

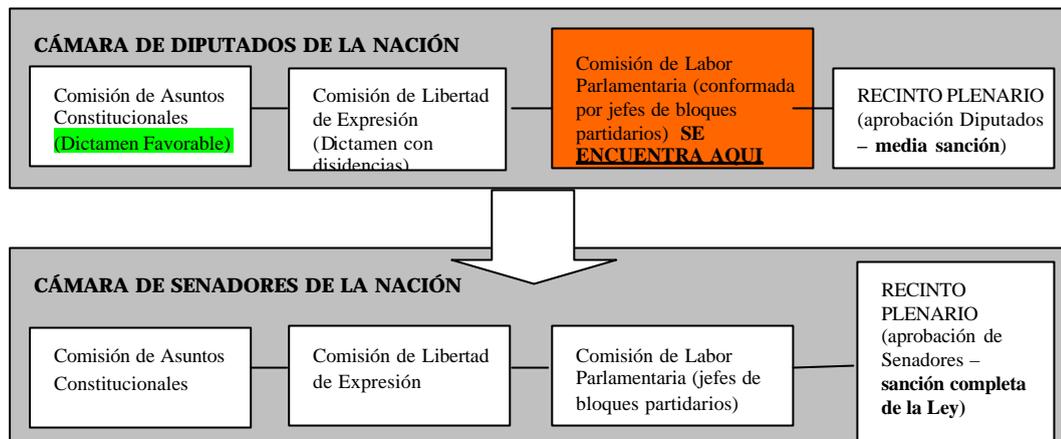
**INCIDENCIA EN EL PODER
LEGISLATIVO DE LA NACIÓN**
**DOCUMENTO ELABORADO PARA EL FORO DEL
SECTOR SOCIAL**

21 de octubre de 2002

Autora: María Baron

El proceso de elaboración de leyes. Ejemplo de la incidencia de la sociedad civil en el proceso de sanción de la Ley de Acceso a la Información Pública

Gráfico 1 Ejemplo Ley de Acceso a la Información Pública en discusión



El proyecto de Ley (0010-PE-02) de Derecho de Acceso a la Información Pública obtuvo dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales de Diputados el miércoles 31 de julio y fue seguidamente girado a la Comisión de Libertad de Expresión. Esta última Comisión dio dictamen el jueves 22 de agosto “con disidencias parciales” (los integrantes de esta Comisión que firmaron en disidencia proponen modificar ciertos artículos de la ley). Los firmantes en disidencia contarán con un plazo para proponer la incorporación de modificaciones cuando el proyecto se debata en el recinto plenario artículo por artículo (debate en particular).

Eliminado:

El proyecto volvió a la Comisión de Asuntos Constitucionales porque es la comisión de cabecera en este caso (tiene competencia en el asunto del proyecto) y a ella le corresponde dar el dictamen final. Esta Comisión giró el Dictamen a las distintas dependencias administrativas para que fuera publicado en el Orden del Día de la Cámara de Diputados. Los proyectos con dictamen se publican en la Orden del Día durante 7 días consecutivos para que los 257 diputados nacionales tomen conocimiento de los proyectos que se tratarán (y sobre los que tendrán que votar) en el recinto plenario.

Ahora, el proyecto con dictamen puede ser tomado o no por la comisión de Labor Parlamentaria para ser tratado y votado en el recinto. La comisión de Labor Parlamentaria está integrada por el Presidente de la Cámara de Diputados y los jefes de los bloques partidarios, que se reúnen antes de cada sesión para acordar los proyectos que se tratarán ese día. **La suerte de un proyecto depende de la voluntad política de Labor Parlamentaria para someterlo a la votación de los diputados en el recinto.**

Luego de haber superado estas instancias, el proyecto se debate en el recinto plenario. Las reuniones de Labor Parlamentaria permiten que se conozcan de antemano las posiciones generales de los bloques respecto del proyecto a tratar, lo cual permite de algún modo anticipar el resultado de una votación en el recinto.

Cuando el proyecto recibe media sanción de alguna de las cámaras (en este caso, Diputados), debe recorrer casi las mismas instancias en la cámara revisora (en este caso, Senadores): se gira a las comisiones que se expedirán sobre él y luego se tratará en el recinto plenario para su aprobación final.

Momentos de posible incidencia por parte de la sociedad civil¹

Acceso a la información como condición para la participación efectiva: La condición básica para la incidencia efectiva en el proceso de elaboración, discusión y sanción de normas es el libre acceso a la información sobre el proceso mismo. De lo contrario, se frustra toda capacidad de monitoreo y control, no sólo por parte de las organizaciones de la sociedad civil sino también de ciudadanos en general, al tiempo que se alimenta un clima de hermetismo y oscuridad, y se empobrece sustancialmente el debate público.

Conocimiento sobre el proceso legislativo: La incidencia sin un conocimiento profundo de los procesos, los actores, sus competencias y responsabilidades en el Poder Legislativo, pierde fuerza y legitimidad. Los tiempos en el Poder Legislativo son largos e impredecibles. Esto influye de manera negativa en el armado de redes de voluntarios. No siempre es sencillo delinear una estrategia, y mucho menos si los procesos son largos y lentos (como suele suceder en el Poder Legislativo). Evitar la pérdida de tiempo y mantener el entusiasmo de las personas involucradas son pilares fundamentales para cualquier campaña de incidencia.

El eje esencial de la tarea legislativa es el trabajo de las Comisiones. Por lo tanto resulta imprescindible conocer los tiempos, las instancias, y todo aquello que esté relacionado con la producción de leyes. Afortunadamente existen hoy algunas herramientas que nos permiten acceder a esta información (ver Bibliografía).

Conocimiento de la temática en cuestión: Un dato importante del proceso legislativo es que no todos los legisladores son expertos en los temas que tratan las comisiones a las que pertenecen. Esto es así por muchas razones y no necesariamente negativas. El porcentaje de reelección de los legisladores argentinos no es alto. Así, cada dos años entran al Congreso nuevos legisladores con poca experiencia en la tarea parlamentaria. Esto abre la posibilidad a que grupos de interés relacionados con la temática a tratar trabajen junto a los legisladores. La tarea, sin embargo, debe ser pública para evitar conductas lobbistas que sólo respondan a intereses privados.

A modo de ejemplo, a continuación transcribimos datos (profesión, especialización y antigüedad) de los integrantes de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado de la Nación para ofrecer un primer pantallazo de los actores dentro de una comisión y las temáticas que allí se tratan.

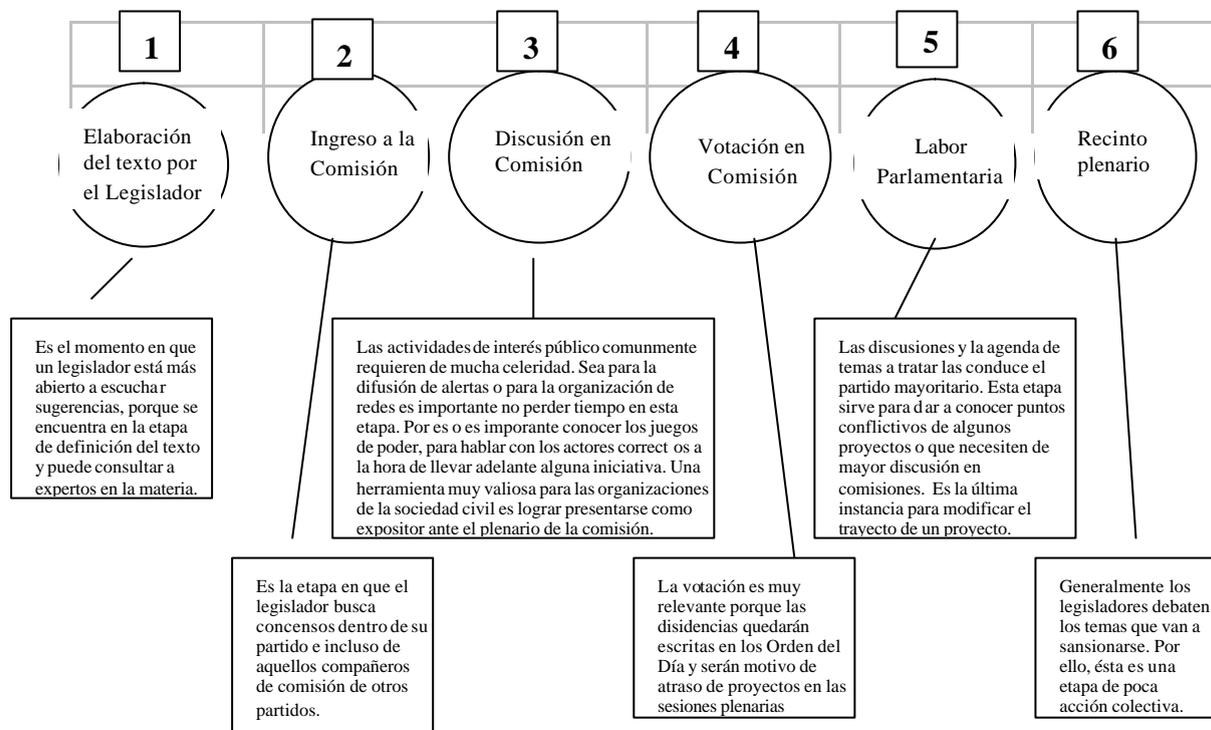
¹ Las recomendaciones del presente informe se relacionan con cuestiones de interés público que apunten a prevenir prácticas antiéticas, fomenten la participación ciudadana y animen las políticas de transparencia en los poderes del Estado.

Cargo	Senador/a	Partido	Provincia	Título académico	Antigüedad en comisión	Especialización ²
Presidente	Fernández de Kirchner, Cristina E.	P.J.	Santa Cruz	Abogada	1995-1997 y desde 2001	Derecho Constitucional
Vicepresidente	Menem, Eduardo Raúl	P.J.	La Rioja	Abogado	Desde 1983	Asuntos Jurídicos
Secretario	Vacante					
Vocales	Agúndez, Jorge Alfredo	U.C.R.	San Luis	Abogado	Desde 1995	Asuntos Penales, Minoridad y Familia
	Baglini, Raúl Eduardo	U.C.R.	Mendoza	Abogado	Desde 2001	Asuntos Económicos - Financieros
	Busti, Jorge Pedro	P.J.	Entre Ríos	Abogado	Desde 2001	Economía
	Colombo de Acevedo, María Teresita	F.C.y S.	Catamarca	Médica Nefróloga	Desde 2001	Salud, Previsión Social y Economías Regionales
	Escudero, Sonia Margarita	P.J.	Salta	Abogada	Desde 2001	Población
	Guinle, Marcelo Alejandro	P.J.	Chubut	Abogado	Desde 2001	Derecho Civil, Comercial y Laboral
	Ibarra, Vilma Lidia	FREPAS O	Ciudad de Bs. As.	Abogada	Desde 2001	Presupuesto y Hacienda y Reforma administrativa integral del Senado
	Jenefes, Guillermo Raúl	P.J.	Jujuy	Abogado	Desde 2001	Comunicaciones, Economías Regionales, Finanzas y Asuntos Constitucionales
	Maestro, Carlos	UCR	Chubut	Abogado	Desde 2002	No se dispone de información
	Martín, Floriana Nélica	P.J.	San Juan	Contadora Pública Nacional	Desde 2001	Economías Regionales y Reforma administrativa integral del Senado
	Moro, Eduardo Anibal	U.C.R.	Chaco	Abogado	Desde 2001	Economías Regionales, Derecho Privado y Comercial
	Negre de Alonso, Liliana Teresita	P.J.	San Luis	Abogada	Desde 2001	Derecho Concursal y Derecho Constitucional
	Pardo, Angel Francisco	P.J.	Corrientes	Abogado	Desde 1995	Derecho Constitucional y Penal
	Paz, Elva Azucena	P.J.	Formosa	Escribana	Desde 2001	Comercio Exterior
	Pichetto, Miguel Ángel	P.J.	Río Negro	Abogado	Desde 2001	Asuntos Jurídicos en general
	Prades, Carlos Alfonso	U.C.R.	Santa Cruz	Abogado	Desde 2001	Asuntos Jurídicos
	Seguí, Malvina María	P.J.	Tucumán	Abogada	Desde 2001	Vivienda
	Walter, Pablo Héctor	Fza. Rep.	Tucumán	No tiene	Desde 2001	Presupuesto y Comunicaciones
	Yoma, Jorge Raúl	Frente p/Todos	La Rioja	Abogado	Desde 1995	Derecho Constitucional y Derecho Penal

² De acuerdo a datos proporcionados por el/la legislador/a para la confección de *Directorio Legislativo. Quiénes son nuestros legisladores y cómo nos representan 2002-2003.*

Incidencia

Durante una serie de instancias previas a su llegada al recinto, la sociedad civil puede incidir sobre un proyecto. Cuando ha llegado al recinto plenario de cualquiera de las cámaras, significa que ya se ha perdido toda oportunidad de incidir sobre él. Deben tenerse en cuenta, por eso, algunas etapas fundamentales, que presentamos en el siguiente gráfico:



La primera etapa es la elaboración del texto por parte del legislador. Éste es el momento en que es más fácil discutir libremente con el legislador la articulación, los fundamentos y las incompatibilidades del proyecto. En general, el legislador todavía no ha debatido profundamente el texto con otros integrantes de su partido, excepto con aquellos que acompañen el proyecto como “cofirmantes”.

En segundo lugar, el legislador presenta el proyecto para ser tratado en una o más comisiones legislativas. La sola presentación del proyecto, sin embargo, de ningún modo implica su discusión. Es generalmente el autor del proyecto quien tiene que convencer a los demás integrantes sobre la importancia de tratar ese tema en lugar de otros, con lo cual se abre aquí una instancia de negociación política.

En tercer lugar, una vez que el proyecto se discute hay que poner en autos a los demás integrantes de la comisión -si es que no lo están- y la comisión puede invitar a personas ajenas a las cámaras para que expongan sus puntos de vista sobre el proyecto.

	Buen momento para la aceleración /demora de proyectos
	Buen momento para la incidencia en el texto de los proyectos brutos
	Buen momento para la discusión de proyectos
	No es un buen momento para ninguna de las iniciativas. Acaba de terminar el año legislativo. El presidente de la Nación puede llamar a sesiones extraordinarias pero él establece los temas a tratar. En general se trata de cuestiones de embergadura nacional, como la sanción del presupuesto nacional o de normas que implican emergencias.

Bibliografía

- *Análisis del Congreso de la Nación 1999-2001 y 2001-2003*, Baron, Maria, Fundación CIPPEC, Buenos Aires, Septiembre 2002
- Barbera, Augusto, *Iparlamentari*, Editori Laterza, Bari, 1999
- Baron, María, *Directorio Legislativo. Quiénes son nuestros legisladores y cómo nos representan 2000-2001*, Universidad de Bologna, Fundación Sergio Karakachoff, Buenos Aires, 2000.
- Baron, María, *Directorio Legislativo. Quiénes son nuestros legisladores y cómo nos representan 2002-2003*, Universidad de Bologna, Fundación Sergio Karakachoff, Fundación Friedrich Ebert, Fundación CIPPEC, Buenos Aires, 2002. Disponible en internet: www.cippec.org
- Constitución Nacional www.senado.gov.ar/web/constitucion/cuerpo1.html
- deKieffer, Donald E., *The Citizen's Guide to Lobbying Congress*, Chicago Review Press, Chicago, 1997
- Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación
- Reglamento de la Honorable Senado de la Nación.
www.senado.gov.ar/web/informacion/legislativo/senado/reglamento/cuerpo1.html
- Manual de Instrucción Legislativa
- Manual del Trabajo en Comisiones
- Manual de Acceso a la Información en el Poder Legislativo
- (estas publicaciones estarán listas en enero de 2003)