

EL PODER LEGISLATIVO EN EL SIGLO 21

*por Fermín Pedro Ubertone y
María Alejandra Svetaz*

SUMARIO GENERAL

I. INTRODUCCIÓN

II. PODER LEGISLATIVO Y POTESTAD LEGISLATIVA

1. Poder Legislativo
2. La potestad legislativa: concepción tradicional
3. La potestad legislativa: crítica a la concepción tradicional
4. La potestad legislativa y su distribución actual
5. Internacionalización e integración
6. Colofón

III. LEGISLADORES, DECISIONES POLÍTICAS Y REPRESENTACIÓN

1. Introducción
2. Representación política y representatividad
3. El proceso legislativo: sucesión de decisiones
4. Información para la decisión legislativa
5. ¿Pero cómo decide finalmente? (Marco teórico)
6. Experiencia argentina y propuestas
7. Palabras finales

IV. PARLAMENTO: MODELO IDEAL Y REALIDAD

V. EL MITO DEL RECINTO

VI. LOS DEBATES PARLAMENTARIOS

1. Introducción
2. ¿Para qué se debate en el recinto?
3. Pero: ¿hay debate en el recinto?
4. Los debates parlamentarios y la interpretación de las leyes

VII. LA CALIDAD DE LA DELIBERACIÓN PARLAMENTARIA

1. La democracia representativa y los ciudadanos
2. La toma de decisiones en los cuerpos legislativos
3. Procedimientos deliberativos en la institución legislativa:
las comisiones
4. Construcción del consenso en las comisiones
5. La calidad de la deliberación puede ser medida
6. Consideraciones finales

VIII. LAS CINCO ESTACIONES DE TRABAJO DEL LEGISLADOR

IX. ¿EL CONGRESO NO HACE NADA? ¿QUIÉN LO DICE?

I

INTRODUCCIÓN

por Fermín Pedro Ubertone

Hemos estado hablando de la emergencia y de la emergencia permanente ¹. Cómo reacciona el Estado ante la emergencia, y cómo se transforma el Estado al actuar de ese modo.

Tratamos de entender cómo funciona el sistema político en estos contextos (los actuales), y cómo se van modificando las instituciones gubernamentales y sus respectivos roles.

Al fin y al cabo, ése es el tema central de todo este Seminario.

Ahora es el momento de poner la mirada sobre el Poder Legislativo y las instituciones parlamentarias. A eso vamos.

* * *

Los autores de los documentos que integran este trabajo llevamos más de 15 años trabajando juntos, como equipo de reflexión y docencia, sobre temas parlamentarios y de Técnica Legislativa ².

¹ Ver, en esta misma obra, UBERTONE, Fermín Pedro: "*Derecho Constitucional, emergencia y emergencia permanente*", *passim*.

² El Instituto Ciencia y Técnica Legislativa ha sido el ámbito desde el cual hemos organizado y dado cursos, publicado libros y participado en otras actividades relativas a estos temas (congresos, jornadas, etc.).

Compartimos, en gran medida, la visión sobre las instituciones parlamentarias y su problemática. Por supuesto, cada uno tiene sus propias preferencias temáticas y su modo de exponer.

Por eso hemos decidido indicar expresamente el autor de cada capítulo, quien asume la responsabilidad integral por lo que en él se dice.

II

PODER LEGISLATIVO Y POTESTAD LEGISLATIVA

por Fermín Pedro Ubertone

SUMARIO DEL CAPÍTULO

1. Poder Legislativo
2. La potestad legislativa: concepción tradicional
3. La potestad legislativa: crítica a la concepción tradicional
4. La potestad legislativa y su distribución actual
5. Internacionalización e integración
6. Colofón

1. PODER LEGISLATIVO

El término “Poder Legislativo” hace referencia, por lo menos, a dos ideas diferentes. Muy diferentes, aunque relacionadas.

Una, la más difundida, es entender por “Poder Legislativo” a determinados *órganos o instituciones estatales* a los que se atribuye la facultad de crear leyes: Congresos, Legislaturas, Cámaras Legislativas, o el nombre que se les dé.

Otro significado de “poder legislativo”, en realidad más exacto, es *la potestad misma de crear leyes*.

O sea que reciben el mismo nombre: la potestad estatal de legislar y los órganos que ejercen esa potestad.

La Constitución Nacional argentina, escrita en 1853, no padece esta ambigüedad. Dice: “Un Congreso compuesto de dos cámaras (...) será investido del Poder Legislativo de la Nación”. A la potestad la llama “Poder Legislativo”, y al órgano lo denomina “Congreso”. Bien riguroso: una cosa es el Congreso y otra el Poder Legislativo.

Posteriormente se ha perdido esa distinción tan bien marcada por la Constitución. Ambos conceptos se han mezclado. En el hablar común, inclusive en los ámbitos académicos, nos expresamos como si fueran lo mismo una potestad estatal y un conjunto de órganos estatales titulares de esa potestad.

Aún más. En nuestro país, actualmente predomina el significado de órganos. Cuando decimos “el Poder Legislativo”, lo usual es que nos estemos refiriendo al Congreso nacional, o a las Legislaturas provinciales, o a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En la práctica, casi siempre estamos hablando de los órganos (las instituciones parlamentarias). Muy rara vez se habla del “Poder Legislativo” refiriéndonos a la potestad legislativa. Para hablar de este tema se utilizan otras terminologías u otras maneras de expresarnos.

2. LA POTESTAD LEGISLATIVA: CONCEPCIÓN TRADICIONAL

En los autores clásicos se presenta a la potestad legislativa como la máxima o suprema. En consecuencia, también el órgano legislativo (típicamente, en el sistema británico, el Parlamento) era el que estaba por encima de los otros.

Más o menos se decía que el órgano legislativo decidía por medio de leyes lo que había que hacer y que los demás órganos (el rey, los ministros y los demás funcionarios, incluyendo a los tribunales judiciales) hacían lo que se había decidido.

Montesquieu, el autor que todos citan cuando se habla de la separación de los poderes, hablaba de un poder legislativo y de dos poderes ejecutivos: el “poder ejecutivo de las cosas que dependen del Derecho Civil” (los tribunales judiciales) y el “poder ejecutivo de las cosas que dependen del Derecho de Gentes” (el rey, o lo que hoy llamamos “poder ejecutivo” a secas).

Inclusive al hablar de la función judicial, se la percibía como una tarea mecánica, como de autómata: “el juez es la boca que pronuncia las palabras de la ley”.

Para estas concepciones, con la sanción de la ley todos los actos posteriores quedaban predeterminados, y sólo restaba ejecutarlos.

Éstas eran las creencias en la época de la Revolución Francesa (1789), y mucho tiempo más. Por lo menos en el plano del discurso doctrinario.

Inclusive hasta nuestros días llegan estas ideas. Pero ahora vestidas con más elegancia, de manera más moderna, más compleja. Tal vez sin que quien expone sea consciente sobre qué ideología o concepción filosófica traslucen las cosas que dice o el modo como las dice.

3. LA POTESTAD LEGISLATIVA: CRÍTICA A LA CONCEPCIÓN TRADICIONAL

Estas ideas no corresponden a las realidades actuales.

Nosotros, personalmente, consideramos que tampoco han correspondido a las realidades de ningún tiempo.

Ésa era la manera como se las veía. Lo cual no significa que la realidad fuera así.

Esas ideas permitían actuar sobre la gente, era un buen discurso. Aunque no correspondiera a la realidad. Era un discurso eficaz.

¿Sigue siendo un buen discurso ahora? No sabemos si vale la pena tratar de contestar esa pregunta.

Lo que sí es seguro es quien se apoya (deliberadamente o no) en esas ideas tiene una conclusión simple y segura. *Para estos autores, cualquier disminución de las facultades del órgano legislativo es una subversión de todo lo recto, de todo lo debido.*

Naturalmente, se rasgan las vestiduras ofendidos por una realidad que marcha por otros caminos. En particular, proclaman terribles anatemas contra los gobernantes. Salvo cuando los gobernantes son amigos o políticamente afines: en este caso, guardan el discurso para tiempos peores, que seguramente llegarán.

* * *

Pero, si se medita bien, hasta dentro de este mismo esquema de ideas es erróneo asustarse por la supuesta crisis de los parlamentos.

Porque *lo superior es la potestad legislativa*, no el órgano legislativo.

4. LA POTESTAD LEGISLATIVA Y SU DISTRIBUCIÓN ACTUAL

En la actualidad la potestad legislativa se distribuye de un modo distinto al de la concepción tradicional reseñada. El órgano legislativo tiene potestades legislativas, el órgano ejecutivo también, los órganos judiciales también, otros más también.

Esto no se corresponde con el esquema clásico, tan sencillo y agradable. Esto es la realidad actual, en todos los países.

Se ha producido, a lo largo del tiempo, un desplazamiento de funciones legislativas a favor de los Poderes Ejecutivos. Con relación a la imagen doctrinaria tradicional.

* * *

Las emergencias han contribuido a ese proceso. Las emergencias han requerido respuestas rápidas y concretas, que el Poder Ejecutivo puede dar.

Pero no han sido sólo las emergencias. Un factor fundamental para el aumento de las potestades legislativas del Poder Ejecutivo ha sido la *mayor intervención estatal en la economía y en las relaciones sociales*.

Este intervencionismo estatal no es una casualidad. La intervención estatal no surge del aire, debe tener una causa. Además, la intervención estatal es, en sí misma, un instrumento, no un fin. ¿Un Instrumento al servicio de qué? De *nuevas ideas sobre la sociedad y el rol del Estado*, que han llegado a ser predominantes.

Basta ver los noticieros de televisión para comprobar que todos los días, todo el tiempo, se le pide al Estado que resuelva cualquier problema que exista.

Los protagonistas (los que piden) lo consideran normal. Los periodistas, al transmitirlo al público, no critican la acción, más bien la exageran.

Los periodistas tienen una tendencia a considerarse puros, perfectos, y con derecho a criticar a todos los demás. Inclusive les parece más digno, más heroico, criticar al gobierno; inclusive en épocas en que hacerlo no significa correr peligros. Así, su acción, derivada de tal actitud, respalda reiteradamente la idea de que el Estado debe resolverlo todo.

5. INTERNACIONALIZACIÓN E INTEGRACIÓN

Otro factor que contribuye a la disminución de las potestades de las instituciones legislativas nacionales es la internacionalización del Derecho y los procesos de integración.

Por la primera, los Estados adoptan normas internacionales y las hacen prevalecer sobre su Derecho interno. Lo más valioso de este proceso es el fortalecimiento de la protección de los derechos humanos, en el plano internacional y en todos los países. Ciertamente, hay otros aspectos menos positivos de la globalización.

Mediante la integración, se crean instancias normativas supranacionales, cuyas decisiones (normas comunitarias) prevalecen sobre las leyes nacionales. Eso reduce la libertad de acción legislativa de las instituciones parlamentarias nacionales, sustrayéndole materias o fijándoles límites.

Y, complementariamente, una vez que existe la norma comunitaria, su aplicación compete a los Poderes Ejecutivos nacionales.

6. COLOFÓN

Los temas están apenas esbozados. Sin embargo, con eso alcanza para percibir que la realidad actual y sus problemas son mucho más complejos que lo que parecía.

Para entenderlos ya no nos sirven las ideas de 150 ó 200 años atrás.

Aunque tal vez sigan sirviendo para lucirnos y ser aplaudidos cuando damos clases y conferencias.

III

LEGISLADORES, DECISIONES POLÍTICAS Y REPRESENTACIÓN *

por María Alejandra Svetaz

Sumario del Capítulo

1. Introducción
2. Representación política y representatividad
3. El proceso legislativo: sucesión de decisiones
4. Información para la decisión legislativa
5. ¿Pero cómo decide finalmente? (Marco teórico)
6. Experiencia argentina y propuestas
7. Palabras finales

* Este documento se basa en partes de un trabajo anterior de la autora, titulado “*La calidad de la deliberación*”, presentado en un congreso académico en Córdoba, 2003. Posteriormente, en diversas oportunidades y ámbitos, la autora ha retomado el tema.

1. INTRODUCCIÓN

Legislar es emprender un largo camino, que comienza con la identificación de una necesidad social insatisfecha y culmina con la adopción de una decisión política expresada en un texto normativo.

En este proceso intervienen diversos sujetos, que actúan en diferentes ámbitos y aplican distintos procedimientos. En su desarrollo se integran actos de pura representación, instancias de participación y momentos de deliberación.

De la calidad de este proceso depende, en gran parte, la calidad de la decisión política y de su correspondiente texto normativo.

Entendemos a la representación política como indispensable para el gobierno democrático de comunidades grandes y complejas.

Valoramos las formas de democracia directa incorporadas a las constituciones modernas. Aunque advertimos que su aplicación ha traído beneficios, pero también serios inconvenientes a los gobiernos que las aplican con habitualidad.

En este trabajo analizamos brevemente algunos aspectos de la representación que asume el legislador.

2. REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y REPRESENTATIVIDAD ³

Desde hace unos cuantos años se viene hablando de la “crisis de la representación política” y de la “falta de representatividad” de la dirigencia política.

³ Punto escrito por Fermín Pedro Ubertone.

Estas críticas se dirigen a todo el conjunto de dirigentes políticos. Sin embargo, por algún motivo que no llegamos a descubrir, las críticas se concentran en los legisladores.

A los Poderes Ejecutivos no se les atribuye “falta de representatividad”. Se habla de otras cosas, p.ej. mal gobierno, ineficacia, intolerancia, corrupción, etc., según las preferencias de cada analista. Pero no de “falta de representatividad”.

A los integrantes del Poder Judicial y del Ministerio Público (fiscales y defensores oficiales) tampoco se les achaca “falta de representatividad”. Porque, claro está, no son magistrados electivos, ni que evoquen o pretendan una representación de la ciudadanía.

La “falta de representatividad”, entonces, parece ser un reclamo dirigido exclusivamente a los legisladores.

Conviene, pues, examinar algunos aspectos de las modalidades de desempeño de los cargos legislativos, y de las relaciones de los legisladores con los ciudadanos.

El tema de la representación política y su crisis podrían ser abordados desde muchos planos más. Este trabajo se limita a unos pocos puntos, escasamente reflexionados entre nosotros. Por esta razón, hemos de apoyarnos en el aporte de estudiosos de otras latitudes que se han ocupado del asunto.

3. EL PROCESO LEGISLATIVO: SUCESIÓN DE DECISIONES

Según Hannah Pitkin ⁴ el legislador moderno actúa inserto en una compleja red de presiones, demandas y obligaciones.

⁴ Ver Alan Rosenthal, *The Decline of Representative Democracy. Process, Participation, and Power in State Legislatures*, CQ Press a Division of Congressional Quarterly Inc., Washington DC, 1998, páginas 9/10.

El ciudadano común o los grupos de interés manifiestan la necesidad social; el intelectual, el docente o el experto aconsejan resolver esa demanda en particular a través de la sanción de una nueva ley o la derogación o la modificación de una ley existente; y todos ellos se suman en una tarea destinada a convencer al legislador sobre la procedencia de la cuestión. Todos intentan influir sobre él para que decida hacer suya la iniciativa e inicie el procedimiento legislativo.

Una vez presentado el proyecto se suceden diferentes instancias que requieren de nuevas decisiones políticas.

En comisión el proyecto es sometido a estudio. Es analizado por otros legisladores y asesores y revisado a la luz de nueva información.

El legislador autor de la iniciativa y miembro de la comisión volverá a decidir sobre el tema, pero esta vez junto a sus pares, integrando la voluntad colectiva, coincidente o no con los términos de su decisión originaria.

Si, por el contrario, el legislador es ajeno a la comisión, no participará en la firma del dictamen pero tratará de influir en su formulación de manera similar a la de un grupo de interés.

Por último, se sellará la decisión sobre el proyecto de ley con el voto del cuerpo reunido en plenario en el recinto de las Cámaras.

Una excepcional instancia de participación del legislador en la formación de la decisión política final proviene de su intervención en el tratamiento del proyecto en el ámbito de su respectivo bloque político o en la Comisión de Labor Parlamentaria⁵.

A través de estas etapas la decisión política individual del legislador se transforma en voluntad de un cuerpo colegiado, modificándose posiblemente en su contenido a fin de lograr una norma consentida por todos.

⁵ Ésta es la Comisión integrada por las autoridades del cuerpo legislativo y de los diferentes bloques políticos, que se encarga de preparar el plan de labor parlamentaria.

4. INFORMACIÓN PARA LA DECISIÓN LEGISLATIVA

Distintos factores confluyen y proveen al legislador de información útil para formar su decisión:

1. conocimientos que derivan de sus propias vivencias como hombre y ciudadano (estudiante, sujeto pasivo de los medios de comunicación masiva, votante, etc.),
2. conocimientos acerca de su distrito, de las características de su gente, de sus conflictos e intereses,
3. conocimientos expertos y legos derivados de su formación profesional y su actividad laboral ⁶,
4. conocimientos generales de las necesidades e intereses de grupos y comunidades,
5. su formación ética y
6. saberes adquiridos a lo largo de su actividad parlamentaria.

5. ¿PERO CÓMO DECIDE FINALMENTE? (MARCO TEÓRICO)

¿Qué grado de autonomía posee el legislador frente a sus representados?

⁶ Los legisladores, en buen número, constituyen una elite con mayor grado de instrucción que el común de la ciudadanía (alto porcentaje de profesionales) y económicamente más acomodada que la población que representan.

En su trabajo teórico sobre representación Hannah Pitkin grafica las distintas formas que asume la representación.

En un extremo de una línea recta sitúa al legislador dependiente que actúa como "delegado o mandatario", en el extremo opuesto ubica al legislador independiente que actúa como "fiduciario", en el medio de ese continuo se dan diferentes modalidades.

Pitkin señala que el legislador "delegado" es un instrumento de sus representados. A medida que se avanza en la línea el legislador va ganando algún grado de discrecionalidad, pero sobre los temas centrales de la agenda legislativa siempre debe consultar a su electorado.

En el tramo medio de la línea continua, el legislador actúa "como le parece que desean sus representados", a menos que éstos expresen instrucciones en contrario, supuesto en el que debe obedecerlos.

Más cerca del extremo opuesto, el legislador decide "como cree que es mejor para el interés de sus mandantes", salvo que se trate de promesas electorales.

Y, ya en el extremo final, el legislador actuará en forma totalmente independiente.

Podemos precisar aún más las prácticas de la representación, si relacionamos este esquema con la multiplicidad de funciones de los parlamentos modernos⁷.

Los cuerpos legislativos actuales son principalmente productores de leyes, pero también cumplen importantes funciones de control de las actividades de los demás poderes del Estado.

Tienen activa participación en la mediación de conflictos públicos, actuando como traductores de los conflictos existentes en la sociedad, de forma que sean

⁷ María Alejandra Svetaz, Beatriz M. Grosso, Miguel A. Luna, Héctor Pérez Bourbon, Fermín Pedro Ubertone, *"Técnica Legislativa"*, editado por Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 1998, página 165.

susceptibles de resolución por medio de acciones políticas concretas ⁸ y desempeñan una eficaz función educadora, que facilita a la ciudadanía la comprensión de temas complejos que requieren de soluciones legislativas.

Siguiendo la descripción de Pitkin y teniendo en cuenta las funciones descritas podríamos decir que el legislador actúa mayormente como "delegado / mandatario" cuando decide sobre:

1. Proyectos y temas que se vinculan directamente con sus promesas electorales. Es decir, promesas hechas durante la campaña electoral y que suponen un grado de deliberación ya iniciada en el seno de la población que lo ha elegido, mediatizada por el partido político que lo ha propuesto como candidato.
2. Cuestiones de principal interés para su Provincia –por ejemplo, producción vitivinícola, si es cuyano; producción petrolera, si es patagónico–. Situaciones en la que comúnmente alineará su voluntad con la del resto de los legisladores de la región, más allá de la pertenencia partidaria.
3. Proyectos que se originen en procedimientos de iniciativa popular y consulta popular. Si bien en estos casos puede cuestionar y aún desobedecer el mandato si considera que la decisión de los mandantes afecta el interés general.
4. Proyectos que se originen en propuestas recogidas en audiencias públicas o en datos que arrojen los resultados de encuestas.

⁸ Nina María Serafino, *“Investigación y Análisis para los Parlamentos: Manual Práctico”*, traducido por Yanina Ruiz, Library of Congress, Estados Unidos de Norteamérica, página 5.

En cambio, actuará principalmente como “mandatario”, con mayor independencia y en interés de sus mandantes, en los temas centrales de la agenda legislativa y cuando ejerza funciones de control del accionar de otros poderes del Estado y de la implementación de políticas públicas. El ciudadano no tiene –y no puede tener– opinión sobre todos los asuntos, ya sea porque no dispone de tiempo suficiente para informarse, máxime cuando su principal preocupación es satisfacer sus necesidades primarias, o por que no le interesa informarse y participar. Sin embargo al elegir a su representante le ha conferido el mandato de controlar al resto del Gobierno y eso exigirá, aunque no se ocupe de los temas puntualmente.

Por último, el legislador responderá como “fiduciario” cuando su función se oriente a educar sobre temas legislativos y a mediar en conflictos públicos.

6. EXPERIENCIA ARGENTINA Y PROPUESTAS

Nuestra experiencia en ambas Cámaras del Congreso Nacional nos indica que cuanto más nuevo es el legislador en la función, más cercano se mantiene de sus mandantes. Por el contrario, cuantos más años se ha desempeñado como parlamentario, mayor es su tendencia a actuar en forma independiente.

Este alejamiento de los representados fue una de las cuestiones más severamente planteadas y criticadas en el marco de la aguda crisis política de fines del 2001. Pero más que un problema de mayor o menor autonomía del legislador, lo que la ciudadanía expresaba era su desaprobación respecto de un funcionamiento deficitario de las instituciones legislativas.

La sociedad señalaba con acierto problemas en la calidad de la representación que aún hoy no se han resuelto: la falta de preparación de los legisladores y su escasa participación en las reuniones de las comisiones y en el recinto, la existencia del “amiguismo” que desplaza a asesores capacitados, el excesivo protagonismo de los partidos políticos y de los grupos de presión en la

determinación del voto, factores todos que afectan la deliberación y en muchos casos la posibilidad de compatibilización de los mejores criterios.

Frente a estas críticas, la respuesta es: *mejorar la calidad de nuestros representantes*.

¿De qué manera? Se nos ocurren las siguientes:

1. Modificando los sistemas electorales que afectan la representación (por ejemplo derogando la ley de lemas, donde exista).
2. Concentrando la energía y la voluntad de participación de los ciudadanos en la elección de los mejores legisladores; informando acerca de los antecedentes profesionales, académicos, patrimoniales y políticos de los candidatos; instruyendo a los electores en sus derechos y obligaciones.
3. Promoviendo el debate público de los programas de gobierno.
4. Capacitando a jóvenes políticos para que sean el recambio futuro de los actuales legisladores, no olvidando que el Parlamento es el ámbito adecuado para la formación de la clase política ⁹.
5. Mejorando los sistemas de control interno y evaluación de la actividad parlamentaria a fin de favorecer la autocrítica y generar los cambios necesarios (comisiones de Ética).
6. Informando a la comunidad sobre la tarea de los legisladores y facilitando el acceso a toda la información que ella produce.

⁹ Luciano Leiva (coordinador general), *“La Crisis de la Representación Política y el Poder Legislativo”*, Imprenta Macagno SRL, Santa Fe, 1994, página 26.

7. PALABRAS FINALES

El desafío de los próximos años –fortalecer la economía, dar trabajo y educar a los jóvenes– exige contar con instituciones transparentes y más representativas; con nuevos líderes que sean capaces de articular la participación ciudadana en todos los niveles de la actividad pública y con ciudadanos que cedan parte de su tiempo libre y participen en los procesos de toma de decisiones.

Estado y organizaciones no gubernamentales deben facilitar esa participación proveyendo información, capacitación y herramientas que permitan mejorar la calidad del debate público ¹⁰.

¹⁰ Ver, en esta misma obra, María Alejandra Svetaz, “*La calidad de la deliberación parlamentaria*”, *passim*.

IV

PARLAMENTO: MODELO IDEAL Y REALIDAD

por Fermín Pedro Ubertone

1

Para evaluar seriamente una institución concreta es necesario tener un marco teórico que permita comprenderla, y comprender el sistema del cual forma parte.

Eso es un requisito elemental de cualquier análisis científico. No se puede evaluar nada, científicamente, sobre la base de anécdotas. Tampoco sobre la base de simpatías o antipatías personales o político-partidarias.

En nuestro país, casi no se han encarado estudios científicos sobre las instituciones parlamentarias ¹¹. Parece predominar un conocimiento de estilo periodístico, a través del cual se forman e informan muchos intelectuales, y hasta algunos políticos.

2

El modo periodístico necesita cosas muy simples, que se puedan decir muy brevemente.

¹¹ Honrosa excepción son los trabajos de N. Guillermo Molinelli, trágicamente fallecido a principios de 2000.

Necesita el contraste entre blanco y negro, sin los matices y sutilezas que normalmente tiene la realidad. Quiere todo lo bueno por un lado, todo lo malo por el otro.

Necesita también, si es posible, cosas físicas, visibles, que se puedan mostrar en imágenes. En su propia lógica periodística, están convencidos de que “una imagen vale más que mil palabras”.

Por supuesto, como la realidad es muy compleja, la simplifican y muestran la versión simplificada. Que suele estar bastante lejos de la realidad.

Especialmente en temas relativos a las instituciones parlamentarias.

Desde hace mucho nos ha llamado la atención que si un científico mata a su esposa, también científica, la noticia aparece en los diarios y revistas, en los programas de radio y de televisión.

Pero si durante años un millón de científicos trabajan todos los días intensamente, sin el equipamiento adecuado, percibiendo remuneraciones insignificantes y produciendo conocimientos para beneficio de la humanidad, eso no aparece en los medios. O aparece mucho menos que el homicidio del caso anterior.

3

El marco teórico para analizar las instituciones parlamentarias requiere tener un modelo ideal de parlamento. Contra ese modelo se compara la institución concreta que queremos estudiar.

De esa comparación, de las concordancias y discordancias entre modelo y caso estudiado, de allí surgen las conclusiones.

Cuando damos opinión sobre el desempeño de los órganos legislativos, nuestra crítica y nuestras fundamentaciones ponen de manifiesto la concepción que tenemos de estos órganos.

Estamos convencidos de que, en estos temas, la situación predominante en los ámbitos académicos en nuestro país puede resumirse de la siguiente manera:

Para evaluar el parlamento actual tomamos como marco de referencia, implícitamente, un modelo ideal de parlamento.

Ese modelo implícito corresponde a otras épocas o nunca existió.

4

Estamos en el siglo 21. Pero imaginamos (equivocadamente) que hay un modelo ideal de parlamento muy diferente del actual.

Suponemos que ese modelo de parlamento alguna vez existió en la realidad, y después se produjo su decadencia. Ergo, para solucionar los problemas del país hay que volver a ese modelo de las épocas mejores.

En alguno de sus trabajos, N. Guillermo Molinelli ha mostrado cómo es común en los autores argentinos (y también de otros países) afirmar esta decadencia del

parlamento ¹². Aunque no se ponen de acuerdo sobre la época en que se produjo esa decadencia.

Al leer a esos autores, da la impresión de que hay una decadencia cada vez mayor. Por lo que resulta que –en cualquier momento en que se mire hacia atrás– tal autor nota una decadencia con relación a épocas anteriores.

Encontramos una actitud de nostalgia, que podría sintetizarse con aquellos versos de Jorge Manrique en sus “*Coplas a la muerte de mi padre*”: “Cualquiera tiempo pasado / fue mejor”.

5

Un especialista en parlamentos, G. Loewenberg, nos proporciona una explicación que encontramos fundada.

Dice que “los escritores del siglo XIX estaban tan cegados por sus prejuicios aristocráticos que no podían ver la influencia de los intereses creados en la Cámara de los Comunes predemocrática. Observando únicamente la ausencia de una severa organización partidaria, sacaron la conclusión de que los parlamentarios eran independientes, que respondían sólo a su conciencia. Impresionados también por el nivel de educación de los miembros de esa época y por la elocuencia evidente en el debate, estos autores establecieron el mito de la época de oro del Parlamento, que se convirtió en la vara para medir la decadencia siguiente” ¹³.

Analicemos un poco más lo que dice Loewenberg en tan escueto párrafo.

Primero: habla de un parlamento en una etapa “predemocrática”. Ése es el modelo ideal que los autores toman como marco de referencia.

¹² MOLINELLI, N. Guillermo: “*Presidentes y Congresos en Argentina: mitos y realidades*”, Grupo Editor Latinoamericano, Bs.As., 1991, págs. 55/58.

¹³ LOEWENBERG, G.: “*Modern Parliaments*”, Aldine, 1971; citado por MOLINELLI, *op. cit.*, p. 57, letra c). Molinelli comparte esta descripción.

Segundo: los autores que describen ese parlamento no eran capaces de observar adecuadamente la realidad. Estaban “cegados por sus prejuicios aristocráticos”.

Tercero: esos prejuicios les impedían percibir “la influencia de los intereses creados” sobre el parlamento.

Cuarto: creyeron, equivocadamente, que los parlamentarios eran “independientes, que respondían sólo a su conciencia”. No había organizaciones partidarias sólidas, y a falta de ellas imaginaron que nadie ejercía influencia sobre los parlamentarios.

Quinto: el nivel educativo de los parlamentarios de la época era muy alto. Esto impresionó a los autores de los que estamos hablando.

Sexto: como consecuencia de lo anterior, los debates parlamentarios eran de muy alto nivel, comparables a los debates que sobre los mismos temas podían sostenerse en las universidades británicas de excelencia. La elocuencia era un elemento fundamental para apreciar la calidad de un discurso o una respuesta.

Séptimo: con estos elementos (¡cuántos de ellos equivocados, fundados en prejuicios!) compusieron el modelo ideal de parlamento. La “era de oro del parlamento”, a la que Loewenberg califica de “mito” ¹⁴.

Octavo: ese modelo ideal de parlamento, así diseñado, servía de medida para comparar a cualquier parlamento posterior.

Noveno: tal comparación arrojaba siempre un resultado negativo para los parlamentos posteriores.

Décimo: surge así la idea, aceptada por estos autores, de la “decadencia del parlamento”.

¹⁴ Una ampliación sobre estos mitos parlamentarios puede verse en un capítulo posterior de este mismo trabajo. Ver: UBERTONE, Fermín Pedro: “*El mito del recinto*”, *passim*.

¡Cuánto dice Loewenberg en un párrafo tan breve! Y todavía habría bastante más para agregar o comentar. ¡Este solo párrafo vale más que muchos libros enteros!

6

Además, Loewenberg, nos dice que los autores que diseñaron ese “modelo ideal” eran “escritores del siglo 19”. No nos da más precisión temporal (imposible por estar refiriéndose a un conjunto de autores), pero podemos estimar que desde entonces han pasado unos 150 años.

¿Puede ser que ahora, ya en el siglo 21, nuestro pensamiento esté comandado por autores que escribieron hace 150 ó 200 años, cuando el mundo era muy distinto, y las instituciones políticas también?

Es tiempo de que estudiemos las instituciones parlamentarias a partir de una mirada propia, actual, sin prejuicios, tratando de ver y entender las cosas como son ahora ¹⁵.

De lo contrario, los oyentes y lectores que nos creen son nuestras víctimas. Les introducimos ignorancia e incomprensión de la realidad. Cuando, como profesores, seguimos ese discurso tradicional –aunque nos aplaudan–, nosotros somos los culpables.

Es tiempo de que dejemos de repetir ese tipo de discurso que, con acierto y buena dosis de crítica, John Kenneth Galbraith llamaba “la sabiduría convencional”.

¹⁵ A eso se destinan los siguientes capítulos de este trabajo.

V
EL MITO DEL RECINTO *

A la memoria de N. Guillermo Molinelli

por Fermín Pedro Ubertone

1

¿Qué es un mito?

Dejemos de lado los diccionarios. En nuestro país algunos autores empiezan sus trabajos copiando del diccionario la definición de la palabra que expresa el tema que van a tratar. Los anglosajones, más sabios, tienen una máxima: “Nunca cite a un diccionario como autoridad”.

En el sentido que usaremos el término en este trabajo, *un mito es una creencia generalizada y falsa*. Para que algo sea un mito se requiere que haya una creencia que reúne simultáneamente los dos requisitos: que esté bastante generalizada y que sea falsa. Mucha gente cree que una afirmación es verdadera, pero no lo es.

Un colega, de quien después hablaremos un poco más, lo expresaba con mayor elegancia: “Estas creencias pueden ser calificadas como ‘mitos’ en cuanto son representaciones no basadas en los hechos pero que se supone que expresan la realidad y, como tales, tienen influencia sobre el modo en que la evaluamos” ¹⁶.

* Trabajo publicado bajo el título “*Los cuerpos parlamentarios y el mito del recinto*”, en: “El Derecho”, Suplemento de Derecho Constitucional, Bs.As., 22 de agosto de 2006, pág. 19.

¹⁶ MOLINELLI, N. Guillermo: “*Presidentes y Congresos en Argentina: mitos y realidades*”, Grupo Editor Latinoamericano, Bs.As., 1991, pág. 49. La parte citada ya había sido publicada en 1989.

Continuaba así nuestro colega citado: “Estas creencias no ayudan a comprender, a valorar adecuadamente (...), más aún confunden y no nos dejan ver la realidad, nos distraen de ella. El resultado es que ciertas conclusiones que a veces llegamos a su respecto son sencillamente erradas y provocan conductas equivocadas”¹⁷.

Ergo --ahora por nuestra cuenta--, ante un mito, así entendido, lo más útil que se puede hacer es mostrar la realidad tal como es, y desenmascarar el error. O sea: desmitificar.

Hacerlo vale, en lo inmediato, como un aporte a la Ciencia. Luego, en la medida en que la acción política se apoya en el conocimiento científico, es también un aporte para la acción política eficaz. Si esa acción política está orientada hacia la Justicia, es un aporte que ha de beneficiar a la comunidad, en su conjunto y en cada uno de sus integrantes.

2

El autor citado dedicó uno de sus trabajos a analizar “los mitos sobre el Congreso”.

En aquel momento Molinelli recopiló las creencias más difundidas sobre el Congreso argentino, estudió la realidad y llegó a la conclusión de muchas de esas creencias eran falsas. O sea: mitos.

Identificó siete mitos y medio. El “medio” mito era un caso donde el autor tenía dudas acerca de la verdad o falsedad de la creencia, y prefirió mencionarla, aunque sin mostrar allí una opinión tan firme como sobre las otras. Luego agregó otro mito más, aunque en realidad era la ampliación de un aspecto de uno de los mitos incluidos en su enumeración anterior¹⁸.

¹⁷ MOLINELLI, *ibidem*.

¹⁸ MOLINELLI, *op. cit.*, pág. 49/58 y 59/63.

Fue explicando esas creencias una por una. Para nosotros, de manera muy convincente en los lineamientos generales. Mito por mito, podemos estar de acuerdo o no; o sólo parcialmente.

El autor de quien hablamos es N. Guillermo Molinelli, lamentablemente fallecido a principios de 2000. En esos años era el profesor de Teoría del Estado que más se ocupaba de los temas parlamentarios.

Otros tratábamos esos temas desde puntos de vista jurídicos. Pero desde el punto de vista politológico, no había otro como él. Era el número 1 en nuestro país en ese tipo de estudios.

Sobre el tema de los mitos relativos al Congreso, no conocemos las opiniones de otros profesores al respecto. Porque no sabemos de ninguno que haya escrito contestando a Molinelli. Ni para aprobar ni para cuestionar.

En los ámbitos académicos de nuestro país, lo que incomoda se suele dejar de lado. Como si no hubiera sido dicho ni escrito. Es más fácil seguir diciendo lo que decíamos siempre y siempre nos aplaudían. ¿Para qué ponerse a pensar si tendrá razón alguien que sostiene lo contrario?

3

Un mito que quisiéramos retomar y ampliar es el “mito del recinto”. Al mencionarlo de este modo, ya estamos diciendo que es una creencia generalizada y falsa.

El “mito del recinto” consiste en creer que:

En los cuerpos parlamentarios, las decisiones se adoptan en la sesión plenaria, que se lleva a cabo en el recinto.

Ese mito, tan brevemente expuesto, no es tan sencillo como parece. Se compone de unas cuantas creencias, tal vez no todas falsas, tal vez no todas verdaderas.

Se nos ocurren varias creencias-componentes del “mito del recinto”. Por ejemplo, las que siguen:

- La decisión se forma en el debate en el recinto.
- Unos sostienen una cosa, otros la contraria, y finalmente unos se convencen a otros, o por lo menos logran convencer a los independientes o indecisos.
- La oratoria parlamentaria es muy importante, porque es el medio para convencer a los demás parlamentarios.
- El mejor parlamentario es el que mejor habla en la sesión.

No sabemos si en nuestro país, en alguna época, esta descripción se correspondió con la realidad.

Por nuestra parte, pensamos que *todas* las creencias-componentes que hemos enunciado *son falsas*. O sea: son mitos.

Seguramente nuestra afirmación chocará a muchos que han leído libros y libros, y tal vez hasta hayan escrito sobre estos temas.

Estamos seguros de que no chocarán --ni siquiera sorprenderán-- a quienes conocen bien, desde adentro, algunos cuerpos parlamentarios argentinos, en los últimos 50 años. (Ponemos esta cantidad para dar cifras redondas, y que formen un período suficientemente extenso como para que no pueda pensarse que estamos hablando de un fenómeno reciente, de carácter pasajero.)

4

Desde fines de 1983 trabajó en el Congreso Nacional como asesora de diputados o senadores una abogada muy inteligente. Además de hacer bien su trabajo, es la asesora parlamentaria que más y mejor ha reflexionado sobre las funciones de los asesores parlamentarios y las relaciones con sus asesorados. Su nombre es María Alejandra Svetaz.

Desde ese lugar y esas funciones ha podido observar al Congreso Nacional de modo certero y extraer conclusiones que sirven para entender su funcionamiento, así como la lógica propia de los cuerpos parlamentarios y sus integrantes.

Hace unos cuantos años (tal vez 1990 ó 1991), una vez nos dijo: “En el recinto no hay sorpresas”.

Y tenía razón. Nuestra propia observación directa de más de 30 años nos dice que en ese lapso hubo algunas sorpresas, pero tan pocas que para contarlas alcanzan o sobran los dedos de una mano. La sorpresa es algo tan excepcional que la comprensión del funcionamiento parlamentario, con más del 99 % de acierto, requiere aceptar la afirmación de Svetaz. (La llamaremos, pues, “la ley de Alejandra”.)

¿Cómo explicaba sus dichos Svetaz? ¿Qué más decía? Más o menos así. “Cuando [los diputados] bajan a recinto, ya se sabe lo que van a hacer. Ya han discutido el asunto en comisiones, cada uno ha mostrado sus posiciones. Se han reunido los bloques y han decidido qué van a hacer en el recinto. Si no, no bajan a recinto y la sesión no se hace”.

Estas frases tratan de reproducir la informalidad de lo expresado de modo oral, con los implícitos aceptables cuando el oyente está en tema.

Podría expresarse más ampliamente y sin dejar implícitos. Pero vamos a suponer que el lector entiende de qué se trata.

5

Lo que reseña Svetaz ha ocurrido antes de la sesión. Se ha preparado y se ha organizado en las comisiones, en los bloques y en reuniones o comunicaciones informales entre parlamentarios de distintos bloques. Cuando llegan al recinto y comienza la sesión, cada uno juega su papel.

En el recinto no hay espacio para la espontaneidad.

Quien estudie los reglamentos de los cuerpos parlamentarios modernos podrá comprobar que el diputado individual puede hacer muy poco en la sesión. Hay muchas peticiones o propuestas que deben ser hechas por escrito antes de la sesión. E inclusive de éstas, muchas están reservadas a los presidentes o titulares de los bloques parlamentarios. Ni por escrito y con tiempo pueden proponer ciertas cosas quienes no son titulares de algún bloque. A lo que se suman las graves restricciones para poder constituir un bloque, como alta cantidad de parlamentarios o alto porcentaje de votos a nivel nacional.

Nadie convence a nadie mediante un discurso en la sesión. El discurso en el recinto no logra sumar ningún voto. (No seamos tan extremistas. Excepciones menores siempre puede haber, pero no como para cambiar la decisión del cuerpo

parlamentario.) *La oratoria parlamentaria no sirve, no incide en la toma de decisiones.*

Los discursos se leen. Pocos prestan atención (salvo que el disertante se haya ganado la fama de que dice cosas interesantes, aunque uno no las comparta). Hay pocos presentes. Muchos pueden estar fuera del recinto. En USA los legisladores siguen el debate (si quieren) desde sus despachos, ubicados en otros edificios. Hasta votan electrónicamente, desde sus despachos.

Se llama a votar, los legisladores vuelven al recinto y votan. Cada uno vota lo que tenía previsto. Muchos votan sin saber de qué se trata, votan según haya acordado su bloque. Cada bloque ha decidido según la opinión de sus legisladores más expertos en ese tema (y de más peso político), y en ellos confían los demás.

Algunas de estas cosas ya fueron dichas por Molinelli hace tiempo ¹⁹. Pero vale decirlas de nuevo, dado que el lector no tiene delante la obra citada.

De paso, para quien proteste por esto de que se vota en confianza, le rogamos que piense en lo que ocurre en las asambleas de las asociaciones civiles (p.ej. clubes de fútbol), asociaciones profesionales (sindicatos, colegios de abogados), sociedades cooperativas, etc.

Basta que el cuerpo colegiado sea suficientemente numeroso para que muchos voten confiando en el parecer de otros. No ocurrirá en una sociedad comercial de dos socios. Pero en la asamblea de un consorcio de propiedad horizontal, en cuanto pasemos de un número bastante bajo de copropietarios ya comenzaremos a encontrar algunos que votan sin saber nada del fondo del asunto.

¹⁹ MOLINELLI, *ibidem*.

Quien no crea que el “mito del recinto” es un mito, no entenderá a los cuerpos parlamentarios actuales. Y si no los entiende, será puro azar el acierto o error de cualquier opinión que emita al respecto.

VI

LOS DEBATES PARLAMENTARIOS

por Fermín Pedro Ubertone

Sumario del Capítulo

1. Introducción
2. ¿Para qué se debate en el recinto?
3. Pero: ¿hay debate en el recinto?
4. Los debates parlamentarios y la interpretación de las leyes

1. INTRODUCCIÓN

Escribimos el capítulo anterior especialmente para formar parte de este trabajo. Luego de terminado, por su contenido relativamente autónomo, lo ofrecimos para su publicación anticipada en una revista jurídica, que en su Suplemento de Derecho Constitucional tiene una Sección Derecho Parlamentario. Fue aceptado y se publicó. Sin embargo, su origen estuvo en el Seminario dirigido por el Dr. Bercholz.

Después de leerlo nuevamente, hemos considerado útil agregar algunos comentarios adicionales. Son temas que solemos tratar en clase y que no fueron incluidos en el trabajo mencionado.

2. ¿PARA QUÉ SE DEBATE EN EL RECINTO?

Sosteníamos entonces que las decisiones no se forman en la sesión durante el debate parlamentario.

Si esto es así: ¿para qué se debate?

Para que cada uno pueda fijar públicamente su posición, y que quede constancia en el Diario de Sesiones.

Para que –si hay suerte u otro tipo de relación– lo dicho en el debate sea recogido y retransmitido por los medios de comunicación, como la televisión, la radio, los diarios.

La primera finalidad se orienta al largo plazo. La segunda está dirigida al corto plazo, a lo inmediato.

O sea que se debate para la historia y para la política.

En esas dos dimensiones piensa el legislador cuando va a hablar en un debate parlamentario.

Ningún legislador piensa que el discurso inflamado va a convencer a otros legisladores para que voten en un sentido o en otro.

3. PERO: ¿HAY DEBATE EN EL RECINTO?

En este punto, uno podría preguntarse si realmente hay debate en el recinto. ¿Existe –o sigue existiendo– el debate parlamentario?

Repasemos. Uno habla, alguno lo trata de interrumpir, los demás simplemente están. Algunos prestan atención, otros no.

Parece que lo descrito *no es un debate*. O al menos no corresponde a la imagen tradicional de un debate parlamentario según lo explican los libros y las teorías.

Algunos tienden a creer que todos los vicios son propios de los argentinos, y que países modelo de democracia se comportan de otra manera. Las instituciones políticas de otros países son una maravilla, las nuestras muy malas.

Pero la sesión parlamentaria se desarrolla de manera parecida en los países tomados como modelo de democracia. Cuentan quienes han presenciado sesiones del Congreso norteamericano que a veces hay muy pocos legisladores presentes. Tan pocos como 2 ó 3: el que preside, el que habla y alguno más, posiblemente del otro partido o de la posición contraria en el asunto debatido. Tal vez exageran un poco quienes así lo relatan, pero aunque los presentes sean más, tampoco serán demasiados.

Digamos, de paso, que este modo de sesionar torna menos efectivas, o hasta inútiles, las maniobras de dificultar deliberadamente el quórum para impedir que la sesión se realice.

Pero hay algo más para agregar. Quien se ponga a estudiar la documentación de la Convención Constituyente de 1994 y de las cámaras del Congreso nacional (más en la Cámara de Diputados que en el Senado) podrá notar una práctica bastante usual: *la inserción de los discursos*.

¿Qué es eso? Se trata de legisladores que tienen previsto hacer uso de la palabra en una sesión. Luego, a fin de abreviar la sesión, solicitan a la cámara que el discurso que pensaban pronunciar sea incluido directamente en el Diario de Sesiones, sin leerlo en el recinto. Los demás miembros de la cámara prestan automáticamente su conformidad a todas las peticiones de esta índole. Quien iba a hablar en la sesión entrega al día siguiente el texto del discurso.

La consecuencia es fácil de comprender: *ningún legislador oyó esos discursos parlamentarios*. Ni siquiera el más atento e interesado. Porque tales discursos nunca se dijeron en la sesión de la cámara.

¿Pudo ese discurso “insertado” a posteriori en el Diario de Sesiones contribuir a la formación de la decisión de la cámara? ¿Pudo convencer a algún legislador para que votara en un sentido o en otro? La respuesta es segura: no.

Esta práctica de la inserción de discursos no hace sino reconocer la realidad. Los discursos no influyen en las decisiones de las cámaras, las decisiones se toman antes de la sesión y fuera de ella.

Nuestra conclusión: *en el recinto no hay debate. Solamente hay discursos*.

4. LOS DEBATES PARLAMENTARIOS Y LA INTERPRETACIÓN DE LAS LEYES

La pregunta anterior y nuestra respuesta nos devuelven a temas de Derecho Constitucional. Como para que tengamos clara la fuerte relación del Derecho Constitucional con los enfoques más cercanos a la Ciencia Política.

Una regla de interpretación constitucional, y de interpretación jurídica en general, es la llamada “interpretación teleológica”. Significa que las normas jurídicas (constitucionales, legales o reglamentarias) deben ser interpretadas teniendo en cuenta la finalidad de la norma.

¿Cómo se conoce la finalidad de la ley? El asunto tiene sus dificultades y sutilezas.

Sin embargo, la respuesta que usualmente nos dan los estudiantes de la carrera de abogacía es muy sencilla y terminante. Según ellos –y seguramente también según los profesores que les enseñaron–, la finalidad de la ley se descubre mediante la lectura de los debates parlamentarios, que se hallan en el Diario de Sesiones.

Estamos de acuerdo en que ese material puede proporcionar alguna ayuda. Pero no tanta como generalmente se cree.

A los discursos debemos tomarlos como lo que son. No necesariamente como la genuina expresión de las razones para sancionar la ley. Porque son discursos para que los trasmitan los medios de comunicación y para que queden en el Diario de Sesiones.

O sea que el discurso muestra lo que su autor quiere mostrar. No necesariamente su verdadera motivación para apoyar u oponerse a la sanción de un determinado proyecto de ley.

En otras palabras: la investigación de la finalidad de la ley es bastante más compleja que la mera lectura de un solo documento, el debate parlamentario de tal día.

Y mucho cuidado con creer que los discursos parlamentarios tienen valor de “interpretación auténtica” de la ley y de su finalidad. Aunque a eso aspiren –y hasta lo declaren– quienes pronuncian los discursos.

A un abogado que defiende los intereses de un cliente le puede servir la invocación lisa y llana de los debates parlamentarios como si ellos (o los fragmentos citados) fueran jurídicamente más fuertes que el propio texto de la ley sancionada. Si lo intenta, tal abogado está en su derecho.

Pero si pensamos desde el rol de un investigador que trata de ser imparcial, o de un juez, es saludable que reflexionemos críticamente sobre el material que leemos.

* * *

Conocer la finalidad de la ley es indispensable para poder hacer interpretación teleológica.

Por lo tanto, los métodos para identificar la finalidad de la ley merecen un estudio serio y a fondo.

Quede el mismo para otra ocasión, en un trabajo que tenga a ese asunto como tema central.

VII

LA CALIDAD DE LA DELIBERACIÓN PARLAMENTARIA *

por María Alejandra Svetaz

Sumario del Capítulo

1. La democracia representativa y los ciudadanos
2. La toma de decisiones en los cuerpos legislativos
3. Procedimientos deliberativos en la institución legislativa: las comisiones
4. Construcción del consenso en las comisiones
5. La calidad de la deliberación puede ser medida
6. Consideraciones finales

1. LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y LOS CIUDADANOS

La democracia representativa no ha dado respuesta a las grandes preocupaciones de la sociedad moderna, tales como el desarrollo económico-social de los Estados, la distribución equitativa de la riqueza, la generación de consenso a

* Este documento se basa en partes de un trabajo anterior de la autora, titulado “*La calidad de la deliberación*”, presentado en un congreso académico en Córdoba, 2003. Posteriormente, en diversas oportunidades y ámbitos, la autora ha retomado el tema.

Se agradecen las sugerencias del Dr. Fermín Pedro Ubertone en cuestiones de estilo.

través del verdadero diálogo de todos los interesados. Su existencia se ha complicado con la aparición y permanencia de técnicos y burócratas que ejercen un poder no derivado, no otorgado por los ciudadanos, al tiempo que la adopción de medidas de democracia directa, si bien bienvenidas, no ha sido suficiente.

El desafío no es abandonar la democracia representativa sino fortalecer los procedimientos deliberativos que se desarrollan en el seno de los órganos de gobierno, rediseñar los trámites que obstaculicen la participación ciudadana y, fundamentalmente, "empoderar al ciudadano" para que se ocupe de los asuntos públicos, participe, decida y en su consecuencia actúe.²⁰

2. LA TOMA DE DECISIONES EN LOS CUERPOS LEGISLATIVOS

Al tratar en otro trabajo aspectos de la representación política, intentamos comprender de qué manera el legislador (decisor político) toma la decisión que volcará en un proyecto de ley. Pero no dejamos de mencionar que esta decisión, individual en un principio, se va a convertir en una decisión colectiva del órgano legislativo, a través de su estudio y dictamen en comisiones y de su debate en el recinto.

Una mirada rápida a los procesos de toma de decisiones en el seno de los cuerpos legislativos puede hacernos pensar que éstos se caracterizan por fuertes debates de intereses contrapuestos, con mayor o menor extensión en el tiempo y en los que pocas veces se alcanza un acuerdo. Resulta entonces que la decisión final "baja" de la autoridad –ya sea Presidente de la Nación o presidente de bloque o

²⁰ Archon Fung y Erik Olin Wright, *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*", editorial Verso, Londres, 2003.

presidente del Partido Político mayoritario—, prevaleciendo casi siempre la imposición de los números al momento de sancionarse una ley.²¹

En estos procesos se puede haber movilizad o —e inclusive manipulad o— la opinión pública a favor o en contra. Pero no se ha argumentado razonablemente ni se ha escuchado a la oposición, y por tanto no se alcanza ningún resultado que pueda considerarse valioso por las partes enfrentadas. El resultado impuesto por los números arroja vencedores y vencidos. Aún más, es posible que se haya conocido este resultado antes de que se reuniese el cuerpo legislativo en el recinto para debatir, privando a este plenario de todo sentido.

El resultado no es satisfactorio ni pacificador y el texto legislativo se impondrá por la fuerza ejecutoria propia de la ley pero no por su propia autoridad. Los ciudadanos no se apropiarán del contenido de la ley y su eficacia quedará por siempre afectada.

3. PROCEDIMIENTOS DELIBERATIVOS EN LA INSTITUCIÓN LEGISLATIVA: LAS COMISIONES

Sin embargo, no todo el proceso de deliberación se encuentra viciado. Es posible descubrir un ejercicio diferente en el seno de algunas comisiones, mayormente consideradas “no políticas”, como las que tratan temas de legislación civil y comercial, cultura, educación.

Allí los legisladores, funcionarios, grupos de interés y particulares participan en un proceso de toma de decisiones más cercano a las exigencias de una democracia deliberativa.

²¹ Archon Fung y Erik Olin Wright, *op. cit.*, Parte IV punto II “Two Governance Modes: Top-Down Adversarial and Participatory–Collaborative”, página 261 y siguientes.

En el ámbito de estas comisiones se dan los *presupuestos mínimos de la deliberación democrática* que exigen los teóricos:²²

1. **Reglas previas.** Existen reglas escritas que ordenan el debate, contenidas en el Reglamento de la Cámara y posiblemente en el reglamento interno de la Comisión y reglas no escritas que determinan el lugar, horario de reunión y otras condiciones;
2. **Libertad de expresión.** Los legisladores son libres de expresar sus opiniones. A las reuniones asisten los legisladores integrantes de la comisión y otros legisladores ajenos a ella pero interesados en los diversos temas. Los legisladores integrantes de la comisión tienen todos igual derecho y voz. Los ajenos a la comisión tienen voz pero no voto.
3. **Agenda.** La comisión acuerda previamente los temas a tratar y conforma un plan de labor que es puesto en conocimiento de todos los miembros con al menos una semana de anticipación a la reunión.
4. **Información.** Los legisladores reciben toda la información que recoja la comisión sobre el tema a tratar con suficiente antelación.
5. **Participación.** Los ciudadanos, grupos de interés y funcionarios interesados en el tema pueden asistir a las reuniones e informarse sobre el estado de tratamiento

²² Ver los artículos de Joshua Cohen sobre “*Deliberation and Democratic Legitimacy*” y “*Procedure and Substance in Deliberative Democracy*”, en la compilación “*Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*” editado por James Bohman y William Rehg, Imprenta de MIT, Cambridge, Massachusetts, Londres, Inglaterra, 1999, páginas 67 y siguientes y 407 y siguientes.

de las cuestiones. Pueden ser escuchados y participar en mayor o menor medida según sea la costumbre o práctica de la comisión.

6. **Deliberación razonada.** Cada parte expresa sus argumentos y trata de persuadir a la otra parte. Cada legislador debe argumentar y escuchar la argumentación de los demás.

7. **Acuerdo.** Si no es posible llegar a un acuerdo razonado que satisfaga a todos el último recurso es la resolución por votación.

En un proceso deliberativo ideal no se ejerce ninguna fuerza excepto la del mejor argumento (Jurgen Habermas).

En la deliberación en comisión la deliberación es libre pero sujeta a condicionamientos previos aceptados por todos los participantes, en tanto se trata de características propias del sistema: los legisladores pertenecen a bloques políticos que asumen posturas colectivas diferentes respecto de los temas.

Esta uniformidad de criterio entre los integrantes del bloque se ha visto, sin embargo, afectada últimamente por la actitud de legisladores que individualmente cuestionan las decisiones mayoritarias de sus bloques. Pueden hacerlo apoyados en la fortaleza que les da la mayor información de la que disponen (Internet, bases de datos, organizaciones que suministran apoyo a la tarea legislativa); la existencia de asesores legislativos profesionales y la práctica de los mismos bloques de otorgar “libertad de conciencia” para votar temas de fuerte contenido moral o religioso.

4. CONSTRUCCIÓN DEL CONSENSO EN LAS COMISIONES

En el seno de estas comisiones se construye el consenso a partir de verdaderos procesos de colaboración en los que intervienen legisladores, funcionarios y expertos. Pueden describirse a través de la mención de sus distintas etapas:

1. **Presentación del tema.** Cada integrante de la comisión expone sus conocimientos, dudas o consideraciones sobre el tema.
2. **Consulta con técnicos.** El proyecto se somete al análisis de técnicos especialistas en el tema que dan su parecer. Estos expertos pueden ser propios de la Comisión, personal de la institución o terceros ajenos (universidades, institutos de investigación).
3. **Consulta con sectores interesados.** Este procedimiento puede realizarse a través de reuniones de estos sectores con la Comisión o por medio de audiencias públicas.
4. **Debate.** Una vez reunida la información de los puntos 2 y 3 los legisladores debaten el tema. En esta instancia se intercambian argumentos, se sostienen posiciones y se atacan las contrarias; se comienza a elaborar un borrador de dictamen.
5. **Nuevas consultas.** Si es necesario se consulta nuevamente a expertos y asesores y necesariamente al bloque al que pertenece el legislador.

6. **Diálogo.** Del debate de posiciones encontradas se pasa a un análisis de los diferentes argumentos, se escucha con empatía tratando de llegar a una base común. Esta etapa es la previa al acuerdo definitivo y rescata de las diferentes posiciones sus fortalezas y debilidades para llegar a un dictamen que satisfaga a todos, --aunque no todos ganen--, y que permita a la comisión sostenerlo en el plenario de la Cámara.

7. **Redacción del dictamen.** El texto definitivo del dictamen debe reflejar la voluntad de la comisión. Ello depende de la habilidad, conocimiento y experiencia de los redactores legislativos.

Las comisiones que desarrollan verdaderos procesos deliberativos alcanzan dictámenes de mayor calidad.

5. PARÁMETROS DE CALIDAD DE LA DELIBERACIÓN

La calidad de la deliberación, a su vez, puede medirse considerando el grado de satisfacción de distintos elementos.²³

1. La participación de todos los que tienen interés en el tema.
2. La libertad de expresión e igualdad de los participantes.

²³ Ver Jane Mansbridge en su artículo "*Practice – Thought - Practice*" en Archon Fung y Erik Olin Wright, "*Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*", editorial Verso, Londres, 2003. Ver también Noëlle McAfee, "*Three Models of Democratic Deliberation (early draft)*", Departamento de Filosofía, Universidad de Massachusetts Lowell, mayo 2003.

3. El respeto mutuo.
4. El reconocimiento y legitimación recíproca entre los participantes.
5. La voluntad / predisposición a escuchar.
6. La consistencia de los argumentos y la certeza de los hechos invocados.
7. La habilidad de encontrar argumentos que eviten enfrentamientos y faciliten el acuerdo.
8. La capacidad de transparentar y abordar todos los aspectos del tema.
9. La habilidad para descubrir e impulsar los intereses y valores comunes.

6. CONSIDERACIONES FINALES

6.1. La función de la comisión es el estudio del proyecto, la deliberación y la elaboración de un dictamen cuyo contenido sea igual, similar o distinto del proyecto original.

En su seno se tratan y resuelven cuestiones conflictivas en las que se contraponen serias opiniones e intereses y otras menos complejas.

Su abordaje y resolución permite fortalecer la relación entre los legisladores, al mismo tiempo que los entrena y acostumbra al trabajo parlamentario y genera en ellos mutuo respeto y una sensación de productividad.

Esta sensación de productividad, de relativo éxito en la función, se hace evidente en los informes que las comisiones presentan al final de cada período con estupendos cuadros que muestran la cantidad de proyectos ingresados y la de dictámenes aprobados.

6.2. Propiciamos procedimientos de deliberación que permitan alcanzar consensos racionalmente motivados sobre cuestiones de interés general; favoreciendo el diálogo entre todas las partes interesadas, en el que cada una presente argumentos que puedan resultar convincentes y persuadir a la otra a modificar sus posiciones y preferencias alcanzando acuerdos en una situación de plena igualdad y libertad.

La imposibilidad de alcanzar un acuerdo no debe entenderse como un fracaso del proceso deliberativo, en tanto se hayan respetado sus presupuestos mínimos.

La decisión a través del voto será una forma de resolución del conflicto, la única posible en ese momento, que debe considerarse también un logro de los integrantes de la Comisión, quienes fueron capaces de acordar sobre la forma de resolver –el voto– ante la falta de consenso sobre el tema principal.

VIII

LAS CINCO ESTACIONES DE TRABAJO DEL LEGISLADOR

por Héctor Pérez Bourbon

Un buen análisis de la organización estructural de las Cámaras pone de manifiesto algunas consecuencias visibles, en relación con la labor diaria que desarrolla un legislador. En función de lo dicho, trataremos de bosquejarlas muy brevemente.

En ese tipo de análisis pueden apreciarse lo que denominamos “*las cinco estaciones de trabajo del legislador*”.

Ellas son:

- 1) su oficina,
- 2) las comisiones,
- 3) el recinto,
- 4) el bloque, y
- 5) el distrito.

En efecto, el legislador realiza tareas y desempeña funciones diferentes según esté trabajando en uno u otro de los ámbitos señalados

En *su oficina*, que sería el estamento inferior de la estructura legislativa el legislador prepara proyectos para presentar al cuerpo, analiza proyectos de otros legisladores, recibe a personas que le llevarán sus inquietudes o le presentarán propuestas o diferentes puntos de vista respecto de determinados temas o de determinados proyectos que estén analizándose en la Cámara, prepara sus intervenciones en distintos ámbitos a los que debe concurrir por razón de su cargo, concede entrevistas periodísticas; en fin, un sinnúmero de tareas que hacen a su función de legislador vista desde una óptica individual.

En *las comisiones*, estamento intermedio de la estructura legislativa, el legislador analiza los proyectos que están a estudio de la comisión, en sus aspectos técnicos, con la colaboración de sus asesores, y busca el consenso político, con los demás miembros de la comisión, a efectos de producir el despacho o dictamen que se presentará al cuerpo para su aprobación. Si es presidente o autoridad de comisión tendrá, además, algunas tareas adicionales vinculadas a la organización y al funcionamiento de ella.

El recinto es el asiento natural de la máxima autoridad de las tres estructuras de la Cámara, o sea la Cámara en pleno. Allí el legislador expresa y deja sentada su opinión acerca de los proyectos o de los temas que se están tratando, y participa con

su voto de la decisión del cuerpo. Es un error muy difundido el creer que es en este ámbito donde se discuten los proyectos, y se busca el consenso ²⁴. No es así. El verdadero trabajo de búsqueda de consenso es en las comisiones; al recinto se llega con la posición ya tomada. La tarea del legislador en este ámbito, entonces, no es tratar de convencer a los demás legisladores, sino explicar a la ciudadanía, desde su punto de vista, cuáles son las conveniencias –o inconveniencias, según el caso– de esta decisión que la Cámara va a tomar.

El cuarto ámbito de trabajo del legislador es *el bloque*. Es obvio que, aunque pertenezcan a un mismo partido político, las posiciones de los diferentes integrantes de un bloque no están condicionadas sólo por los factores ideológicos sino que, ante cada proyecto en particular influirán también otros aspectos, por ejemplo, en el Congreso Nacional, la provincia a la que pertenece. Se hace necesario, en consecuencia, una discusión interna a efectos de definir cuál será la postura que el bloque, como órgano de expresión de un partido político, va a adoptar en tal o cual circunstancia.

Finalmente no puede olvidarse el hecho de que el legislador dura en su mandato una determinada cantidad de años (usualmente cuatro), al cabo de los cuales debe volver a preguntarle a la población de su distrito si está o no conforme con su desempeño como legislador y si está dispuesta o no a avalar que ocupe una banca por un nuevo período. La tarea en *el distrito*, entonces, tampoco puede descuidarse. Son muchos los casos de buenos y aun excelentes legisladores que, por ocuparse sólo de sus otras estaciones de trabajo, no han logrado que, al finalizar su mandato, el voto de su provincia les permitiera seguir siendo legisladores.

Esta *diversidad de tareas* implica que el legislador debe enfrentarse, necesariamente, a una simultaneidad y superposición de actividades que hace que no siempre pueda cumplir con todos los compromisos contraídos. Si dos comisiones que él integra se reúnen a la misma hora, necesariamente deberá faltar a una. Si la

²⁴ Esto ocurría en los orígenes del sistema parlamentario. Hoy la situación no es ésa, aunque todavía se produce en algunos casos.

sesión se prorroga más allá de lo esperado, o pasa a cuarto intermedio a una hora no prevista, puede superponerse con una entrevista que él haya concertado con anterioridad. Por ese motivo, el manejo de la agenda es una tarea difícil para el legislador.

IX

¿EL CONGRESO NO HACE NADA? ¿QUIÉN LO DICE?

por Fermín Pedro Ubertone

1

Muchas veces criticamos a los órganos legislativos porque no hacen lo que a nosotros nos gustaría que hicieran.

Rechazamos el contenido de la ley que se ha sancionado, ergo el Congreso funciona mal. No se aprueba el excelente proyecto que hemos hecho y que un diputado ha presentado, ergo el Congreso funciona mal.

Este modo de razonar ocurre muy a menudo. No culpemos de esto a los medios de comunicación. Lo hemos oído decir en paneles realizados en ámbitos académicos y profesionales, hasta por parte de asesores parlamentarios.

Posiblemente estuvieran haciendo un discurso político partidario y coyuntural. Con el fin de valorizar al diputado asesorado (y a sí mismos como autores del proyecto) y para castigar a la mayoría parlamentaria que no aprueba un proyecto tan bueno.

Pero para el oyente es muy difícil distinguir entre el discurso político partidario y el análisis científico de las instituciones.

Sobre todo porque, quienes hablan, presentan su punto de vista personal y parcializado como si fueran hechos objetivos. Afirman que el proyecto es objetivamente muy bueno, que resolvería los problemas existentes, y que no se aprueba solamente por la ineptitud o negligencia de los legisladores.

Si observamos con atención, podremos notar que –aunque no se lo diga expresamente– el ataque va dirigido a los legisladores de la mayoría.

Usualmente ese tipo de discurso proviene de legisladores o asesores pertenecientes a grupos políticos minoritarios. Y también de profesores y ONG identificados ideológica o políticamente con esos grupos.

La falta de éxito para negociar y convencer a la mayoría los lleva hacia estos caminos de protesta verbal en ámbitos académicos o ante los medios.

Este tipo de discurso contribuye a desprestigiar –indebidamente– a las instituciones parlamentarias.

2

Si nos interesa comprender la realidad, la política y el Derecho, debemos estar alertas sobre la falta de objetividad de estos discursos. No constituyen análisis científicos de las instituciones.

Es necesario observar cuidadosamente de quién provienen los relatos y comentarios. Hay que averiguar cuál es su lugar político en el parlamento, inclusive cuando el declarante posea investidura y prestigio académicos. O más todavía en este último caso, por el gran respeto que sentimos por nuestros profesores más destacados.

Lo que estamos proponiendo se parece mucho a lo que el juez y el abogado hacen cuando tienen un testigo. Analizan críticamente el testimonio, para saber qué valor tiene.

Lo mismo hacen los historiadores con las cartas y discursos de los personajes históricos. Para tratar de asegurarse si lo dicho describe objetivamente la realidad, o es una manera de autoprotegerse y quedar bien ante los lectores u oyentes.

Frente a los dichos de un testigo en un juicio penal, o inclusive civil, los jueces y abogados sistemáticamente lo controlan, por método de trabajo profesional,

Pero lo que se hace *siempre* para decidir en un juicio sobre un caso individual, no lo hacemos cuando se trata de evaluar nuestras instituciones.

Ni siquiera cuando quienes nos ponemos a evaluar y opinar somos abogados. Por nuestra formación universitaria y por nuestra práctica profesional estamos acostumbrados a dudar, a analizar críticamente los testimonios y documentos, a estudiar qué es lo que está probado y lo que no, a controlar las pruebas confrontándolas unas con otras.

Al evaluar las instituciones no ponemos el mismo rigor intelectual que usamos automáticamente, como una rutina, en nuestro trabajo profesional con respecto a cada caso individual.

¿Tan poco vale conocer cabalmente nuestras instituciones antes de opinar acerca de ellas?