

# Modernizar la Cámara de Diputados

## Adaptaciones durante la pandemia

### Resumen

Carolina Tchintian

María Belén Abdala

Manuel Bertazzo

El 13 de mayo del 2020, la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina (HCDN) tuvo su primera sesión remota de la historia. La sanción de los protocolos para su funcionamiento remoto fue un hito. Los principales actores del ecosistema político –legisladores/as, líderes políticos/as, autoridades de la Cámara y equipos técnicos– superaron diferencias preexistentes y acordaron la manera en la que se iba a legislar durante el aislamiento social preventivo y obligatorio que estuvo vigente entre marzo y noviembre de ese año. Compartían una preocupación y un entendimiento: que el Congreso debía participar activamente en la definición y control de políticas públicas en el marco de la emergencia sanitaria.

Desde entonces se realizaron en la Cámara de Diputados 18 sesiones virtuales mixtas y se presentaron 1787 proyectos de ley, 1853 proyectos de resolución y 966 proyectos de declaración vía email. Durante el periodo legislativo 138 que comprende entre el 1 de marzo de 2020 al 28 de febrero del 2021, se sancionaron 70 proyectos de ley. Para que esto fuera posible, se desarrolló un sistema informático para la presentación de proyectos y firma de dictámenes de forma remota con firma digital (Gestor Parlamentario Documental) y una plataforma digital para realizar reuniones de comisión, sesionar y votar de forma remota. También se introdujo tecnología de reconocimiento basado en datos biométricos para la identificación de los diputados y las diputadas.

En este documento se analiza el proceso de adopción e implementación de tecnología tomando como eje la legitimidad, la integridad, la accesibilidad y la transparencia del proceso legislativo, y su impacto sobre las funciones de legislar, controlar y representar. La introducción de tecnología en la HCDN puede presentar una oportunidad para repensar el trabajo legislativo de forma integral y continuar con reformas que permitan modernizar su gestión. De cara al futuro, la clave está en conservar aquello que puede mejorar y fomentar una mayor participación del Congreso en la definición y el control de las políticas públicas, y favorecer la relación con sus representados.

Para ello, se recomienda la publicación continua y actualizada de información sobre el uso y funcionamiento de las nuevas modalidades de trabajo. Se sugiere también avanzar hacia una reforma consensuada del reglamento de la HCDN que establezca las circunstancias en las que el trabajo remoto estará permitido. Además, en caso de sostener una modalidad híbrida, se recomienda integrar el recinto virtual y presencial para mejorar la integridad de todo el proceso.

En materia de accesibilidad, se recomienda adoptar una perspectiva de género en todo aspecto de la transformación digital, evaluar la infraestructura y recursos tecnológicos de los usuarios para garantizar el acceso al equipamiento necesario para el trabajo virtual o remoto, e incorporar un proceso de inducción en cada recambio legislativo y de capacitación permanente de trabajadores/as y usuarios/as. Finalmente, promover y escalar el uso de herramientas como la firma digital y el GPD, permitirá una mayor trazabilidad, agilidad y despapelización de todos los trámites legislativos.



El uso de un lenguaje que no discrimine, que no reproduzca estereotipos sexistas y que permita visibilizar todos los géneros es una preocupación de quienes trabajaron en esta publicación. Dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano, se consideraron tres criterios a fines de hacer un uso más justo y preciso del lenguaje: 1) evitar expresiones discriminatorias, 2) visibilizar el género cuando la situación comunicativa y el mensaje lo requieren para una comprensión correcta y, 3) no visibilizarlo cuando no resulta necesario.

## Introducción

La pandemia de COVID-19 planteó un gran dilema a los poderes legislativos en el mundo: la necesidad de involucrarse en el proceso de definición de políticas públicas como cuerpo colegiado sin dejar de cumplir con las condiciones de aislamiento preventivo que impone el contexto.

Ante esta situación, los parlamentos del mundo tomaron diferentes actitudes. Mientras una minoría continuó sesionando con normalidad, otros cancelaron las sesiones, redujeron al mínimo indispensable su funcionamiento o adoptaron tecnología para su trabajo remoto. Por ejemplo, el Congreso mexicano decidió suspender las sesiones a mediados de marzo de 2020: las bancadas mayoritarias interpretaron que la Constitución no permitía el desarrollo de sesiones plenarias no presenciales. El 1 de abril de 2020 el Congreso de México entró en receso de acuerdo a los períodos de sesiones previstos en la Constitución y sólo volvió a sesionar presencialmente el 29 de julio, en forma extraordinaria. En otros casos, los caminos tomados inicialmente fueron reemplazados por otras soluciones con el paso del tiempo. Tal es el caso de Panamá, donde se mantuvo el trabajo presencial en las sesiones hasta el 11 de abril que se aprobó una reforma legal para permitir las sesiones virtuales, las que en principio fueron habilitadas por un periodo limitado de tiempo. Finalmente, hubo algunos parlamentos donde la decisión de incorporar tecnología fue inmediata. Tal es el caso de Brasil, donde ambas Cámaras aprobaron reformas a sus reglamentos que permitieron sesiones remotas (de comisión y plenarias) sin limitar los temas a cuestiones relativas a la pandemia (Abdala, Scherlis y Tchintian, 2020).

La decisión sobre cómo actuar varió en función de la normativa vigente, los acuerdos políticos y las posibilidades técnicas. Según un relevamiento de los sitios oficiales de 68 legislaturas, desde el comienzo de la pandemia, más de la mitad de los parlamentos implementaron tecnología para realizar reuniones de comisión, llevar a cabo sesiones plenarias y/o votar de manera remota<sup>1</sup>.

En la Argentina, la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (HCDN) tuvo su primera sesión remota el 13 de mayo del 2020. La sanción de los protocolos para el funcionamiento remoto de la Cámara fue un hito para el país. Quienes conforman el ecosistema político superaron diferencias preexistentes y acordaron la manera en la que se iba a legislar mientras durara la medida de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO). Compartían una preocupación y un entendimiento: que – tras dos meses sin sesiones plenarias- el Congreso debía participar activamente en la definición y control de políticas públicas en el marco de la emergencia sanitaria.

Una vez superado este primer desafío político, la siguiente pregunta era cómo sesionar. Al igual que en el resto del mundo, no había al inicio de la pandemia un reglamento o protocolos que contemplaran la virtualidad.

A este desafío normativo se sumaron otros de carácter técnico y político, anclados en la necesidad de garantizar la integridad y legitimidad de los procesos, como así también definir en qué actividades y tareas y por cuánto tiempo se podría utilizar esta nueva forma de trabajo. No se trataba sólo de tener reuniones por videoconferencia sino de modificar el ingreso de los proyectos, las firmas, los mecanismos para dar quórum y tantos otros aspectos que hacen a la gestión y el trabajo legislativo. La posibilidad de trabajar a distancia supone una transformación radical para instituciones con tradiciones que se remontan al siglo XIX.

¿Cómo funcionó la Cámara de Diputados argentina bajo esta modalidad remota? ¿Cuáles fueron los efectos de la introducción de tecnología sobre el trabajo parlamentario? ¿Han afectado estas adaptaciones el comportamiento de los y las legisladoras o la propia lógica de la representación? ¿Qué reformas implementadas durante el año 2020 podrían ser preservadas luego de la pandemia? Y en tal caso, ¿qué objetivos deberían perseguir?

Este documento evalúa la experiencia argentina para contribuir a la generación de capacidades digitales en materia de política legislativa y gestión parlamentaria. En las líneas que siguen se presentan las principales modificaciones implementadas, analizando su funcionamiento y cómo estas adaptaciones interactúan con el ejercicio de principios fundamentales que se deben garantizar en las diferentes etapas del proceso legislativo: la legitimidad de los procesos que decidan las nuevas modalidades de operar, la integridad del proceso en su conjunto, la igualdad en la accesibilidad a la información, recursos y mecanismos adoptados, y la transparencia y publicidad de los actos celebrados. También se analizan los efectos de la adaptación digital de la Cámara sobre el trabajo de los/las legisladores y su capacidad para legislar, controlar y representar.

Para ello, se utilizan cuatro fuentes de información: (i) un relevamiento de datos oficiales sobre la actividad legislativa provistos por la Honorable Cámara de Diputados de la Nación; (ii) datos provistos por la Dirección de Modernización de la Cámara de Diputados sobre el funcionamiento remoto de la Cámara; (iii) dos encuestas administradas luego de la primera reunión de comisión virtual<sup>2</sup> y de la primera sesión plenaria remota<sup>3</sup>, respectivamente, para relevar las percepciones de los legisladores y las legisladoras sobre el funcionamiento remoto de la Cámara<sup>4</sup>; y (iv) una serie de entrevistas a diputados/as, asesores y equipos técnicos de la Cámara para profundizar sobre el proceso de adaptación digital y los desafíos futuros.

Por último, se proponen una serie de recomendaciones para continuar con el proceso de modernización de la Cámara. El punto de partida es que, con independencia de la coyuntura, la introducción de tecnología en los parlamentos puede presentar una oportunidad para repensar su gestión de forma integral y diseñar reformas que permitan despapelizar y modernizar su labor, y así fomentar una mayor transparencia, una respuesta más rápida e incluso, una mayor cercanía entre representantes y representados.

---

2 Encuesta realizada entre el 3 y el 30 de abril de 2020. Se obtuvieron 38 respuestas, de las cuales 21 son hombres y 17 mujeres. El promedio de edad es 52 años. En términos de composición partidaria, 21 son del bloque Frente de Todos, 15 de Juntos por el Cambio, y 2 de otros.

3 Encuesta realizada entre el 15 de mayo y el 3 de junio de 2020. Para la encuesta realizada luego de la primera sesión se registraron 78 respuestas, de las cuales 16 corresponden a diputados que estuvieron presentes en el recinto y 62 participaron de manera remota. La proporción de respuestas de parte de diputados que participaron de manera presencial (21%) y remota se acerca bastante a la proporción de legisladores que estuvieron en el recinto (18% de la Cámara) y aquellos que sesionaron a la distancia. De las 78 respuestas obtenidas, el 61% son de mujeres, superando la cantidad real de diputadas en la Cámara, que hoy representan el 40% de sus miembros. Estas 48 mujeres diputadas que respondieron, a su vez, representan el 44% del total de legisladoras de la Cámara, mientras que los 30 diputados que respondieron la encuesta representan el 20% del total de hombres. El promedio de edad es de 52 años, similar al promedio de la totalidad de los miembros de la Cámara, que es de 51 años. En términos de composición partidaria, el 36% (28) de las respuestas corresponden al interbloque de Juntos por el Cambio, 59% (46) corresponden al Frente de Todos. El restante 5% (4) corresponden a otros partidos.

4 Respecto a los resultados de ambas encuestas, cabe señalar que es posible que, con el paso del tiempo, los ajustes técnicos y la iteración de las sesiones y reuniones de forma virtual, los/as legisladores/as hayan modificado su percepción sobre el trabajo legislativo remoto.

## El escenario mundial en 2020: la reacción de los parlamentos ante la pandemia

La decisión sobre si y cómo continuar la labor legislativa en el contexto de pandemia varió en función de la normativa vigente, los acuerdos políticos y las posibilidades técnicas de los parlamentos (Tchintian, Abdala y Seira, 2020a). Según un relevamiento de los sitios oficiales de 68 legislaturas llevado a cabo entre marzo y el 24 de octubre del 2020, desde el comienzo de la pandemia 36 parlamentos implementaron tecnología en algún momento del año 2020 para realizar reuniones de comisión, 27 habilitaron sesiones plenarias virtuales y 24 permitieron el voto remoto<sup>5</sup>. Algunas legislaturas solo adoptaron tecnología en una de esas tres instancias, y otras la incorporaron en dos o las tres actividades.

Este es, sin embargo, un fenómeno en constante transformación. Con la evolución del COVID-19 y la consecuente alteración de las restricciones sanitarias, distintos países volvieron a modificar su funcionamiento. Mientras que algunos retomaron la presencialidad, otros todavía funcionan de manera remota: para noviembre de 2020, al menos 22 parlamentos continuaban reuniendo a sus comisiones de forma remota, 15 sesionaban a distancia y 10 usaban el voto telemático.

En América Latina, de un total de 18 países, 14 congresos introdujeron tecnología para realizar reuniones de comisión y 10 hicieron lo propio para las sesiones plenarias y la votación de proyectos de ley. Brasil y Chile fueron algunos de los primeros países en incorporar tecnología durante el mes de marzo. En Brasil, la primera sesión virtual en el Senado tuvo lugar el 20 de marzo de 2020. Esto fue posible a través de una reforma en el reglamento de cada cámara que habilitó las sesiones plenarias y las comisiones remotas.

En Chile se aprobó el 24 de marzo una reforma constitucional que estableció que en situaciones de excepcionalidad por motivo de salud pública, y con el acuerdo de dos tercios de los miembros de cada cámara, sería posible habilitar el funcionamiento pleno del Congreso con todas sus facultades a través de medios tecnológicos por un año.

La **Tabla 1** ofrece una buena imagen de la situación en América Latina en agosto del 2020, varios meses después del estallido de la pandemia y transcurrido un tiempo prudencial para observar las modificaciones introducidas por las legislaturas para adaptarse a este contexto extraordinario. Salvo excepciones como República Dominicana, casi todos los países utilizaron herramientas de trabajo remoto ya sea para las reuniones de comisión, para las sesiones plenarias o para votar.

En Argentina específicamente, el Congreso de la Nación aprobó reuniones de comisiones virtuales y sesiones híbridas que combinaron la presencialidad con el trabajo remoto. Desde entonces se realizaron en la Cámara de Diputados 18 sesiones virtuales mixtas<sup>6</sup>, y los diputados y diputadas presentaron 1787 proyectos de ley, 1853 proyectos de resolución y 966 proyectos de declaración vía email<sup>7</sup>.

5 Los 36 parlamentos que incorporaron tecnología en algún momento del 2020 para reuniones de comisión fueron Argentina, Bahrein, Bélgica, Bolivia, Brasil, Cabo Verde, Canadá, Chile, Colombia, Croacia, Dinamarca, Ecuador, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, España, Francia, Guatemala, Honduras, Italia, Jamaica, Luxemburgo, Moldavia, México, Noruega, Nueva Zelanda, Paraguay, Parlamento Europeo, Perú, Reino Unido, República Checa, Rumania, Sudáfrica, Suiza, Túnez, Ucrania, Uruguay. Las 27 legislaturas que incorporaron tecnología en algún momento del 2020 para sesiones plenarias fueron Argentina, Bélgica, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Ecuador, Emiratos Árabes Unidos, España, Estonia, Finlandia, Honduras, Letonia, Luxemburgo, Maldivas, Mongolia, Panamá, Paraguay, Parlamento Europeo, Perú, Polonia, Reino Unido, Rumania, Sudáfrica, Tanzania, Túnez. Las 24 legislaturas que permitieron el voto remoto en algún momento del 2020 fueron Argentina, Bélgica, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Ecuador, España, Honduras, Letonia, Luxemburgo, Maldivas, Mongolia, Panamá, Paraguay, Parlamento Europeo, Perú, Polonia, Reino Unido, Rumania, Sudáfrica, Tanzania, Túnez. Finalmente, aquellas legislaturas que no incorporaron tecnología en ninguna de las tres actividades durante el período relevado son Afganistán, Alemania, Andorra, Austria, Bulgaria, China, Corea, Costa Rica, Egipto, Eslovenia, Gabón, Hungría, Indonesia, Irlanda, Israel, Japón, Lituania, Moldavia, Myanmar, Nicaragua, Qatar, República Dominicana, San Marino, Sierra Leona, Suecia.

6 Datos actualizados al 29/12/2020, fecha máxima para la cual hay datos publicados en la página de la HCDN

7 Los datos incluyen información sobre proyectos presentados por diputados y diputadas desde el inicio del funcionamiento del Congreso remoto (13/05/2020) hasta el 28/02/2021, según el buscador de proyectos de la página de la HCDN, disponible en <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/index.html>

TABLA 1 Funcionamiento de los parlamentos de América Latina en 2020			
País	Reuniones de comisión	Sesiones	Voto
Argentina	Virtual	Mixto	Mixto
Bolivia	Virtual	Mixto	Mixto
Brasil	Virtual	Virtual	Virtual
Chile	Mixto	Mixto	Mixto
Colombia	Mixto	Mixto	Mixto
Costa Rica	Se conformaron mesas de trabajo remotas para el estudio de los proyectos de ley	Presencial. Sesiones limitadas	Presencial
Ecuador	Virtual	Virtual	Virtual
El Salvador	Virtual	Presencial	Presencial
Guatemala	Virtual	Presencial	Presencial
Honduras	Virtual	Virtual	Virtual
Jamaica	Comisión Especial de Salud Pública se reúne de forma virtual	Presencial	Presencial
México	Virtual para grupos de trabajo de cada comisión	Presencial. Sesiones limitadas. Suspendido hasta el 29 de julio	Presencial
Nicaragua	Presencial	Presencial	Presencial
Panamá	Presencial	Virtual. Asiste Junta Directiva	Virtual
Paraguay	Virtual	Virtual. Asiste la Presidencia	Virtual
Perú	Presencial	Mixto, descentralizado	Presencial
República Dominicana	Presencial	Presencial. Sesiones limitadas	Presencial
Uruguay	Presencial. Sólo pocas reuniones informativas de forma virtual	Presencial. Sesiones limitadas	Presencial

Fuente: Abdala, Scherlis y Tchintian (2020). Actualizado al 8 de agosto del 2020.

## Legitimidad: el camino hacia el Congreso remoto

La legitimidad de los procesos a través de los cuales se deciden las nuevas modalidades de trabajo legislativo es una condición necesaria para evitar cuestionamientos sobre otros valores del sistema tales como la integridad o la transparencia de los procesos. Las decisiones consensuadas y el apoyo por parte de la mayoría son fundamentales para lograr la aceptación y el sustento al cambio que se buscaba: qué reformas normativas son necesarias, qué instancias del proceso legislativo incorporarán tecnología, cuáles serán los temas que pueden ser tratados virtualmente, y qué circunstancias habilitan el uso de tecnología fueron las primeras decisiones que se debieron tomar.

En Argentina, el decreto que determinó el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) el 20 de marzo de 2020 restringió la posibilidad del Congreso de llevar a cabo sus actividades de manera tradicional. Ante esta situación, en una primera etapa, la Cámara de Diputados impulsó una serie de adaptaciones a través de resoluciones presidenciales que eximieron del deber de asistencia a las personas que trabajan en la Cámara y habilitaron la incorporación de herramientas digitales en distintas instancias del trabajo legislativo. Entre otras instancias, se destacan la posibilidad de llevar a cabo reuniones informativas de comisión con ministros o secretarios del Poder Ejecutivo por videocon-

ferencia<sup>8</sup>, como así también la presentación de proyectos de ley, resolución y declaración relacionados con la pandemia de COVID-19, de forma remota vía mail, con firma digital<sup>9</sup>.

Esta innovación reemplazó la necesidad de ingresar los proyectos de forma presencial, en papel, por mesa de entrada, lo cual contribuye a despapelizar la Cámara y a dotar de una mayor agilidad el tratamiento legislativo. Además, puede contribuir a federalizar la labor legislativa acercando el trabajo de la Cámara a la ciudadanía, mejorando el acceso a la información parlamentaria y ofreciendo a los/las legisladores/as la posibilidad de presentar proyectos desde cualquier punto del país. La firma digital en particular ya era una herramienta disponible antes del 2020, pero las necesidades impuestas por la pandemia hicieron que su utilización creciera exponencialmente: de acuerdo a datos recopilados en las entrevistas con los equipos técnicos de la Cámara, mientras que en 2019 solo 4 legisladores/as contaban con la firma digital, actualmente hay más de 250 diputados/as – es decir casi la totalidad- con acceso a esta herramienta.

Entre el 3 y el 30 de abril de 2020, antes de la aprobación del protocolo y la implementación de las sesiones y votaciones remotas, se administró un cuestionario que respondieron 38 diputados y diputadas a través del cual se pretendía conocer su valoración sobre el funcionamiento de las reuniones informativas de las comisiones de manera remota. Si bien no es representativa y estas opiniones pueden haber cambiado con el paso del tiempo, la valoración de estas reuniones de comisión por parte de quienes respondieron fue en gran medida positiva. Al preguntar sobre la eficiencia del trabajo, un 42,11% (16 respuestas) consideró que se mantenía igual y un 15,79% (6) consideró que mejoraba respecto a las reuniones presenciales<sup>10</sup>. En respuesta a la pregunta sobre el acceso a la información necesaria para la discusión, 19 personas (50%) no observaron cambios respecto de las sesiones presenciales, 8 consideraron que la virtualidad mejora el acceso (21,05%) y solo 6 (15,79%) que lo empeora<sup>11</sup>.

A pesar de estos avances, el camino para continuar sesionando con distancia social no fue sencillo. El reglamento de la Cámara de Diputados no consideraba la virtualidad como una alternativa para el trabajo legislativo. Si bien admite la posibilidad de constituir recinto fuera de las dependencias del Congreso por causa de fuerza mayor, las situaciones que constituyen este tipo excepción y la posibilidad de trabajar de forma remota quedan abiertas a interpretación (artículo 14, Reglamento de la HCDN)<sup>12</sup>. Como consecuencia, la implementación de tecnología al proceso legislativo planteó interrogantes sobre su legalidad y el camino normativo a seguir.

La generación de un espacio de discusión y búsqueda de consensos, así como también la formalización de reglas y herramientas para desarrollar la labor legislativa favoreció en gran medida la legitimidad de las medidas de adaptación de las actividades de la Cámara. La Comisión de Modernización fue conformada de forma especial y a través de modalidad remota con el objetivo de evaluar las alternativas y diseñar un protocolo con las reglas de funcionamiento de la Cámara durante la pandemia<sup>13</sup>.

El punto de partida y principal consenso fue la necesidad de garantizar que la Cámara pueda sesionar durante la pandemia. A esto se sumó un acuerdo sobre la forma, es decir, la posibilidad de trabajar de forma remota y las instancias del proceso legislativo que incorporarían tecnología para lograrlo: se facultó a las comisiones permanentes y especiales a reunirse de manera remota y se permitió la realización de sesiones plenarias híbridas, a través de una plataforma digital de la HCDN que habilita la identificación de quienes participan para dar quórum, debatir y votar.

8 Ver Resolución Presidencial N° 0611/20 del 17 de marzo.

9 Ver Resolución Presidencial N° 0660/20 del 27 de marzo, disponible en: <https://www4.hcdn.gob.ar/gestion/dadministrativas/RP/2020/RP.2020.0660.pdf>

10 La pregunta a la que se hace referencia indica "¿Considera que los siguientes aspectos: mejoraron, continúan igual o empeoraron respecto de las reuniones presenciales? [Eficiencia del trabajo]

11 La pregunta a la que se hace referencia indica "¿Considera que los siguientes aspectos: mejoraron, continúan igual o empeoraron respecto de las reuniones presenciales? [Acceso a la información necesaria para la discusión]

12 En su Artículo N°14, el reglamento actual de la Cámara de Diputados indica que "los diputados no constituirán Cámara fuera de la sala de sesiones, salvo los casos de fuerza mayor" (Artículo N°14).

13 Las autoridades de la Comisión al 09/02/2021 son: Daniela Marina Vilar (presidenta), Danilo Adrián Flores (secretario), Flavia Morales (secretaria 2°), Dolores Martínez (secretaria 3°), Silvia Gabriela Lospennato (vicepresidenta 1°) y Graciela Camaño (vicepresidenta 2°).

Los puntos de conflicto, en cambio, refieren a los temas que se pueden tratar de manera virtual y a la temporalidad de la reforma o las circunstancias que permiten el uso de tecnología. En este frente, las alternativas consideradas fueron establecer plazos taxativos con la posibilidad de prórroga, como en el caso de Chile, o mantener la modalidad de trabajo virtual mientras se extendiera la emergencia sanitaria, como ocurrió en Brasil (Tchintian, Abdala y Seira, 2020b). Si bien parecía un escenario lejano, algunos legisladores ya consideraban la posibilidad de preservar algunas herramientas luego de la pandemia.

En última instancia, la decisión fue circunscribir la actuación del protocolo a la duración del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) en todo o en parte del territorio nacional, y establecer una renovación del acuerdo cada 30 días (punto C del protocolo) de parte de la Comisión de Labor Parlamentaria<sup>14</sup>.

Sobre el alcance de los temas a tratar mediante sesiones virtuales, el protocolo estableció la posibilidad de presentar proyectos sobre cualquier materia, poniendo así fin a la limitación temática original relacionada con el COVID-19 y diferenciándose del camino implementado por el Senado<sup>15</sup>. Lo único que no puede ser discutido de forma remota es una modificación en la Constitución.

En línea con esto, en la encuesta administrada luego de la primera sesión remota de la HCDN, se preguntó sobre el contexto en el cual diputados y diputadas consideraban apropiado utilizar las plataformas virtuales. La encuesta fue suministrada a la totalidad de miembros de la Cámara que asistieron a la primera sesión remota de la Honorable Cámara de Diputados el 13 de mayo. Se registraron 78 respuestas, de las cuales 16 corresponden a personas que estuvieron presentes en el recinto y 62 que participaron de manera remota.

Allí, 30 legisladores/as (38,4%) manifestaron que durante la pandemia se deberían discutir únicamente aquellos temas relacionados con la cuarentena, mientras que 45 (57,8%) consideraron correcto tratar cualquier tema virtualmente. Específicamente, de las respuestas recibidas desde Juntos por el Cambio, un 25% (7 de las 28 respuestas del interbloque) señaló que debería ser utilizada para cualquier tema, mientras que este valor es del 74% entre los diputados y diputadas del Frente de Todos que respondieron la encuesta (34 de las 46 respuestas de esta fuerza política).

Respecto de la posibilidad de utilizar algunas de estas herramientas luego de la pandemia, 35 de los 78 quienes respondieron la encuesta consideraron que se deberían conservar las plataformas virtuales más allá del contexto de emergencia. De estos 35, 26 pertenecen al Frente de Todos (74,3%) y tan sólo 8 a Juntos por el Cambio. Por otra parte, 35 respuestas señalan que sólo se deberán conservar algunas herramientas o para algunas circunstancias en particular (13 respuestas se corresponden al interbloque Juntos por el Cambio, 17 al Frente de Todos y 5 a otras fuerzas políticas).

Esta situación se replicó en América Latina. La mayoría de los congresos terminaron por incluir en la nueva metodología de trabajo otros temas de la agenda legislativa, votando y aprobando leyes sobre diversos temas. Según una consulta realizada entre los meses de julio y agosto de 2020 a 55 legisladores/as de 9 países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay), esta decisión es considerada la adecuada por el 75,47% de las personas que respondieron, mientras que un 15,9% consideró que sería mejor restringir las sesiones virtuales exclusivamente a los temas asociados con la situación de excepción (Abdala, Scherlis y Tchintian, 2020).

14 <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2020/BAT2020/PDF/1680-D-2020.pdf> y <http://www.sajj.gob.ar/confirman-validez-prorroga-sesiones-remotas-camara-diputados-nacion-nv27511-2020-12-04/123456789-0abc-115-72ti-lps-sedadevon?&o=7&f=Total%7CFecha%7CEstado%20de%20Vigencia%5B%2C1%5D%7CTema%5B%2C1%5D%7COrganismo%5B%2C1%5D%7CAutor%5B%2C1%5D%7CJurisdicci%F3n/Federal%7CTribunal%5B%2C1%5D%7CPublicaci%F3n%5B%2C1%5D%7CColecci%F3n%20tem%Etica%5B%2C1%5D%7CTipo%20de%20Documento/Jurisprudencia&t=171921>

15 En el Senado, el protocolo indica que se deben tratar materias vinculadas o derivadas de la declaración de estado de excepción de catástrofe o situación sanitaria que vive el país y sus efectos.

El día 29 de abril de 2020 se aprobó el Protocolo de Funcionamiento Parlamentario Remoto de forma unánime por la Comisión de Modernización y la Comisión de Poderes, Peticiones y Reglamentos de la Cámara. El 13 de mayo de 2020 se aprobó el Protocolo de actuación por resolución de Cámara durante la primera sesión mixta de la HCDN. En esta primera reunión híbrida, de los 250 participantes presentes en el recinto y de forma remota, 248 votaron de forma afirmativa y únicamente 2 votaron negativamente la aprobación del protocolo<sup>16</sup>.

## Integridad: la seguridad del proceso legislativo

La incorporación de tecnología en la labor legislativa debe asegurar la integridad del proceso en su conjunto. Para esto, resulta fundamental evitar posibles intromisiones externas, garantizar la identidad de los usuarios, en este caso de diputados y diputadas, y desarrollar planes de contingencia en caso que las herramientas utilizadas fallen.

En Argentina, se tomaron dos medidas centrales para proteger al proceso legislativo de intromisiones externas y asegurar su integridad. En primer lugar, se estableció un sistema de verificación de identidad a partir de un convenio con el Registro Nacional de las Personas (ReNaPer) basado en un control de datos biométricos: la aplicación solicita que las personas usuarias se tomen tres fotografías para ser identificadas e ingresar a las reuniones o acceder al módulo de votación y emitir su voto<sup>17</sup>. El Sistema Automatizado de Identificación Biométrica (ABIS) determina si la persona fotografiada coincide con quien dice ser, un proceso crucial al momento de emisión del voto (Manual de Uso para el Funcionamiento Parlamentario Remoto, 2020).

En segundo lugar, se llevó a cabo un convenio con ARSAT (Empresa Argentina de Soluciones Satelitales) con el objeto de garantizar la seguridad en el proceso remoto al realizar evaluaciones para descartar intromisiones en el sistema y al desarrollar de un sistema de encriptación<sup>18</sup>. También se estableció el almacenamiento de los datos recabados en dos centros de datos, uno propio y otro ubicado en ARSAT como plan de contingencia, para garantizar la continuidad del trabajo remoto en caso de incidentes.

El Manual de Uso para el Funcionamiento Parlamentario Remoto (2020) establece las siguientes herramientas:

- **Red virtual privada o VPN.** Permite conectar uno o más dispositivos a una red privada utilizando Internet. Todas las interacciones, reuniones de comisión y sesiones virtuales, se realizan a través de la VPN, con el usuario y la contraseña de cada legislador/a, un chequeo biométrico con ReNaPer y el acceso con clave a la videoconferencia.
- **Gestor Parlamentario Documental (GPD).** Una herramienta creada por la Cámara durante la pandemia que permite que los actores involucrados en la labor legislativa (como secretarios/as de comisión y diputados/as) puedan gestionar y firmar de manera virtual la documentación relevante, como por ejemplo informes y dictámenes<sup>19</sup>. El sistema, que requiere una conexión a VPN, permite una mayor trazabilidad de la documentación al registrar el historial del recorrido de cada documento en la plataforma y contribuye de esta forma a una mayor transparencia.
- **Plataforma digital de la HCDN.** Permite tanto la identificación de diputados/as como el acceso a la votación. La plataforma Webex además permite llevar a cabo el debate de forma remota.

16 Para respetar el distanciamiento y las medidas sanitarias, se permitió la presencia de un máximo de 47 legisladores y legisladoras en la Cámara.  
17 El convenio se encuentra disponible en <https://www4.hcdn.gob.ar/modernizacion/p-remoto/20201%20CONVENIO%20UNICO%20DE%20CONFRONTE%20DE%20DATOS%20PERSONALES%20ENTRE%20EL%20RENAPER%20Y%20LA%20HCDN.PDF>  
18 El convenio se encuentra disponible en <https://www4.hcdn.gob.ar/modernizacion/p-remoto/20202%20CONVENIO%20MARCO%20DE%20COLAB%20Y%20ASIST%20ENTRE%20HCDN%20Y%20ARSAT.PDF>  
19 El sistema es un desarrollo de la Cámara de Diputados, que toma en cuenta las particularidades del trámite parlamentario en Argentina y que está siendo implementado por etapas. Las capacitaciones de uso del GPD tuvieron lugar entre el 8 de junio y el 3 de julio de 2020.

- **Revisión biométrica para garantizar la identidad.** Se realiza a través de la toma de fotografías de los y las usuarias con tres variantes: rostro neutral, rostro con una mueca indicada por el sistema (sonrisa, guiño, etc.) y rostro con ojos cerrados. Credenciales y contraseñas para ingresar a la reunión por videoconferencia a través de la aplicación (link, ID y contraseña).

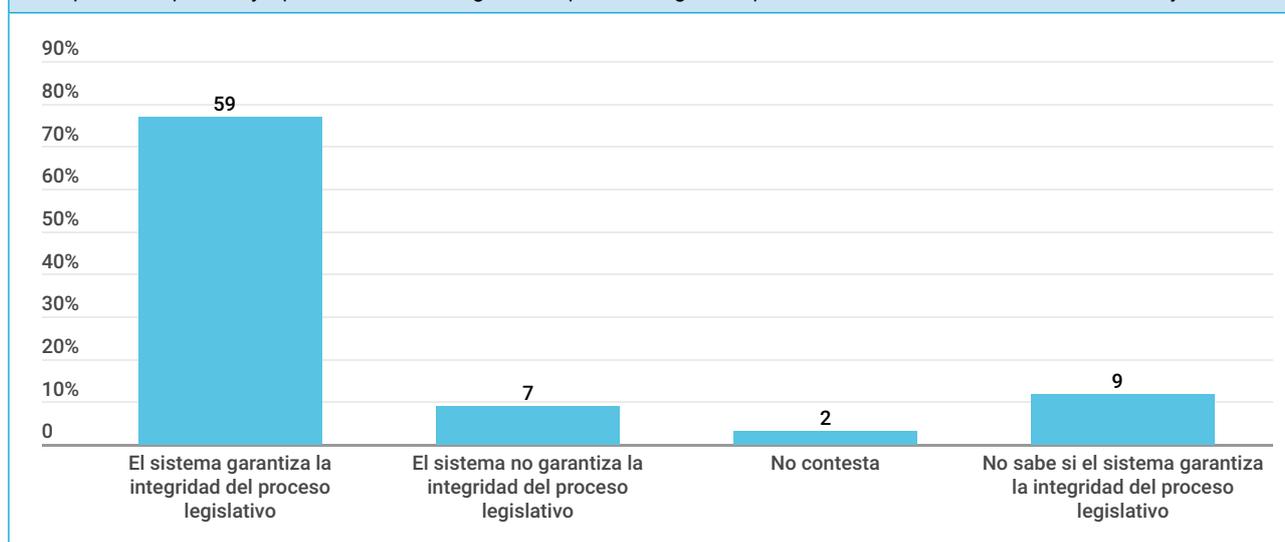
Además de estas medidas técnicas, para ingresar a las sesiones telemáticas se recomienda el uso de dos dispositivos: un teléfono celular para ingresar al recinto virtual con el fin de dar quórum y votar y cuyo funcionamiento sólo depende de la disponibilidad de red de telefonía celular, y una computadora conectada a Internet para participar en el debate durante la sesión. En concreto, los legisladores y las legisladoras deben: (i) conectar sus dispositivos electrónicos seleccionados a la red VPN; (ii) ingresar a [recinto.hcdn.gob.ar](http://recinto.hcdn.gob.ar) y acceder con usuario y contraseña de red; y (iii) realizar la solicitud de revisión biométrica instantánea requerida por el sistema y validada con el ReNaPer. Una vez que se cumplen con estos pasos, pueden visualizar sus datos personales en la plataforma, el orden del día, el acceso a votación y el recinto virtual. Luego de conectarse a través de la VPN, ingresan su usuario y contraseña de red y certifican su identidad con el sistema de datos biométricos de ReNaPer, pueden acceder a las credenciales para ingresar a la reunión por videoconferencia (link, ID y contraseña) (Manual de Uso para el Funcionamiento Parlamentario Remoto, 2020).

Al momento de dar quórum, el registro de la asistencia requiere también que los y las participantes se encuentren presentes en la plataforma con la cámara de video encendida. Para la votación, el Protocolo establece una nueva verificación de identidad (a través de la toma de una nueva fotografía) con el objetivo de garantizar la identidad de la persona que emite el voto. La plataforma exclusiva de la HCDN cuenta con un apartado en donde figuran las opciones para emitir el voto negativo, afirmativo o abstención. Quienes figuran dando quórum y no votaron a través del sistema son llamados por el Presidente para emitir a viva voz su voto.

La semana previa al 13 de mayo, día en el que se llevó a cabo la sesión plenaria que aprobó el protocolo de funcionamiento telemático de la Cámara, se realizó una sesión híbrida de prueba del recinto remoto con la capacitación sobre violencia de género de acuerdo a la Ley Micaela (N° 27.499). Este ejercicio constituyó una práctica para los/as legisladores/as al tiempo que permitió a los equipos técnicos identificar dificultades y posibles problemas en la implementación.

GRÁFICO 1

Percepción de diputados y diputadas sobre la integridad del proceso luego de la primera sesión remota de la HCDN, 13 de mayo de 2020.



Fuente: elaboración propia en base a la encuesta suministrada a diputados y diputadas nacionales el 15/05/2020. Las respuestas corresponden a la pregunta: "¿Considera que el sistema garantiza la integridad del proceso legislativo?"

De acuerdo con información provista por la Dirección de Modernización, uno de los problemas identificados fue el sonido de las computadoras: algunos participantes en la sesión usaban auriculares que generaron acoples. A partir de esto, se definió integrar el sonido al sistema de audio de la Cámara para que además, los/as representantes pudieran hablar utilizando el micrófono del recinto en vez del suyo individual. También se identificó un problema de capacidad en el uso de la VPN que fue posteriormente resuelto. Por último, se recibieron denuncias de posibles *hackeos*, a partir de las cuales se aumentó la seguridad del sistema. Para esto, se introdujo el requisito de que los diputados y las diputadas únicamente puedan ingresar al sistema utilizando la dirección de correo oficial. De esta forma, se reforzaron las barreras ante posibles intromisiones externas.

Sobre este frente, se consultó a los legisladores y las legisladoras sobre sus percepciones respecto a la integridad del proceso legislativo que incorpora la virtualidad. El 76,6% manifestó que el mecanismo garantizó la integridad legislativa (**Gráfico 1**). Tan solo siete personas no creían que el sistema garantizara la integridad del proceso legislativo, de los cuales seis corresponden al interbloque Juntos por el Cambio. Otras nueve, en cambio, manifestaron no saber si el sistema garantiza la integridad del proceso legislativo, de las cuales ocho corresponden al mismo interbloque.

## Accesibilidad: equidad en el acceso y usabilidad

Las transformaciones en el funcionamiento de la Cámara durante la pandemia como resultado de la incorporación de tecnología debieron a su vez garantizar que las nuevas herramientas respeten el principio de igualdad de accesibilidad. Es decir, que quienes llevaran a cabo sus tareas de forma remota pudieran acceder a toda la información necesaria para esta labor así como también a las actividades en comisión y en el recinto.

Para ello, la Dirección de Modernización de la HCDN diseñó un manual donde se describe el funcionamiento parlamentario remoto. El manual contiene un instructivo con imágenes y el paso a paso para facilitar la instalación y configuración de la VPN en distintos sistemas operativos (macOs, Windows, iOS y Android).

Se realizaron además una serie de capacitaciones a legisladores/as, asesores/as legislativos y equipos técnicos sobre el uso de las nuevas herramientas digitales. Las capacitaciones buscan asegurar que todas las personas que deben hacer uso del sistema sepan hacerlo, para generar así una mayor confianza en el proceso en su totalidad.

De acuerdo con la información proporcionada por la Dirección de Modernización de la HCDN, más de 240 legisladores/as recibieron capacitación para el sistema de desarrollo de sesiones remotas a lo largo de 12 encuentros. Además, hubo 28 simulacros de votación y alrededor de 22 horas de ejercicios de simulación. También se llevaron a cabo 30 capacitaciones a asesores/as y diputados/as para el manejo del sistema “Gestor Parlamentario Documental” (GPD).

La HCDN también estableció una mesa de ayuda para responder consultas en el momento<sup>20</sup>. De acuerdo con los datos provistos por la Dirección de Modernización, entre las consultas más frecuentes se encuentran: el olvido, cambio y regeneración de claves; problemas de configuración de dispositivos propios; problemas de conectividad en zonas específicas; problemas al tomar las fotografías que solicita la verificación biométrica; y solicitud de envíos por correo de Token.

20

El Protocolo de Funcionamiento Parlamentario Remoto de la HCDN establece que la Mesa de Ayuda está compuesta por la Dirección de Modernización Parlamentaria, Innovación, Transparencia y Fortalecimiento Democrático, la Dirección General de Informática y Sistemas y la Dirección General de Enlace Informático Parlamentario.

Los resultados de la encuesta de percepción sobre la primera sesión remota de la Honorable Cámara de Diputados indican que diputados y diputadas parecen estar conformes con las condiciones de accesibilidad y usabilidad de las herramientas implementadas durante la primera sesión virtual. Sólo el 15% (12 de los 78 que respondieron la encuesta) indicaron haber sufrido algún inconveniente durante la sesión. Las 12 personas que reportaron haber experimentado algún inconveniente participaron de la sesión de manera remota. Las dificultades reportadas se relacionan sobre todo con problemas de conexión o inconvenientes en el acceso a las plataformas o con el sonido, que fueron solucionados en el transcurso de la sesión. Estos resultados fueron respaldados por la información recopilada de las entrevistas con usuarios y representantes del equipo técnico de la Cámara. En particular, las cuestiones relacionadas con la conectividad parecen haber afectado de forma muy desigual a los/as usuarios/as, dependiendo de su ubicación geográfica.

Si bien hubo pocos inconvenientes, casi el 60% de quienes respondieron la encuesta (46 personas) tuvieron que solicitar ayuda para operar en el sistema. Además, la percepción general a partir de las entrevistas realizadas fue satisfactoria en lo que respecta al funcionamiento de la mesa de ayuda: múltiples actores, tanto del oficialismo como de la oposición, señalaron la buena disposición con la que el área técnica respondió sus consultas y la agilidad con la que buscaron solucionar diferentes inconvenientes técnicos que surgieron en la utilización de los sistemas.

Al considerar la experiencia previa en el uso de herramientas remotas, la mayoría (66 personas) manifestó haber participado con anterioridad en reuniones virtuales y solo 12 diputados manifestaron que nunca lo habían hecho. La falta de experiencia, sin embargo, no se encuentra relacionada con una mayor propensión a tener problemas: tan solo uno de los diputados que experimentó dificultades durante la sesión no había utilizado antes una herramienta similar para trabajar.

Por otro lado, la edad no se asocia de manera significativa con la probabilidad de sufrir inconvenientes. El promedio de edad de quienes padecieron algún problema en el uso de la plataforma (51 años) se encuentra tan solo un punto por debajo de la edad promedio de los 78 participantes que respondieron la encuesta (52 años).

También se preguntó a los diputados y las diputadas sobre la usabilidad del sistema. En líneas generales, manifestaron que el uso de la plataforma fue sencillo. Se les preguntó el grado de dificultad que experimentaron para completar 5 acciones concretas: hacer uso del sistema, escuchar, hacer uso de la palabra, seguir las argumentaciones y discusiones y votar. De todas las respuestas, sólo en 19 casos algún legislador indicó enfrentar cierto grado de dificultad en alguna de las acciones señaladas (es decir, el 6% del total).

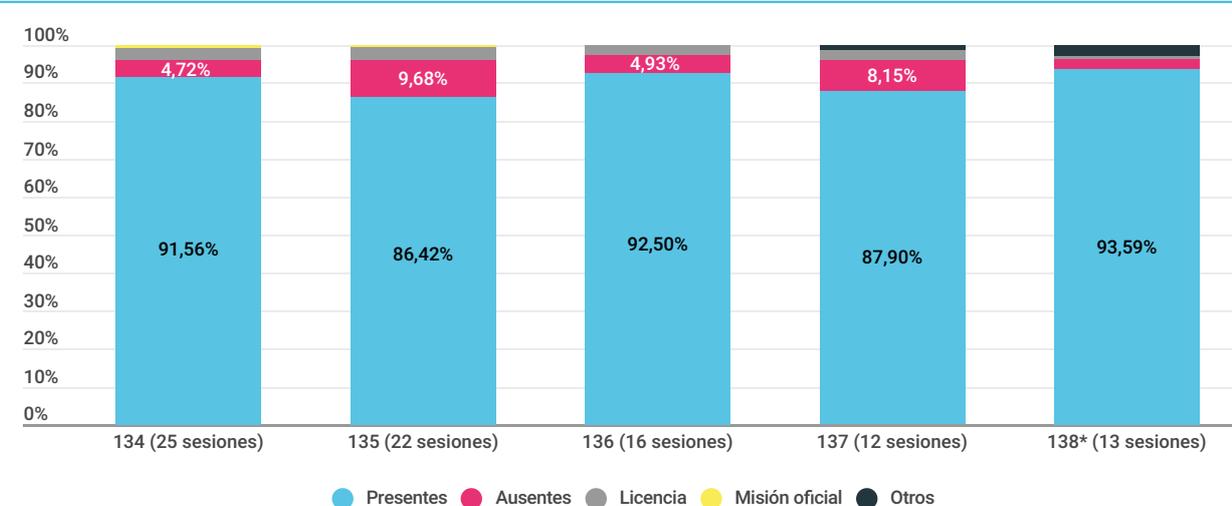
En línea con esto, se pidió a las personas encuestadas comparar la experiencia remota con la práctica presencial. El 53% de quienes respondieron la encuesta señaló que el acceso a las sesiones es igual que en las sesiones presenciales, mientras que un 24% manifestó que mejora el acceso y casi 17% que empeora. Un porcentaje aún mayor (el 68%) indicó que el acceso a la información se mantiene igual que en las sesiones presenciales, y un 19% sostuvo incluso que este mejora el acceso a la información para sesionar.

Las diferencias en las percepciones sobre las condiciones para expresarse son menos marcadas cuando se compara las sesiones telemáticas con las presenciales. En la misma encuesta realizada luego de la primera sesión remota, el 37% indica que la sesión remota empeora el canal expresivo respecto de las sesiones tradicionales, mientras que el 40% considera que no hay diferencia si se compara la sesión presencial con la remota.

En cuanto a los niveles de presentismo, cabe señalar que se mantuvieron relativamente constantes: en las sesiones remotas este valor estuvo tan solo 4 puntos porcentuales por encima del promedio de los valores observados para los períodos previos (89,60%). Como se puede ver en el **Gráfico 2**, los cambios más significativos en relación a la asistencia corresponden a la categoría “otros”: en el período 137, esta categoría fue del 0,92% e incluyó

GRÁFICO 2

Presentismo, por período legislativo (2016-2020)



Fuente: elaboración propia en base a datos de <https://www.hcdn.gov.ar/secparl/dclp/asistencia.html>

Nota: Para calcular los porcentajes de este gráfico se sumaron el total de presentes, ausentes, licencia, diputados en misiones oficiales y otros para todas las sesiones de cada período y se calculó la proporción de cada una de esas categorías sobre ese total. El período 134 incluye sesiones ordinarias y extraordinarias (del 01/03/2016 al 15/02/2017); el período 135 incluye sesiones ordinarias (01/03/2017 al 22/11/2017), una sesión preparatoria (06/12/2017) y sesiones extraordinarias (14/12/2017 al 21/12/2017); el período 136 incluye sesiones ordinarias y extraordinarias (01/03/2018 al 28/12/2018); el período 137 incluye sesiones ordinarias (01/03/2019 al 20/11/2019), una sesión preparatoria (04/12/2019) y una asamblea legislativa (10/12/2019) y el período 138 incluye información entre el 01/03/2020 y el 17/11/2020.

diputados con renunciaciones pendientes de aprobación y diputados no incorporados (durante la Sesión Preparatoria y Asamblea Legislativa). En cambio, en el período 138 el 2,78% de la categoría “otros” corresponde a la renuncia de 3 diputados/as, pero además incorpora 90 casos a lo largo de diferentes sesiones en las que los diputados asistieron de forma remota pero se los consideró ausente por no estar registrados en la VPN. Vale la pena advertir que esta es, pues, una modificación significativa en la forma de considerar la asistencia en las sesiones a partir de la introducción de herramientas digitales.

También se observan diferencias de género. El 60% de las personas que respondieron la encuesta afirmó estar “de acuerdo” o “muy de acuerdo” con la idea de que la modalidad de trabajo remoto supone una carga mayor para las mujeres, por el hecho de que se suman a las tareas de cuidado en los hogares<sup>21</sup>.

Por otro lado, de acuerdo con datos provistos por el Gabinete de Asesoramiento Técnico de la Dirección de Comisiones, entre el 1 de marzo de 2020, inicio del período legislativo 138, y el 10 de febrero del 2021 hubo 235 reuniones de comisión. De estas, el 39,57% correspondieron a reuniones de tratamiento de expedientes, 35,32% a reuniones informativas, 21,70% a reuniones en donde hubo tanto tratamiento de expedientes como invitados y el 3,40% restante fueron reuniones constitutivas<sup>22</sup>. Desde el inicio del período, además, se emitieron dictámenes en 52 de estas reuniones<sup>23</sup>.

Además, en las 83 reuniones de comisión informativas y en las 51 reuniones de comisión en donde hubo tanto tratamiento de expedientes como invitados entre el 1 de marzo del 2020 y el 10 de febrero del año 2021, hubo más de 530 exposiciones de representantes de organizaciones de la sociedad civil y gremios y más de 170 exposiciones de funcionarios del gobierno.

21 La pregunta a la que se hace referencia indica “Hacia adentro de los hogares, las tareas de cuidado recaen principalmente sobre las mujeres. Por lo tanto, bajo esta modalidad de trabajo remoto, la carga es mayor para las diputadas mujeres” ¿Qué tan de acuerdo está con esta afirmación?”

22 Resulta importante destacar que existieron múltiples reuniones de comisión que tuvieron lugar antes del inicio del período analizado (es decir, desde diciembre del 2019 con la renovación legislativa hasta el 1 de marzo de 2020). En particular, existieron al menos 5 reuniones de comisión constitutivas antes del mes de marzo.

23 Para contabilizar estas reuniones se consideraron tanto reuniones de tratamiento de expedientes (con y sin recepción de invitados) así como también reuniones informativas exclusivamente y reuniones constitutivas. Además, aquellas que se trataron de reuniones con cuarto intermedio fueron consideradas como reuniones separadas ya que tuvieron lugar en días diferentes. Quedan excluidas de este relevamiento las reuniones de comisión bicamerales.

Los resultados de la encuesta sobre el funcionamiento de las reuniones de comisión informativas de manera remota administrada en abril de 2020, indican que tan solo 9 de las 38 personas encuestadas manifiestan haber experimentado algún problema y 37 personas calificaron al sistema como “fácil” o “muy fácil” de usar. A pesar de ello, 14 personas tuvieron que solicitar ayuda al personal técnico de la Cámara, conocidos o colegas para poder operar.

Para la realización de las reuniones de comisión virtuales se establecieron 3 horarios fijos, salvo excepciones. Si bien es un número menor a la cantidad de reuniones que se realizaban en simultáneo antes de la introducción de tecnología en la Cámara, las herramientas de trabajo remoto permitieron aumentar la cantidad de días en los que las reuniones de comisión podían ser llevadas a cabo: en el esquema tradicional de comisiones presenciales, se dificultaba la sesión los días lunes y viernes ya que en esos días los/as diputados/as solían estar en viaje de y hacia sus distritos.

La virtualidad permitió la asistencia desde cualquier lugar, lo cual puede tener un correlato positivo sobre el presentismo. De acuerdo a la información proporcionada por el Departamento de Sistematización de Datos de la HCDN, la tasa de presentismo para las reuniones de comisión durante el 2020 es de 83%. Este valor es significativamente superior al registrado en el único año previo para el que disponemos de esta información, que es el 2019 (43%). Cabe advertir que se trata de dos años difícilmente comparables. Por un lado, 2019 fue un año electoral y, como tal, es de esperar una disminución de la actividad legislativa. Por otro lado, mientras que en los datos suministrados por el Departamento de Sistematización de Datos de la HCDN durante el 2020 no se reporta ninguna reunión planificada que no se haya realizado por falta de quórum, en 2019, el 13% del total de 258 reuniones de comisión convocadas son de este tipo. El reporte de datos no permite discriminar el presentismo por reunión. Por lo tanto, este factor deprime el valor del presentismo en ese año.<sup>24</sup>

Esta ampliación de días disponibles podría ser beneficiosa frente a la problemática que significa para los/las legisladores/as la gran cantidad de comisiones a las que son asignados. En 2018, la cantidad de comisiones duplicaba la cantidad que existía en 1983, y el promedio de comisiones en las que participaban los y las representantes aumentó de 2 a 5 –con algunos que participaban en hasta 10 comisiones– (Bonvecchi, Cherny & Cella, 2018). Si bien el incremento de días no soluciona problemas como el aumento en la cantidad de puntos de veto o la necesidad de especializarse en múltiples temáticas, puede tener un efecto positivo en reducir la probabilidad de que tengan que estar simultáneamente presentes en más de una reunión.

## Transparencia: control y responsabilidad

Al igual que cualquier otro cambio en la gestión parlamentaria, el uso de tecnología debe garantizar el principio de la transparencia. Resulta crucial que las nuevas herramientas y procesos utilizados puedan ser examinados y analizados por la ciudadanía así como también por los actores participantes (como por ejemplo, legisladores y personal de la Cámara), por lo que la Cámara de Diputados puso a disposición una sección dentro de su web con información relacionada con el funcionamiento telemático del Congreso (protocolo, herramientas, resoluciones, etc).

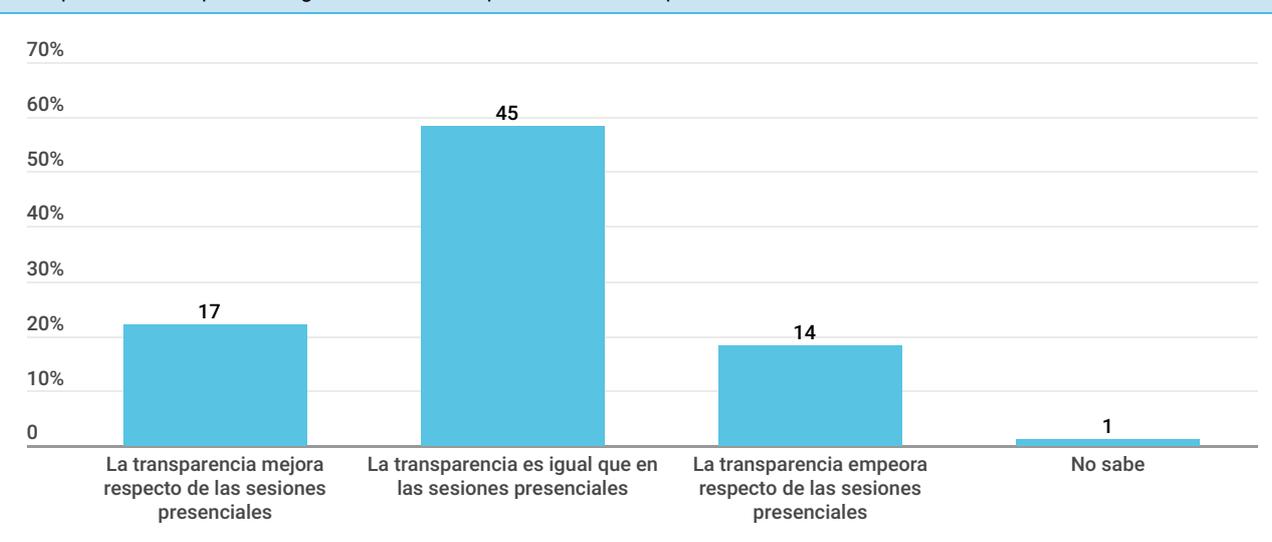
En línea con esto, el mismo Protocolo de funcionamiento de la HCDN telemático estableció la obligatoriedad de dar publicidad a las actividades de la Cámara. La normativa indica que las reuniones de comisión y las sesiones remotas son públicas y por lo tanto deben ser transmitidas en vivo y sus grabaciones quedar a disposición en los canales institucionales de la Cámara. Para ello, se utilizó la plataforma Diputados TV y el canal de YouTube de la Cámara de Diputados. Los enlaces y caminos de acceso a esta información fueron también difundidos a través de las redes sociales oficiales de la Cámara.

24

Los datos corresponden al presentismo para las 46 comisiones permanentes de la Cámara. Para construir la tasa de presentismo, se calculó la proporción entre el número total de presentes sobre el total de diputados/as presentes, ausentes y en licencia para todas las reuniones de comisión en 2019 y 2020.

GRÁFICO 3

Transparencia en el proceso legislativo remoto respecto de sesiones presenciales



Fuente: elaboración propia en base a la encuesta suministrada a diputados y diputadas nacionales el 15/05/2020. Las respuestas corresponden a la pregunta: "¿Considera que los siguientes aspectos: mejoran, continúan igual o empeoran respecto de las sesiones presenciales? [Transparencia del proceso]"

Si bien la sola incorporación de tecnología no constituye una estrategia para reconectar a los parlamentos con la ciudadanía (Lusoli et al., 2006), el uso de la tecnología puede contribuir a fortalecer aspectos como la transparencia y la accesibilidad y el control ciudadano sobre el trabajo legislativo. Es por esto que la publicidad de los actos y encuentros a través de redes tiene el potencial de acercar el trabajo parlamentario a la población en general.

Luego de la primera sesión remota, el 58% de las personas que respondieron la encuesta señalaron que consideran que la transparencia se mantiene igual que en las sesiones presenciales, un 22% que mejora y 18% que empeora (**Gráfico 3**).

## Política legislativa: legislar, controlar y representar

Las modificaciones en las dinámicas de trabajo en la Cámara a partir de la introducción de herramientas digitales y la transición hacia el trabajo remoto podrían afectar de forma directa el trabajo legislativo e impactar en las tres funciones centrales del Poder Legislativo: legislar, controlar y representar. Resulta adecuado, entonces, evaluar qué aspectos de estas transformaciones impactan en las actividades que hacen posible la realización de estas responsabilidades. ¿Cambia la manera de interactuar, negociar y coordinar hacia el interior de la Cámara? ¿Pueden estas herramientas modificar la performance y dinámicas de la Cámara? ¿Pueden transformar la relación entre representantes y representados? Cada una de estas preguntas toma una relevancia crucial para pensar en qué medida es aconsejable mantener todos o algunos de estos cambios en el futuro.

### Efectos sobre la función de legislar

La función de legislar se vio directamente afectada por las innovaciones incorporadas. Legisladores y legisladoras debieron adaptarse al uso de nuevas herramientas para ingresar proyectos a la Cámara, discutirlos en comisión y dictaminar, así como también para debatir y votar estos proyectos en sesiones plenarias híbridas.

Del mismo modo, la posibilidad de trabajo remoto limitó la necesidad de legisladores/as de realizar viajes entre sus distritos y el Congreso por lo que aumentó la cantidad de días disponibles para el trabajo en comisión. Según las entrevistas realizadas, la virtualidad

permitió que se llevaran a cabo reuniones los días lunes y viernes con mayor regularidad comparado a lo que ocurría previamente.

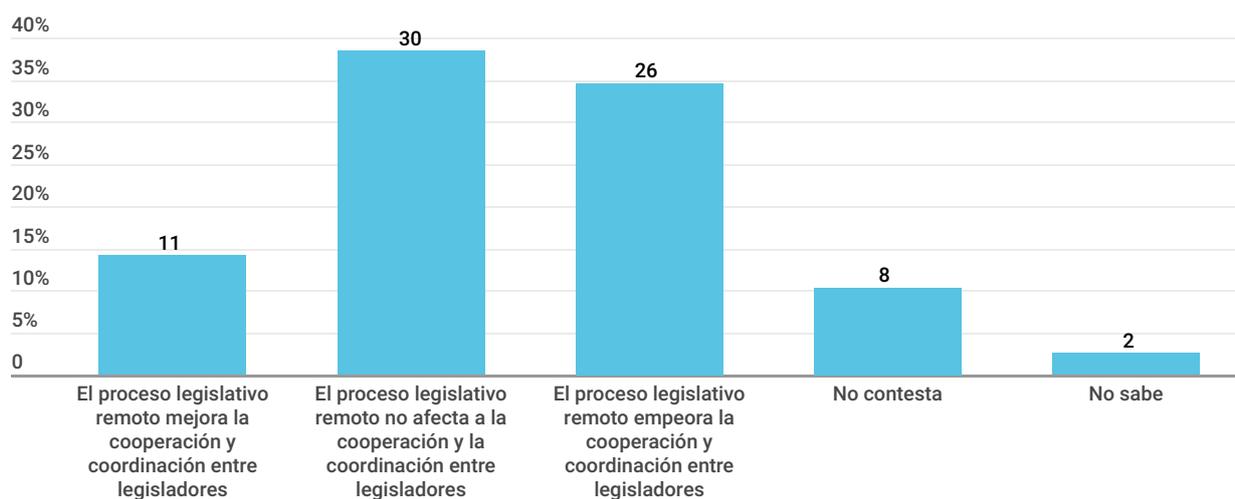
La coordinación y cooperación entre representantes de la Cámara son cuestiones centrales en los procesos de negociación que la tarea de legislar significa. Las respuestas de la encuesta realizada luego de la primera sesión remota a diputados señalan que el 39% de los legisladores/as perciben que el trabajo remoto no afecta la cooperación, 14% cree que la favorece y 34% creen que la empeora (**Gráfico 4**)<sup>25</sup>. En este último grupo, los y las representantes de Juntos por el Cambio perciben en mayor medida que el mecanismo remoto empeora la coordinación y cooperación entre legisladores: 16 de las respuestas corresponden a ese interbloque (57% del total de diputados/as de esa fuerza política que respondieron), 8 pertenecen al Frente de Todos (17% respecto del total de respuestas de ese interbloque), 1 del Frente de Izquierda y 1 de Consenso Federal. Existe entonces un mayor desacuerdo en torno a este tema que a los anteriores.

### Efectos sobre la función de control y contrapeso

Además de la función legislativa, dentro de la división de poderes el Congreso también tiene la responsabilidad de controlar y contrapesar al Poder Ejecutivo, una garantía crucial para el funcionamiento democrático del sistema político (Evans, 2007). Una forma en la que esta tarea se desarrolla es a partir de la responsabilidad asignada por la Constitución Nacional al Jefe de Gabinete de Ministros (JGM) de presentarse a rendir informes de gestión del gobierno frente al Congreso al menos una vez por mes (artículo 101, Constitución Nacional)<sup>26</sup>. Dado que las Cámaras del Congreso sesionan entre el 1 de marzo y el 30 de noviembre, se espera que el JGM concorra al menos 9 veces en total en el año a ambas Cámaras. Sin embargo, entre 1995-2018 únicamente se realizaron el 38% de las sesiones informativas que debieron llevarse a cabo (Aquilino, Arena, Rubio y Scolari, 2019). Es decir, existe un bajo cumplimiento de este mandato constitucional por parte del JGM. Durante 2020, el Jefe de Gabinete, Santiago Cafiero, asistió en 3 oportunidades a cumplir con el requisito mencionado. Esto representa una tasa de asistencia del 30%, 8 puntos porcen-

GRÁFICO 4

Efectos del proceso legislativo remoto sobre la cooperación y la coordinación respecto de sesiones presenciales



Fuente: elaboración propia en base a la encuesta suministrada a los diputados y diputadas nacionales el 15/05/2020. Las respuestas corresponden a la pregunta: "¿En qué sentido cree usted que el trabajo remoto afecta la cooperación y coordinación entre legisladores?"

25 Resulta relevante destacar que se desconoce si la opinión de los/as legisladores/as sobre la cooperación en el Congreso es positiva o negativa. El "no cambio", entonces, hace referencia a que se reproduzcan prácticas que se dan de manera presencial, independientemente de si estas son percibidas como positivas o negativas.

26 El artículo 101 de la Constitución Nacional establece: "El jefe de gabinete de ministros debe concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus Cámaras, para informar de la marcha del gobierno, sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 71. Puede ser interpelado a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las Cámaras, y ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras."

tuales menos que el promedio de toda la serie desde 1995. Sin embargo, cabe aclarar que el Congreso no sesionó en los meses de marzo y abril del 2020. Teniendo esto en cuenta, de mayo a noviembre, la cantidad de visitas se incrementa al 43%.

Una segunda arista de este tema tiene que ver con el control de agenda legislativa. Este depende en gran medida de cómo se configuran las fuerzas políticas en las Cámaras del Congreso. Cuando la mayoría de las bancas está ocupada por legisladores de un mismo partido, éste controla la agenda tanto en las comisiones como en el plenario (Calvo, 2014). En cambio, cuando el bloque legislativo oficialista es una primera minoría fuerte, la agenda surge del consenso entre la pluralidad y los demás partidos. Las variaciones en estos patrones han sido escasas (Bonvecchi y Zelaznik, 2012) pero se puede esperar que una situación excepcional como la emergencia sanitaria y las modificaciones en la forma en que se administra el debate parlamentario puedan influir a su vez sobre estos mecanismos.

El **Gráfico 5** indica el porcentaje de leyes sancionadas según su origen (iniciativa del Poder Ejecutivo, iniciativa de Diputados o iniciativa del Senado). Durante el período legislativo 138 (año 2020) se sancionaron 30 leyes iniciadas por el Poder Ejecutivo (42,86%) lo que representa un aumento de alrededor de 14 puntos porcentuales con respecto al período 136 (año 2018), es decir, el período no electoral anterior, y un aumento de alrededor de 16 puntos porcentuales en comparación con el período 134 (año 2016), es decir, el primer año de la gestión anterior. Este incremento podría deberse, en parte, a las necesidades impuestas por la pandemia y el contexto de crisis sanitaria, en el cual el rol del Ejecutivo adquiere un protagonismo necesariamente mayor.

El 45,71% de las leyes sancionadas durante el período legislativo 138 se iniciaron en la Cámara de Diputados, aproximadamente 10 puntos porcentuales por encima del promedio desde 1983. Esta proporción es menor a la de los últimos dos períodos legislativos en años no electorales, en los que al igual que en 2020 el partido de gobierno no tuvo mayoría propia en la Cámara de Diputados: 51,52% y 55,45% (2018 y 2016, respectivamente). Sin embargo, la proporción de leyes con iniciativa en la cámara baja en 2020 es considerablemente mayor si se la compara con períodos de años pares previos. Por ejemplo, el porcentaje de leyes sancionadas con iniciativa de la HCDN durante el período 132 (año 2014) y 130 (año 2012) es de 33,50% y 29,25%, respectivamente.

**GRÁFICO 5**

Porcentaje de leyes sancionadas por iniciativa del Poder Ejecutivo, Diputados y Senadores, sobre total de leyes sancionadas, por período legislativo (1983-2020)



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría Parlamentaria de la HCDN.

Nota: el período no. 101 incluye información entre el 10/12/1983 y el 30/04/1984. Para los períodos 102 al 111, incluye información del 01/05 al 30/04 de cada año entre 1984 y 1994. Para el período 112, incluye información entre el 01/05/1994 al 28/02/1995. Para los períodos 113 al 138 incluye información del 01/03 al último día de febrero del siguiente año (según sea bisiesto o no) entre 1995 y 2021.

### Efectos sobre el vínculo de representación

Es factible esperar que la virtualidad afecte también el vínculo entre representantes y la ciudadanía representada. En las reuniones de comisión, por ejemplo, el uso de tecnología permite una mayor participación de personas expertas, la ciudadanía e integrantes de la sociedad civil, quienes pueden involucrarse en la discusión de proyectos desde cualquier punto del país. Esto, de acuerdo a algunas percepciones recolectadas en las entrevistas, en 2020 permitió además que la discusión en las comisiones tuviese un componente federal mucho mayor en comparación al pasado. A modo ilustrativo, en una de las reuniones informativas de la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano pudieron participar múltiples profesionales y referentes ambientales de todo el país. Por ejemplo, asistieron integrantes de la regional Delta y Pampeana de la Asociación Forestal Argentina y del pueblo guaraní de Corrientes, Comunidad JAHAV, entre otros.

El uso de tecnología puede tener un impacto además en el vínculo entre representantes y representados/as al habilitar el acceso ciudadano a lo que ocurre en la Cámara desde cualquier lugar, gracias a la transmisión de la totalidad de reuniones (de comisión y plenarios) a través de los canales oficiales de la Cámara (Youtube y Diputados TV). Esto facilita la difusión de sus posicionamientos con respecto a diferentes proyectos y temáticas en la agenda y permite que el alcance de sus mensajes sea mucho mayor.

Es esperable a su vez que el trabajo remoto permita una mayor cercanía de la ciudadanía con sus representantes ya que, al limitar los viajes y la necesidad de estar de forma presencial en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, estos pueden pasar más tiempo en sus territorios y distritos. De esta forma, se puede llevar a cabo un trabajo más local que beneficiaría la actividad de representación. Este punto ha sido destacado de forma consistente en las entrevistas realizadas a múltiples legisladores/as de la Cámara.

Dado que el nivel de confianza ciudadana en el Congreso es medido periódicamente, será posible observar en el futuro próximo si las modificaciones en las prácticas de la Cámara de Diputados tienen algún impacto en este indicador.

## Conclusiones y recomendaciones

El Poder Legislativo es esencial en las democracias representativas. El contexto extraordinario que provocó la pandemia del COVID-19 hizo que el Congreso argentino, como muchas otras legislaturas del mundo, tuvieran que continuar su trabajo respetando las condiciones impuestas por la emergencia sanitaria. La tecnología permitió recrear los procesos legislativos. Pero más importante, probablemente haya tenido un efecto más profundo al transformar algunos de estos procesos. De cara al futuro, la clave está en conservar aquello que puede tener un efecto positivo en mejorar y aumentar la participación del Congreso en la definición y el control de las políticas públicas y en la relación con sus representados.

Algunos legisladores y legisladoras consideran que la modalidad de sesión remota pierde la riqueza de la interacción cara a cara y que algunos aspectos centrales para la labor legislativa como la coordinación y cooperación entre legisladores y otros equipos de la Cámara se ven dificultados. Sin embargo, de estas experiencias surgen también expectativas positivas respecto a la posibilidad de introducir modificaciones al funcionamiento del Congreso, así como de plantear una agenda tentativa de reformas para su continuo mejoramiento.

La experiencia del trabajo virtual sugiere, por ejemplo, la viabilidad de mantener estas modalidades para los trabajos de comisión. Las reuniones virtuales de comisión eliminan la barrera de la distancia así como las restricciones presupuestarias, facilitando la participación de más referentes interesados en la discusión de los temas. Los legisladores cuentan así con nuevas herramientas que les permiten acceder a más información y a una pluralidad de voces para nutrir su tarea legislativa. También fue valorada de forma positiva la usabilidad de los sistemas y la implementación de herramientas para presentar, firmar y seguir proyectos de forma digital.

Con independencia de la coyuntura, las distintas herramientas hasta aquí relevadas han sido ya incorporadas a nuestro Congreso, superando las primeras dificultades políticas y técnicas para su desarrollo. El reto ahora es identificar cuáles son las adaptaciones que podrían preservarse en el futuro. Las siguientes propuestas buscan identificar oportunidades en este sentido y profundizar algunos de los cambios ya incorporados con miras a lograr una mayor transparencia y apertura de la labor parlamentaria e incluso, una mayor cercanía entre representantes y representados.

### Sobre la legitimidad del proceso

- **Avanzar hacia una reforma consensuada del reglamento de la HCDN**, que establezca de forma clara las circunstancias que habilitan el trabajo remoto y uso de tecnología, las temáticas que pueden ser tratadas y en qué instancias del trabajo legislativo se permitirá la virtualidad y de qué forma será ese proceso. Para esto, resulta crucial generar consensos amplios entre las distintas fuerzas políticas respecto al camino a tomar.
- **Llevar a cabo un programa de comunicación clara sobre cada modificación del proceso.** Publicar los cambios en la medida que suceden genera confianza entre la ciudadanía sobre los procesos e instrumentos adoptados.

### Sobre la integridad del proceso

- **Integrar el recinto virtual y presencial.** En el caso de seguir manteniendo una estructura híbrida, con legisladores/as sesionando de forma presencial y otros/as de forma remota, integrar el recinto virtual y presencial permitirá contabilizar el quórum de manera más sencilla y se mejorará así la agilidad y funcionamiento del sistema en su totalidad.

### Sobre la accesibilidad del proceso

- **Pensar las reformas que introducen tecnología de manera sistemática e integral**, para que no genere nuevas inequidades en materia de acceso entre representantes y la ciudadanía.

- **Garantizar la perspectiva de género** en la introducción de tecnología y cualquier transformación digital en el trabajo parlamentario de modo que considere la desigual distribución de la carga de trabajo para evitar el desarrollo de nuevas inequidades. En este punto, recomendamos el involucramiento de la Dirección de Género de la Cámara con el objetivo de trabajar de forma colaborativa cualquier modificación a la labor legislativa e introducción de futuras herramientas de trabajo parlamentario.
- **Evaluar la infraestructura y los recursos tecnológicos de diputados y diputadas en cada recambio legislativo** con el objetivo de sistematizar la información respecto a cuestiones centrales en el proceso como la conectividad. De esta forma, se podrá destinar recursos de una forma más eficiente y actuar acorde al relevamiento en lo que respecta a capacitaciones y otras instancias necesarias para el trabajo remoto.
- **Garantizar el acceso al equipamiento necesario para el trabajo remoto**, considerando la posibilidad de entregar equipos especialmente diseñados con acceso a los recursos y preparados para cada una de las tareas legislativas.
- **Institucionalizar un programa de inducción a nuevos diputados y mantener la capacitación constante de trabajadores/as y usuarios/as**. En particular se recomienda aprovechar las renovaciones legislativas cada dos años para llevar a cabo una capacitación integral en lo que respecta al proceso legislativo remoto. Además de las sesiones de entrenamiento, se podrá aprovechar la ocasión del ingreso de los nuevos/as legisladores/as para garantizar el acceso a todas aquellas herramientas y dispositivos necesarios para el trabajo legislativo, como por ejemplo la instalación de las aplicaciones necesarias en los dispositivos así como también el registro de la firma digital.
- **Sostener la opción de trabajo legislativo remoto para casos específicos como licencias familiares y por enfermedad** más allá de la evolución de la pandemia y la situación epidemiológica. De esta forma, se podría evitar generar inequidades en el acceso a la labor legislativa y se facilitaría la participación de la mayor parte de representantes posibles.

### Sobre la transparencia del proceso

- **Continuar transparentando y publicitando los procesos de introducción de tecnología**. En particular, recomendamos garantizar la disponibilidad de información sobre los incidentes específicos y problemas enfrentados por el sistema. Aun cuando la percepción general de las personas involucradas es que las principales dificultades se relacionan a problemas individuales de cada usuario (por ejemplo, su conectividad), difundir esta información contribuiría a mejorar la percepción de la integridad del proceso así como la confianza de legisladores, legisladoras y la ciudadanía en las herramientas implementadas.
- **Publicar los pedidos de reunión de comisiones y las efectivas asignaciones**. De esta forma se conseguiría además un efecto positivo en los estándares de transparencia de la Cámara.

### Sobre el trabajo legislativo

- **Mantener las reuniones de comisiones virtuales más allá de la pandemia**. Las personas encuestadas coinciden en que las reuniones de comisión remotas son una oportunidad para ampliar la participación de especialistas y actores de todo el país en el proceso legislativo. Además, la virtualidad incrementa la cantidad de días en los que es posible realizar estas reuniones. De esta forma, continuar con esta práctica puede contribuir a federalizar estos espacios y pensar en una lógica de coparticipación y cocreación en las comisiones cada vez mayor.
- **Promover y escalar la utilización de herramientas tales como la firma digital y el GPD** con el objetivo de mejorar la agilidad de los procesos de la Cámara y avanzar al mismo tiempo en la despapelización del trabajo legislativo. El uso del GPD en particular, apunta a integrar las diferentes partes del proceso legislativo y tiene el potencial de que el trámite parlamentario pueda ser llevado a cabo de forma digital en su totalidad. Esto incluye, entre otros procesos, la carga y firma de dictámenes, los giros a comisiones y a recinto así como también las eventuales vías de vinculación con el Senado y el Poder Ejecutivo. Esta innovación genera un impacto positivo en términos de trazabilidad de los procesos y en la búsqueda inteligente de información parlamentaria.

## Bibliografía

- Aquilino, N., Arena, E., Rubio, J. y Scolari, J. (2019). El Jefe de Gabinete de Ministros en el Congreso: aportes para planear, medir e informar sobre la gestión de gobierno. *Documento de Políticas Públicas / Análisis N°216*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Abdala, M.B., Scherlis, G. y Tchintian, C. (2020). *Congresos y partidos en América Latina: el antes y después de la pandemia*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Bonvecchi, A., Cherny, N., y Cella, L. (2018) Modernizar el Congreso. Propuestas para el Reglamento de la Cámara de Diputados. *Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°200*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Bonvecchi, A. y Zelaznik, J. 2012. El Impacto del Poder de Decreto Presidencial sobre el Comportamiento Legislativo”. En Mustapic, A., Bonvecchi, A. y Zelaznik, J. (eds.). *Los legisladores en el Congreso Argentino. Prácticas y Estrategias*, Buenos Aires: Instituto Di Tella.
- Calvo, E. (2014). *Legislative Success in Fragmented Congresses in Argentina: Plurality Cartels, Minority Presidents, and Lawmaking*. Cambridge University Press.
- Dirección de Modernización, Innovación, Transparencia y Fortalecimiento Democrático. Honorable Cámara de Diputados de la Nación. (2020a). *Acceso a Sesiones Telemáticas. Paso A Paso*.
- Dirección de Modernización, Innovación, Transparencia y Fortalecimiento Democrático. Honorable Cámara de Diputados de la Nación. (2020b). *Manual de uso para el funcionamiento parlamentario remoto*.
- Dirección de Modernización, Innovación, Transparencia y Fortalecimiento Democrático. Honorable Cámara de Diputados de la Nación. (2020c). *Plan de contingencia para el funcionamiento parlamentario remoto*.
- Dirección de Modernización, Innovación, Transparencia y Fortalecimiento Democrático. Honorable Cámara de Diputados de la Nación. (2020d). *Recomendaciones para sesiones telemáticas*.
- Evans, Peter (2007) “El Estado como problema y como solución”, en Acuña, Carlos H (Comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Programa de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Honorable Cámara de Diputados de Argentina. (2020). *Gestor Parlamentario Documental. Guía Paso A Paso Para La Firma De Un Dictamen*.
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina. Información disponible en <https://www.hcdn.gob.ar/index.html>.
- Tchintian, C., Abdala, B. & Seira, I. (2020a). *Legislando desde casa. La experiencia de los congresos en el contexto actual y sus posibles aplicaciones en Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Tchintian, C., Abdala, B. & Seira, I. (2020b). *Legislando desde casa. Recomendaciones para el funcionamiento remoto del Congreso en Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC.

## Acerca de las autoras y el autor



Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Carolina Tchintian

— Directora del Programa Instituciones Políticas de CIPPEC

Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires), magíster en Políticas Públicas (Universidad Torcuato Di Tella) y doctora en Ciencia Política (Rice University).

María Belén Abdala

— Coordinadora del Programa Instituciones Políticas de CIPPEC

Licenciada en Ciencia Política (Universidad de San Andrés) y magíster en Ciencia Política (Universidad Torcuato Di Tella).

Manuel Bertazzo

— Analista del Programa Instituciones Políticas de CIPPEC

Licenciado en Estudios Internacionales (Universidad Torcuato Di Tella).

---

Todos los Documentos de Política Pública están sujetos a la política de calidad de CIPPEC que contempla la revisión externa de cada publicación. La revisión por parte de especialistas contribuye a garantizar la calidad técnica, la relevancia y la accesibilidad de los documentos. Un agradecimiento especial para Ana María Mustapic y Gerardo Scherlis, quienes colaboraron en ese proceso.

### Agradecimientos

La elaboración de este documento se nutrió de una serie de entrevistas con autoridades de la Cámara de Diputados, diputados y diputadas nacionales, y los equipos técnicos que trabajaron en la adaptación del Congreso en 2020. Participaron de estas conversaciones Juan Manuel Cheppi (Secretario General de la Presidencia), Daniela Vilar (Diputada Nacional), Dolores Martínez (Diputada Nacional), Germán Martínez (Diputado Nacional), Silvia Lospennato (Diputada Nacional), Alma Sapag (Diputada Nacional), Néstor Elías Wassaf (Asesor), Leandro García (Director General de Enlace Informático Parlamentario), Manuel Cotado (Director de Modernización), Gonzalo Ottone (Subdirector de Comisiones) y Miriam Aragon (Subdirectora Legislativa). Les agradecemos enormemente la generosidad y predisposición.

Agradecemos a la Dirección de Modernización Parlamentaria, Innovación, Transparencia y Fortalecimiento Democrático, quienes permitieron la realización y quienes facilitaron información muy valiosa para llevar a cabo el análisis. En particular, les agradecemos a Manuel Cotado (Director de Modernización) y a Bruno Bazzana (Coordinador de Modernización) por su apoyo y colaboración a lo largo del proyecto.

Por último, pero no menos importante, agradecemos a Delfina González Rey y Agustina Troncoso por su apoyo en la recolección de datos.

Este documento se realizó gracias al apoyo de: La Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina

---

### Para citar este documento:

Tchintian, C., Abdala, M.B., Bertazzo, M., (marzo de 2021). Modernizar la Cámara de Diputados. Adaptaciones durante la pandemia. *Documento de Políticas Públicas N°229*. Buenos Aires: CIPPEC.



Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

Los Documentos de Políticas Públicas de CIPPEC ofrecen un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición sobre un problema o una situación que afecta al país.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus documentos sin fines comerciales. Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en [www.cippec.org](http://www.cippec.org)

---

## ¿QUIÉNES SOMOS?

CIPPEC es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece recomendaciones para construir mejores políticas públicas.

## ¿QUÉ HACEMOS?

CIPPEC propone, apoya, evalúa y visibiliza políticas para el desarrollo con equidad y crecimiento, que anticipen los dilemas del futuro mediante la investigación aplicada, los diálogos abiertos y el acompañamiento a la gestión pública.

## ¿CÓMO NOS FINANCIAMOS?

CIPPEC promueve la transparencia y la rendición de cuentas en todas las áreas de la función pública y se rige por esos mismos estándares. El financiamiento de CIPPEC está diversificado por sectores: cooperación internacional, empresas, individuos y gobiernos. Los fondos provenientes de gobiernos se mantienen por debajo del 30 por ciento del presupuesto total.

