

Publicado en DOCUMENTOS Y CONCLUSIONES DEL PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE MODERNIZACION PARLAMENTARIA, Edición del H.Congreso de la Nación Argentina, Buenos Aires. 1991

APUNTES PARA PENSAR LA MODERNIZACIÓN DEL PARLAMENTO ARGENTINO

I. INTRODUCCIÓN

Los debates y propuestas de modernización del Parlamento suelen partir de la constatación de una sensación generalizada de ineficacia e irrelevancia de esta institución respecto a las cuestiones que le preocupan a la mayoría de la población. Las causas de esta “mala prensa” son múltiples, así como suelen serlo las perspectivas reformistas que apuntan a resolver cuestiones diversas.

Más allá de la multiplicidad causal -que merecería una indagación exhaustiva- y de las diferencias de enfoques, parece plausible pensar que cualquier reforma que aspire a ser exitosa debería tener en cuenta las dimensiones fundamentales en las que arraiga aquella sensación de ineficacia. Estas tienen que ver tanto con el carácter y la forma de las instituciones, como con las prácticas políticas que definieron la historia argentina y que definen su realidad y perspectivas futuras. Cada una de ellas abren debates específicos que se relacionan con los demás en distintos planos.

La explicitación de algunas de ellas es estas páginas no pretende proponer que sólo la resolución de todos y cada uno de los debates abiertos es un requisito ineludible para encarar reformas, sino que tiene el propósito de marcar la complejidad de la cuestión de la modernización parlamentaria a la hora de intentar acciones concretas. Porque en el momento de poner en marcha cualquier iniciativa, por mejor inspirada que sea, pesarán los “datos” contextuales del sistema político, de la historia institucional y de la cultura organizacional, cuyo conocimiento anticipado puede, en cierto modo, ahorrar esfuerzos y frustraciones.

II. EL PARLAMENTO EN EL PRESIDENCIALISMO

Una de las primeras cuestiones que aparece al analizar la debilidad y la escasa centralidad del Parlamento es la relativa al régimen presidencialista que consagra nuestra Constitución, inspirada en la norteamericana.

El sistema político argentino instituye la centralidad del presidente, quien dispone de los atributos del jefe de Estado como representante de la Nación, y los poderes del Ejecutivo, es decir, el control total de la composición de su gabinete y la administración pública. Su elección proviene el pueblo por un período limitado y prefijado y no depende de un voto formal de confianza de los representantes parlamentarios. Por su parte, el Parlamento tiene como función principal fijada por la Constitución, la de legislar y también la de ejercer el control de gestión. Sus miembros son electos directamente por el pueblo, también por un período limitado y preestablecido.

Muchos debates se han suscitado en torno al régimen presidencialista y varios autores han apuntado como una de las causas de la discontinuidad institucional argentina -y latinoamericana en general-, la rigidez que este régimen introduce en la vida política (Lijphart, 1988; Linz, 1988; Nino, 1988). En efecto, suele señalarse que el carácter unipersonal del más poderoso de los órganos estatales hace que todo el sistema institucional dependa demasiado de las virtudes o defectos de quien lo ejerce, a lo que se vincula que en situaciones de crisis las demandas y frustraciones se concentren en la figura

presidencial, produciéndose así un marcado deterioro de su prestigio y autoridad. Frente a tales situaciones, el sistema no prevé un recambio ordenado y no traumático, facilitándose entonces la quiebra del orden institucional, por el expediente relativamente sencillo de desplazar al titular del Ejecutivo (Nino, 1988).

La figura presidencial resulta contradictoria, no obstante, respecto a la solidez del sistema político. Por una parte, Nino apunta algunas ventajas: *“Al concentrar la capacidad ejecutiva en un órgano unipersonal con un amplia independencia del Parlamento, el sistema maximiza la coherencia, la rapidez y la eficiencia en la toma de decisiones. También el sistema proporciona a la nación un liderazgo que va más allá del mero ejercicio del gobierno: la gente se identifica y se siente representada por el presidente, quien puede constituir una guía moral, una síntesis de la idiosincrasia nacional y un símbolo del país ante el resto del mundo. El poder efectivo genera respeto y ello convierte al presidente en una instancia superior frente a otros órganos del Estado y, de este modo, puede erigirse en una especie de árbitro consensual frente conflictos que no se resuelven por canales ordinarios”* (Nino, 1988: 117).

En cambio, Linz apunta que el presidencialismo introduce al juego político el carácter de “suma cero”, por el cual el ganador “se lleva todo”, lo que da al presidente una sensación de tener un poder independiente y un sentido de misión a cumplir que contrasta con el peso real del porcentaje que lo eligió. *“Quizás la consecuencia más importante de la relación directa entre el presidente y el electorado, la falta de dependencia de otros políticos (para renovar su poder amenazado luego de su elección por mociones de censura y por la necesidad de confirmar esa confianza), es la sensación de haber sido electo representante de todo el pueblo, lo que le hace identificar a todos como su electorado e ignorar a aquellos que votaron por la oposición. El componente implícitamente plebiscitario de la autoridad presidencial puede resultar muy frustrante para la oposición y los límites a la autoridad del presidente. En este contexto, probablemente mostrará sus políticas como aquellas que son apoyadas por el pueblo y las de sus oponentes como representadas por intereses especiales rechazados por el pueblo”* (Linz, 1988: 33).

Para otros autores, en cambio, estas características contradictorias del presidencialismo no son las determinaciones del rol del Parlamento, sino que la vitalidad democrática de éste depende del sistema de partidos. Para De Riz: *“el carácter presidencialista del régimen de gobierno es un elemento secundario: refuerza la tendencia al predominio del Ejecutivo pero esa tendencia tiene sus raíces en el sistema partidario, las ideologías y la cultura política argentina. Que el Congreso no sea el órgano hacedor por excelencia de las leyes no explica la escasa centralidad que éste tiene respecto del Ejecutivo”* (De Riz, 1986: 10). Por eso señala que: *“Si en las actuales condiciones el Parlamento subutiliza su capacidad de ejercer poder -su rendimiento es pobre respecto a las expectativas depositadas en él por la sociedad y de las necesidades del gobierno y su gestión- por qué inferir, sin más, que de una mayor autonomía vis a vis el Poder Ejecutivo se derivaría un mayor y más eficaz rendimiento legislativo...”* (Idem: 12).

Una de las características del sistema de partidos en la Argentina es la fuerte disciplina interna y la lealtad de los parlamentarios al partido antes que a los electores, por lo que las mayorías permanecen generalmente inalterables bajo la dirección del partido, y no varían de cuestión en cuestión. En tanto el presidente suele ser el jefe del partido o tiene una decisiva influencia sobre él, si su partido tiene mayoría casi automática en el Parlamento, suele desdibujarse y subalternizarse el rol del Congreso, en la medida en que las decisiones importantes se toman fuera de él. En cambio, si el presidente no tiene mayoría en una o en ambas Cámaras, está generalmente sometido a la obstrucción del partido parlamentariamente mayoritario que, por su parte, no puede convertir esa presión en un poder positivo de iniciativa, ya que no tiene un órgano executor que sea expresión de esa iniciativa. Como dice Nino *“en uno y otro caso, puede haber pocos estímulos para negociar y buscar puntos de conciliación entre el Ejecutivo y la oposición parlamentaria; en la primera situación, porque no es necesario para aprobación de las políticas del presidente, y, en la segunda, porque la*

oposición puede obtener más réditos políticos con el deterioro de la imagen del presidente que se produce con su forzada inacción que colaborando con sus planes de gobierno” (Nino, 1988: 119).

Esto contribuye a dificultar la cooperación entre los poderes ejecutivo y legislativo, y así es frecuente que los órganos de la administración tiendan a evitar la intervención parlamentaria en sus áreas, eludiendo en lo posible explicaciones y rendiciones de cuentas y que los legisladores -incluso del partido gobernante- desconfíen de la administración.

III. EL ROL DEL PARLAMENTO: UNA HISTORIA DE INTERRUPCIONES

Más allá de la cuestión institucional señalada en el punto anterior es preciso destacar que uno de los factores que más contribuyeron a la debilidad del Parlamento han sido las sucesivas y prolongadas interrupciones que los gobiernos militares impusieron a la vida de los partidos y al funcionamiento del Parlamento.

La discontinuidad de la actividad partidaria legal dificultó el desarrollo de prácticas participativas democráticas la articulación de intereses y mediaciones entre grupos diferenciados de la sociedad civil. Por su parte, el Congreso no pudo transformarse en el lugar natural de las negociaciones entre los actores sociales y políticos y *“no llegó a desarrollar el mínimo de capacidad técnica y política que le hubiera permitido controlar al Ejecutivo” (Cavarozzi, 1984: 136).*

La inexistencia de tradiciones parlamentarias consolidadas en el sistema político contribuye, en suma, a acrecentar su debilidad. Por eso es difícil hablar de Parlamento en sentido genérico, y es preciso referirse a los diferentes Parlamentos en situaciones históricas distintas, que marcan las complejas relaciones institucionales, tanto con el Poder Ejecutivo como al interior mismo del Congreso, a los efectos de articular las relaciones entre oficialismo y oposición de manera estable, mediante reglas de juego comunes, unívocas y previsibles.

La experiencia de los parlamentos existentes en la Argentina, posteriores a 1955, muestra, como lo señala Cavarozzi, o la subordinación absoluta a las iniciativas del Ejecutivo, cuando se poseía mayoría en ambas Cámaras, o la tortuosa negociación cuando esto no se verificaba, provocando grandes dificultades gubernamentales.

La citada ausencia de una tradición sobre el funcionamiento parlamentario reabrió el debate en los albores de la nueva etapa constitucional inaugurada el 10 de diciembre de 1983, acerca del papel del Parlamento y de las reglas de juego político en su seno.

Desde la perspectiva del entonces oficialismo -UCR-, se concebía al Parlamento como el ámbito ideal del debate y discusión, como “caja de resonancia de la sociedad”, antes que de decisión o generación de leyes, en la medida en que se le otorgaba al Ejecutivo, ampliamente plebiscitado por el voto popular, la facultad legítima de determinar las políticas centrales de gobierno. Ello se justificaba con el argumento de que en un momento de crisis del país, el Poder Ejecutivo, como órgano homogéneo y de rápida decisión, debía prevalecer por sobre el Parlamento, cuerpo naturalmente heterogéneo y dispersivo (Mustapic, 1986, Goretti y Panosyan, 1986b). En suma, el papel del Parlamento se centraría en la legitimación de las decisiones tomadas fuera de su ámbito.

En cambio el peronismo, entonces oposición, pensaba al Parlamento como el lugar donde deben iniciarse y elaborarse las políticas centrales e importantes que necesita la sociedad, y culpaba al Ejecutivo y al oficialismo parlamentario de vaciar de contenido la discusión en el Congreso, al subordinarlo a las iniciativas presidenciales. Para esta perspectiva, el Parlamento debía convertirse en una suerte de arena de negociación entre intereses y visiones diversos representados en él.

La discusión, entonces, se trasladó al plano de las reglas de juego parlamentarias. Para quienes reivindicaban la función legitimadora, favoreciendo la consolidación de un gobierno de partido, lo apropiado era aplicar la regla de la mayoría para establecer los procedimientos de decisión. En cambio, la oposición demandante de participación, reclamaba privilegiar la negociación y la concertación como regla procedual (Mustapic, 1986).

Con el cambio de gobierno y la obtención de mayoría en ambas Cámaras por el peronismo, las posiciones se invirtieron, como lo muestra no sólo la enorme iniciativa del Poder Ejecutivo respecto a las leyes fundamentales que definen la política de gobierno, como las leyes de Reforma del Estado, de Emergencia Económica, de ampliación de los miembros de la Corte, etc, sino la exigencia del Ejecutivo de darles un trámite acelerado, aun a costa de restringir el debate y de resignar modificaciones, acatada por la mayoría del bloque oficialista.

Podría decirse, entonces, que la visión del papel del Parlamento todavía está muy ligada a la correlación de fuerzas concreta e inmediata, más que a una concepción global y permanente del sistema político, por lo que no se ha logrado aún un acuerdo estable en torno a la relación entre oficialismo y oposición, más allá de los cambios circunstanciales. Porque hasta el presente, pareciera no modificarse el criterio de que quien obtiene el Ejecutivo tiene el derecho de reclamar la subordinación del Legislativo a sus iniciativas, incluyendo a opositores, mientras que éstos reclaman participación en las decisiones importantes, reivindicando el único espacio institucional en el que pueden expresarse por derecho propio. De ahí que el papel del Parlamento, en cuanto institución republicana, quede desdibujado en la discusión inter e intrapartidaria por preservar o conquistar espacios de poder.

IV. LA PRACTICA PARLAMENTARIA: ENTRE LA CONFRONTACION Y EL ACUERDO

Pero más allá de las concepciones contrapuestas, la dinámica política impone, de hecho y según las circunstancias y cuestiones en juego, que prime tanto la regla de la mayoría como la negociación. En rigor, la negociación no sólo inter sino intrapartidaria, es una constante en la vida política, que se manifiesta en distintos niveles.

La capacidad de negociación depende del grado de fuerza política con que se cuenta, del interés que revista determinada cuestión para cada parte negociadora y/o de la necesidad de lograr algún consenso o de neutralizar la oposición en torno al tema debatido.

Desde la perspectiva de la sociología de las organizaciones, la negociación se define como "un juego social formal cuyo objetivo no consiste en provocar una modificación de las concepciones y actitudes de los protagonistas sino en llegar a la redacción de un protocolo de acuerdo aceptable para las partes interesadas. Se trata de llegar a un acuerdo formal sobre un texto que no necesita la adhesión afectiva de los negociadores, sino su adhesión de conducta. Si hay cambio de actitud o por lo menos de opinión en los interlocutores, se trata de un efecto de la negociación y no del objeto perseguido"¹. En este enfoque se distingue la negociación ideológica ("centrada en los valores y los principios de los grupos representados por los negociadores") de la negociación técnica ("centrada en temas operativos") aunque la evolución de la negociación raras veces es totalmente técnica o totalmente ideológica.

Las cuestiones centrales debatidas en el Congreso (violaciones a los derechos humanos, ley de defensa, sindical, de divorcio, presupuesto, de reforma del estado, de emergencia económica, etc.) remiten mayoritariamente a negociaciones con un alto grado de imbricación entre lo ideológico y lo

¹ TOUZARD, citado por GUIOT en ORGANIZACION Y COMPORTAMIENTO, Ed. Herder, Buenos Aires, p.124).

técnico y en las mismas pareciera difícil lograr la aceptación de un "acuerdo formal" sin provocar una modificación "de las concepciones y actitudes de los protagonistas", al menos en alguna medida.

En toda negociación se expresan, además de las habilidades de los protagonistas directos para llevarlas a cabo, las correlaciones de fuerzas concretas que le ponen límites a la capacidad negociadora de cada parte involucrada. La evaluación de los riesgos y conveniencias de arribar a algún "protocolo aceptable", lo que supone obtener ventajas y hacer concesiones, precede a cada negociación y la atraviesa en todo su desarrollo. Pero el hecho mismo de entrar en una negociación -reconociéndola como necesaria, útil o inevitable- ya implica algún grado de modificación, al menos en la actitud de los protagonistas. De lo contrario, no existiría sino confrontación pura.

Aunque, como señala Mustapic, la práctica del acuerdo y la regla de la mayoría obedezcan a lógicas distintas que plantean diferentes perspectivas, también la última remite a alguna instancia previa de negociación. Porque si bien la regla mayoritaria pone el acento en el derecho de la mayoría a actuar, su eficacia depende de la aceptación que de la misma tenga la minoría y requiere una oposición leal. Por su parte, *"un sistema contractual es más complejo y menos inmediato que la regla de la mayoría, pues se basa en una relación de fuerzas que exige el dificultoso y lento trámite de lograr una convergencia entre distintos grupos"* (Mustapic, 1986: 23/24).

No obstante, podemos decir que, en última instancia, y agotado el proceso negociador, las decisiones se toman por mayoría, por lo que es altamente probable que una parte de los intereses en pugna quede fuera del consenso.

El sistema contractual, por otro lado, también genera algunas dificultades, ya que suele reducir el número de cuestiones a tratar y potencialmente corre el riesgo de convertirse en una mera transacción corporativa, eludiendo puntos conflictivos cuya resolución puede interesar a más sectores que los directamente involucrados.

Para hacer posible el acuerdo, se requiere la realización de concesiones recíprocas, confianza mutua, una elevada cuota de tolerancia y un trasfondo cultural que la haga posible. Y es en este plano donde se centran las mayores dificultades, teniendo en cuenta la tradición política argentina, con una historia signada por la lógica del partido vencedor que "toma todo" y los vencidos conspiran para derrotar al adversario -aún apelando a los militares-. Tampoco contribuye a la aceptación de las prácticas acuerdistas la poca transparencia que suelen tener estos procedimientos. Porque en tanto las negociaciones son entabladas por las elites políticas y su contenido sólo trasciende por versiones periodísticas, la vieja idea del "contubernio" sobrevuela los acuerdos, restándoles legitimidad. El resultado negativo del plebiscito bonaerense para reformar la Constitución provincial, cuyo contenido había sido consensuado por el PJ y la UCR ilustra, en buena medida, la visión popular acerca de los acuerdos cupulares. Paradójicamente, también puede advertirse en vastos sectores de la sociedad el reclamo de acuerdo y acciones en común de los partidos mayoritarios, lo que favorecería la formalización de pactos en torno a cuestiones claras y precisas, siempre que sean abiertamente explicitadas y sentidas como verdaderamente importantes para la vida ciudadana.

En términos democráticos, la regla de la mayoría, por ser de aplicación directa, aparece como más transparente. No obstante, entraña el fuerte riesgo de identificar la visión de la mayoría -estable o circunstancial- con el orden del Estado y la sociedad. La tensión entre consenso y conflicto, entre la voluntad de imponer el peso de la mayoría propia para gobernar y la necesidad de no excluir a buena parte de la población, entre el respeto del principio democrático de la legítima iniciativa de la mayoría y la aspiración de preservar los intereses y las ideas de las minorías, no siempre logra ser adecuadamente resuelta, por eso es preciso tenerla en cuenta a la hora de diseñar los mecanismos que faciliten la labor parlamentaria.

V. LA CULTURA ORGANIZACIONAL

Todas las cuestiones señaladas en las páginas anteriores permean el funcionamiento de la “institución” Parlamento, generando formas de “cultura organizacional” -entendida como el conjunto de valores, creencias, hábitos, costumbres, prácticas, símbolos y ritos- que deben ser tenidas en cuenta muy especialmente en la implementación de proyectos modernizadores. Porque para hacer viables los cambios reputados como necesarios es preciso entender en qué rasgos de la cultura organizacional arraigan los aspectos a modificar, y diseñar las estrategias que permitan superarlos exitosamente.

El Congreso como institución es la expresión de un conjunto de valores que sustentan el sistema político democrático-liberal y que, como tal, otorgan las bases de poder legítimo en torno al cual se estructura la organización. En el ámbito de la Cámara de Diputados -a la que nos seguiremos refiriendo más adelante, a modo de ejemplo-, por reglamento interno se establece la estructura de autoridad, cuya cabeza es el presidente de la Cámara, ligada a la representación conferida por el voto mayoritario. El resto de los puestos jerárquicos (presidentes de comisiones, secretario parlamentario y administrativo, prosecretarios) también se distribuyen en función de la representación política y en ello juega la tensión antes apuntada, entre la regla de la mayoría y el acuerdo. Además, la distribución de los cargos se complejiza al incluir las representaciones internas de los partidos, generando por lo común arduas negociaciones entre líneas partidarias con peso político y capacidad de presión diferenciadas.

La red de poder legítimo –jerarquías oficialmente aceptadas- se expresa en recursos de recompensa, coacción y competencia formalmente instituidos. La lucha por acceder al poder legítimo entraña el afán de obtener aquellos recursos que potencian el accionar político, tanto al interior de la institución parlamentaria, como en el seno del propio partido y hacia la sociedad en general.

La distribución de los cargos directivos en las comisiones ilustra la importancia que la disponibilidad de recursos de poder legítimo tiene para las bancadas, quedando reflejado el peso político del partido mayoritario, así como las negociaciones que implican “canjes” políticos que repercuten directa o indirectamente en la labor parlamentaria específica.

La estructura administrativa de la Cámara de Diputados está compuesta por un conjunto de organismos estructurados jerárquicamente (direcciones, subdirecciones, jefaturas de departamento) por donde circula el poder formal (organigrama). La facultad de gobernar tal estructura le corresponde reglamentariamente al presidente de la Cámara, que concentra así el poder legítimo de recompensa y de coacción. De manera que la existencia de una estructura legítima permite unir, en cierta instancia, el poder político que dan los votos con la capacidad de asignar recursos al interior de la organización.

Tal red legítima a menudo se ve desdoblada o mezclada por una red de relaciones informales de recompensa y coacción, diferenciada de la pirámide jerárquica, en donde entra a jugar la dinámica intra e interparticipativa, que se expresa más allá de los mecanismos institucionales formales del Parlamento, a los que atraviesa. La lógica de la negociación política trasciende, de este modo, las estructuras formales, y les otorga una “racionalidad” particular.

Ligado a ello, un punto interesante es el relativo a la distribución del poder en la estructura jerárquica de la Cámara, especialmente del personal permanente. Los cargos más altos generalmente son ocupados por representantes de las líneas internas del partido mayoritario, o designados por éstos. Luego, el nombramiento del resto de los empleados, desde los directores hasta los de categorías más bajas, tienen que ver con la lógica de negociación ente los distintos partidos y entre las líneas internas de ellos. Esto crea un tejido de poder “paralelo” que trasciende el cargo efectivo ocupado en la estructura. Así, es común escuchar que en el Cámara tiene más “poder” un empleado de maestranza (puntero de su barrio) fuertemente ligado a algún legislador, o a una figura importante del

partido, que un director que llega a ocupar su cargo por circunstancias que no tienen directa relación con las lealtades políticas.

Esta situación repercute en el funcionamiento de las estructuras “formales” de poder, ya que el control “jerárquico” que debería asegurar el cumplimiento de las tareas en función de reglas establecidas que suponen cierta disciplina y organización, se ve constantemente desbordado por la lógica de los padrinazgos políticos, que impone otras formas de articulación de las estructuras, sujetas a permanente negociación. Así, la ocupación de un cargo concreto, el desempeño de ciertas tareas, la aplicación de sanciones disciplinarias o el perdón de las faltas, el cumplimiento de las tareas encomendadas y de los horarios asignados, tienen que ver primordialmente con el tamaño del “paraguas político protector” del que dispone cada empleado, antes que con la función que cumple, y son el producto del proceso de negociación y compromiso que se inicia con la propia designación del empleado. Aquí también, entonces, es posible señalar el complejo entramado de poderes informales que se cruzan, y a veces se chocan, con las instancias de poder formal. Por eso la lógica de negociación, en este plano organizacional, caracteriza las relaciones no sólo ínter sino también las intrapartidarias entre líneas y sectores que se reparten -y negocian- cuotas de recursos organizacionales, expresivas de cuotas de poder partidario.

A su vez, y en la medida en que las prácticas organizacionales generan necesidades, intereses y valores propios, éstos revierten sobre la dimensión política, planteando nuevos conflictos que demandan negociaciones, compromisos y acuerdos en planos no específicamente organizacionales, sino ligados a las conducciones políticas. Por ejemplo, las disputas intraburocráticas (vgr. entre dos direcciones) por la asignación de recursos, que trascienden lo inmediatamente político, suelen ser zanjadas más allá de las estructuras institucionales específicas (las autoridades jerárquicas), para ser resueltas en acuerdos políticos.

En suma, en la Cámara de Diputados pugnan dos lógicas contradictorias: la que pretende que la distribución del poder se haga en virtud de criterios objetivos, en relación a una estructura establecida que permita aplicar parámetros unívocos de evaluación, tendientes a procurar la eficacia y la idoneidad (una especie de “racionalidad administrativa”) y otra que, en tanto es eminentemente política, requiere una flexibilidad que posibilite la negociación en todos los niveles e instancias de decisión, y que exprese las cuotas de poder eminentemente disímiles y variables.

La contradicción entre ambas lógicas merece una reflexión. Si bien la ausencia de estructuras rígidas y de normativas claras y taxativas (como lo sería la sanción de un estatuto del personal legislativo, con sus especificidades y problemáticas particulares) facilitan la flexibilidad (se aplican o no determinadas normas según las circunstancias, “interpretándolas” caso por caso) que requiere la actividad política, agilizando muchas veces la labor parlamentaria, no es posible imaginar el funcionamiento estable de un Parlamento técnica y políticamente eficiente sujetas sus estructuras organizacionales a una permanente negociación y cambios.

Lo que sí resultaría necesario y deseable es que se acordaran ciertas estructuras organizativas básicas, los procedimientos para la designación, desempeño y remoción de personal técnico competente, así como el establecimiento de reglas claras, a las cuales se sometan todas las actividades, los funcionarios y los agentes, sin excepción. Esto aportaría transparencia hacia el interior y hacia el exterior de la organización, es decir hacia la sociedad que lo reclama, aún a costa de restar algunos márgenes de negociación política.

VI. PARLAMENTO Y SOCIEDAD EN UNA SITUACION DE CRISIS

La sociedad argentina se encuentra sumida en una profunda crisis desde hace más de una década. Las expectativas puestas en las que las instituciones democráticas podrían resolver rápidamente los problemas heredados de la etapa dictatorial se han visto frustradas. La sombra de tal frustración se

proyecta especialmente sobre el Parlamento, cuya eficacia es medida por la capacidad para dar respuesta a las demandas sociales.

La insatisfacción ciudadana respecto a la labor parlamentaria reconoce diversas causas, pero una muy importante tiene que ver con la creencia en la ley como mecanismo casi mágico de resolución de situaciones injustas.

Las penurias cotidianas que padece la mayoría de la población a causa de la inflación, el aumento de tarifas, la desocupación, la caída de los salarios, la deteriorada prestación de servicios, el aumento de la sensación de inseguridad pública, se transforma en una demanda contradictoria y agigantada que se proyecta sobre los poderes públicos. La continuidad de los efectos que el ajuste provoca, entonces, genera la percepción de inutilidad de aquellos poderes a los que se imagina con capacidad pero no con voluntad -porque de hecho no resuelven- para dar soluciones efectivas. Mientras la naturaleza colegiada del Parlamento multiplica por el número de sus integrantes la insatisfacción popular por la escasa repercusión que la labor del cuerpo tiene sobre la vida cotidiana, la figura solitaria del Presidente suele quedar asociada a la eficacia y ejecutividad, y las dificultades y demoras se atribuyen a la imposibilidad, por parte de una persona sola, de resolver todas las cuestiones planteadas. Por contraste, se espera que los muchos parlamentarios hagan más cosas, y si no lo hacen, quedan exhibiendo su desidia e inutilidad. Cobra dimensión, entonces, la vieja idea autoritaria del Parlamento como institución parasitaria, lenta e ineficaz, que tiene como principal fin asegurar una renta personal abultada a una casta de políticos que se reproduce a sí misma, y que es insensible a los padecimientos del pueblo.

Tal estado de cosas tiene que ver, como ya hemos dicho, con la pauta institucional fijada por el sistema presidencialista, por una parte, y también con la dinámica de funcionamiento concreto de las instituciones democráticas y del sistema de partidos que la informa, por la otra.

Un legislador, entonces opositor, decía en 1986 que *"en el Ejecutivo hay áreas de pensamiento que opinan que el Parlamento hace las cosas muy engorrosas y las demora mucho y además las somete a un debate que les hace perder eficacia. La conclusión de esto ha sido un achatamiento de la actividad legislativa"*². Esta misma tendencia, lejos de haberse cambiado, se ha profundizado con el actual Ejecutivo. Ejemplo paradigmático de ello ha sido el proceso de sanción de la ley de reforma del estado, y los argumentos -explícitos o subyacentes- que justifican la delegación fenomenal de tareas por parte del Parlamento en el Ejecutivo.

En un trabajo anterior³ destacábamos que la verdadera potestad parlamentaria nacía y moría en el acto de consagrar la ley, al delegar todas sus facultades al Ejecutivo, que concentra la máxima decisión. Las funciones de la comisión bicameral creada por el artículo 14 de dicha ley, se remiten a constituir la coordinación entre el Congreso y el Poder Ejecutivo, careciendo de un auténtico poder de control al excluirse toda facultad decisoria sobre aspectos fundamentales de los procesos privatizadores.

Lo enunciado arraiga en buena medida en algunos supuestos generalmente no explicitados, pero que animan la concepción de la ley de reforma estatal: 1) la lentitud de los trámites parlamentarios frente a la celeridad de las decisiones del Ejecutivo; 2) la posibilidad de limitar al Ejecutivo sólo a la toma de decisiones basadas en razones puramente "técnicas" aportadas por especialistas; 3) la necesidad de confiar en la capacidad de liderazgo para llevar a cabo las reformas necesarias y posibles en un corto plazo. Estos supuestos paradigmáticos implican definiciones más profundas. El descrédito o desvalorización de las instancias deliberativas en general, por ser "lentas", "poco

² José Luis Manzano, citado por GORETTI y PANOSYAN, "La eficacia del «ausentismo activo» en las comisiones parlamentarias", en EL PARLAMENTO HOY, Estudios CEDES, Buenos Aires, 1986.

³ Mabel Thwaites Rey: *El fin de los espacios estatales nacionales*, "Realidad Económica", N° 90, Buenos Aires, Buenos Aires, 5° bimestre de 1989.

expeditivas" y a la postre ineficaces, entraña el peligro de convertirse en vehículo de posturas que desjerarquizan el debate y la confrontación de ideas, y la articulación de intereses diversos, propios del sistema democrático. Y ello se vincula con la entronización de una particular visión de la "racionalidad técnica" que concibe a las decisiones como eminentemente instrumentales, y por tanto unívocas y objetivas, y que excluye la posibilidad de debates "ideológicos" -por estériles- o "políticos" en sentido peyorativo.

Para quienes creemos que no existe una racionalidad técnica opuesta a una racionalidad política, sino que la elección de medios y fines supone la existencia de intereses y perspectivas diversos que es preciso contrastar, las instancias de deliberación y decisión colectivas donde éstas se confrontan y formulan, adquieren fundamental importancia

VII. ALGUNOS INTERROGANTES

A la hora de plantearse la modernización del Parlamento es preciso, como venimos insistiendo, tener muy en cuenta los elementos de la cultura política y de la cultura organizacional que enmarcan, tanto la necesidad de reforma como sus condiciones de posibilidad. Aquí cabe, entonces, formularse algunas preguntas.

Si los proyectos de gobierno que se transforman en leyes se conciben y obtienen forma en ámbitos extraparlamentarios -generalmente son realizados por técnicos del Ejecutivo-, ¿es necesario que el Congreso cuente con cuerpos especializados de elaboración y asesoramiento, destinando recursos a la capacitación y a la producción de la información adecuada?

Si los núcleos fundamentales de los proyectos deben responder a los imperativos del Ejecutivo y mediante acuerdos partidarios deben respetarse los lineamientos centrales, ¿en qué medida importa el trabajo en comisiones destinado a concebir, corregir o perfeccionar proyectos? En un trabajo de Goretti y Panosyan sobre el "ausentismo activo" en las comisiones, se analiza que el mayor ausentismo del PJ (cuando era oposición) expresa la falta de atractivos del Parlamento como ámbito central del sistema político. La función puramente legitimadora estaría restando interés a la participación plena de los parlamentarios en las comisiones, e incluso en el recinto.

Si debido al funcionamiento partidario, al momento de conformar listas para la renovación de las Cámaras, se privilegia la acumulación de poder político al interior del partido, antes que la labor como parlamentario, ¿qué relevancia se otorga al trabajo activo en el Congreso, que promueva la participación, la capacitación y la atención permanente a las demandas sociales?

Si se aplica predominantemente la regla de la mayoría, ¿vale la pena perfeccionar los mecanismos de acuerdo y las instancias de debate y negociación?

Si no se logra articular la voluntad política que impulse un control de gestión efectivo por parte del Parlamento, ¿cuál es el sentido de implementar mecanismos especiales destinados a tal fin?

Si el rol del Parlamento en el sistema político no se termina de precisar con claridad, ¿será posible impulsar una organización administrativa formalizada y con tareas definidas, que responderá en algún grado a la lógica de la "racionalidad administrativa"?

Si no se sincera ante la sociedad y se define qué tipo de subsidios debe tener legítimamente la actividad política de los partidos, ¿podrá crearse una estructura administrativa permanente y capacitada, encuadrada conforme a las necesidades institucionales del cuerpo y no a la de rentar encubiertamente a los militantes políticos? Dejar de ser percibidos -muchas veces injustamente- como una casta parasitaria que succiona al Estado -máxime en una situación de crisis social- requiere jerarquizar la labor política específica de los partidos, dividiendo claramente las tareas

propias del personal político-partidario, que son necesariamente ágiles, variables y transitorias, de la del personal técnico-administrativo parlamentario, que tienen carácter permanente.

Estas preguntas parecen sugerir respuestas complejas y, en cierto sentido, pesimistas. Sin embargo, sólo tienen el propósito de poner una alerta frente a soluciones falsamente sencillas.

La gravedad de los problemas que sacuden a nuestra sociedad, requiere de la decisión de su dirigencia para encarar las soluciones necesarias. Pero para que ello sea posible es menester que exista una estrecha relación con el pueblo, profundizando los mecanismos representativos existentes y creando nuevas formas de articulación de las demandas sociales, que permitan una mayor, más intensa y permanente participación de los ciudadanos en la gestión de las cosas comunes. Establecer nuevos lazos entre los legisladores y sus votantes que vayan más allá del acto comicial y de las mediaciones partidarias, requiere de la voluntad de la sociedad en su conjunto, de la cual los legisladores son parte y expresión. Pero son precisamente los representantes, y justamente por el hecho de serlo, los que deben encontrar las formas de estrechar vínculos o, lo que es lo mismo, de asumir las demandas sociales. La credibilidad del sistema democrático, depende, básicamente, de que ello sea posible. La transparencia en los procedimientos y la sinceridad en la búsqueda de soluciones parecieran ser las únicas armas eficaces para renovar la confianza en un contexto de restricción de recursos. Y ello sólo se consigue con la participación del pueblo en todas las instancias de decisión que afectan el destino común.

Modernizar el Parlamento, en consecuencia, es una tarea compleja, difícil e inevitablemente lenta, que se debe sustentar en una firme voluntad política, sobre la cual los aspectos técnicos cobrarán sentido.

Encarar una investigación profunda sobre los aspectos aquí señalados podría significar un paso importantes en el camino hacia un Parlamento moderno, acorde a las exigencias que planea este contradictorio y pleno de incertezas fin de siglo.

BIBLIOGRAFÍA

- Cavarozzi, Marcelo: "Los partidos y el Parlamento en la Argentina: un pasado de fracasos y un futuro cargado de desafíos", en *Democracia, orden político y Parlamento fuerte*, CEAL, Biblioteca Política Argentina, N° 65, Buenos Aires, 1984.
- De Riz, Liliana: "Dilemas del Parlamento actual", en *El Parlamento hoy*, DE Riz y otros, Estudios CEDES, Buenos Aires, 1986.
- Goretti, Mateo y Panosyan, Mónica: a) "Las comisiones por dentro" y b) "La eficacia del 'ausentismo activo' en las comisiones parlamentarias", ambos en *El Parlamento hoy*, Estudios CEDES, Buenos Aires, 1986.
- Lijphart, Arend: "Democratización y modelos democráticos alternativos", en *Presidencialismo vs. Parlamentarismo, Consejo para la Consolidación de la Democracia*, EUDEBA, Buenos Aires, 1988.
- Linz, Juan: "Democracia presidencialista o parlamentaria, ¿hay alguna diferencia?", en *Consejo para la Consolidación de la Democracia*, EUDEBA, Buenos Aires, 1988.
- Mustapic, Ana María: "Parlamento: ¿acuerdo o regla de la mayoría?", en *El Parlamento hoy*, Estudios CEDES, Buenos Aires, 1986.
- Nino, Carlos: "Presidencialismo vs. Parlamentarismo", en *Presidencialismo vs. Parlamentarismo*, ob. cit.
- Nogueira, Humberto: "Los regímenes presidencialistas de América Latina", en *Presidencialismo vs. Parlamentarismo*, ob. cit.
- Sábato, Hilda y Cavarozzi, Marcelo, comp.: *Democracia, orden político y Parlamento fuerte*. CEAL, Biblioteca Política Argentina, N° 65, Buenos Aires, 1984.