

## Hay que crear una Oficina de organizaciones de la sociedad civil en el Congreso de la Nación

Vanesa Weyrauch • Julia D'Agostino • Gastón Carrara

La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en el desarrollo de iniciativas parlamentarias es un fenómeno de escala global. Las posturas de las OSC, fundadas en el estudio y conocimiento específico de las temáticas de su interés, aportan al debate parlamentario un peso clave, que permite a los legisladores y a la sociedad en su conjunto tomar partido con más evidencia por las diferentes iniciativas en discusión.

Un buen ejemplo de las potencialidades de la participación ciudadana en el debate parlamentario es el proyecto de ley de creación de la "Oficina de Diálogo, Participación y Vinculación Ciudadana con el Congreso de la Nación", actualmente en discusión en el Poder Legislativo. Esta iniciativa, impulsada por la Coalición Cívica, pero acompañada por diputados de distintas fuerzas políticas (PRO, GEN, Peronismo Federal y UCR), contó con el asesoramiento técnico de **CIPPEC**, que trabajó en conjunto con otras organizaciones que forman parte del colectivo "Juntos por la Sociedad Civil".

Aunque el fortalecimiento del vínculo entre el Congreso de la Nación y la ciudadanía no sólo depende de la apertura de una Oficina que facilite la participación social, una propuesta de este tipo, bien implementada, permitirá aumentar la calidad, transparencia y democratización del debate parlamentario a través de una mayor participación ciudadana en el Poder Legislativo de la Nación.

La iniciativa en sí misma no solo es meritoria, sino que la propuesta en discusión es muy buena. Sin embargo, en caso de ser aprobada, sería deseable que se atendieran algunos aspectos de su diseño para su mejor funcionamiento. Por eso, en este documento **CIPPEC** acerca un conjunto de recomendaciones, propuestas y mejoras para potenciar el diálogo, y así lograr que esta Oficina se convierta en un auténtico espacio institucionalizado para canalizar las demandas de la ciudadanía organizada.

Entre las principales recomendaciones se encuentran la creación de un espacio virtual para el intercambio entre la Oficina y las OSC, el diseño de un mecanismo de designación de las OSC que integrarían la Oficina, la inclusión de un académico o experto en sociedad civil entre sus miembros, y el diseño de un mecanismo de monitoreo del cumplimiento de los objetivos de la Oficina a modo de rendición de cuentas. A su vez, sugerimos la incorporación entre sus atribuciones de dos tareas no contempladas en el proyecto original: promover la articulación del diálogo entre las OSC registradas, y apoyar a las organizaciones pequeñas, alejadas y/o con escasa experiencia para fortalecer la inclusión del más amplio universo de OSC posible en este espacio. Por último, vale destacar que **CIPPEC** acuerda con el mecanismo de financiamiento de la Oficina dispuesto en el proyecto de ley presentado, que contempla que sus gastos sean cubiertos con reasignaciones presupuestarias y de cargos de la partida destinada al Poder Legislativo de la Nación a fin de no incrementar el gasto de funcionamiento del Parlamento.

## Introducción

El interés manifestado por varios diputados nacionales de distintas fuerzas políticas por ampliar los márgenes de participación ciudadana en los asuntos públicos quedó plasmado en el **proyecto de ley 4397-D-2010, que propone la creación de la “Oficina de Diálogo, Participación y Vinculación Ciudadana con el Congreso de la Nación”** (en adelante, la Oficina).

El proyecto fue impulsado por el diputado de la Nación Héctor Flores, de la Coalición Cívica, y apoyado por diputados del PRO, Peronismo Federal, GEN y la UCR. Actualmente se encuentra en discusión en las Comisiones de Asuntos Constitucionales; Peticiones, Poderes y Reglamentos; y Presupuesto y Hacienda.

Aunque sabemos que el fortalecimiento del vínculo entre el Congreso de la Nación y la ciudadanía no sólo depende de la apertura de una Oficina que facilite la participación social, este tipo de proyectos **puede ser un enorme avance para canalizar la participación ciudadana en las decisiones públicas.**

En este contexto, CIPPEC apoya el proyecto de ley y, luego de presentar los motivos por los cuales adhiere a la iniciativa, señala algunos puntos que recomienda tener en cuenta a la hora de su aprobación para lograr un mejor funcionamiento de la Oficina.

Apoyar esta iniciativa no implica desconocer que para que la participación ciudadana sea cada vez más efectiva es necesario, a su vez, que sean cada vez más organizaciones de la sociedad civil (OSC) y ciudadanos de manera independiente quienes conozcan los mecanismos institucionales existentes para participar del debate público en el Poder Legislativo de la Nación.

Sin embargo, confiamos en que la creación de un espacio puertas adentro del Congreso permitirá aumentar la calidad, transparencia y democratización del debate parlamentario, lo que en el mediano plazo puede contribuir a que nos acerquemos al

cumplimiento del desafío de ampliar la calidad y cantidad de participación ciudadana en el ámbito legislativo.

## Antecedentes en el Poder Ejecutivo

El fortalecimiento de los vínculos entre la sociedad civil y el Estado es una de las metas centrales de la Dirección de Sociedad Civil de CIPPEC. En un estudio publicado en 2008, que se nutre de un extenso debate con funcionarios públicos de todo el país y del diálogo con otras OSC, CIPPEC difundió un hallazgo clave en este campo: **la mayor cantidad de intercambios entre el Estado y la sociedad civil se realiza en el ámbito del Poder Ejecutivo.**

Y, a su vez, se pudo corroborar que a pesar de que la tasa de utilización de los mecanismos de articulación existentes en las 24 jurisdicciones y en los municipios consultados es aún muy baja, es posible concebir a los espacios de interacción como auténticos espacios de toma de decisiones participativas si existe real voluntad política por parte de los funcionarios públicos y una participación activa de las OSC.

Esto es, aún cuando resta mucho por hacer en el ámbito ejecutivo, en todos los niveles de gobierno, en mayor o menor medida, hay previstos espacios institucionales de interacción con la ciudadanía.

La creación de la Oficina confirmaría que el Poder Legislativo es otro espacio con interesantes oportunidades para la participación ciudadana.

## Antecedentes en el Poder Legislativo de la Nación

Con el apoyo del BID el Senado lanzó en 2004 el Programa de Fortalecimiento Institucional con el objetivo de “mejorar los niveles de eficiencia, eficacia y transparencia en el uso de sus recursos y fomentar la participación e integración de la ciudadanía en el marco de una mayor transparencia y calidad institucional”.

El Programa, aún vigente, cuenta con cuatro componentes, uno de los cuales –Comunicación social y gestión del cambio– está dirigido específicamente a apuntalar las relaciones del cuerpo con la ciudadanía. Entre sus principales intervenciones, se destacan la provisión de equipamiento y aumento de la cobertura de “Senado TV” y la creación de la Oficina de Atención Ciudadana con el objeto de convertirse en un espacio abierto de referencia para la consulta del ciudadano sobre la actividad legislativa.

La Oficina de Atención Ciudadana es, sin duda, una iniciativa promisoriosa, que bien podría ser complementada con la Oficina de OSC que aquí se impulsa. Esto es así, en la medida en que esta última aborda de manera superadora tres aspectos claves del diseño de su predecesora.

En primer lugar, la Oficina de Atención Ciudadana depende institucionalmente del Senado y proporciona información fundamentalmente de la Cámara alta, y sólo en menor medida de la Cámara de Diputados. A su vez, no fue concebida para articular las relaciones entre el Congreso y la ciudadanía, y menos aún de las organizaciones de la sociedad civil, si no que su papel es proveer información a los interesados. Por último, no fue creada para constituirse en un punto de referencia y de consulta para los legisladores, de modo que estos puedan nutrirse de las demandas, asesoramiento y conocimientos de la ciudadanía.

Como se verá, la “Oficina de Diálogo, Participación y Vinculación Ciudadana con el Congreso de la Nación” actualmente en discusión en el Congreso retoma favorablemente estos tres aspectos.

### **Por qué crear una Oficina de OSC en el Congreso**

**La Constitución nacional garantiza el principio de publicidad de los actos de gobierno y el derecho de acceso a la información pública** a través de los artículos 1, 41, 42 y del artículo 75 inciso 22, que incorporó

con jerarquía constitucional diversos tratados internacionales. Pese a estas prescripciones, estos derechos tienen escaso cumplimiento en el ámbito parlamentario.

**El Congreso de la Nación enfrenta limitaciones tecnológicas e institucionales para abrir sus puertas a las demandas y propuestas de las OSC.** En cuanto a las deficiencias tecnológicas, no existen sistemas unificados de información para la recepción de propuestas y/o demandas, entre otros. En relación con los limitantes institucionales, el Congreso no cuenta con espacios formales para brindar asesoramiento respecto de los mecanismos de participación ciudadana existentes (participación en comisiones y presentación de proyectos de ley a legisladores, entre otros), dado que la Oficina de Atención Ciudadana que funciona en el Senado fue creada para brindar información a los interesados pero no para oficiar de promotora de vínculos más permanentes entre el Congreso y la sociedad civil ni para brindar asesoramiento en materia de participación ciudadana.

**Estas falencias en el Poder Legislativo de la Nación podrían ser mitigadas con la creación de una Oficina,** que pasaría a concentrar y coordinar el intercambio entre el Congreso y la sociedad civil organizada.

La meta de esta Oficina sería, entonces, constituirse en un espacio institucionalizado en el Congreso de la Nación para canalizar las demandas de la ciudadanía y asesorar a las organizaciones civiles con el fin último de lograr la mejor articulación posible de sus demandas en el ámbito legislativo y potenciar el acceso a la información pública como prerequisite para el ejercicio de otros derechos.

Para ello, **la Oficina debería realizar las siguientes tareas** que se encuentran detalladas en el proyecto de ley:

- Llevar el registro de las OSC que quieren recibir información sobre los proyectos de ley en las temáticas que les interesan, y brindar-

les asesoramiento técnico sobre los mecanismos formales de participación en las discusiones en el Congreso.

- Implementar, por medio del uso de nuevas tecnologías, un sistema que permita el acceso, en tiempo y forma, de las OSC a los proyectos que se presentan y debaten en el Congreso de la Nación.
- Diseñar e implementar mecanismos de participación que permitan a las OSC dar a conocer sus opiniones en las comisiones sobre los proyectos que se encuentran en tratamiento.
- Acompañar y asesorar a las OSC sobre las formalidades necesarias para la presentación de iniciativas.
- Realizar un seguimiento de las propuestas y peticiones de las OSC enviadas al Congreso de la Nación, y trabajar en pos de su articulación.
- Ofrecer a las/os legisladoras/es información relevante sobre las OSC registradas que por su conocimiento, legitimidad, representatividad y demás criterios podrían colaborar con sus proyectos y propuestas.

La Oficina de OSC en el Congreso de la Nación debería ser un órgano con capacidad técnica, conocimiento del sector de las OSC, independencia, estabilidad en los cargos frente a los vaivenes políticos, y flexibilidad para responder a los cambiantes desafíos que enfrenta el Poder Legislativo de la Nación. Para que esto sea posible, entre otros aspectos, **es crucial que sea una Oficina común a ambas cámaras** y, por efecto, que su sostenimiento sea de responsabilidad compartida entre ellas.

Finalmente, es útil conocer que **esta iniciativa es consistente con experiencias locales e internacionales**, que supieron responder al reclamo social en favor del fortalecimiento y la apertura de las instituciones, y de una mayor transparencia en el funcionamiento del Estado.

**En el ámbito internacional**, se reconoce la experiencia de la Cámara de Diputados de Brasil, donde existe una Comisión de Legislación Participativa, creada en 2001, para que asociaciones, organizaciones, entidades, sindicatos, universidades y escuelas puedan participar directamente en la producción de las leyes.

**En el ámbito local**, se destaca el caso de la ciudad de Ushuaia, en Tierra del Fuego. La Carta Orgánica municipal establece en el artículo 47 la creación de un Consejo de Planeamiento Estratégico permanente, honorario, con iniciativa legislativa y compuesto integralmente por instituciones y organizaciones civiles.

Por todas las razones expuestas, **CIPPEC** apoya la creación de la Oficina de Diálogo, Participación y Vinculación Ciudadana con el Congreso de la Nación.

## Recomendaciones

### Aspectos a incorporar

- **Espacio virtual para el intercambio.** En vistas de que la transparencia de los asuntos públicos y la articulación con la ciudadanía son dos de los fundamentos para la creación de la Oficina, se sugiere incluir entre sus obligaciones la creación de un espacio virtual (página web). Allí, la Oficina podría publicar toda la información relevante para el sector, sea que ésta fuera generada en su seno (como el listado de OSC acreditadas, las demandas recibidas y las alianzas concretadas entre OSC) o no (proyectos de ley afines en tratamiento en comisiones, recinto, etc.). Asimismo, la página web podría ser un canal para que la Oficina brinde apoyo a las OSC, tanto por medio de la recomendación de material de lectura (manuales para la incidencia, guías de pasos a seguir para la presentación de demandas, entre otros) como a través de asesoramiento *on line* y la provisión de cursos o capacitaciones virtuales.

- **Mecanismo de designación de las OSC que integrarán la Oficina.** El proyecto de ley contempla la participación de tres miembros de las OSC entre los que compondrán la Oficina. Al respecto, la letra del proyecto no sólo debería precisar el mecanismo de designación de estos tres miembros, sino también anticiparse y precisar que la designación debe respetar criterios de representatividad, legitimidad y diversidad.

- **Inclusión en la Oficina de un académico o experto en sociedad civil.** Para aprovechar el *know how* de los especialistas, sería interesante que se incorporase entre los miembros de la Oficina al menos a un referente de la academia o experto en problemáticas afines a la sociedad civil elegido mediante concurso público de oposición y antecedentes. Este experto podría contribuir con su conocimiento sobre el sector a las iniciativas de la Oficina, sin responder a una OSC o grupo de OSC en particular.

- **Articulación del diálogo entre OSC registradas.** Se sugiere que la Oficina actúe como facilitador de la conformación de redes de OSC, que –por tanto– aumentarían sus posibilidades de incidencia sobre los procesos de elaboración de las normas. Estas redes podrían promover conjuntamente la sanción de dictámenes para impulsar proyectos de ley afines a sus preferencias temáticas, o que al menos sintetizen las posturas mayoritarias de las OSC que las componen, en caso de haber disensos.

- **Apoyo a organizaciones pequeñas, alejadas y/o con escasa experiencia.** Dado que según surge del proyecto las OSC se inscribirían por propia voluntad en el registro de la Oficina, debe advertirse sobre las posibles desventajas que pueden sufrir las OSC más pequeñas, alejadas de los grandes centros urbanos y/o de Buenos Aires o con menos experiencia en los procesos de incidencia política. Para fortalecer la inclusión del más amplio universo de OSC posible en este espacio, recomendamos que la Oficina contemple entre sus actividades facilitar el acceso a la participación en el Congreso de las OSC de

todas las jurisdicciones del país, especialmente de aquellas organizaciones tradicionalmente excluidas de estos espacios.

- **Monitoreo del cumplimiento de los objetivos de la Oficina.** El proyecto en discusión omite toda referencia a este aspecto crucial: la rendición de cuentas. Al respecto, recomendamos que la Oficina redacte un informe anual con las tareas realizadas durante el ejercicio y la correspondiente ejecución presupuestaria. Sugerimos que esté disponible para consulta de los legisladores y las OSC en la mencionada página web.

### Aspectos a modificar

- **Envío de proyectos de ley afines a las OSC.** El proyecto dispone el envío por parte de la Oficina de los proyectos de ley que estén relacionados con los temas que las OSC hayan definido como de su interés al momento de inscribirse en la base de la Oficina. Esta estrategia puede resultar parcialmente eficaz debido a que muchos proyectos de ley abordan temas que pueden estar vinculados entre sí. Por ejemplo, una iniciativa como la asignación universal por hijo está relacionada simultáneamente con aspectos de seguridad social, educación y salud. Se debe evitar una mirada fragmentada de las temáticas que trabajan las OSC y de los aportes que en consecuencia pueden realizar. Por este motivo, sugerimos que en la consideración de los proyectos a enviar se contemplen los distintos temas vinculados y en los cuales estas organizaciones podrían estar interesadas en participar.

- **Nombre de la Oficina.** Para que el nombre de la Oficina represente de forma cabal el espíritu de la iniciativa, se sugiere modificar la denominación original por la siguiente: Oficina de Diálogo, Participación y Vinculación Ciudadana **en el** Congreso de la Nación (en lugar de “con el”). Si bien pareciera ser ésta una mera cuestión de forma, la denominación actual se ubica técnicamente dentro de una concepción o uso de la noción de ciudadanía pasiva o de poder sacralizado con forma descendente. En efecto, lo que se

lee es que la ciudadanía debe vincularse "con" el Congreso, mientras que desde una postura institucionalista participativa, lo que debiera leerse es exactamente lo contrario. Es decir, que el Congreso es quien debe abrirse a la ciudadanía, dado que lo que pretende el proyecto es, justamente, revertir la falta de diálogo que caracteriza a esta relación a partir de una iniciativa del Congreso que, si todo sale bien, podría ser aprovechada por una ciudadanía activa y participativa.

### **El sistema de financiamiento**

Por último, vale destacar que acordamos con el mecanismo de financiamiento de la Oficina dispuesto en el proyecto de ley. La iniciativa sugiere que los gastos sean cubiertos con reasignaciones presupuestarias y de cargos de la partida destinada al Poder Legislativo de la Nación, lo cual consideramos apropiado a fin de no incrementar el gasto de funcionamiento del Parlamento.

### **Conclusiones**

Desde CIPPEC celebramos la iniciativa de creación de una Oficina de Organizaciones de la Sociedad Civil en el Congreso de la Nación. Impulsada por la

Coalición Cívica, pero apoyada por diputados de distintas fuerzas políticas, es un buen ejemplo de cómo la articulación de los legisladores con la sociedad civil puede contribuir a mejorar el proceso de formación y sanción de la leyes.

Concordamos con el diagnóstico implícito que acompaña el proyecto acerca de la necesidad de fortalecer las instituciones y enriquecer el rol del Congreso como promotor de la participación ciudadana.

Pero hay más buenas noticias: **no sólo la iniciativa es loable sino que la propuesta en discusión es muy buena. Sin embargo, para que el proyecto, en caso de ser aprobado, pueda ser bien implementado es necesario atender algunos aspectos de su diseño.** La sección de Recomendaciones de este documento se ha concentrado en acercar propuestas y mejoras para potenciar el diálogo.

Confiamos en que iniciativas como ésta representan auténticas oportunidades para fortalecer la participación ciudadana, y de esta manera, aportar para que las políticas públicas sean más efectivas, democráticas y transparentes.

## Bibliografía

CIPPEC: "Oportunidades y desafíos en la interacción Estado y sociedad civil a nivel provincial y municipal. Hacia nuevos vínculos entre Estado y Sociedad Civil", *Documento de Trabajo N°21*, octubre de 2008.

Honorable Cámara de Diputados de la Nación: "Ley de Creación de la Oficina de Diálogo, Participación y Vinculación Ciudadana con el Congreso de la Nación", *Proyecto de Ley*, Expediente 4397-D- 2010.

---

## Acerca de los autores

**Vanesa Weyrauch:** investigadora principal de la Dirección de Sociedad Civil de CIPPEC. Lic. en Ciencias de la Comunicación y candidata a Doctora en Ciencias de la Comunicación, Universidad Austral. Posgrado en Administración y Gerenciamiento, Universidad de Harvard. Ha trabajado como consultora y analista de comunicación organizacional en diversas empresas y en organizaciones sin fines de lucro en la Argentina y en el exterior. Autora de diversas publicaciones sobre incidencia en políticas públicas. Ha capacitado y asesorado a numerosos institutos de investigación de políticas y organizaciones de la sociedad civil en sus procesos de incidencia política en América Latina, Asia y África.

**Julia D'Agostino:** coordinadora de la Dirección de Sociedad Civil de CIPPEC. Lic. en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires (UBA). Candidata a magíster en Estudios Organizacionales, Universidad de San Andrés (UdeSA). Estudios de posgrado en Organizaciones Sin Fines de Lucro, UdeSA-Universidad Di Tella y Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). Se ha desempeñado como responsable de Gestión de Proyectos de CIPPEC y ha trabajado en áreas de gestión en otras organizaciones.

**Gastón Carrara:** responsable de relaciones políticas de la Dirección de Comunicación de CIPPEC. Estudiante de Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires (UBA). Trabajó en la Secretaría de Asuntos Institucionales del Concejo Deliberante de la Municipalidad de Merlo. Actualmente también asesora (ad-honorem) a diversas organizaciones no gubernamentales en su relación con funcionarios políticos

**Si desea citar este documento:** Weyrauch, Vanesa; D'Agostino, Julia y Carrara, Gastón: "Hay que crear una Oficina de organizaciones de la sociedad civil en el Congreso de la Nación", *Documento de Políticas Públicas/Recomendación N°83*, CIPPEC, Buenos Aires, julio de 2010.

**Las publicaciones de CIPPEC** son de distribución gratuita y se encuentran disponibles en [www.cippec.org](http://www.cippec.org). No está permitida su comercialización.

***La opinión los autores no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.***

## Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones y Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia y Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.



