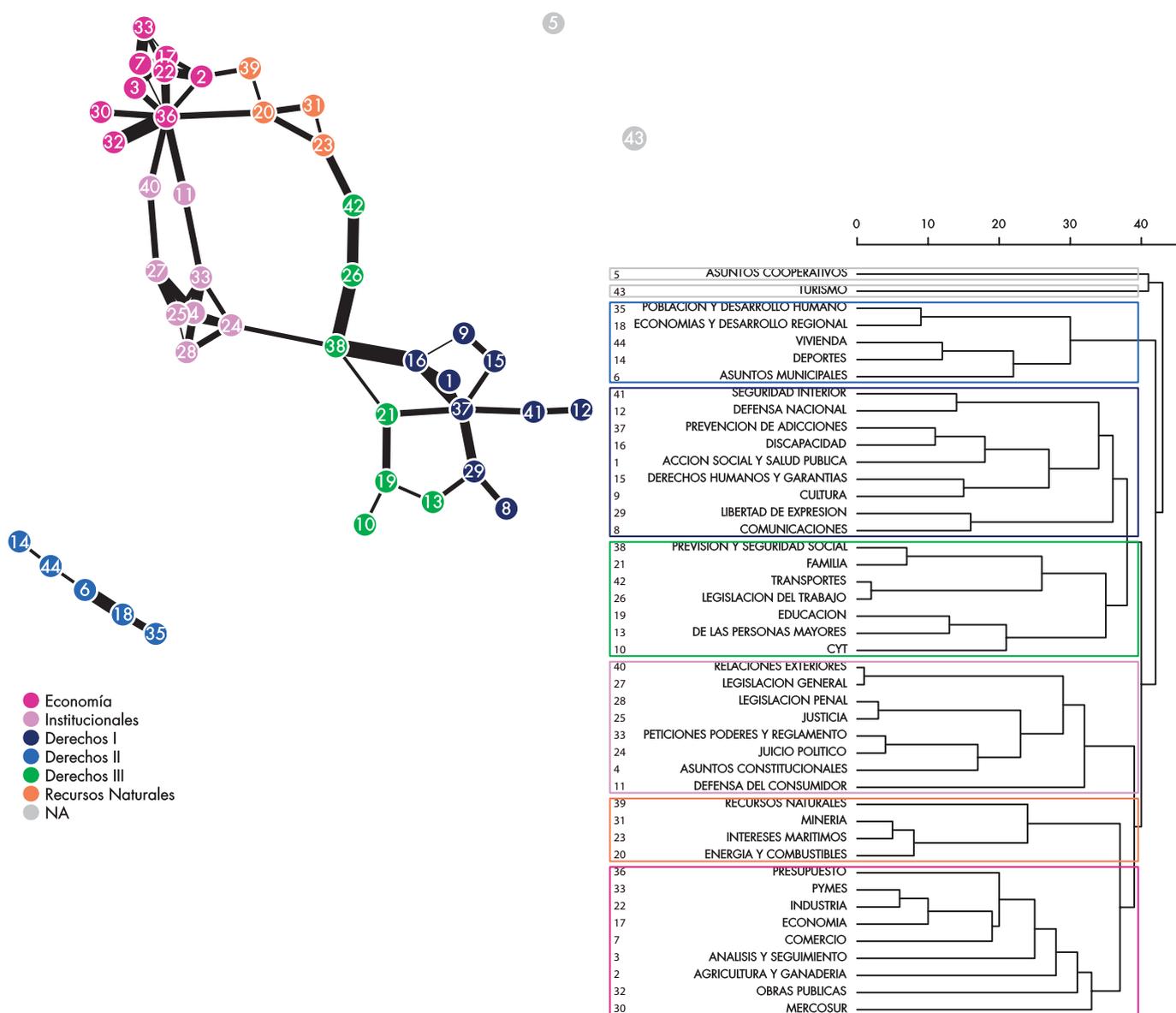
75. Esta red fue construida siguiendo una metodología de análisis particular (social network analysis). Los vínculos entre las comisiones están determinados (en términos de "peso") por cantidad de diputados y diputadas que integran unas y otras. Para visibilizar los vínculos más significativos, se eliminaron los vínculos que resultaran sopesados con un valor inferior a ocho, lo que permite ver solamente los grados de cohabitación más significativos. Para ver una investigación similar sobre el Congreso de los Estados Unidos, ver M. A. PORTER; P. J. MUCHA; M. E. J. NEWMAN; C. M. WARMBRAND, A network analysis of committees in the U.S. house of representatives, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 102, 20, 2005, 7057-7062, fecha de consulta: 12 Enero 2019, en <http://www.pnas.org/cgi/doi/10.1073/pnas.0500191102>.

76. La existencia de subgrupos se percibe en el gráfico fácilmente, pero es ratificada matemáticamente mediante la técnica de análisis de subgrupos en redes sociales (cliques). En efecto, el número máximo de subgrupos está conformado por 4 comisiones; si se computa ese número máximo aparecen 7 subgrupos que, si se agrupan sucesivamente por coincidencias ratifican los tres grupos identificados: las comisiones "institucionales" (Petitionen Poderes y Reglamento, Asuntos Constitucionales, Justicia, Juicio Político, Legislación General y Legislación Penal), las de "economía" (Energía y Combustibles, Intereses Marítimos, Minería, Análisis y Seguimiento, Comercio, Presupuesto, Economía, Agricultura y Ganadería, Industria, PYMES) y las de "derecho" (Cultura, Discapacidad y Familia).

Asimismo, hay comisiones que llamamos "Institucionales" y que en el proceso de entrevistas fueron señaladas como "de gestión": son aquellas en las que el grado de centralidad es mayor y cumplen una función política relevante.⁷⁷ Estas comisiones se encuentran fuertemente relacionadas entre sí.

Se puede arribar a la misma conclusión si analizamos díadas (grupos de dos comisiones) o tríadas (grupos de tres comisiones) en la red, donde hay cercanías predecibles. Es el caso, por ejemplo, de las comisiones de Seguridad Interior y Defensa Nacional (vértices 41 y 12), Previsión Social y Legislación del Trabajo (vértices 26 y 38). También es el caso de Educación y Ciencia (vértices 19 y 10) o de Minería e Intereses Marítimos y Energía y Combustibles (vértices 31, 23 y 20).

FIGURA 6: GRADOS DE COHABITACIÓN ENTRE COMISIONES DE LA HCDN



Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales de HCDN.

77. Cf. Ibid., Entrevista con Carlos Ferreiro, Director de Comisiones de la Cámara de Diputados de la Nación, cit.

Estos vínculos sugieren al menos dos cuestiones, que se pueden plantear a modo de hipótesis. En primer lugar, el análisis ratifica que el fin de especialización de las comisiones se cumple en la HCDN. Ello se puede ver no sólo a partir de los vínculos entre comisiones marcados por miembros comunes (que revela una especialización desarrollada en la labor parlamentaria por la pertenencia a las mismas), sino también a partir del análisis cualitativo de algunos integrantes. Por ejemplo, resultan significativas algunas presencias: las de los diputados Baldassi, Iglesias y Scioli en la Comisión de Deportes, la presidencia de la comisión de Libertad de Expresión en manos de Leopoldo Moreau (periodista), la de DDHH con la presencia en la presidencia de Héctor Flores o en la vicepresidencia de Horacio Pietragalla Corti, la de Economía bajo la presidencia de Axel Kicilloff (ex ministro de Economía), la de Industria a cargo de José Ignacio de Mendiguren (ex titular de la UIA) o la de Defensa Nacional bajo la presidencia de Nilda Garré (ex ministra de Defensa) ⁷⁸.

En segundo lugar, es posible utilizar este tipo de análisis como base para tomar medidas de reducción de las comisiones, si ello fuera deseable. En la próxima sección veremos los beneficios y problemas que trae el elevado número de comisiones de la HCDN: si se optase por reducirlas, la fusión de comisiones podría tomar los datos de integración analizados previamente para orientar el trabajo.

LA CANTIDAD DE COMISIONES Y EL DESAFÍO DE LA AGENDA

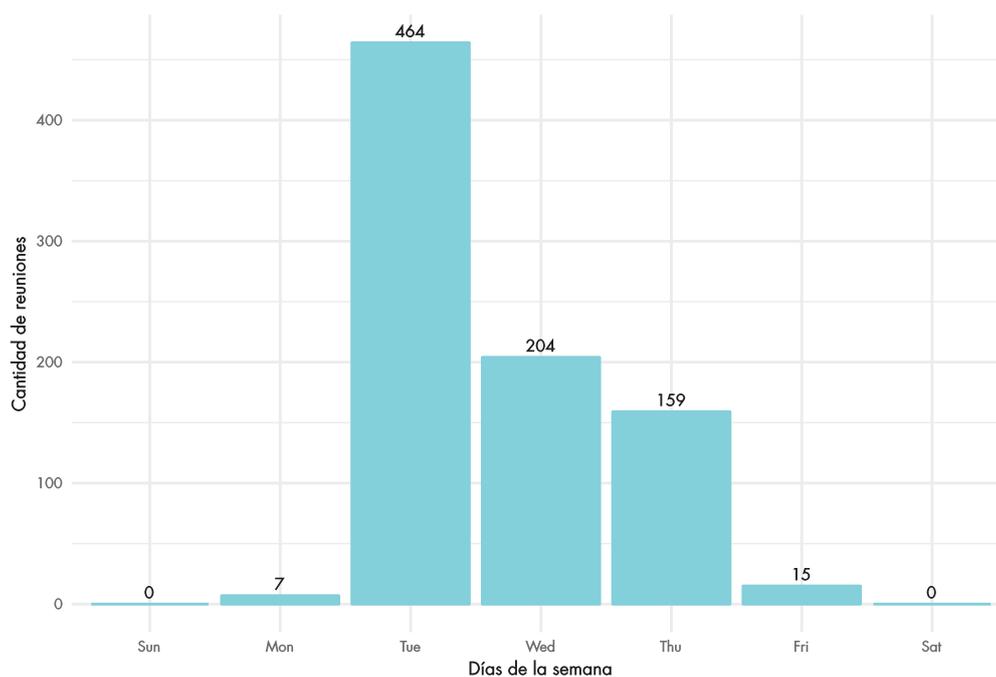
Uno de los desafíos que genera la alta cantidad de comisiones de la Cámara de Diputados es el de la superposición de agendas. En efecto, el proceso de entrevistas reveló que es usual que los legisladores tengan reuniones de comisiones superpuestas o muy cercanas unas a otras, lo que genera que en la práctica el diputado deba priorizar unas reuniones sobre otras en base a lo atractivo que les resulta el orden del día de cada una de ellas.⁷⁹ Asumiendo que todas las reuniones son igualmente importantes, ello es un problema que tiene -al menos- dos causas. Por un lado, el alto número de comisiones favorece la superposición. La media de pertenencia de diputados y diputadas a las distintas comisiones es de 5.6, llegando el máximo a 10 (una diputada), 9 (seis diputados) y ocho (17 diputados). Por el otro, la práctica usual de retornar a los distritos durante los fines de semana concentra la actividad parlamentaria alrededor de las sesiones, lo que lleva a que el tiempo disponible para la reunión de comisiones sea necesariamente acotado ya que la actividad legislativa suele estar concentrada entre los martes y los jueves.

78. Cf. *Ibid.*, Entrevista con Carlos Ferreiro, Director de Comisiones de la Cámara de Diputados de la Nación, cit. ("Los diputados se agrupan por su experiencia también, los abogados están en Asuntos Constitucionales, los contadores en Finanzas, etcétera"); Cf. Entrevista con Adrián Pagán, Subdirector del Instituto de Capacitación Parlamentaria ("...generalmente a Presupeusto van contadores y economistas").

79. Cf. *Ibid.*, Entrevista con Carlos Ferreiro, Director de Comisiones de la Cámara de Diputados de la Nación, cit.

En efecto, de un total de 841 reuniones de comisión identificadas en el período 2016-2018⁸⁰, el 98,45% se concentra en los días martes, miércoles y jueves (**Figura 7**). Los días lunes y viernes son días no utilizados por la Cámara para realizar reuniones de comisión, lo que combinado con la cantidad de comisiones y la pertenencia en promedio a más de cinco comisiones por diputado hace que la superposición sea muy difícil de evitar.

FIGURA 7: REUNIONES DE COMISIÓN (2016-2018)



Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales de HCDN (N=841 reuniones).

Los datos, combinados con la práctica legislativa, sugieren que es un desafío ordenar la tarea parlamentaria. La cantidad de comisiones, la pertenencia -en promedio- a más de cinco comisiones por diputado, y la práctica del retorno al territorio representado durante los fines de semana generan problemas lógicos de coordinación que, necesariamente, impactan en la calidad de la tarea parlamentaria. Una combinación de reducción de comisiones, limitar la cantidad de comisiones a las que puede pertenecer un diputado y extender los días de reuniones de comisión buscando no afectar demasiado la práctica del retorno al territorio (p.ej, estableciendo viernes y lunes con reuniones de comisión una vez por mes) podría resolver el problema.

80. Para acceder a esta información, se escanearon las actas de 1418 reuniones de comisión entre 2016 y 2018. Debido a que muchas de las actas están completadas manualmente o están escaneadas sin demasiada calidad, la fecha -mediante técnicas automatizadas- sólo fue obtenida en 841 observaciones.

LA CALIDAD DEL DEBATE PARLAMENTARIO

Una cuestión que tiene que ver con la eficiencia y la agilidad del trabajo legislativo toca cuestiones difíciles de capturar, como las vinculadas con la "calidad" de la deliberación, tanto en el recinto como en las comisiones. En los últimos años, diversos estudios empíricos se han preocupado por analizar la calidad del debate parlamentario. En 2004, un grupo de académicos desarrolló el Índice de Calidad Discursiva (DQI, por sus siglas en inglés).⁸¹ Este índice captura participación, niveles de justificación de pedidos o demandas, el contenido de las mismas, empatía, respeto a las demandas contrarias, respeto a los contra-argumentos y el nivel de cooperación en los debates.⁸²

La calidad del debate parlamentario responde, por supuesto, a cuestiones coyunturales: sistema político (presencia de coaliciones o partidos mayoritarios claros), a la cultura organizacional del parlamento, a la existencia de otros actores con poder institucional de veto, etcétera.⁸³ Con base en los estudios empíricos mencionados y en el contexto de este estudio sugerimos que los reglamentos pueden incidir en esta cuestión. Investigaciones recientes muestran, por caso, que reglas informales y culturales impactan en la calidad de la deliberación legislativa⁸⁴ así como también las reglas de votación.⁸⁵

En este sentido, el reglamento -al estructurar el debate y establecer reglas de discusión- es un elemento ordenador, que puede funcionar en uno u otro sentido. Piénsese, por ejemplo, en la forma en que el artículo 179 establece las condiciones de la participación en el pleno de la Cámara.

“El orador, al hacer uso de la palabra, se dirigirá siempre al presidente o a los diputados en general, y deberá evitar en lo posible el designar a éstos por sus nombres. En la discusión de los asuntos, los discursos no podrán ser leídos. Se podrán utilizar apuntes y leer citas o documentos breves, directamente relacionados con el asunto en debate.”

Este tipo de regulaciones refleja cierta costumbre, como es la de hablar desde la banca. Esta modalidad de discusión se contrasta fuertemente con los sistemas parlamentarios. El británico, por ejemplo, sitúa a los dos partidos mayoritarios frente a frente y quienes hablan deben posicionarse en frente de su bloque. El español, por el contrario, obliga a los oradores a hablarle a sus colegas desde un atril situado en el centro del hemiciclo. Algo parecido ocurre en el Congreso de los Estados Unidos. Sería aventurado sostener que un cambio de modalidad de debate tendría efectos significativos, mucho menos inmediatos. Pero las modalidades actuales de discusión, en parte resultado de costumbres pero sostenidas ellas en cuestiones reglamentarias como la obligación de hablarle

81. J. STEINER; A. BACHTIGER; M. SPORNDLI; M. R. STEENBERGEN, *Deliberative politics in action: Analyzing parliamentary discourse*, Cambridge Univ Press, Cambridge, 2004.

82. *Ibid.*, págs. 170-179.

83. A. BÄCHTIGER; D. HANGARTNER; P. HESS; C. FRAEFEL, *Patterns of parliamentary discourse: How «deliberative» are german legislative debates?*, *German Politics*, vol. 17, 3, 2008, 270-292, fecha de consulta: 9 Noviembre 2018, en <https://doi.org/10.1080/09644000802300486>; J. STEINER Y OTROS, *Deliberative Politics in Action*, cit.

84. A. BÄCHTIGER Y OTROS, "Patterns of parliamentary discourse", cit., vol. 17, pág. 272.

85. D. AUSTEN-SMITH; T. J. FEDDERSEN, *Deliberation, preference uncertainty, and voting rules*, *The American Political Science Review*, vol. 100, 2, 2006, 209-217, fecha de consulta: 9 Noviembre 2018, en <https://www.jstor.org/stable/27644345>.

"al presidente", tienen efectos en la calidad de la deliberación. No es lo mismo expresarse frente a todos los diputados que hablarles a personas que nos dan la espalda. Esta situación se verifica especialmente en las reuniones del pleno y en las reuniones de comisión, especialmente las multitudinarias. Por otro lado, las reglas de civilidad contenidas en el Capítulo XX son valiosas pero limitadoras: el artículo 181 prohíbe absolutamente "las discusiones en forma de diálogo".⁸⁶ Resultaría deseable pensar en cambios a este reglamento, que promoviendo el respeto y la civilidad entre los representantes también promueva la discusión abierta, el intercambio de ideas, con el objeto de elevar al máximo posible la amplitud y calidad sustantiva del debate.

2.2 EXPERIENCIAS COMPARADAS Y BUENAS PRÁCTICAS

Desde la perspectiva comparada, la Cámara de Diputados tiene un número alto de comisiones, como se señaló anteriormente. De acuerdo a las opiniones recabadas, existen algunas ventajas y desventajas:

“Muchas veces se plantea el hecho de reducir. Y creo que la reducción está visto como un hecho más de carácter económico que de efectividad para el trabajo parlamentario. Había 16 comisiones, ahora son 45 las permanentes. Yo fui Secretario de la comisión de Comunicaciones, trataba los temas técnicos (radarización, Internet, comunicaciones) y a la vez tenía medios, todo lo vinculado a la cultura... Esa Comisión abarcaba un abanico de cosas que le impedía a los diputados manejarse con facilidad en los distintos temas. Esa división hace que los proyectos sea mirados más objetivamente, aprovechando la experiencia de los diputados. La complejidad es que los espacios de tiempo para que se reúnan se complica, porque se les superponen los horarios, y eligen a qué comisión va de acuerdo a la convocatoria que tenga el temario.”⁸⁷

Por otro lado, los grados de cohabitación que muestra la Cámara de Diputados van en línea con tendencias de otros parlamentos del mundo, incluso en regímenes presidencialistas en los que hay una mayor rotación de representantes en el poder legislativo que en los sistemas parlamentarios.⁸⁸ En este sentido, si bien los niveles de rotación son más elevados -los representantes entran y salen del parlamento a funciones ejecutivas o cambian de jurisdicción más seguido que en los sistemas parlamentarios de distrito uninominal- los altos niveles de cohabitación registrados sugieren que las comisiones funcionan con la lógica de especialización que las motivó originalmente.

Respecto de la cuestión de la deliberación, todos los reglamentos contienen provisiones sobre el uso de la palabra,⁸⁹ así como sanciones para el abuso de esta prerrogativa. El caso de Colombia requiere, quizás, especial atención. En efecto, el artículo 97 del

86. HCDN, Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, cit., art. 181.

87. Ibid., Entrevista con Carlos Ferreiro, Director de Comisiones de la Cámara de Diputados de la Nación, cit.

88. Ver R. E. MATLAND; D. T. STUDLAR, Determinants of legislative turnover: A cross-national analysis, *British Journal of Political Science*, vol. 34, 1, 2004, 87-108, pág. 89 ("Muchos han considerado que el principal mecanismo de permanencia en la legislatura son los partidos políticos, especialmente los partidos disciplinados en sistemas parlamentarios").

89. CD (CHILE), Reglamento de la Cámara de Diputados, cit., art. 276; Cf. CD (MÉXICO), Reglamento de la Cámara de Diputados, cit., art. 104.4 y 231.5; CR (COLOMBIA), Ley 5 de 1992, cit., art. 32 y art. 97.

reglamento prevé que en "el trámite de las leyes y reformas constitucionales, sus autores y ponentes podrán intervenir cuantas veces sea necesario".⁹⁰ Tanto el texto de la Constitución Colombiana como el propio reglamento han llevado a la Corte de ese país a construir un criterio exigente en materia de debate que tiene por objeto verificar que el ideal regulativo del debate abierto y robusto en sede parlamentario se cumpla durante el proceso legislativo.⁹¹

2.3 PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

- **Revisar las comisiones especiales.** El número de comisiones especiales parece elevado y las reuniones durante el período analizado fueron pocas. En este sentido, consideramos que debería revisarse la cantidad de comisiones especiales, así como la necesidad de cada una de ellas. Por otro lado, sería positivo trabajar en una propuesta sobre la duración de dichas comisiones y la elaboración de un informe de cierre al término del período de vigencia, que de cuenta del trabajo realizado.
- **Balancear la cantidad de comisiones con la cantidad de integrantes y su disponibilidad para reuniones.** Las comisiones tienen sentido en la medida en que permiten el trabajo legislativo en un entorno acotado, dinámica que favorece la deliberación, la negociación política y la producción de información especializada. Como capturamos en el proceso de entrevistas, una gran cantidad de comisiones parecen tener ventajas en términos de "especialización", pero ello genera problemas de coordinación en la agenda de los legisladores. El hecho de que éstos deban "elegir" a qué reunión ir en función de los temas que se discuten es problemático, ya que divide la representación parlamentaria. En este sentido, consideramos que deberían revisarse tres aspectos de la situación actual. En primer lugar, la cantidad de comisiones. Reducirlas permitiría reducir la superposición de reuniones, o como alternativa debería trabajarse en adoptar algunos cambios en las prácticas que desalienten el solapamiento (p.ej., promover más reuniones los días lunes y viernes). En segundo lugar, son muchas las comisiones con un grado bajo de actividad. En tercer lugar, sería deseable que se establezcan criterios claros para la cantidad de integrantes, con el mismo fin de bajar la carga y permitir a todos los diputados y diputadas atender a las comisiones a las que pertenecen.
- **Fortalecer la estructura de las comisiones centrales y evaluar los ciclos parlamentarios.** Como hemos visto, del análisis surge que algunas comisiones son más centrales que otras. Sería importante revisar y fortalecer, de ser necesario, la estructura de apoyo de las mismas. Asimismo, sería deseable que la dimensión "cíclica" del trabajo de las

90. CR (COLOMBIA), Ley 5 de 1992, cit., art. 97.

91. Cf. CCC, Sentencia T-760/2001, 2001 ("Por ello, las distintas normas que tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica del Reglamento del Congreso regulan el trámite de la adopción de la ley, están dirigidas a permitir un proceso en el cual puedan intervenir todas las corrientes mencionadas, y en el cual la opción regulativa finalmente adoptada sea fruto de una ponderada reflexión. Por ello se han previsto cuatro debates, dos a nivel de las comisiones del Congreso, y dos a nivel de la plenaria de cada Cámara (Art. 157 C.P.), lo cual permite, de un lado, que las propuestas sean estudiadas y debatidas con la especialidad y puntualidad que ello amerita, y de otro, que todo el universo de las opiniones representadas en el Congreso, tenga la oportunidad real de incidir en la adopción final de ley. También por esto, la posibilidad de introducir modificaciones a los proyectos que vienen de etapas anteriores del trámite, reconocida por el segundo inciso del artículo 160 de la Constitución, es propia de los regímenes que conceden amplia importancia a la efectividad del principio democrático").

comisiones sea previsto. Estas cuestiones podrían ser receptadas en el reglamento, como -por ejemplo- previendo la posibilidad de que las comisiones con trabajo extraordinario tengan la prerrogativa de pedir, y obtener, recursos adicionales.

- **Revisar las reglas de debate y la "arquitectura" de la deliberación.** Las reglas de debate de la Cámara, tanto en el pleno como en las comisiones, podrían revisarse para promover una deliberación de mayor calidad. Esos cambios podrían evaluarse frente a la medición de determinados indicadores que podrían tomarse para evaluar el impacto de las reformas. En este sentido, la posibilidad de establecer la práctica de que los diputados y diputadas se dirijan al hemiciclo desde el centro, así como implementar cambios en la estructura de las audiencias públicas son dos pasos concretos que podrían adoptarse sin cambios reglamentarios significativos.

3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

3.1 SITUACIÓN ACTUAL

Otro aspecto que es necesario analizar se vincula con la cuestión de la participación ciudadana. El reglamento argentino es especialmente escueto en ese sentido: se limita a establecer en el artículo 114 bis la posibilidad de "realizar audiencias públicas y abrir foros y videochat de debates virtuales con la finalidad de conocer la opinión de la ciudadanía en general, personas jurídicas y de carácter público o privado y organizaciones de la comunidad..."⁹² Para poder llevarse a cabo, estas actividades requieren la adhesión de la mayoría de los miembros de la comisión convocante. El reglamento prevé que estas audiencias "se regirán por los principios de simplicidad, oralidad, informalismo, participación y economía procesal".⁹³ Si bien, lógicamente, las opiniones o conclusiones no son vinculantes, el reglamento prevé la necesidad de que los materiales y opiniones aportados por esta vía sean receptados "e incluidas como antecedentes en el orden del día correspondiente al expediente o expedientes relacionados con el asunto para el cual se ha convocado".⁹⁴

Este artículo, agregado en 2001, fue, indudablemente, una innovación interesante. Otros reglamentos prevén mecanismos similares y en algunos casos más detallados. Por ejemplo, el reglamento de Colombia prevé un capítulo (IX) abocado a regular la "participación ciudadana en el estudio de los proyectos". En este sentido, el artículo 230 prevé que "toda persona, natural o jurídica, podrá presentar observaciones sobre cualquier proyecto de ley o de acto legislativo cuyo examen y estudio se esté adelantando en alguna de las Comisiones Constitucionales Permanentes".⁹⁵ Las presentaciones se realizan por escrito y -a consideración del presidente- pueden publicarse en la Gaceta del Congreso.⁹⁶ Por su parte, el reglamento de la Cámara de Diputados de Chile prevé la necesidad de realizar una audiencia de una hora de duración, al menos, para escuchar a las instituciones o entidades que tengan interés en la materia a que se refiere el pro-

92. HCDN, Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, cit., art. 114 bis.

93. Ibid., art. 114 bis, inciso "b".

94. Ibid., art. 114 bis, inciso "c".

95. CR (COLOMBIA), Ley 5 de 1992, cit., art. 230.

96. Ibid., art. 231.

yecto. Esta audiencia se hará hasta antes de la votación del proyecto, por inscripción en la secretaría de la comisión y por el tiempo que para el solicitante se fije. Ni aún por asentimiento unánime se podrá alterar esta regla".⁹⁷ Asimismo, el reglamento prevé que la secretaría de la comisión pertinente deberá "a través del sitio en internet y del canal de televisión de la Cámara de Diputados y, en caso necesario, por otros medios de comunicación, la realización de dichas audiencias y los principales alcances del proyecto de ley en trámite".⁹⁸

La participación ciudadana con base en una mayor transparencia es, sin embargo, sólo el primer paso. Una vez que el proceso legislativo es abierto a la ciudadanía, el objetivo de abrirlo a la expresión de opiniones e intereses ciudadanos es el segundo paso, cualitativamente más relevante. En este sentido, la transparencia es un medio para alcanzar el objetivo de una mayor participación ciudadana.

Los mecanismos de participación ciudadana a nivel parlamentario son una forma de acercar a los representantes y sus representados. Como todas las acciones de cercanía, buscan aumentar la rendición de cuentas y la responsabilidad de los primeros hacia los segundos. Estos dispositivos institucionales buscan promover el debate y el intercambio de información, de una manera transparente y participativa: como surge de los reglamentos evaluados, este tipo de mecanismos de participación se caracterizan por su publicidad. Desde este punto de vista, no puede analizarse lo que hay y lo que se puede mejorar sin atender a otros mecanismos de incidencia que, lejos de ser transparentes y abiertos a toda la comunidad, son cerrados, opacos y funcionan de espaldas a la ciudadanía. El principal de estos mecanismos es el cabildeo legislativo o lobby, y resulta problemático no en sí mismo sino porque es un mecanismo no igualitario, que aprovechan más quienes más recursos tienen. En este sentido, un adecuado sistema de regulación de los "conflictos de intereses" sería un complemento fundamental de estos sistemas de participación ciudadana.⁹⁹

En el marco de esta investigación, se accedió a información detallada de 30 audiencias o reuniones de comisión con invitados diversos, que funcionan como muestra del tipo de reuniones usuales que los legisladores mantienen con actores externos. Estas reuniones son un insumo vital para el proceso legislativo, porque acercan a los representantes con aquellos a quienes las normas van a afectar, con quienes tienen conocimiento experto que la Cámara necesita para tomar decisiones mejor informadas o con quienes tienen intereses en determinados temas. En este sentido, las reuniones de comisión

97. CD (CHILE), Reglamento de la Cámara de Diputados, cit., art. 213.

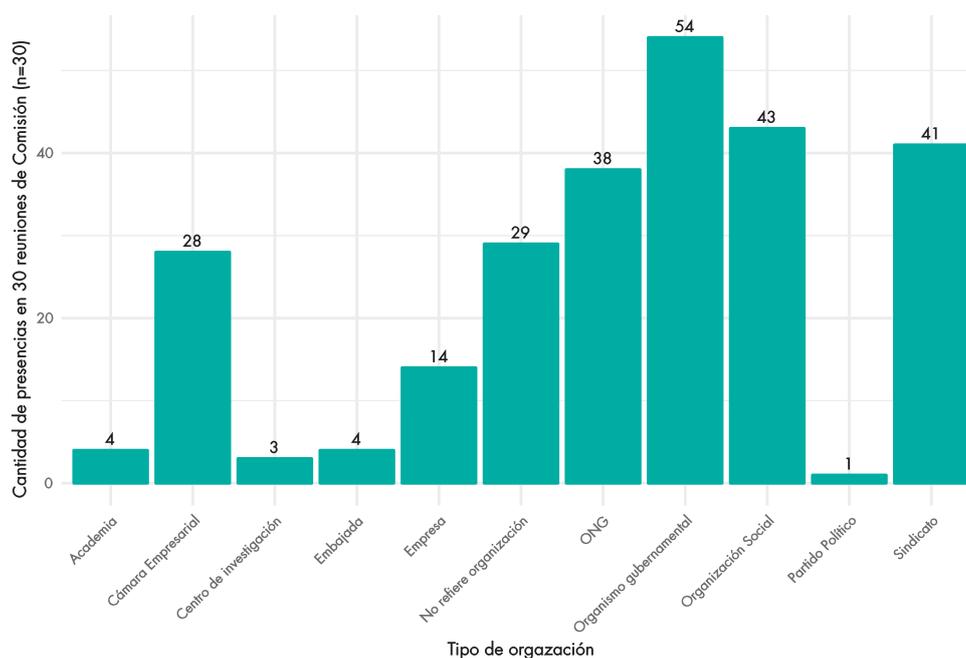
98. Ibid., art. 214.

99. Ver, por ejemplo, el reglamento colombiano. Ibid., art. 286 y ss.

en las que se escucha a actores externos funcionan como uno de los canales principales a partir de los cuales los ciudadanos -en general, organizados de diversas maneras, intervienen y participan del proceso legislativo.

Los datos analizados, si bien constituyen una muestra pequeña del total de reuniones realizadas, permiten plantear algunas hipótesis (**Figura 8**). En este sentido, sobre un total de 259 participaciones -es decir, 259 individuos que participaron de 30 audiencias- la mayoría pertenecía a otros organismos gubernamentales. El resto de las participaciones parecen, a simple vista, reflejar las modalidades organizativas que facilitan el acceso al proceso legislativo: sindicatos, cámaras empresariales, empresas, ONG, centros de investigación, etcétera. Si bien la muestra es pequeña, llama la atención de todas formas la baja participación de académicos en el proceso legislativo. Para fortalecer este sistema de participación, sería necesario avanzar en algunas reformas reglamentarias que fortalezcan el potencial democrático de estos mecanismos.

FIGURA 8: PARTICIPACIÓN EXTERNA EN REUNIONES DE COMISIÓN



Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales de HCDN (N=259 intervenciones).

Otro mecanismo relativamente reciente que busca usar la tecnología para potenciar la participación ciudadana es el de Portal de Leyes Abiertas, un portal creada por la Cámara de Diputados bajo la idea de la "co-creación", propia del paradigma de gobierno abierto.¹⁰⁰ El sitio pone a discusión del público una serie de proyectos de ley y los ciudadanos pueden ingresar al mismo y realizar aportes y comentarios, tanto en general como en particular sobre el articulado. La plataforma abre cada proyecto a un período pre-definido de consultas. Por las interacciones registradas en algunos casos entre los diputados que presentan el proyecto y los participantes, el sitio busca que el proyecto sea fortalecido antes de ingresar al proceso legislativo.¹⁰¹

Varias innovaciones a nivel global permiten vislumbrar un futuro en el que los ciudadanos interactúen con sus representantes de una manera más directa y horizontal, donde las barreras de acceso sean más bajas y dónde las tecnologías de la información aprovechen plenamente el potencial de bilateralidad que suponen

3.2 EXPERIENCIAS COMPARADAS Y BUENAS PRÁCTICAS

La metáfora del proceso legislativo como actividad de programación sirve para explicar el potencial de las innovaciones.

"La analogía entre ambos procesos es profunda. En cada caso, hay un grupo de personas colaborando en un artefacto textual (proyecto de ley o código de programa), proponiendo cambios (enmiendas o parches), adoptando o rechazándolos (votos o pull requests), e iterando el proceso hasta que una versión pública y estable se pone a disposición del público (promulgación o publicación del programa en cuestión). Este nuevo paradigma para pensar sobre la legislación genera un camino innovadora en materia de law-tracking".

“La analogía entre ambos procesos es profunda. En cada caso, hay un grupo de personas colaborando en un artefacto textual (proyecto de ley o código de programa), proponiendo cambios (enmiendas o parches), adoptando o rechazándolos (votos o pull requests), e iterando el proceso hasta que una versión pública y estable se pone a disposición del público (promulgación o publicación del programa en cuestión). Este nuevo paradigma para pensar sobre la legislación genera un camino innovadora en materia de law-tracking.”¹⁰²

100. Disponible en: <https://leyesabiertas.hcdn.gob.ar/>.

101. Ver, por ejemplo, las interacciones entre la Diputada Carla Carrizo y varios ciudadanos alrededor del proyecto de Juicio por Jurados (Disponible en: <https://leyesabiertas.hcdn.gob.ar/propuesta?id=5c90f2436f8e3b001064e6b1>).

102. REGARDS CITOYENS, GitLaw: How the law factory turns the french parliamentary process into 300 version-controlled open data visualizations. Open knowledge international blog, 2014, fecha de consulta: 13 Noviembre 2018, en <https://blog.okfn.org/2014/06/25/gitlaw-how-the-law-factory-turns-the-french-parliamentary-process-into-300-version-controlled-open-data-visualizations/>.

En este sentido, varias iniciativas a nivel global pueden identificarse como reflejo de esta tendencia. En Brasil, por ejemplo, un grupo de investigadores trabajó sobre la idea de abrir la información parlamentaria tendiendo hacia la vinculación de la misma con otras entidades, con otras leyes y/o proyectos de ley, etcétera.¹⁰³ En el mismo sentido, en Estados Unidos el sitio www.govtrack.us -una iniciativa privada- permite seguir al proceso legislativo, identificar los cambios de versiones de los textos, etcétera.¹⁰⁴ En Europa, el sitio www.itsyourparliament.eu permite seguir el proceso legislativo del parlamento europeo.¹⁰⁵ En Francia, el sitio La Fabrique de la Loi permite seguir el proceso parlamentario con el mismo nivel de detalle.¹⁰⁶ En Alemania, se experimentó con replicar el "digesto jurídico" de ese país en formato GitHub, preferido por los programadores.¹⁰⁷ Estos sitios recurren a las técnicas de codificación vinculadas a los datos abiertos: el acceso a la información con base en un API que permite extraer la información en formato JSON, por ejemplo.¹⁰⁸ Brasil, en este sentido, ha sido un país pionero en América Latina.¹⁰⁹ La hipótesis detrás de estas iniciativas es la misma: el proceso legislativo es difícil de entender para el ciudadano promedio. Construyendo herramientas que permiten seguirlo de manera detallada se facilita el acceso de los ciudadanos al mismo.

Estas posibilidades de participación se basan en la codificación de la información parlamentaria como primer paso para permitir que los ciudadanos interactúen con el proceso legislativo de una manera inteligente. Desde este punto de vista, varias características estructurales del Congreso de la Nación hacen a la participación ciudadana. La publicidad de los proyectos de ley (pero limitada a los diarios, art. 124); la publicidad de las asistencias (art. 26), las actas de las comisiones (art. 110) y la publicidad de las audiencias (art. 114 bis) son buenos ejemplos de estos principios. Asimismo, las sesiones son públicas -con la excepción de las poco utilizadas "sesiones secretas"- (art. 31), característica que en la práctica se aplica también a las reuniones de las comisiones.

Todos estos aspectos podrían ser sometidos a una "actualización tecnológica" - por ejemplo, los proyectos, dictámenes (en mayoría y minoría) y actas deberían disponibilizarse en formatos abiertos, que puedan ser utilizados y aprovechados por la ciudadanía para conocer mejor cómo funciona el Congreso, qué temas discute, etcétera. En este sentido, la codificación que los estándares de datos abiertos permiten producir, prácticamente de manera automática, estadísticas detalladas de su funcionamiento.¹¹⁰ Así, sería posible identificar a los legisladores más prolíficos en la producción de proyectos,

103. P. ANDREWS; F. S. C. DA SILVA, "Using Parliamentary Open Data to Improve Participation", en Proceedings of the 7th international conference on theory and practice of electronic governance - ICEGOV '13, ACM Press, Seoul, Republic of Korea, 2013, fecha de consulta: 13 Noviembre 2018, en <http://dl.acm.org/citation.cfm?doid=2591888.2591933>.

104. Disponible en: <https://www.govtrack.us/>. El sitio usa datos abiertos. Cf. J. TAUBERER, GovTrack now actually uses open government data. Civic tech thoughts from JoshData, 2016, fecha de consulta: 13 Noviembre 2018, en <https://medium.-com/civic-tech-thoughts-from-joshdata/govtrack-now-actually-uses-open-government-data-5fc16f377e86>.

105. Disponible en: <http://itsyourparliament.eu/>.

106. Disponible en: <https://www.lafabriquedelaloi.fr/>.

107. El proyecto no es mantenido, pero puede encontrarse aquí: <https://github.com/bundestag/gesetz>.

108. P. ANDREWS; F. S. C. DA SILVA, "Using parliamentary open data to improve participation", cit., pág. 3.

109. Ibid., págs. 4-5.

110. Estados Unidos es un país pionero en la materia: la Cámara de Representantes desarrolló su propio sistema de codificación en una guía United States Legislative Markup. User Guide for the USLM Schema. Disponible en: <http://uscode.house.gov/download/resources/USLM-User-Guide.pdf>.

quienes más participan o intervienen en las comisiones, quienes más preguntan, quienes más propuestas de modificaciones generan, quienes están más interesados en temas de agricultura o salud, etcétera. Esta codificación podría establecerse para todo el Congreso y debería servir no sólo para los proyectos legislativos en sí, sino también para todo lo que los acompaña durante el trámite y va produciendo modificaciones: los dictámenes de comisión y las versiones taquigráficas de los debates son, en este sentido, pasos sobre los que habría que avanzar rápidamente. La ventaja de este tipo de acciones es que sólo requiere definir o adoptar un estándar y aplicarlo a la información que el Congreso ya produce, de manera sistemática y eficiente.

La participación ciudadana con base en una mayor transparencia es, sin embargo, sólo el primer paso. Una vez que el proceso legislativo es abierto a la ciudadanía, el objetivo de abrirlo a la expresión de opiniones e intereses ciudadanos es el segundo paso, cualitativamente más relevante. En este sentido, la transparencia es un medio para alcanzar el objetivo de una mayor participación ciudadana. En esta cuestión, varias innovaciones a nivel global permiten vislumbrar un futuro en el que los ciudadanos interactúen con sus representantes de una manera más directa y horizontal, donde las barreras de acceso sean más bajas y dónde las tecnologías de la información aprovechen plenamente el potencial de bilateralidad que suponen. En este sentido, varias experiencias de deliberación pública en línea, en los últimos años, se destacaron como experiencias innovadoras y positivas. Por ejemplo, Islandia e Irlanda llevaron adelante procesos constituyentes sumamente abiertos y deliberativos que incluyeron, crucialmente, el uso de espacios virtuales para discutir aspectos de la reforma e involucrar a los ciudadanos en ese proceso.¹¹¹ Estas iniciativas, completamente experimentales, auguran un futuro en el que las plataformas en Internet de las asambleas legislativas serán un espacio de verdadero intercambio y participación ciudadana. En este sentido, el portal de Leyes Abiertas es un paso en esa dirección, y se enmarca dentro de lo que se conoce usualmente como el movimiento CrowdLaw, impulsado por The Gov Lab de la Universidad de Nueva York.

“CrowdLaw es la práctica de usar la tecnología para explotar la inteligencia y experiencia del público con el objeto de mejorar la calidad del proceso legislativo. Alrededor del mundo, ya hay más de una docena de ejemplos de legislaturas locales y parlamentos nacionales que se vuelcan a Internet para involucrar al público en el proceso legislativo y la toma de decisiones. Estas iniciativas ambiciosas muestran que el público puede, en muchos casos, ir más allá de enviar opiniones o firmar peticiones en línea, y jugar un rol sustantivo incluyendo: proponer legislación, redactar proyectos, monitorear la implementación y aportar información faltante. A través de esos procesos, el público se convierte en colaborador y co-creador del proceso legislativo con el objetivo de mejorar la calidad de los resultados y la efectividad del gobierno.”¹¹²

Si bien el portal de Leyes Abiertas es un proyecto piloto, el mismo debería escalar para permitir que la tecnología sea una puerta de entrada significativa al procedimiento legislativo. En la actualidad sólo algunos legisladores se sumaron a la iniciativa. Sería

111. T. GYLFASSON; A. MEUWESE, "Digital Tools and the Derailment of Iceland's New Constitution", en Digital democracy in a globalized world, Edward Elgar Publishing, 2017, fecha de consulta: 13 Octubre 2018, en <https://www.elgaronline.com/view/9781785363955.00020.xml>; S. SUTEU, Constitutional conventions in the digital era: Lessons from iceland and ireland, Comparative Law Review, vol. 38, 2015, 26.

112. Presentación del proyecto CrowdLaw de The GovLab. Disponible en: <https://crowd.law/crowdlaw-af1a9e1c9455>.

positivo que este tipo de prácticas sean adoptadas por todos los legisladores que conforman la cámara. Ello traería, en principio, dos beneficios concretos. Por un lado, al permitir la participación en línea, se resuelve el problema de las distancias en un país federal y extenso como el nuestro. En este sentido, facilita la participación de actores que viven lejos de la sede del poder legislativo. En segundo lugar, permite una participación más horizontal y evita el riesgo de que los actores que intervienen en los mecanismos de "participación ciudadana" existente sean actores de repetición, es decir, actores acostumbrados al proceso legislativo y a intervenir en él aportando información en los marcos de las consultas que los representantes abren sobre diferentes cuestiones.

Por supuesto, también existen riesgos que sería necesario atender. Por un lado, el principal riesgo es que la plataforma se deslice hacia la irrelevancia. Ello ocurriría si los propios representantes no prestan debida atención a lo que los ciudadanos tienen para decir sobre sus proyectos de ley. Por otro lado, sería también riesgoso que los espacios de participación se conviertan en foros que no promueven el debate sino la polarización política; ese riesgo exige -para contrarrestarlo- de una adecuada moderación del espacio virtual (el registro es un buen primer paso en ese sentido). Finalmente, sería necesario que el procedimiento legislativo esté abierto a esta clase de intervención de la ciudadanía incluso luego de que el proyecto es presentado. El espacio de discusión y negociación política que se da en el tratamiento en comisión también merece ser abierto a la participación de los ciudadanos.

3.3 PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

- **Expandir la regulación de las "audiencias públicas".** Actualmente, las audiencias públicas como mecanismo de recepción de información externa y de participación ciudadana en el proceso legislativo se encuentra regulada de una forma muy escueta por el reglamento. Sería necesario actualizarlo, incorporando criterios, procedimientos y reglas para facilitar la participación efectiva de los ciudadanos en el proceso.
- **Promover criterios de participación en el reglamento.** De acuerdo a la muestra analizada, gran parte de los terceros que participan de audiencias públicas o reuniones de comisión "abiertas" son actores gubernamentales, empresas o representantes empresarios, ONG, organizaciones sociales, etcétera. Se trata de "actores de repetición" que en principio no deberían enfrentar obstáculos para incidir en el proceso legislativo. Si bien es valioso que este proceso de incidencia ocurra de forma pública, resulta necesario que el propio reglamento establezca criterios de participación, en búsqueda de cierto equilibrio entre distintos sectores, especialmente cuando el asunto en cuestión registra posiciones enfrentadas a nivel social.
- **Incorporar el criterio de la "parte interesada" al reglamento en materia de participación.** Una de las formas de fortalecer la participación ciudadana en el proceso legislativo podría implicar la incorporación del estándar de "parte interesada" al reglamento. Por ejemplo, sería posible que el reglamento prevea audiencias públicas o reuniones abiertas obligatorias cuando los proyectos de ley impacten de manera clara en cierto sector social que puede ser adecuadamente representado por ONG, organizaciones sociales, grupos de interés, etcétera.

- **Promover acciones de "bill tracking" como herramienta de participación.** Que los ciudadanos puedan conocer con precisión la etapa en la que se encuentra un proyecto de ley que les resulta interesante es imprescindible para que puedan participar en el proceso de una manera eficiente (ya sea pidiendo intervenir en audiencias, presentado documentos, etcétera). En este sentido, las herramientas de bill tracking deben entenderse como promotoras de la participación ciudadana.

4. PROFESIONALIZACIÓN DE LA LABOR PARLAMENTARIA

4.1 SITUACIÓN ACTUAL

Los miembros de la Cámara de Diputados 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 exige distribuir el tiempo en diversos frentes - desde la necesaria presencia en los lugares que representan para poder estar "cerca" de sus representados, hasta la tarea propiamente legislativa, que exige conocimientos expertos en diversas circunstancias. La complejidad de la función de representación en una democracia compleja como la Argentina exige que los diputados y diputadas cuenten con adecuadas estructuras de apoyo.

Actualmente, esa estructura de apoyo la provee el sistema de "asesores", una serie de contratos a disposición de los legisladores mediante los cuales pueden contratar a personas en diversos roles que les permiten ser más eficientes en sus funciones. El sistema vigente es flexible y permite utilizar esos fondos de maneras diversas - sería deseable que, al menos cierta estructura básica de los despachos, estuviera pre-establecida en los reglamentos, de modo de evitar abusos y reducir la discrecionalidad.

Es necesario fortalecer a la Dirección de Información Parlamentaria. Sería deseable que se establezca un plan de desarrollo de esta oficina a largo plazo, siguiendo prácticas de otros parlamentos. Una propuesta posible es que la Dirección de Información Parlamentaria funcione como nexo entre la HCDN y los expertos, académicos, investigadores que trabajan en distintos temas en universidades, centros de investigación, colegios profesionales, grupos de estudio o de manera independiente, de modo que puedan aportar a los debates legislativos.

El sistema de asesores, por sí sólo, no garantiza la profesionalización de la labor parlamentaria. Mientras algunos representantes pueden rodearse de personas capacitadas que les permiten tomar decisiones informadas, otros pueden rodearse de personas que no satisfacen esa expectativa. Para evitar este problema y, a la vez, mantener cierta flexibilidad en el sistema que permita ponderar las múltiples dimensiones de la función moderna de la representación política, sería útil que el reglamento en general y las autoridades de la Cámara en particular expandan las estructuras de apoyo existentes.

Una forma sería mejorar y fortalecer la Dirección de Información Parlamentaria.¹¹³ La misma supone cierta profesionalización, que deriva de la exigencia de "concursos" para su integración.¹¹⁴

El potencial de mejora en esta oficina es amplio. Sin embargo, allí también surgen investigaciones y reportes valiosos, sobre temas relevantes como el juicio por jurados, regulación del uso de células madre y temas de educación superior. Si esta oficina está dotada de personal capacitado- como sugiere el propio reglamento -sería deseable expandir su uso en la línea de otros servicios profesionales de asistencia legislativa como, por ejemplo, el Congressional Research Service de los Estados Unidos, que provee análisis legal y de políticas públicas a los miembros del Congreso de ese país. Este cuerpo profesional de investigadores a disposición de los representantes cumple una función importante desde el punto de vista de la calidad de la información con que se cuenta para tomar decisiones, que deriva -también- en una mayor agilidad y eficiencia, por dos razones. En primer lugar, concentraría los esfuerzos de búsqueda de información que hoy están distribuidos en el sistema de asesores de cada legislador o, en el mejor de los casos, de los asesores institucionalizados de las comisiones especializadas. La Dirección de Información Parlamentaria podría nuclear y concentrar esos esfuerzos. En segundo lugar, quita a la Cámara de la dependencia en actores externos para la producción de información, dotándola de una mayor independencia a la hora de tomar decisiones, de una mayor capacidad de verificar información de terceros y producir reportes de manera veloz para uso de los diputados. Este resultado nos parece valioso en sí mismo.

4.2 EXPERIENCIAS COMPARADAS Y BUENAS PRÁCTICAS

Quizás la experiencia comparada más conocida sea la del ya mencionado Congressional Research Service (CRS), del Congreso de los Estados Unidos. Se trata de una oficina adscripta a la Biblioteca del Congreso que cumple el rol de asistir a los representantes en materia informativa.

“ Los analistas del CRS trabajan exclusivamente para el Congreso, y dan asistencia en la forma de reportes, memos, resúmenes especiales, seminarios, presentaciones grabadas en vídeo, información obtenida de bases de datos automatizadas y consultas en persona y por teléfono. Este trabajo está gobernado por los requisitos de confidencialidad, oportunidad, veracidad, objetividad, balance y no partidismo.¹¹⁷”

113. En la entrevista realizada con la Directora de la Dirección de Información Parlamentaria se discutió los posibles caminos para fortalecer a esa oficina ("Depende de las políticas de mediano plazo, de qué pretenden de la oficina. A veces nos piden cosas simples, otras más académicas. Además necesitaríamos apoyatura tecnológica...").

114. Cf. HCDN, Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados De La Nación, cit., art. 213.

117. I. A. BRUDNICK, The congressional research service and the american legislative process. Congressional Research Service. 2008, pág. 2.

En este sentido, el CRS cumple la función de brindar "apoyo no partidario a una institución partidaria".¹¹⁸ Se convierte en una fuente valiosa de información cuando adquiere cierta legitimidad institucional "propia" y los legisladores y sus asesores confían en el trabajo que puede producir.¹¹⁹ Cabe destacar que el CRS no reemplaza otros mecanismos de acceso a la información sino que los complementa - el Congreso de los Estados Unidos tiene una larga tradición en la celebración de audiencias públicas con fines informativos, tradición que se sostiene en prerrogativas reconocidas desde hace tiempo como la de llamar testigos. Este tipo de estructuras de "profesionalización" se expandieron a partir de la década de 1970.¹²⁰ Además del CRS, está la Congressional Budget Office (CBO), la General Accounting Office (GAO) y la Office of Technological Assessment (OTA). Desde 1974, la GAO en particular ha expandido su rol en la dirección del análisis de proyectos y su impacto.¹²¹ Esta "inflación" en las propias estructuras del Congreso responde -también- a la necesidad de contar con información independiente, y a la creciente desconfianza sobre la información que enviaba el poder ejecutivo.¹²² Este dato resulta significativo: las estructuras que tienden a profesionalizar la labor parlamentaria tienden a fortalecer, también, a la institución en sí.

4.3 PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

- **Fortalecer a la Dirección de Información Parlamentaria.** En este aspecto, consideramos que sería deseable que se establezca un plan de desarrollo de esta oficina a largo plazo, siguiendo prácticas de otros parlamentos. En este sentido, esta oficina -dotada de personal calificado -debería servir para satisfacer las necesidades de información de los legisladores y debería producir informes periódicos de coyuntura.
- **Fortalecer las relaciones institucionales de la HCDN con expertos.** Sería positivo que Dirección de Información Parlamentaria funcione como nexo entre la HCDN y los expertos, académicos, investigadores que trabajan en distintos temas en universidades, centros de investigación, colegios profesionales, grupos de estudio o de manera independiente, de modo que puedan aportar a los debates legislativos.
- **Desarrollar otras áreas de profesionalización.** En este sentido, la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC) es un paso en la dirección señalada. Sería deseable que la oficina cuente con recursos adecuados para funcionar y que se evalúe la expansión de su función en términos de "impacto" de políticas públicas, como ocurrió con la CBO del Congreso de los Estados Unidos.

118.Ibid., pág. 5.

119.Cf. C. H. WEISS, Congressional committees as users of analysis, *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 8, 3, 1989, 411-431.

120.Ibid., pág. 417.

121.Ibid., pág. 417.

122.Cf. Ibid., págs. 417-418.

CONCLUSIONES

Este informe presentó un análisis del reglamento de la HCDN en función de cuatro ejes fundamentales: transparencia, agilidad y eficiencia, participación ciudadana y profesionalización de la labor parlamentaria. El análisis comparativo se enfocó en algunos países de América Latina y algunas buenas prácticas que, a nivel global, están llevando a los parlamentos a adoptar innovaciones reglamentarias y tecnológicas tendientes a acercar su actividad -fundamental en una democracia- a la ciudadanía. En este sentido, estas tendencias deben enmarcarse en los esfuerzos por construir mayor legitimidad en escenarios de incertidumbre. Si bien el reglamento de la HCDN contiene previsiones valiosas y está basado en principios generalmente aceptados como buenos en materia de transparencia, deliberación y publicidad de sus actos, este informe sugiere que hay mucho por mejorar.

A modo de conclusión podemos resaltar los siguientes puntos:

- En materia de **transparencia**, resulta fundamental avanzar en las políticas de transparencia activa. Es necesario no sólo producir datasets, sino que la política de datos abiertos se expanda a todos los procesos legislativos, desde la forma en que se presentan los proyectos de ley hasta cómo son discutidos en las comisiones, cómo se registran los cambios, etcétera. El potencial de esta codificación permitiría acercar al Congreso en general y a la Cámara de Diputados en particular a los ciudadanos. Entre otras cuestiones, sería necesario:
 - Digitalizar los diarios de sesiones y publicarios en formatos abiertos.
 - Profundizar las políticas de "datos abiertos", especialmente mediante prácticas de planificación a largo plazo e inserción en los procesos burocráticos internos.
 - Fortalecer la información y documentación del trabajo de las comisiones, como forma de acercar la labor legislativa a los ciudadanos.
 - Prever en el reglamento el trabajo de los asesores, de modo de receptor la práctica usual del proceso legislativo.
 - Desarrollar una plataforma de bill-tracking.
 - Reglamentar la transparencia activa de la ley 27.257.
- En materia de **agilidad y eficiencia**, resulta imprescindible revisar la cantidad de comisiones que, como se señaló, combinada con la práctica de concentrar las reuniones en tres días de la semana genera problemas de agenda para los legisladores impactando, necesariamente, en la calidad del debate y las posibilidades de los ciudadanos de participar eficientemente del proceso legislativo. Entre otras cuestiones, sería necesario:
 - Revisar las comisiones especiales. En efecto, la información disponible sugiere que muchas de ellas se encuentran inactivas.

- Balancear la cantidad de comisiones con la cantidad de integrantes y su disponibilidad para reuniones. Como señaló el informe, la cantidad de comisiones y la integración de las mismas genera numerosos problemas de agenda, ya que las reuniones se concentran en tres días de la semana.

- Fortalecer la estructura de las comisiones centrales y evaluar los ciclos parlamentarios.

- Revisar las reglas de debate y la "arquitectura" de la deliberación, en la búsqueda de un debate parlamentario más ágil y que se produce de cara a la ciudadanía.

- En materia de **participación**, resulta necesario expandir las modalidades existentes. De lo que se trata es de abrir canales de participación pero, también, de tomarse en serio lo que esos canales transmiten: los ciudadanos quieren ser escuchados, pero eso significa que se den respuestas a sus objeciones, que las que persuaden impacten en los proyectos legislativos, que las que son rechazadas lo sean con razones. En este sentido, los canales tradicionales de participación existentes merecen ser fortalecidos; los novedosos expandidos. Avances en este eje deberían incluir, entre otras cosas, lo siguiente:

- Expandir la regulación de las "audiencias públicas". Actualmente, la regulación es escasa y merecería un lugar más preponderante en el reglamento.

- Promover criterios de participación en el reglamento. Resulta necesario que la participación ciudadana sea incorporada al reglamento de modo permanente, estableciendo criterios objetivos que "disparen" la participación, la obligatoriedad de las audiencias públicas bajo ciertas circunstancias, etcétera.

- Incorporar el criterio de la "parte interesada" al reglamento en materia de participación (como forma de promover la intervención de los ciudadanos en el proceso legislativo).

- Promover acciones de "bill tracking" como herramienta de participación. Si bien es una práctica de transparencia, es una herramienta fundamental para que los ciudadanos puedan seguir al proceso legislativo.

- En materia de **profesionalización**, este informe ha detectado que las estructuras existentes no son del todo aprovechadas por los legisladores. Ello debilita al Congreso como institución, al hacerlo dependiente de informaciones y conocimientos producidos por terceros (desde agentes del poder ejecutivo hasta grupos empresarios). En función de ello, sería bueno que la DIP sea fortalecida y que iniciativas como la OPC sean expandidas.

- Fortalecer a la Dirección de Información Parlamentaria.

- Desarrollar otras áreas de profesionalización (expandiendo las prácticas documentadas en este reporte).



Directorio Legislativo presenta este documento de política pública al Congreso de la Nación, funcionarios, asesores, legisladores, organizaciones de sociedad civil, académicos y a la ciudadanía en general con el objetivo de enriquecer el debate público sobre el trabajo parlamentario. A través de esta publicación analizamos el quehacer legislativo y las oportunidades de mejora desde un enfoque de Parlamento Abierto para continuar impulsando la construcción colectiva de políticas públicas en América Latina.

Fundación Directorio Legislativo es una organización apartidaria, que promueve el fortalecimiento de los poderes legislativos y la consolidación de los sistemas democráticos a través del diálogo, la transparencia y el acceso a la información pública. Desde hace 10 años promueve la constitución de espacios autónomos, flexibles, democráticos e independientes, a través del diálogo con diversos actores del sector público, privado, académico y de la sociedad civil.

El punto de partida de nuestro trabajo surge del reconocimiento y valoración de la pluralidad política y social de América Latina.