



CONGRESO REDIPAL VIRTUAL 2023-2024
Red de Investigadores Parlamentarios en Línea

PONENCIA PRESENTADA POR
Mtra. Diana Susana Bichachi

TÍTULO:
***FORTALECIMIENTO DEL PARLAMENTO A TRAVÉS DEL
AFIANZAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN
LEGISLATIVA***

Enero 2024

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

FORTALECIMIENTO DEL PARLAMENTO A TRAVÉS DEL AFIANZAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN LEGISLATIVA

Diana Susana Bichachi ¹

Resumen

La crisis de los parlamentos se ha vuelto crónica y el fenómeno del llamado “crepúsculo del arte legislativo” puede atribuirse a más de un motivo y, por ende, postularse más de una solución. En este caso fundamos como una de las causas determinantes de esa crisis a la mengua de la calidad de la ley que ha dejado de ser vista por la sociedad como una respuesta eficaz a sus demandas. A partir de este diagnóstico la propuesta para la superación es poner el foco en la administración parlamentaria y la labor que ella realiza. Trabajar en el afianzamiento de la estructura administrativa del parlamento y, en especial, en lo que se refiere a las oficinas que brindan asistencia al legislador en lo relativo al proceso de elaboración de la ley, puede ser el camino que permita salir de ese estado de opacidad. Entendiendo que la eficacia de la labor de estas estructuras depende en gran medida de sus características y de la importancia que se les otorgue dentro de la estructura general del parlamento, se expone el caso de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Palabras clave: *fortalecimiento del poder legislativo, crisis de la ley, Administración Parlamentaria, servicios de investigación legislativa.*

¹ Miembro de la Redipal. Socióloga por la Universidad Católica Argentina (UCA); abogada y escribana por la Universidad Autónoma de Buenos Aires (UBA); egresada de la Maestría en Ciencia de la Legislación por la Universidad del Salvador (USAL Argentina-Italia). Es docente en grado y posgrado en Argentina, Ecuador y Perú. Participó en proyectos de modernización y mejoramiento de la calidad legislativa a nivel nacional, provincial y comunal. Especializada en técnica, ordenamientos y consolidaciones legislativas. Es sub directora de la *Revista de Ciencia de la Legislación* de la USAL. Miembro del consejo editorial de la *Revista Quaestionis* México. Consultora superior en *Legislarbien*. Argentina. Correo electrónico: revistacienciadelalegislacion@gmail.com

Introducción

El Poder Legislativo, una de las tres ramas del gobierno en los sistemas democráticos, sufre un claro y creciente debilitamiento de su imagen ante la sociedad. Este debilitamiento u opacidad puede atribuirse a probablemente más de un motivo, entre los que se destacan: la baja calidad de la ley y la falta de representatividad de la institución en cuanto a la satisfacción de las expectativas de la sociedad.

Aun cuando su principal función es la de crear leyes y regular la actividad legislativa del país, no se trata simplemente de presentar muchos proyectos de ley y de lograr sancionarlos, sino que esas leyes logren cumplir con los objetivos propuestos

Lo que preocupa hoy a la sociedad no es la falta de leyes sino, en muchos casos, la superabundancia de ellas y la manifiesta inestabilidad de las mismas que son prolíficamente modificadas lo que las hace cada vez más difícil de conocerlas y aplicarlas.

El creciente deterioro de la calidad normativa lleva a lo que se dio en denominar un “crepúsculo del arte legislativo” que no se resume en una simple deficiencia formal de las normas, sino que además afecta negativamente a los valores que éstas han de preservar.

La crisis de la ley no es un problema devenido en los últimos tiempos, sino que es una especie de enfermedad crónica que se padece desde hace mucho, con episodios temporales más activos de tanto en tanto. A pesar de haber leyes en abundancia no cualquier ley sirve como respuesta a las demandas de la sociedad, sino solo aquellas de tal calidad, tanto de forma como de contenido, que satisfagan realmente los requisitos para ser una respuesta idónea a esas demandas.

Si bien es cierto que no existe la mono causalidad para explicar un problema tan vasto como es la crisis que vive el parlamento en cuanto a su relación con la ciudadanía, en esta oportunidad postulamos como causa a estudiar el que la ley haya dejado de ser vista como una respuesta eficiente a las demandas ciudadanas.

Y al respecto, señalamos la necesidad de detectar de manera adecuada cuáles son las reales demandas ciudadanas y, una vez detectadas, procurar satisfacerlas de manera oportuna y eficaz a través de leyes de calidad-

Nuestra propuesta, para poder lograr esos objetivos, es trabajar en el afianzamiento de la estructura administrativa del parlamento y en especial en lo que se refiere a las oficinas que brindan asistencia al legislador en lo relativo al proceso de elaboración de la ley.

Esto es así en tanto entendemos que la asistencia en el proceso legislativo que brindan las estructuras permanentes del parlamento juega un rol fundamental en el resultado en cuanto a su menor o mayor calidad.

Entendemos también que la eficacia de la labor de estas estructuras depende en gran medida de sus características y de la importancia que se les otorgue dentro de la estructura general del parlamento y sobre ello nos extenderemos en adelante para culminar exponiendo el caso de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

La importancia de la administración parlamentaria

Se considera eficaz un parlamento, desde el punto de vista legislativo, cuando es capaz de aprobar e implementar leyes que cumplan con las demandas de la ciudadanía, cumpliendo con los objetivos contenidos en su agenda programática y modifica su entorno en la dirección deseada. Para que ello ocurra es necesario que aquellos a quienes les haya sido encomendado la tarea de legislar sean convenientemente asistidos en esa labor.

La ley puede ser vista y estudiada desde diferentes perspectivas, desde la mirada de la Ciencia de la Legislación la actividad legislativa constituye el *output* formal más importante del proceso político.

En una teoría general de la política las leyes constituyen la “moneda” que el legislador ofrece a cambio del sostén y los recursos que le ofrecen los grupos de interés y el conjunto de los electores.

El *input* de este proceso está constituido por los requerimientos que desde la sociedad llegan al sistema político. La demanda social es el recurso por medio del cual las sociedades ejercen presión directa para obtener un cambio, desarrollo o transformación, en las relaciones sociales

Las demandas pueden ser de diferente tipo: ambientales, educativas, de salud, urbanísticas, de salarios, pensiones, jubilaciones, de transporte, de seguridad, de justicia, de participación, etcétera. Prácticamente cualquier tema y van cambiando dependiendo de las épocas y sociedades donde se originan.

La demanda puede ser entendida como petición y como reclamo. La petición sería la solicitud que se elabora sobre un asunto y se dirige hacia la autoridad que se considera competente. Si bien en principio no hay beligerancia, la demanda puede adquirir status de reclamo y convertirse en un requerimiento imperativo para satisfacer la solicitud.

La identificación de una situación como injusta, la elaboración del pedido y la falta de respuesta puede llevar a la interpelación y la lucha por el reconocimiento. El derecho tiene una posibilidad de intervención en el conflicto social anticipándose y dando respuesta mediante la instancia legislativa.

La decisión legislativa consiste en elegir entre los distintos cursos de acción alternativos y esta decisión, una vez adoptada, pasa a ser fuente de Derecho positivo.

El paso de la demanda social a la decisión política es complejo, como lo es el trámite de preparación y elaboración de un proyecto de ley que incluya la evaluación del impacto que causa toda nueva norma en el ordenamiento.

Para evitar que una petición se convierta en reclamo y, en determinados casos, en conflicto social el parlamento tiene que detectar tempranamente la necesidad y posteriormente, si el estudio que realice lo aconseja, abocarse a la elaboración de un proyecto de ley de calidad tal que resuelva la necesidad, se inserte armoniosamente en el sistema jurídico e impacte de manera positiva en el seno de la sociedad que la requirió.

En el proceso de elaboración de la ley es necesario, entonces, investigar para saber en primer lugar cuál es la demanda ciudadana, si es posible adelantarse al conflicto y, una vez detectada, generar la respuesta apropiada.

Las normas deben ser eficazmente elaboradas para que se produzca el efecto deseado. Para ello es fundamental que cuente con los datos, con la información que le permita fundamentar y asistir al legislador en su tarea de investigación y también en el proceso de elaborar el proyecto de ley

El parlamento en Argentina cuenta, para ello, con un aparato burocrático de apoyo propio, independiente y separado del resto de las instituciones públicas, que depende únicamente de la propia cámara; que se conoce como Administración Parlamentaria.

Administración parlamentaria es el conjunto de servicios administrativos del organismo legislativo y de su solidez y eficiencia depende, en gran parte, los resultados finales de la labor legislativa.

El legislador debe contar con una infraestructura que lo apoye en su labor dependiendo de la calidad de esa infraestructura, en un porcentaje importante, el resultado final; siempre y cuando no desconozcamos, que el proyecto de ley es un documento político y, como tal, está incluido en una apretada agenda, sometido a presiones y necesidades que desbordan en muchos casos lo estrictamente técnico.

La elaboración de las leyes es un proceso complejo, en donde el legislador ostenta la representatividad dada por el mandato popular, pero no siempre tiene los conocimientos, vastos, complejos, cambiantes que son necesarios para elaborar una ley que sea respuesta a la demanda social y que reúna las características y propiedades que la hagan eficientes y eficaces.

Para ello, contar con oficinas que, de manera profesional y responsable, brinden el apoyo que se necesita en cada caso es crucial para llegar a un buen o mal resultado.

Estas oficinas de apoyo a la labor legislativa las consideramos fundamentales para la actividad del parlamento, aun cuando suele ser una actividad casi invisible para los ojos del ciudadano quienes usualmente identifican limitadamente al parlamento con los legisladores, y políticos atribuyéndoles la totalidad de la tarea.

Es así que la inmensa y fundamental tarea que realiza el personal que conforma esa infraestructura interna suele ser desconocida e infravalorada, y lo que es más lamentable aún, en casos como los de Argentina, es conocida en ocasiones por escándalos que la rozan cuando se denuncia el enorme caudal de personal que la integran y la sospecha que muchos de ellos cobran sin prestar servicios efectivos o que sus servicios son de escasa calidad.

Los medios de comunicación suelen denunciar sus características “elefantiásicas” y sus costos excesivos sin aparentes beneficios en proporción a ellos cuando los puestos son ocupados para devolver favores políticos y sin tener en cuenta la idoneidad y profesionalización.

Tanto el desconocimiento como el conocimiento parcial y sesgado del funcionamiento de la misma no contribuyen a su jerarquización y reconocimiento aun cuando su labor es fundamental y merece ser revalorizada.

El rol de los servicios de investigación del parlamento como parte de la administración parlamentaria

La investigación es una actividad orientada a la obtención de nuevos conocimientos o ampliar estos para la solución a los problemas o interrogantes que se plantean.

El objeto de la investigación legislativa es la de apoyar a los legisladores en proporcionar datos e información acordes con el tema de política pública que en ese momento esté en consideración en la legislatura, para una mejor toma de decisiones.

No existe una oposición entre la investigación legislativa y la investigación académica; la diferencia reside en cuanto al método.

La metodología de la investigación legislativa coincide y, en muchas ocasiones, asume algunos planteamientos de la investigación académica en materia de ciencias sociales, aunque es menester distinguir que la herramienta metodológica de la investigación legislativa está sujeta a las condiciones y características de la producción normativa. Ello significa que la primera condición a la que debe enfrentarse la investigación legislativa está vinculada con el tiempo de procesamiento de los productos finales que son considerablemente más cortos y acotados que los tiempos académicos.

La característica principal de la investigación legislativa o parlamentaria, que la diferencia de la investigación académica, es que está condicionada a los tiempos de los

períodos ordinarios y de receso y obedece a un criterio de oportunidad que con mucha frecuencia debe asumir y subsumirse a la coyuntura política

El criterio de oportunidad es la característica principal del método en investigación legislativa; por ello debe articular sus metas de manera sencilla a fin de acrecentar su eficacia y estar en condiciones de ofrecer información útil que coadyuve a la toma de decisiones legislativas en los tiempos requeridos.

La estructura institucional de cada parlamento, legislatura o cámara, dispone y organiza el modo de realizar la investigación legislativa que necesita para su funcionamiento. Puede ser a través de oficinas o estructuras estables, centralizadas, o bien, de manera descentralizada a cargo de los parlamentarios o grupos parlamentarios.

Teniendo en cuenta todas las peculiaridades y necesidades de la labor parlamentaria no dudamos en afirmar que un parlamento que desee alcanzar altos índices de calidad en las funciones que le fueron encomendadas, debe prever en su administración la existencia de estructuras de asistencia para la investigación entre las que no deben faltar:

- Bibliotecas, Centros de Documentación y Servicios de Información;
- Oficina de apoyo a la redacción legislativa; y
- Oficinas de evaluación de la legislación y políticas públicas.

Estas oficinas deben ser de carácter permanente, con personal idóneo que integre los servicios de carrera del parlamento y con presupuesto suficiente para proveerse de todos los requerimientos que la labor demanda.

Visualizar algunos ejemplos de estas oficinas es enriquecedor y por ello hemos elegido exponer y desarrollar el rol de las que se encuentran en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Los servicios de apoyo a la investigación legislativa en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La evolución del órgano legislativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, que ha atravesado tres siglos, merece por sus características observarse con detenimiento, en este caso, en lo que refiere al rol de las oficinas de apoyo al legislador.

La Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires fue la forma institucional de la Ciudad desde su federalización en 1880 hasta la reforma constitucional de 1994 en que se convierte en Ciudad Autónoma. Hasta mediados del siglo XX fue oficial la denominación Municipalidad de la Capital, apareciendo también las variantes de Capital de la Nación o Capital Federal.

Hasta entonces era un municipio autárquico con un Departamento Ejecutivo a cargo de un intendente designado por el Poder Ejecutivo Nacional y un Concejo Deliberante electo por la población local. La Ciudad de Buenos Aires contaba además con representación en ambas cámaras del Congreso Nacional, al igual que las provincias.

En mayo de 1853 la Convención Constituyente, actuando como Congreso, había sancionado la ley orgánica municipal, y fue en el año 1994 cuando una nueva Convención Constituyente reformó la Constitución de la Nación Argentina y entre otras novedades incluyó el artículo 129 que estableció un régimen de gobierno autónomo para la Ciudad de Buenos Aires.

Esta reforma estableció que el Congreso de la Nación convocaría a los habitantes de la Ciudad para que eligieran a sus representantes a fin de dictar el estatuto organizativo de sus instituciones y fue así que el 1° de octubre de 1996 se sancionó la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Esta Constitución resultó ser un hito y punto de partida para la concreción de la autonomía de la Ciudad, que se construye a partir de la elección por el voto directo de sus ciudadanos, del primer Jefe de Gobierno y de su Legislatura.

La institución legislativa de la ciudad primero como municipio y luego como ciudad autónoma siempre se preocupó por los servicios de apoyo a la labor legislativa teniendo en cuenta sus peculiaridades, adaptándose a los cambios y teniendo en cuenta las diferentes fases del proceso de elaboración de la normativa.

Por eso consideramos al órgano deliberativo de la ciudad autónoma de Buenos Aires un buen ejemplo, como se podrá advertir, luego de la enumeración de las oficinas de apoyo que perduraron a través de los años y de las que se fueron creando con el correr del tiempo. A continuación se presentan de manera cronológica.

“Biblioteca Esteban Echeverría”

Las historias de los servicios de apoyo a la investigación legislativa en la ciudad tienen su inicio en la institución deliberativa a mediados del siglo XIX con la creación de la biblioteca de la misma.

Si bien la biblioteca fue unidad de apoyo para la investigación desde el inicio del órgano deliberativo de la ciudad de Buenos Aires, fue hasta el año 1936, bajo el período del intendente Mariano de Vedia y Mitre, que se expanden sus servicios cuando se inauguran las lujosas instalaciones que ocupa hasta la actualidad. El nuevo edificio del Palacio Legislativo había abierto sus puertas unos años antes el 3 de octubre de 1931.

Los salones de la biblioteca conservan hoy el mismo esplendor y siguen siendo objeto de visitas guiadas por la imponente construcción de estilo renacentista

francés, que consta de una planta y un entresuelo con vitrales, balcones y escaleras talladas. Con boiserie de nogal italiano, arañas de cristal y bronce con cincuenta y dos luces, un gran hogar de hierro forjado, cómodos sillones, escritorios de roble, y cuadros de firma.

Al principio los servicios estaban destinados solo a la asistencia para los concejales y al personal de Intendencia; es decir, la investigación propia. En la actualidad es de acceso abierto y sus servicios siguen siendo requeridos en gran medida por los legisladores, pero también se suman a los requirentes periodistas, historiadores alumnos y público en general.

Su acervo bibliográfico alcanza los 36.000 libros que si bien en sus inicios tenía una marcada orientación jurídico-legislativa, ahora puede decirse que es de amplio espectro. Entre el material que conforman su patrimonio se destacan las Actas del Cabildo de Buenos Aires, desde 1589 a 1821; censos municipales de 1887, 1904, 1909, y 1936; antiguos planos de Buenos Aires; periódicos del siglo XIX, las Memorias de la Intendencia Municipal, publicadas desde 1856 entre otras.

El 28 de diciembre de 1932 se emite el decreto por el cual se dicta el reglamento de la biblioteca que dispone el ingreso del personal por concurso público y deja de ser un servicio interno. El 22 de junio de 1937 se bautiza a la biblioteca con el nombre de Esteban Echeverría.

La biblioteca es hoy pública y tiene entre sus objetivos: custodiar, acrecentar, preservar su patrimonio y generar un espacio adecuado para la investigación, producción y difusión de conocimientos.

“Hemeroteca José Hernández”

La hemeroteca es otra oficina de apoyo a la investigación legislativa que viene brindando servicios desde el inicio de la institución. Una manera de estar al tanto de las necesidades y demandas de la sociedad es través de la lectura de las publicaciones de circulación masiva, de ahí la importancia de su labor.

Se trata de un archivo que se especializa en la recolección, conservación y almacenaje de diarios de alcance nacional, revistas y publicaciones gráficas barriales, por lo que juega un papel fundamental en el servicio de dar información como insumo para las investigaciones que necesita el legislador. La fecha de inicio de sus actividades no puede identificarse con precisión, pero sus autoridades señalan el año 1886 que es cuando se realiza la primera suscripción de diarios e inicia sus actividades la biblioteca del entonces Concejo Deliberante. Desde entonces, la hemeroteca ha acompañado a la biblioteca en su evolución histórica.

Así fue que, cuando se inaugura el nuevo edificio del Palacio en el año 1934, se traslada la biblioteca y en una sala contigua la hemeroteca. Es de destacar que al inicio el término hemeroteca no estaba aún instalado ya que fue recién propuesto en el Congreso Internacional de Bibliotecas en París en 1900. En octubre de 1991, la Comisión de Educación y Biblioteca recomendó distinguir al área con el nombre del periodista, político y consagrado poeta nacional José Hernández, hecho que se materializó mediante el Decreto N° 467/1991.

El inicio de su patrimonio data del año 1870 y es el repositorio público más antiguo del país y el tercero, luego de la Biblioteca Nacional y la del Congreso de la Nación, en cantidad y variedad de colecciones de diarios y revistas. Es también una de las más grandes del país. La acumulación cotidiana de los periódicos acompañó a la evolución histórica de la Biblioteca "Esteban Echeverría".

En el año 2005 se constituye por primera vez en Dirección, rango que la iguala en jerarquía con la Biblioteca que le permitió adquirir funciones que le son propias y específicas dentro de la Dirección General de Cultura.

En el año 2003 se inició el proceso de microfilmear todas las colecciones históricas de periódicos con el fin de preservar y conservar las valiosas colecciones de periódicos que atesoraba la institución y, a la vez, facilitar su acceso sin poner en riesgo los originales. Las pesadas encuadernaciones se transformaron en pequeños rollos de película, con un 95% de reducción en peso y espacio y un tiempo de conservación de hasta 500 años.

En el año 2011 asumieron el compromiso, junto a la Biblioteca, de alcanzar la implementación apropiada de un sistema de gestión de calidad según los requisitos de la Norma ISO 9001: 2008.

Centro Documental de Información y Archivo Legislativo- CEDOM

Debieron de pasar más de cuatro décadas desde la instalación de la Biblioteca y la Hemeroteca en el edificio del Palacio Legislativo de la ciudad de Buenos Aires -que fueron y son pilares fundacionales de los servicios de apoyo a la labor legislativa- para que se creara por Decreto N° 1.961 en el mes de abril de 1979 el inicialmente llamado Centro de Documentación Municipal, conocido a nivel nacional e internacional como CEDOM.

El Centro se creó con un objetivo específico que era realizar el ordenamiento de la legislación desde el nacimiento del órgano legislativo en el año 1856. La concreción de ese objetivo dio como resultado la realización del Digesto de la Ciudad (Digesto Municipal, 1978), que permitió contar por primera vez en forma ordenada y consolidada el derecho vigente a nivel local.

Desde entonces el Digesto ha sido un instrumento de probada eficacia, no sólo para dar certeza sobre cuál es el derecho vigente sino además para ayudar a mejorarlo. Esta labor de ordenamiento, la primera en América Latina, fue tan exitosa y ejemplificadora que a fines del siglo pasado fue replicada la metodología creada por el CEDOM para realizar el ordenamiento a nivel de legislación nacional y luego como efecto catalizador a muchas legislaturas y municipios del país

Entre las premisas que impulsaron la instalación del Centro, posteriormente a tener finalizado el Digesto, fue la de contribuir a la seguridad jurídica y satisfacer las demandas de información promoviendo la transparencia de la gestión pública y libre acceso a la información y documentación.

Dado que para poder detectar la legislación vigente fue necesario recopilar, ordenar y procesar todos los antecedentes normativos, incluso los no vigentes. Como resultado de esa labor se pudo formar el Sistema de Información Legislativa que fue la base fundamental en la que se apoyó el Centro para dar información con base a datos certeros.

Desde entonces y gracias a esa labor de recopilación realizada se pueden encontrar todos los antecedentes legislativos de la ciudad desde el año 1856 a la fecha. Con el correr de los años también se incluyeron archivos de datos de proyectos de legislación, jurisprudencia, doctrina jurídica, bibliografía especializada y reseñas sobre nomenclatura de toda la ciudad de Buenos Aires.

Desde su apertura brindó servicios a funcionarios, estudiosos, profesionales y ciudadanos en general quienes desde entonces tienen acceso a la información necesaria como insumo para el proceso legislativo.

En diciembre de 2007 recibió el certificado del Sistema de Gestión de Calidad en cumplimiento de los requisitos de la norma ISO 9001:2000, considerándose el primer organismo legislativo que logra certificar normas de calidad.

Unidad de Asesoramiento Legal y Redacción (UAL)

Siguiendo con esa impronta de avanzada, la Legislatura, poco después de cambiado de estatus jurídico la ciudad, crea una oficina innovadora en el ámbito parlamentario nacional.

Por Resolución N° 187/2002, se modifica el Reglamento Interno y se incluye en su articulado una figura inédita hasta ese momento: la Unidad de Asesoramiento Legal y redacción (UAL).

Hay dos grandes tradiciones en materia de técnica legislativa: la más antigua, la anglosajona que atribuye la redacción centralizada de los proyectos normativos a un

órgano dependiente del gobierno compuesto de funcionarios especializados en la redacción de normativa.

La otra es la germánica, más reciente y que no obstante su modernidad, es la dominante hoy en Europa en que, a diferencia de la otra, la redacción se halla descentralizada y hay expertos en distintas áreas de los parlamentos.

La Legislatura de la Ciudad se inspiró la tradición anglosajona, más específicamente en la experiencia canadiense, pero al momento de implementarse creó una figura híbrida que no se adapta en forma estricta a ninguna de los dos modelos tradicionales.

El objetivo inicial que inspiró su instalación fue asistir al legislador en el proceso de creación de las normas. Entre sus funciones se encuentra el análisis de los despachos de las Comisiones de Asesoramiento Permanente y la preparación de informes que son tratados en las reuniones de pre labor parlamentario, la corrección de la redacción a fin que las normas utilicen términos uniformes, concurrir a las reuniones de Pre Labor Parlamentaria, y asistir a los Secretarios/as Parlamentarios/as en el análisis de los despachos y las observaciones.

El carácter eminentemente técnico se revela cuando, en forma categórica, expresa en el Reglamento que esta oficina "en ningún caso puede revisar el fundamento de la decisión en que se basa un despacho, ni el sentido de la parte dispositiva". (Resolución 187/2002)

Se prevé también que los Diputados y presidentes de Comisión pueden solicitar la opinión consultiva de la Unidad.

Esta iniciativa de la Legislatura de la Ciudad denota un claro deseo de iniciar un proceso que lleve a mejorar la calidad de la legislación. Como ya dijimos, oficinas como ésta existen en el Derecho comparado pero nos atrevemos a decir que es única en Argentina.

El solo hecho que su existencia y funciones estén prevista en el Reglamento le da una jerarquía que resalta la importancia que se le otorga y, además, asegura una estabilidad mayor que el ser solo una estructura más.

Otro hecho auspicioso es observar que esta oficina resolvió, como una de sus primeras medidas, encargar la redacción de un Manual de Técnica Legislativa. Para ello constituyó una comisión integrada por expertos de amplia trayectoria en la labor parlamentaria -todos pertenecientes a la estructura orgánica del cuerpo legislativo-, a quienes se les encomendó esta tarea.

El Manual de Técnica Legislativa fue culminado con éxito, lleva por título "Guía Técnica para la redacción de disposiciones normativas", y es el que se utiliza actualmente para la redacción y corrección de los proyectos.

Oficina de Políticas Informadas en Evidencia

Por último, en este recorrido a través de los tres siglos de existencia de la Legislatura, cabe mencionar la última oficina creada, que se suma a las ya existentes para también ser soporte de la labor de los legisladores a través de la información, investigación y asesoramiento.

En noviembre del año 2023 se presentó la oficina que se identifica como de Políticas Informadas en Evidencias, cuyo objetivo es aumentar la calidad de los proyectos de ley que se generan en la Legislatura. Esta oficina nació inspirada en la tendencia internacional de crear organismos de asesoramiento científico-legislativo para promover la calidad legislativa.

Entre sus principales funciones está el apoyar a las comisiones a tomar decisiones informadas en evidencias; capacitar al personal de la Legislatura; promover evaluaciones prospectivas de proyectos y evaluaciones de impacto de políticas; asistir a los legisladores y asesores en la búsqueda y construcción de datos, antecedentes y evidencias que sirvan para formular proyectos; monitorear y evaluar políticas en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La idea es instituir un ámbito de consulta y asesoramiento científico legislativo que promueva el uso de la evidencia científica en la toma de decisiones y proveer a legisladores de datos e información confiable, precisa, accesible, objetiva e imparcial para la toma de decisiones.

En mayo del mismo año 2023 ya se había presentado en la Legislatura una Guía para desarrollar políticas informadas en evidencia realizada por expertos académicos a la que se unió la realización de cursos para interiorizar a los diferentes sectores de la Legislatura sobre el tema.

Debido a lo reciente de su creación, han pasado solo pocos meses de su implementación, no permite realizar demasiadas evaluaciones sobre los resultados, pero sus objetivos llevan a pensar que puede contribuir con mucho éxito al propósito de mejorar la calidad de las leyes y a zanjar la brecha que separa al ciudadano de sus representantes.

Propuestas para concluir

Reconociendo la crisis y debilitamiento del órgano parlamentario y considerando como una de las causales de ello la falta de calidad de la ley como respuesta a las demandas ciudadanas, concluimos con algunas propuestas con el fin revertir la situación negativa

Desde la óptica de la Ciencia de la Legislación nuestra propuesta se centra en la necesidad de fortalecer y jerarquizar la estructura administrativa, y más

específicamente, los servicios de investigación que asisten en el proceso de creación de la ley.

Partiendo de ello y fundándose en el reconocimiento de modelos existentes lo que se propone es:

- 1) Permanecer atento para que los servicios de apoyo a la labor legislativa no se anquilosen, sino que vayan acompañando y evolucionando junto con el parlamento, la sociedad y sus necesidades;
- 2) Trabajar en la profesionalización del personal y su permanencia que fomente un servicio integrado por agentes de carrera.
- 3) Evitar que los puestos de trabajo de las oficinas de apoyo a la labor legislativa sean usados con fines políticos.
- 4) Que la selección de los postulantes a ocupar los puestos de trabajo responda a criterios de mérito, capacitación y experiencia y evitar el favoritismo o pertenencia a determinadas agrupaciones políticas.
- 5) Incentivar a los legisladores, en especial a aquellos que se inician en el trabajo parlamentario, a tomar cursos para acortar la curva de aprendizaje y para que valoricen (y entiendan) el trabajo de los investigadores.
- 6) Procurar ganar la confianza de los legisladores y sus asesores respecto de los servicios de investigación, desechando las sospechas de fuga de información para que no merme la capacidad productiva de las oficinas.
- 7) Dotar a los servicios de información e investigación de mayor autonomía, de manera tal que les permita contar con los recursos necesarios para cumplir en tiempo y forma con los requerimientos y evitar que se contraten servicios externos con el consiguiente incremento de los costos a cargo del presupuesto para el parlamento.
- 8) Instrumentar sistemas de evaluación permanente de las oficinas y su personal con el objetivo de validar la calidad de los servicios.

Estas propuestas se basan, esencialmente, en promover la eficiencia de los recursos humanos que integran el parlamento, entendiendo que, si son implementadas y sostenidas a través del tiempo contribuirán al mejoramiento de la labor de la institución.

Más allá de los avances vertiginosos de la tecnología aún hoy son los seres humanos que integran la institución con su vocación de servicio, capacitación e inteligencia el mayor patrimonio con que cuenta un parlamento y todavía no ha podido ser reemplazado.

En estos tiempos en que tanto se habla de los avances de la inteligencia artificial, refuerzo mi apuesta y mi fe en que es la inteligencia del ser humano la que garantiza un mejor futuro de los parlamentos.

Los servicios de investigación y apoyo a la labor legislativa a cargo del personal de carrera, con su inteligencia humana y capacitación constante están preparados para adentrarse en la crisis de la ley y superarla hasta lograr los resultados a los que aspira.

Por ello me parece oportuno concluir con las palabras de Noam Chomsky que en lugar de alabar lo artificial se ocupa de ensalzar las cualidades de lo humano, pensamiento al que me adhiero.

La mente humana no es como ChatGPT y sus semejantes, una máquina estadística y glotona de cientos de terabytes de datos en pos de obtener la respuesta más plausible a una conversación o la más probable a una pregunta científica. (Noam Chomsky, 2023).

Por el contrario... "la mente humana es un sistema sorprendentemente eficiente y elegante que opera con una cantidad limitada de información. No trata de lesionar correlaciones a partir de datos, sino que intenta crear explicaciones. [...]. (Noam Chomsky, 2023).

Dejemos de llamarla entonces "Inteligencia Artificial" y llamémosla por lo que es y hace un "software de plagio" ya que "no crea nada, sino que copia obras existentes, de artistas existentes, alterándolas lo suficiente como para escapar de las leyes de derechos de autor.

Se trata del mayor robo de propiedad intelectual que se registre desde que los colonos europeos llegaron a tierras nativas americanas" (Noam Chomsky, New York Times - 8 de marzo de 2023).

Fuentes de consulta

- Bichachi, Diana Susana (2022); Organización Administrativa: La cara oculta del Parlamento. *Revista de Ciencia de la Legislación*. IJ Editores; Número 12 - Octubre 2022.
- Chomsky, Noam; 8 de marzo de 2023; La falsa promesa del Chat GPT, New York Times.
- Decreto N° 1.961/1979 Boletín Municipal N° 16091. Año 1979.
- Decreto N° 467/1991 del H. Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires. Año 1991. No publicada.
- Digesto Municipal de la Ciudad de Buenos Aires (1978). Publicación Oficial de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, República Argentina. Edición 1978.
- International Organization for Standardization (2008); ISO 9001: 2008. Sistemas de gestión de la calidad – Requisitos. Ginebra Suiza.
- Pardo, María del Carmen (2005); El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública .Serie Cultura de la Rendición de Cuentas N° 8, México.
- Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires (2002); Resolución 187/2002. Argentina. No publicada.
- Tudela Aranda, José (2010); La Administración parlamentaria en la encrucijada de la renovación. *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 2.