

SESIONES ORDINARIAS

2000

ORDEN DEL DIA N° 1408

COMISION ESPECIAL PARA LA MODERNIZACION DEL FUNCIONAMIENTO PARLAMENTARIO

Impreso el día 8 de noviembre de 2000

Término del artículo 113: 17 de noviembre de 2000

SUMARIO: Proyecto Agora, que tiene como propósito eficientizar y transparentar el funcionamiento de la Honorable Cámara de Diputados. Aprobación (7.076-D.-2000.)

Dictamen de comisión

Honorable Cámara:

La Comisión Especial para la Modernización del Funcionamiento Parlamentario ha considerado la necesidad de implementar medidas que tiendan a eficientizar y transparentar el funcionamiento de esta Honorable Cámara, a saber: modificación en la gestión de recursos humanos, tecnológicos, administrativos y optimizar el sistema de relación con la sociedad.

Por las razones expuestas en los fundamentos del proyecto de resolución que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja la aprobación del siguiente:

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Artículo 1° – Aprobar la ejecución del Proyecto Agora, cuyos objetivos, que se acompañan como anexo a la presente, deberán ser concretados por las diversas áreas antes del 1° de marzo de 2001.

Art. 2° – Asignar a la Comisión Especial para la Modernización del Funcionamiento Parlamentario la responsabilidad de coordinar las acciones y efectuar el seguimiento de la ejecución del proyecto.

Art. 3° – Encomendar a los secretarios Administrativo, Parlamentario, de Coordinación Operativa, General de la Presidencia, de Coordinación de la Presidencia y a sus respectivos prosecretarios que, dentro de los diez (10) días de aprobada la presente, designen representantes de cada área bajo su dependencia quié-

nes se desempeñarán como responsables permanentes de la ejecución del proyecto.

Una vez designados, los responsables deberán incorporarse de modo inmediato a la comisión. Los secretarios Administrativo, Parlamentario, de Coordinación Operativa, General de la Presidencia, de Coordinación de la Presidencia y sus respectivos prosecretarios serán los responsables de la supervisión de las actividades de representantes por área bajo su dependencia.

Art. 4° – La presidencia de la comisión presentará a consideración del pleno informes periódicos sobre el avance de la ejecución del proyecto.

Art. 5° – Los gastos que demande la ejecución del proyecto serán imputados al Presupuesto General de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Sala de la comisión, 31 de octubre de 2000.

Silvia B. Vázquez. – Ramón E. Saadi. – Pedro Salvatori. – María T. Colombo. – Miguel A. Bonino. – Nora A. Chiacchio. – Beatriz Fontanetto. – Pablo A. Fontdevila. – Cristina Guevara. – Mabel Gómez de Marelli. – Luis Varese. – José Vitar.

ANEXO

Proyecto Agora

I. Propósito general:

El Proyecto Agora tiene por propósito fundamental eficientizar y transparentar el funcionamiento de la Honorable Cámara de Diputados (HCDN).

II. Fundamento metodológico:

El Proyecto Agora se sustenta en el convencimiento que es necesario encarar un proceso de cambio estratégico al interior de la Cámara de Diputa-

dos y que dicho proceso debe ser el producto de la reflexión y trabajo de la propia organización, a través de la acción de todos sus integrantes, tanto desde el nivel político como desde la línea.

Dicho proceso es totalmente participativo y consensuado, siendo la Comisión de Modernización el ámbito ideal tanto para el intercambio de conocimientos, de información y de recursos como para garantizar la coherencia de las acciones a emprender.

III. Objetivos del proyecto:

El Proyecto Agora propugna concretar este propósito, introduciendo modificaciones en cinco áreas básicas del quehacer parlamentario en la HCDN:

1. Modificaciones en el sistema legislativo.
2. Modificaciones en el sistema de gestión de recursos humanos.
3. Modificaciones en el sistema de organización administrativa.
4. Modificaciones en el sistema tecnológico.
5. Modificaciones en el sistema de relación con la sociedad.

Los sistemas enunciados representan un conjunto de funciones que pueden encontrarse concentradas en un único sector o área de la estructura de la Cámara de Diputados o distribuidas entre varios sectores o áreas.

Para cada sistema se determinan metas.

IV. Metas por sistema:

1. Legislativo:
 - Incrementar los niveles de eficiencia de los procesos legislativos, mejorando la calidad de los productos, optimizando el aprovechamiento de los recursos disponibles y reduciendo los tiempos que insumen actualmente los procedimientos.
 - Incorporar mecanismos y herramientas de gestión e información que permitan, promuevan y faciliten la participación ciudadana en los procedimientos de formulación y sanción de los productos legislativos y de control sobre el Ejecutivo.
2. Recursos humanos:
 - Transformar el actual sistema de administración de personal en un sistema de gestión de recursos humanos.
 - Operativizar y aplicar los sistemas de selección para la cobertura de cargos, carrera legislativa, capacitación y evaluación de desempeño.
3. Organización administrativa:
 - Optimizar los procesos administrativos.
 - Dotar a la Cámara de Diputados de un régimen para la elaboración y aprobación de

estructuras, de normas de procedimiento administrativo y de manuales de gestión actualizables y publicados.

- Adecuar el actual sistema a los postulados de la administración financiera para el sector público nacional.

4. Tecnología:

- Automatizar los procedimientos legislativos y administrativos.
- Alcanzar el enlace informático y la vinculación interactiva de todas las áreas que integran la HCDN, procurando idéntica meta respecto de los restantes organismos que integran la jurisdicción Poder Legislativo, Legislaturas provinciales, otros parlamentos y organismos públicos y privados, a través de redes nacionales e internacionales.
- Posibilitar el acceso remoto de usuarios nacionales e internacionales a las bases de datos legislativos.
- Incorporar tecnología multimedia.

5. Relación con la sociedad:

- Ofrecer al ciudadano servicios de información legislativa de calidad, en tiempo real, sobre las actividades que se desarrollan en el ámbito de la HCDN.
- Mejorar e institucionalizar la comunicación de la Cámara de Diputados en cuanto herramienta propia para la difusión de la actividad parlamentaria, aprovechando las herramientas y oportunidades que para ello ofrecen las nuevas tecnologías.
- Mejorar e institucionalizar los servicios de atención al ciudadano.

V. Acciones previstas:

Para el cumplimiento de las metas propuestas se estima necesaria la realización de las siguientes actividades:

1. Identificación de las áreas integrantes de cada sistema.
2. Conformación de grupos de trabajo por sistema.
3. Inicio del proceso de cambio estratégico, mediante un diagnóstico que permita identificar, por área:
 - misión y visión
 - productos, procesos y procedimientos
 - fortalezas y debilidades
 - oportunidades y amenazas
 - problemas operativos y problemas estratégicos
 - soluciones operativas y soluciones estratégicas

4. Formulación de una propuesta con detalle de acciones a desarrollar, cronograma, requerimientos y resultados esperables.
5. Puesta en común del diagnóstico y de la propuesta en el ámbito de la comisión de modo tal de garantizar la coherencia organizacional de las propuestas, facilitando el intercambio de información y de los recursos necesarios para operativizar su ejecución.

Silvia B. Vázquez. – Ramón E. Saadi. – Pedro Salvatori. – María T. Colombo. – Miguel A. Bonino. – Nora A. Chiacchio. – Beatriz Fontanetto. – Pablo A. Fontdevila. – Cristina Guevara. – Mabel Gómez de Marelli. – Luis Varese. – José Vitar.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

El Agora era el lugar donde se reunían los ciudadanos griegos para discutir y decidir sobre los asuntos de la ciudad y, en general, sobre todos los temas sociales, económicos, filosóficos y culturales que los convocaban y movilizaban. El Agora era el espacio para la asamblea pública, modalidad de participación ciudadana propia de un Estado fuertemente determinado por una comunidad pequeña y estrechamente unida, en donde todos los ciudadanos se conocían mutuamente y se encontraban en la plaza pública.

La evolución del mundo y el incremento de su población fueron generando sistemas de discusión y decisión política muy diferentes de aquellos que se desarrollaban en Atenas. Las democracias participativas fueron cediendo terreno y se transformaron en representativas, al tiempo que el debate sobre las grandes cuestiones ciudadanas pasó a estar concentrado en grupos representativos de los diversos sectores de la sociedad.

Hoy, las nuevas tecnologías han dado lugar a avances impensables años atrás en materia de comunicaciones. La revolución de las telecomunicaciones, la transmisión multimedia, Internet y la informatización son todas herramientas que nos permiten pensar, nuevamente, en la adopción y práctica de formas de democracia más participativa.

Nuestro país no ha permanecido ajeno a estos cambios. La demanda social por más y mejor gobierno se confunde y se entrelaza con los requerimientos sociales por mayor participación en las instancias de decisión, exigiéndosele al Estado aprovechar las oportunidades que nos ofrecen las nuevas tecnologías. Paulatinamente, el Estado argentino está respondiendo.

Un ejemplo claro en este sentido lo constituyen las audiencias públicas. También, la difusión y recepción normativa de los derechos del usuario y del consumidor, los intereses difusos, la apertura de los debates en los ámbitos locales, los referéndum y los plebiscitos y los institutos constitucionales de de-

mocracia semidirecta: consulta e iniciativa popular. Todos éstos son mecanismos que el Estado ha habilitado, jurídica e institucionalmente, para lograr una participación más directa de la ciudadanía en todos los procesos de decisión política que hacen a la definición del funcionamiento de cada una de las naciones y de su interacción con las demás.

Pero la Argentina se encuentra rezagada en materia de modernización parlamentaria.

Los Congresos de Colombia, Chile, Honduras, México, Nicaragua, Perú y Uruguay son claros ejemplos de que la modernización parlamentaria no sólo representa un objetivo deseable, sino que constituye, también, un camino posible de ser recorrido por países como la Argentina. Estas experiencias nos demuestran el papel preponderante que desempeña la decisión y el compromiso político de las máximas autoridades legislativas y de su capacidad de generar los consensos necesarios al interior del ámbito parlamentario, de modo tal de facilitar el inicio y desenvolvimiento del proceso modernizador.

En todos los casos reseñados, la clave del éxito está dada por la construcción de un acuerdo de base entre todos los actores involucrados, compartiendo la idea que la modernización del Poder Legislativo tiene como objetivo fundamental el fortalecimiento del sistema democrático, mediante mecanismos cada vez más eficaces y directos de participación ciudadana, superando los tradicionales esquemas clientelísticos y de alejamiento de las bases, que han caracterizado y caracterizan aún hoy nuestra estructura política. La Cámara de Diputados de la Nación no puede permanecer al margen de esta tendencia mundial. Debe lograr una mayor apertura a la sociedad y debe exteriorizar su vocación por desempeñarse como foco del debate político que da origen a las leyes que la sociedad demanda, resolviendo, en su seno, las contraposiciones de intereses sectoriales siempre con la mira puesta en el bien común.

Para ello, debemos aceptar llevar a cabo una profunda reforma interna que le permita a esta casa, no sólo modernizarse incorporando tecnología, sino modernizarse tornando más eficiente su gestión, con el objeto de hacer posible su apertura a la sociedad.

El Agora es el proyecto marco que permitirá a la Cámara de Diputados avanzar en este sentido, teniendo en cuenta que, si la sociedad cambia, si cambian las organizaciones, si cambian los ciudadanos, entonces también las instituciones públicas deben cambiar. El Agora se propone entonces, modernizar para democratizar.

La modernización del Estado y el Congreso argentino

En los últimos años se ha instalado en nuestra sociedad un discurso muy crítico respecto de lo estatal, que plantea dudas respecto de la capacidad

que evidencian las instituciones públicas para enfrentar, con alguna posibilidad de éxito, los desafíos que plantea la modernidad. Conceptos como eficiencia, transparencia, calidad y productividad en la gestión pública se han tornado recurrentes en ese discurso, al igual que la necesidad de incluir, como tópico central de la agenda pública, la modernización del Estado, tema que se ha constituido en uno de los grandes desafíos de los noventa. Los principales actores políticos y líderes de opinión del país repiten con persistencia que los distintos poderes del Estado y sus instituciones deben modernizarse. Sin embargo, en los hechos, la Argentina pareciera haber avanzado más en la modernización de su sector privado (proceso que se ha verificado en paralelo a la privatización de algunas actividades tradicionalmente en manos del Estado), que en procesos modernizadores de las organizaciones públicas. Aun dentro de este ámbito, las diferencias son marcadas.

En el Ejecutivo nacional, de 1985 a la fecha, sucesivas reformas derivaron acumulativamente, en una profunda transformación del aparato administrativo central y descentralizado. Esta reforma abarcó los dos aspectos básicos sobre los que suelen asentarse las políticas de modernización pública: por un lado, tercerización de actividades no esenciales al sector público; por otro, fortalecimiento de la capacidad institucional remanente, tanto a nivel de sus recursos humanos (creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, Sistema Nacional para la Profesión Administrativa, Cuerpo de Abogados del Estado) o de las actividades o funciones desempeñadas.

En contraste, el ámbito legislativo nacional ha permanecido sistemáticamente ajeno a estos cambios, pese a figurar entre las instituciones públicas más cuestionadas, tanto respecto de su funcionalidad técnica como de su representatividad político-institucional.

Esta constante exclusión del Legislativo a la hora de los procesos modernizadores puede ser atribuida al hecho que, el trabajo parlamentario en general y el proceso legislativo en particular, no parecen haber sido percibidos aún como factores clave del fortalecimiento de nuestra democracia y garantía de gobernabilidad del sistema.

Pero también es importante señalar que ciertas características de resistencia al cambio, propias del sistema político y de la cultura organizacional legislativa han logrado tornar cuasi impermeable a esta institución frente a cualquier intento de reforma.

El Congreso en crisis

En términos generales se afirma que el Legislativo está en crisis como sinónimo de un fuerte desequilibrio de poder a favor del Ejecutivo. Así, la idea de crisis se asocia a una disminución de poder o a la insuficiencia de medios para controlar al gobierno.

Sin embargo, en el caso de la Argentina, la crisis

del Congreso pareciera estar más vinculada al hecho que se ha demostrado incapaz, como institución, de generar, promover y continuar un proceso de cambio que le permita, hoy por hoy, cumplir adecuadamente con una de las tres funciones que tiene asignadas en cuanto Poder: la de representar a los ciudadanos. Es la función de representación la que centra la atención y la crítica pública, en la medida que las funciones de legislar y fiscalizar son interpretadas, finalmente, como actos de representación.

Resulta claro que el Congreso ha dejado de ser la arena exclusiva del debate político. También, que existe un profundo distanciamiento y un severo quiebre en la comunicación entre representantes y representados.

Décadas atrás, el contacto entre legisladores y electorado era mucho más directo y personal. Hoy en día, la previa comunicación directa ha cedido paso a una de carácter mediático, fuertemente condicionada por el tiempo. Este nuevo modelo masivo resulta de muy bajo impacto en cuanto a contenidos, puesto que la cobertura mediática se reduce a la coyuntura política y a la polémica partidaria. Hoy por hoy, prácticamente no existen canales de comunicación regulares y directos entre los ciudadanos y los legisladores. El llamado por Sartori, "videopoder" es el espacio casi excluyente para el debate político, que conduce y monopoliza la comunicación de los líderes políticos con audiencias masivas, en un contexto unidireccional, despersonalizado y descontextualizado. En este escenario, los legisladores están sometidos a una creciente presión y competencia por "estar en los medios" en lugar de estar con la gente.

Paralelamente, diversos factores han contribuido a que el ciudadano se posicione de un modo mucho más individualizado y crítico frente al poder. Desde este posicionamiento el Congreso es considerado costoso por la ciudadanía y con pocas posibilidades de resolver problemas a través de la actividad legislativa. En el mejor de los casos, se lo observa como de accionar lento, sin reflejar los tiempos cambiantes y el ritmo actual de la mayoría de las actividades competitivas, ni actuando con eficiencia sobre preocupaciones fundamentales tales como el medio ambiente, el desarrollo, la corrupción, la deuda externa, o aun el control del Ejecutivo.

Entonces, cuando hablamos del Congreso en crisis, estamos hablando de crisis de representatividad, indicando que, desde lo orgánico, éste enfrenta severas dificultades para mantener una adecuada relación con la ciudadanía.

El Congreso, la modernización tecnológica y la lógica de red

No es casual que en la mayoría de las experiencias comparadas se comience a pensar en la necesidad y viabilidad de modernizar los Congresos a principios de la década del 90, en plena crisis ins-

titucional y de representatividad democrática. En este contexto, muchos gobiernos parecen haber optado por introducir profundos cambios en los sistemas de representación y decisión política, a través de la incorporación de nuevas tecnologías de gestión las cuales son visualizadas como la clave para alcanzar y mantener niveles de gobernabilidad aceptables, a través de una mayor y mejor difusión de la actividad política.

No cabe duda que las nuevas tecnologías en el campo de la informática brindan una oportunidad sin precedentes para transparentar la gestión legislativa y mejorar así la imagen pública del Congreso y de los legisladores. Esto es tan cierto como que la comunicación es uno de los temas centrales de este siglo.

Sin embargo, la modernización tecnológica debe ser adecuadamente dimensionada, porque representa sólo uno de los varios elementos que componen un proceso de modernización institucional. En todo caso, las telecomunicaciones y la informática constituyen la infraestructura básica y estratégica para acometer cualquier proyecto de modernización, en la medida que son ellas mismas las que han alterado en forma dramática la estructura y el tejido de la generación y transferencia del conocimiento, impactando sobre la percepción de la sociedad acerca de los temas que considera fundamentales y provocando que los actores sociales sientan la perentoria necesidad de establecer redes de comunicación, contactos e intercambios de información regular y permanente, en particular con el Estado.

Pero la piedra angular de la reforma no está dada por tecnología, sino por la construcción de un acuerdo de base entre todos los actores involucrados, compartiendo la idea que es necesario producir un cambio organizacional cuyo objetivo fundamental es la democratización de la institución, transparentando y tornando más eficiente la gestión y propiciando mecanismos cada vez más eficaces y directos de participación ciudadana, respecto de todo lo cual la tecnología es sólo un instrumento.

Por eso, y a despecho, quizá de la creencia instalada, la modernización del Legislativo no requiere de grandes inversiones económicas. Lo dicho queda demostrado en la experiencia de numerosos países, entre ellos algunos latinoamericanos, que han encarado con éxito la reforma de sus Congresos a través de programas de modernización cuyo eje central no es la inversión económica en tecnología sino la introducción de un profundo cambio en la organización a través del aprovechamiento óptimo de la capacidad instalada y de los recursos disponibles, con más la incorporación de nuevas tecnologías informáticas.

Que la modernización tecnológica represente sólo uno de los componentes de un programa de modernización no significa minimizar el impacto de la incorporación de nuevas tecnologías. Por el contrario, una vez incorporadas éstas evidencian un

efecto muy particular: simultáneamente propician y demandan que la institución que las recepta funcione en lógica de red, tanto en su interior como hacia el contexto.

A pesar de su carácter descentralizado, en el funcionamiento de las redes surgen de modo inevitable nodos de confluencia que actúan como puntos de referencia habitual, como distribuidores de información hacia el exterior, hacia otras redes. Cambios en la organización y en la modalidad de gestión legislativa, acompañados por la introducción de herramientas tecnológicas, nos permitirán modernizar a nuestro Congreso, transformándolo en uno de estos nodos. La modernización del Congreso puede potenciar incluso, los procesos de integración regional, a través de la integración de los ámbitos legislativos latinoamericanos. La Red Global de Información Jurídica (conocida como "Proyecto GLIN"), es un ejemplo de las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías para la comunicación e intercambio de información, cuando son aplicadas en el marco de instituciones que han acometido proyectos de modernización integrales.¹

Así, un Congreso Nacional modernizado podría ser descrito como la convivencia de diversos Congresos bajo el amparo de una misión y objetivos comunes, acumulativos y complementarios en lo que se refiere a soportes, formatos, servicios y tradiciones.

En principio, un Congreso tradicional pero optimizado en su gestión, desarrollando las actividades actuales en un entorno de red, orientado a ofrecer servicios más eficientes y transparentes tanto en su dimensión interna como en su relación con la comunidad.

En segundo término, un Congreso *on line*, que provee acceso a recursos de información legislativa a través de Internet y de esta manera se abre y se vincula hacia el exterior, ofreciendo acceso remoto a bases de datos internas y externas.

¹ La idea de crear un "Sistema Latinoamericano de Legislación e Información Parlamentaria" se gestó en el mes de diciembre de 1997, en el marco de la "Primera Reunión sobre Modernización Parlamentaria en el Ambito de la Información" (sede permanente del Parlatino, São Paulo-Brasil). El entendimiento de base para la puesta en marcha de este proyecto fue que las tendencias actuales del desarrollo legislativo señalan la necesidad de apoyarse cada vez más en estudios de derecho comparado, para definir criterios generales al momento de normar actividades y atender cuestiones que se repiten con características similares en las sociedades de nuestro continente o que requieren en algunos casos la organización de acciones coordinadas. Actualmente el GLIN está conformado por 12 países; 4 más estarían por integrarlo tras recibir entrenamiento y otros 13 países están en proceso de formar parte de la red. Este es el principio de lo que se ha dado en llamar "Comunidad Virtual Latinoamericana".

Finalmente, un Congreso interactivo en el que la gestión deja de ser evaluada en función de las horas dentro de las instalaciones legislativas y en el que la satisfacción de la demanda social no plantea como imprescindible movilizarse físicamente hacia los legisladores.

Frente a este doble desafío de la integración como país y en el ámbito regional, modernizar el Congreso significa superar, como institución, las limitaciones propias del concepto y estructura tradicional de la labor parlamentaria.

El proyecto Agora

Proponemos al Agora como proyecto marco para encarar y desarrollar el proceso de cambio institucional que nos permita colaborar en la democratización del Congreso Nacional, modernizando esta Cámara, al transparentar y eficientizar su gestión.

La función pública legislativa es uno de los mecanismos administrativos más desconocidos y menos valorizados en nuestro país, pese a que constituye la más destacada de las funciones de un Estado democrático.

El Agora propugna la revalorización de esta función pública, a través de la modernización de la gestión parlamentaria al interior de la Cámara de Diputados, en todas sus manifestaciones (funciones legislativas, de control, fiscalizadoras, de representación y de asistencia a los ciudadanos), contribuyendo así al cumplimiento de la misión del Congreso Nacional. Consecuentemente, el Agora se

propone como un elemento clave para reforzar la imagen pública del Congreso y su presencia en el ámbito nacional e internacional.

A la luz de estos propósitos, encarar el proceso de cambio de la Cámara de Diputados de la Nación supone:

- Repensar los productos y servicios que se ofrecen desde el ámbito legislativo a la sociedad;
- Rediseñar los procesos que dan origen a esos productos y servicios;
- Incorporar masivamente las nuevas tecnologías informáticas y de gestión;
- Efectuar una fuerte inversión en el capital humano de la organización a través de su capacitación y revalorización dentro de la organización;
- Adaptar la estructura organizacional y la revisión de los procesos de formulación y aprobación de esas estructuras, y,
- Revisar el grado y modalidad actual de aprovechamiento de los recursos disponibles.

Es para concretar estos objetivos, señor presidente, que solicitamos la aprobación del presente proyecto de resolución.

Silvia B. Vázquez. – Ramón E. Saadi. – Pedro Salvatori. – María T. Colombo. – Miguel A. Bonino. – Nora A. Chiacchio. – Beatriz Fontanetto. – Pablo A. Fontdevila. – Cristina Guevara. – Mabel Gómez de Marelli. – Luis Varese. – José Vitar.