

Emergencia y modernización

Notas preliminares sobre la virtualización de la actividad legislativa

FRANCISCO ESTRADA¹

En los últimos treinta años la implementación de sistemas electrónicos de votación y la transmisión de sesiones y reuniones de comisión a través de las redes sociales constituyeron un enorme progreso en la apertura de la actividad parlamentaria a la ciudadanía. Sin embargo el núcleo de la actividad parlamentaria, cada vez más diversificada y compleja, sigue requiriendo casi los mismos recursos técnicos de su etapa originaria, esto es, la realización de encuentros en ámbitos físicos compartidos y presenciales donde proyectos, informes y cualquier otro tipo de documento se somete a debate presencial y sincrónico.

¿Podría ser de otra manera? La pregunta supone pensar en qué medida el proceso de virtualización podría transformar la actividad parlamentaria o, para decirlo de otro modo, hasta qué punto la configuración tecnológica originaria mencionada al principio guarda relación ontológica con el poder legislativo.

¹ Profesor de Historia por la Universidad de Buenos Aires. Posee una extensa trayectoria como agente legislativo en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Cumplió funciones en la Prosecretaría Parlamentaria de la Cámara de Diputados y en la Secretaría Parlamentaria del Senado de la Nación. Se especializa en la elaboración de materiales audiovisuales con contenidos educativos. Es docente en el Diploma Avanzado en Gestión Parlamentaria y Políticas Públicas que dicta el Instituto de Capacitación Parlamentaria junto a la Universidad Nacional de San Martín.

La pandemia y las restricciones preventivas plantearon el desafío de diseñar y acordar la modalidad que le permitiera al Congreso funcionar. Fueron la urgencia y la necesidad perentoria de garantizar la actividad legislativa las que activaron reformas de modestos avances hasta el momento. Al respecto una cuestión inicial y sustantiva: más allá de lo excepcional de la contingencia que se afronte, en el Congreso las respuestas institucionales deben respetar su naturaleza colegiada y su minuciosa normativa procedimental. Cualquier reforma de los procesos supone: a) respetar pasos reglamentarios establecidos; b) un tratamiento político que asegure la más amplia participación de los miembros del cuerpo.

El 30 de marzo por primera vez la Comisión de Educación realizó una reunión informativa virtual con el ministro de Educación de la nación. Si bien no implicaba tratamiento de proyectos y por ende ningún sistema de validación de *quorum* ni de votaciones, fue la primera actividad oficial del cuerpo en un entorno virtual; por primera vez varios legisladores no compartían el mismo espacio físico y en cambio “asistían” a la actividad de manera virtual.

A partir de ese momento se llevaron a cabo reuniones similares durante todo el mes de abril. Sin embargo era muy claro que la Cámara debía definir una modalidad que pusiera en funcionamiento la actividad legislativa en su totalidad. Se trataba de una necesidad en la que coincidían oficialismo y oposición. El paso central para avanzar fue, como no podía ser de otra manera, político: el 27/4/2020 en la extensa reunión de la Comisión de Labor Parlamentaria con la presencia de los presidentes de todos los bloques se acordó que para sesionar virtualmente no se requería la modificación del Reglamento, instancia casi imposible en el contexto de la pandemia, ya que su artículo 14 habilita al cuerpo a reunirse fuera de la sala de sesiones en casos de fuerza mayor.

Mientras tanto desde el 23 de abril la Comisión de Modernización Parlamentaria (CMP), comisión especial

que no emite dictámenes y gira sus aportes a otras comisiones, trabajaba en la elaboración de un Protocolo para la realización de sesiones telemáticas. Sin dudas en la CMP, presidida por la Diputada Vilar (Buenos Aires) tuvo lugar uno de los grandes momentos de trabajo colaborativo y transversal que se produjeron en la Cámara en mucho tiempo. El 29/4 la CMP aprobó por unanimidad el protocolo de sesiones telemáticas. Ese mismo día la comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento emitió el dictamen que proponía al pleno la aprobación del Protocolo.

El 13 de mayo se realizó por primera vez una sesión en la que una enorme cantidad de miembros acreditaron su presencia y participación a través de medios telemáticos. A partir de entonces las sesiones que combinan presencialidad y virtualidad se realizan hasta el presente a pesar de objeciones, condicionamientos y polémicas.

Las divergencias tuvieron dos ejes centrales. Uno político y otro epistémico. El primero tuvo momentos de intensidad extrema (por ejemplo durante la sesión del 1/9) y vinculó la implementación de la virtualidad al tratamiento solo de proyectos consensuados, entendiendo por ello que debían tener acuerdo unánime; el argumento esgrimido por la oposición aducía que las sesiones remotas no son aptas para la polémica, para el debate. El oficialismo leyó en esa lógica menos una razón reglamentaria que la intención opositora de controlar la agenda parlamentaria. Se podría pensar que las querellas interpretativas acerca de la normativa tramitaban la puja política entre los dos bloques mayoritarios.

El segundo, soterrado, casi imperceptible se dio en relación con la esencia de la actividad. Por un lado se afirma que la “verdadera” experiencia parlamentaria se da presencialmente. El diputado Ramón (Mendoza) habló del relacionamiento, de la transmisibilidad, del valor del “cara a cara”. En el mismo sentido el diputado Suárez Lastra (CABA) afirmó que los temas complejos deben quedar excluidos de la virtualidad porque las discusiones, la escucha, la posibilidad

del convencimiento solo se dan en sesiones presenciales. La diputada Graciela Caamaño, si bien contribuyó con diversos aportes a la elaboración del Protocolo, insistió en remarcar que “no conozco un solo legislador que no quiera debatir sentado en su banca en el recinto”. No sería lo mismo, según esta postura, el discurso que se enuncia en el mismo espacio en el que se encuentran los receptores que aquél producido desde dispositivos electrónicos. Los cuerpos en el espacio común son irrenunciables y esenciales en la práctica legislativa.

Desde otra perspectiva, favorable a las transformaciones tecnológicas, expresada entre otras por las diputadas Carrizo (CABA) y Martínez (CABA), se entiende la modernización como un proceso integral que “llegó para quedarse”. La diputada Lospenatto (Buenos Aires) subrayó las ventajas que la virtualidad supone para legisladores y legisladoras del interior, quienes pueden dedicar más tiempo al contacto con sus representados con el beneficio ambiental agregado al reducir la “huella de carbono de cada uno de nosotros”. Es de esperar que una vez pasada la emergencia el debate acerca de los alcances de la modernización y la esencia parlamentaria cobre mayor visibilidad.

Las transformaciones institucionales suelen ser desafiantes; mucho más, quizás, para el Parlamento, fruto de arduos y complejos debates civilizatorios y de un entorno tecnocomunicacional añejo. Aun así el Poder Legislativo deberá intensificar su modernización con el objeto no solo de sortear emergencias extraordinarias sino, por sobre todo, de fortalecer su significación y centralidad como ámbito en el que, a través de sus representantes, el conjunto de la sociedad expresa y delinea cotidianamente la sociedad en la que vive y en la que proyecta vivir.

Bibliografía

- Reglamento de la H. Cámara de Diputados de la Nación.
<https://bit.ly/3qbLgzW> (links de las reuniones en las que se realizaron las manifestaciones referidas).
- Comisión de Educación. 30/3/20. <https://bit.ly/3vuDSQZ>.
- Comisión de Modernización Parlamentaria. 23/4/2020.
<https://bit.ly/3gIMu0X>.
- Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento. 29/4/2020.
<https://bit.ly/3cQ4oOf>.
- Sesión del 1/9/2020. <https://bit.ly/3q4B7oy>.

