

# **LOS PODERES LEGISLATIVOS ARGENTINOS desde 1983**

**Jorge Omar Rinaldi**

## **Resumen**

Con el reinicio del pleno funcionamiento del sistema democrático en el año 1983, los diferentes poderes legislativos argentinos debieron iniciar sus actividades a partir de una realidad muy difícil. Los ámbitos parlamentarios se encontraban vacíos, sin personal ni elementos básicos para un mínimo funcionamiento adecuado.

Este trabajo analiza el proceso vivido en los poderes legislativos argentinos desde el año 1983, la evolución institucional de los mismos y el rol de los poderes legislativos. Desde 1983, la mayoría de estos cuerpos legislativos vienen desarrollando actividades y generando motivaciones para crecer y mejorar la producción de sus servicios, especialmente del producto ley. Las actividades fueron enfocadas a capacitación, integración regional, comunicación e intercambio de experiencias, realización de estructuras y concursos para el personal permanente e implementación de sistemas de gestión de calidad Este escrito detalla ejemplos del fortalecimiento logrado en los poderes legislativos de Argentina. Es necesario un mayor fortalecimiento del poder legislativo, a partir de implementar políticas de mediano y largo plazo con el objeto de ser un poder del Estado. Finalmente, se propone la creación de un Organismo Legislativo de alcance nacional, que agrupe los poderes legislativos provinciales y municipales, como medio para fortalecer el Poder legislativo.

## **Introducción**

Este trabajo pretende analizar el proceso vivido en los poderes legislativos argentinos desde el año 1983 hasta la fecha y la evolución institucional de los mismos.

La decisión política es determinante del rumbo de los procesos, y

sus actores responsables son los dirigentes políticos. Es la clase política la que asume su rol, es decir, gobernar.

Aclarado esto, nuestro análisis será evaluar como ha sido la evolución de los Poderes Legislativos en forma integral desde 1983, no solo en su carácter político sino también institucional, partiendo de la premisa que le otorga su misión como órgano del Estado, esto es: **Representar, legislar y controlar.**

Para cumplir con esta misión, los poderes legislativos tienen necesariamente que anclar sus alcances con la formación de estructuras permanentes que sirvan a esos propósitos. Estas estructuras y propósitos son el motor que impulsa o lleva adelante las formas que la conducción política establece para que llegue a los ciudadanos de la mejor manera, como es su objetivo o debería serlo.

### **Apreciación ciudadana sobre el régimen democrático**

En el año 2004, se dio a conocer uno de los informes con mayor difusión realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que dirigió el Dr. Dante Caputo. El proyecto denominado “*La Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*” realizó encuestas a 18,643 personas de 18 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela).

En ese informe se investigó la mirada al régimen democrático en sentido estricto (reglas, procedimientos e instituciones que determinan las formas de acceso a la cúspide del Estado) y se incluyó un índice de democracia electoral (IDE). Además, se realizó una observación de otros indicadores de ciudadanía política, de un conjunto de indicadores de ciudadanía civil, y de indicadores de ciudadanía social. Los resultados de la encuesta muestran que el progreso representado por el reconocimiento formal de los derechos no está necesariamente acompañado por su vigencia efectiva, y que hubo sólo pequeños avances en algunos temas y agudas deficiencias en otros. Por último, dicho estudio reporta un análisis de la visión de los latinoamericanos sobre su democracia.

Un resultado importante de este trabajo fue la observación de que los ciudadanos de América Latina “ven bien” a sus sistemas democráticos, pero sin embargo, un 50 % de ellos, de todos los niveles sociales y culturales, aceptaban un gobierno **no democrático** si éste les resuelve la situación económica. No sabemos cuánto cambiaron estas percepciones en los últimos 7 años, pero es un dato revelador para entender algunas situaciones de la cultura política que viven nuestras sociedades.

### **Breve historia de la situación de los poderes legislativos en Argentina**

En la Argentina hubo muchos golpes militares en el siglo pasado (1930, 1943, 1955, 1962, 1966, 1976) que tuvieron, lamentablemente, un marco de apoyo importante por parte de sectores políticos, sociales, económicos y culturales de nuestra sociedad. Esto es bueno decirlo, aunque nos duela, porque fue parte de nuestra realidad y hay que ponerlo de manifiesto para saber y comprender el presente.

Lo primero que estos gobiernos de facto hacían era clausurar los parlamentos. Es decir, se terminaba toda representación popular y se erigía dicho gobierno como única “autoridad”. No solo se clausuraban los parlamentos sino que se cerraba el Poder Legislativo y los empleados eran destinados en el mejor de los casos, a otras dependencias de gobierno.

Muchos funcionarios y empleados no tuvieron ni siquiera la suerte de ser trasladados a otras dependencias, o si eran trasladados a otras dependencias...ya se sabe. Lo que quedaba en esos recintos o edificios parlamentarios, era el silencio y el vacío.

Así, en el siglo veinte, los argentinos vivimos esta triste situación en reiteradas oportunidades, lo que trajo como consecuencia directa un Poder Legislativo que se debía reconstruir continuamente.

Los otros poderes del Estado, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, pese a que eran ilegítimos, seguían funcionando y sus estructuras y su personal también, con todas las limitaciones propias de la falta de las libertades y garantías. Esta continuidad hizo que cuando llegara la democracia estén en mejores condiciones para realizar sus actividades propias en los poderes ejecutivo y judicial.

Lo cierto es que la mayoría de los ciudadanos conoce qué hace el

Poder Ejecutivo y cómo funciona, lo mismo sobre qué hace y para qué está el Poder Judicial. En cambio, existe un marcado desconocimiento del rol de los parlamentos y su función. Esta cuestión es y debe ser un tema central en la agenda de la conducción política de los cuerpos legislativos para revertir esta situación.

### **Quienes ingresaron a los cuerpos legislativos en 1983**

Con el regreso de la democracia y el ingreso de los primeros representantes a los cuerpos legislativos, hubo necesariamente que cubrir todos los espacios de las diferentes áreas de trabajo, sean de carácter administrativo o legislativo.

*Como fue esta incorporación masiva de personal político, asesores y permanentes?*

Para decirlo rápido, fue abrupta, desprolija y sin un orden o planificación previa. Ingresaron como era lógico, por indicación de los legisladores, en su gran mayoría, militantes y compañeros de la actividad política, sin tener en cuenta si estaban o no preparados o capacitados para la función que debían desempeñar.

*Esta nueva conformación del poder legislativo estuvo bien?*

A simple vista, con una mirada a 27 años después, pareciera que no, pero hay que situarse en el momento histórico en que se gestó. No se intente justificar esta cuestión, pero **esa fue la realidad que dio marco a las estructuras que conformaron los cuerpos permanentes de los poderes legislativos argentinos.**

Esa fue la realidad, y a partir de ella es que se debe analizar el actual proceso de mejora que tiene el Poder Legislativo. Este hecho lo resaltamos porque valoriza el esfuerzo y los cambios favorables que hoy encontramos en los cuerpos deliberativos argentinos.

### **Entender al Parlamento**

El Congreso en su conjunto es la representación exacta de la sociedad, es el espejo de la sociedad, donde podemos mirar nuestros bienes y

nuestros males y los representantes son lo que elegimos los representados.

Amplios sectores de la sociedad tienen, muchas veces, una valoración negativa del Parlamento, de los legisladores y de los políticos. Esta situación es alentada con frecuencia por medios masivos de comunicación que por desconocimiento o intencionalidad transmiten una realidad distorsionada.

Existe por parte de la sociedad y de los medios de comunicación un desconocimiento del rol y del funcionamiento de los parlamentos. Este desconocimiento tiene mucho que ver con la práctica y la cultura política que vivimos los argentinos en el siglo pasado y a la que se hizo referencia anteriormente. Sin embargo, esta observación no anula la existencia de problemas o malos hábitos en la política y en los ámbitos parlamentarios.

En relación a la imagen del cuerpo parlamentario frente a la sociedad, el Lic. Ricardo Marafioti expresa, en su trabajo *Comunicación Institucional Parlamentaria*, que “.la búsqueda de una mejor imagen de los Parlamentos, parlamentarios y políticos ante la opinión pública y los medios de comunicación, exige en primer lugar un examen de conciencia a los efectos de evaluar con absoluta objetividad la labor parlamentaria, sus éxitos y fracasos y promover las acciones correctivas que resulten necesarias para mejorar una imagen que, por regla general, es presentada en los aspectos negativos que se generalizan y no en los positivos que se omiten o minimizan. Esta realidad puede parecer injusta y resulta por supuesto molesta a políticos y parlamentarios pero ello no puede ser óbice para que se intensifiquen los esfuerzos y se asuma el compromiso de superar las falencias que pueden tener los Parlamentos”. La calidad de la democracia y su subsistencia depende en gran medida de la efectividad del Poder Legislativo y de su capacidad de encarnar las aspiraciones de la población, concretándola en normas”.

### **La Práctica Parlamentaria**

La práctica de la labor legislativa requiere de tiempos y de procedimientos, donde el acuerdo tiene algo de artesanal, necesita de diálogos, intercambio y reflexión. A su vez, la práctica legislativa tiene necesidad de funcionar con quórum legal, con reglas de discusión predeterminada y con debate. El debate se realiza en las diferentes comisiones con las partes

interesadas y los acuerdos para su tratamiento en labor parlamentaria, hacen un complejo y rico mecanismo democrático. Este mecanismo o práctica puede llegar a ser una “debilidad” funcional del Poder Legislativo frente al “activismo” del Poder Ejecutivo. Sin embargo, pese a que la práctica del poder Legislativo es más lenta que la del poder Ejecutivo, el poder Legislativo realiza un proceso más plural, y se debe entender como el verdadero ejercicio de la democracia.

Por lo tanto, mejorar la calidad de la práctica legislativa significa fortalecer el sistema legislativo y llevará en el futuro a equilibrar la relación de fuerzas entre los poderes del Estado.

Un aspecto que bien señala El Lic. Marafiotti es la pérdida de identidad del Poder Legislativo. Para lo cual uno de los objetivos fundamentales es retomar el discurso sobre la identidad. Y esta debe ser una de las propuestas centrales de acción, porque es por allí por donde circula la democracia.

## **El rol del parlamento**

Los Parlamentos están en crisis en todo el mundo: los poderes legislativos son la parte del Estado que más ha sufrido la devaluación y el quiebre representativo que caracteriza a esta época. Sin embargo, si bien la sociedad critica a la institución legislativa y a sus integrantes, también es cierto que considera a la misma como una pieza clave para el mantenimiento de la democracia y sus valores.

Aceptada esta premisa, la dirección política de los parlamentos ha desarrollado acciones concretas y permanentes que llevaron a su fortalecimiento y a consolidar una cultura democrática a partir de la mejora en la calidad de su funcionamiento interno como asimismo en su relación con la sociedad.

El libro del Dr. Héctor Pérez Bourbon, ***Para Entender el Congreso***, ed. *Dunken*, 2009, es un excelente material dirigido al ciudadano común para que pueda entender la complejidad, el valor de la misión y las funciones del parlamento. Sugerimos su lectura, especialmente a los periodistas que cubren la actividad legislativa a lo largo de todo el país en sus tres niveles, porque a partir de entender su misión y la complejidad del sistema de acuerdos, es

probable que se trasmita con mayor objetividad y comprensión los actos que se producen y el valor de la actividad política de los legisladores.

En el Cap. I de dicho libro: *“Para que está el Congreso”*, el Dr. Pérez Bourbon se refiere a un hecho producido por el Presidente de la Nación, José Figueroa Alcorta en 1908. Cuenta que durante el período de sesiones extraordinarias de ese año, Figueroa Alcorta retiró los asuntos que había presentado al Congreso y clausuró el mismo impidiendo el ingreso de los legisladores con el argumento que **“estaban haciendo política”**.

Que otra cosa pueden y deben hacer los legisladores sino **política!**.

A continuación expresa lo que dijo Alejandro Carbó, diputado por Entre Ríos: “Las Cámaras no son simples mecanismos de hacer leyes, tienen como función hacer política”. Coincido con el autor que en rigor, Carbó debió decir misión y no función, pero como una sutileza y no un error. Y coincido plenamente con Carbó en que se pueden o no hacer leyes, pero no pueden dejar de hacer política.

El desconocimiento del rol del parlamento hace que los ciudadanos y los medios de comunicación se pregunten muchas veces, por qué no trabajan más los legisladores o cuántos proyectos o leyes presentaron o aprobaron los legisladores.

“El congreso debe hacer política, o sea gobernar, y para ello se vale, entre otras cosas, del dictado de leyes”. P. Bourbon

Para mejorar la identidad de la institución parlamentaria, deben existir propuestas que se dediquen a hacer algo en relación directa con la sociedad, que se expliciten determinados tipos de vínculos en las relaciones sociales que se dan en este tipo de instituciones. Esto tiene que ver con el discurso de los hechos, con la comunicación, con la circulación, con la publicidad de los temas que son propuestos desde los legislativos. De qué manera llegan y cómo circulan.

## **Mejoramiento y fortalecimiento del poder legislativo**

Hoy, a casi treinta años de funcionamiento sin interrupciones, el Poder Legislativo es aún, débil frente a los otros dos Poderes y le resulta más complejo **ser** un poder.

Sin embargo, considerando la compleja e interrumpida evolución de los poderes legislativos en Argentina, es mucho lo que estos Cuerpos vienen haciendo, cada uno en la medida de su realidad, para superarse y alcanzar niveles de calidad y buen funcionamiento institucional.

A continuación se muestra el largo e incesante camino hacia su mejora, que los diferentes cuerpos legislativos de la Argentina han desarrollado durante estos últimos años de funcionamiento ininterrumpido del sistema democrático. Además, se evalúa su fortalecimiento como poder del estado.

El proceso de modernización del Poder Legislativo argentino ha tenido un fuerte crecimiento a partir de la crisis del 2001, y desde entonces, no ha dejado de crecer la cantidad y calidad de los temas abordados. Hasta 2001, muy pocas legislaturas tenían programas permanentes de **capacitación** o modernización y la mayoría lo hacía en forma inorgánica y aislada. En síntesis, no existía la agenda de modernización o fortalecimiento como Política de Estado.

La crisis de representación, y aquella consigna popular “que se vayan todos”, impactó de lleno en el seno de las estructuras parlamentarias y fueron muchas las que comprendieron la necesidad de producir mejoras sustanciales en su funcionamiento.

Es en este momento histórico cuando se comprende la importancia de establecer políticas públicas de mediano y largo plazo a partir de la **decisión política** por parte de la mayoría de los legisladores. Se comprendió que era necesario producir cambios positivos, y que los mismos sean estables y no dependan de la buena o mala voluntad de quien conduce eventualmente la Institución.

El objetivo de esa decisión fue recuperar la confianza y el reconocimiento de la sociedad en su máximo órgano de representación política. Desde la conducción de muchas instituciones parlamentarias se promovió la cultura del prestigio, incentivando, motivando y premiando los buenos comportamientos y acciones con la creación de organismos permanentes (Institutos) de formación, de comunicación y de relación del Poder Legislativo con la sociedad. Estos institutos perduran a pesar de los cambios en la conducción política. De esta manera, se dio continuidad en el tiempo a políticas de mejoras continuas de la calidad parlamentaria, con los beneficios



que ello implica.

Las líneas de acción de dichos Institutos están dirigidas hacia el seno mismo de la organización y hacia afuera de la Institución Parlamentaria. Tanto una como otra se complementan y se enriquecen en ese doble marco de acción.

### *Un ejemplo del mejoramiento y fortalecimiento del poder legislativo*

Un ejemplo de las diferentes actividades realizadas durante estos años, a modo de avalar lo expresado anteriormente, son los procesos de integración regional de los Parlamentos de la Región Centro, NOA, CRECENEA, PATAGONIA.

En ese marco de integración regional, se produjo un hecho inédito en la práctica legislativa, esto es, la creación de una Comisión Técnica integrada completamente por funcionarios de áreas de Capacitación de nueve cámaras de seis provincias argentinas del CRECENEA.

Esta experiencia de la Comisión Técnica del CRECENEA tuvo repercusión en otras regiones. El Programa de Fortalecimiento del poder Legislativo, elaborado por la Comisión técnica de CRECENEA, fue declarado de Interés por la Cámara de Diputados de la Nación. El contenido del Programa, pensado en cinco ejes de trabajo, contiene muchas de las reformas que se llevan adelante actualmente en nuestros cuerpos legislativos argentinos.

1.- Calidad en el Proceso Legislativo. Esto es, introducir conceptos de Calidad para el Poder Legislativo que desarrolla la Norma IRAM 30.700, tendiente a la mejora continua de los procesos ligados al trámite legislativo, elaborar manuales de técnica legislativa común, mejorar el sistema de asesoramiento y servicio de apoyo a los legisladores, armonizar legislación regional, comparada y textos ordenados y diseñar estrategias de coordinación entre Legislaturas mediante una plataforma integrada de gestión de conocimiento.

2.- Fortalecimiento de Sistemas Informáticos. Esto significa optimizar los servidores con una única plataforma de gestión, que permita un acceso Intranet a cada uno de los sistemas operativos de cada Cámara y diseñar

Páginas Web de integración de la información.

3.- Recursos Humanos, gestión, capacitación y formación de los recursos humanos en por lo menos cuatro áreas comunes: Derecho Parlamentario, Técnica Legislativa, Redacción Legislativa e Informática.

4.- Modernización de los Recintos de Deliberaciones. Incluir sistemas electrónicos de voto e incorporar Audio y Video para comunicación interna y externa de las sesiones.

5.- Mejoramiento de los sistemas de relación de los Parlamentos con la sociedad. A partir de la elaboración de Programas de fortalecimiento del Poder Legislativo y de comunicación con las organizaciones y los ciudadanos.

Hoy, a varios años del inicio de este programa de fortalecimiento del poder legislativo, los parlamentos argentinos están llevando adelante algunas de estas consignas, con diversos resultados pero con una rica experiencia.

Veamos algunos ejemplos:

- Aplicación de sistemas de gestión de la Calidad, Norma IRAM 30700: Legislaturas de Córdoba, Diputados de Santa Fe, Diputados de Mendoza, oficinas y comisiones del Congreso Nacional.
- Las Legislaturas y el Congreso Nacional realizaron modificaciones y avances respecto al proceso de elaboración de leyes, con la elaboración de Manuales de Procedimientos.
- La Cámara de Senadores de Buenos Aires elaboró un Manual de Procedimientos Administrativos. Por lo general en el área administrativa los parlamentos se rigen por leyes provinciales que regulan los procedimientos y además están sujetos a control interno y externo con auditorías.
- Manual de Técnica Legislativa. Se acaba de terminar la elaboración de la Norma IRAM 30701 Requisitos del Texto Ley, que una vez puesta en vigencia son varios los cuerpos legislativos provinciales y municipales que ya manifestaron su interés en aplicarla. Es muy probable que esta Norma sea una bisagra en la historia de la legislación argentina, porque estandarizará y dará un salto cualitativo en las futuras leyes.

- En cuanto a la recopilación y ordenamiento de las leyes, hoy existen varias provincias que tienen Digestos y otras que han realizado su copilado y colocaron los textos en Internet.
- Se están llevando procesos de capacitación en los temas básicos de técnica legislativa, redacción, derecho parlamentario e informática en prácticamente todos los ámbitos legislativos. Lo mismo respecto a las páginas web y a la comunicación permanente con los ciudadanos.
- Muchas legislaturas y concejos deliberantes están desarrollando programas de Educación Cívica, del tipo Diputados por un Día, La legislatura va a la escuela, etc. donde se llega a miles de jóvenes que participan de la experiencia de ser legislador y tratan proyectos que ellos mismos elaboran, con lo que implica una participación directa en el sistema.
- Los recintos deliberativos están siendo modernizados con sistemas de votación electrónica, transmisión en directo de los debates por Internet o canales de TV.

Este programa de fortalecimiento se beneficiaría del intercambio entre legislaturas a partir de un sistema de **pasantías** laborales. Existen cuerpos que tienen un muy buen desarrollo en áreas específicas y pueden hacer extensivo este proyecto a otras legislaturas para su mejora, con solo enviar personas en forma temporal a capacitarlas e intercambiar conocimientos. Existen algunos convenios entre Legislaturas que apuntan a esto, pero se debe profundizar este mecanismo porque es muy eficaz como método de aprendizaje. No nos olvidemos de que los parlamentos no compiten entre sí, cada uno tiene sus clientes exclusivos por lo que no habría motivos para negarse a transferir sus conocimientos y avances de buenas prácticas.

Otra de las materias que se debe abordar en el mediano plazo es la conformación de **concursos** para ocupar la estructura permanente del personal, creando e incentivando la carrera administrativa. La legislatura de la ciudad autónoma de Buenos Aires fue pionera en la aplicación de esta modalidad. Luego fue la Legislatura de Santa Fe, tanto sus Cámaras de Diputados y Senadores como la Defensoría del Pueblo, que depende

orgánicamente del Poder Legislativo, fueron quienes realizaron concursos para todos los cargos de su estructura. Así mismo, siguieron también otras como la Legislatura de Córdoba y es muy probable que en un futuro cercano lo sigan llevando adelante otras instituciones.

Es necesario que los Organismos Internacionales de Financiamiento de Programas de Modernización y Capacitación incluyan en sus planes al Poder Legislativo, especialmente a los parlamentos provinciales y municipales, no solo al Congreso Nacional. Los recursos siguen siendo un aspecto clave para realizar cambios estructurales. Esto es importante aclararlo porque, en su mayoría, los planes de modernización del Estado están dirigidos exclusivamente a los Poderes Ejecutivos y sus organismos dependientes.

### **El futuro que deseamos**

Además de seguir profundizando cada uno de los temas planteados y de otros que seguro surgirán, como es el desarrollo sustentable y la responsabilidad social de los parlamentos, temas que ya se están poniendo en discusión, deseo para el final, dejarles la propuesta que creo es, uno de los principales objetivos por los que venimos bregando desde nuestra labor legislativa de tantos años.

Esto es la conformación de una Federación Nacional Legislativa, (el nombre poco importa) que abarque todo el país, integrado por Legisladores y Funcionarios o personal de los todos los cuerpos legislativos.

El fortalecimiento y mejora del sistema legislativo es una tarea **común** a todos, **legisladores, asesores y personal permanente y transitorio**, por eso proponemos que la integración de este organismo sea conjunta, como es en Estados Unidos (Conferencia Nacional de Legislaturas Estaduales NCSL), Brasil (Unión Nacional de Legisladores y Legislativos Estaduales UNALE) y México (Unión de Legislaturas de los Estados de México ULM).

Son numerosas las actividades que se pueden alcanzar con una institución como la que se propone. Citaremos algunas para dar un pequeño ejemplo: Crear una base de información para asesoramiento legislativo a todos y cada uno de sus integrantes, tener todas las leyes volcadas a un solo

sistema, poseer acceso a legislación comparada, compartir programas comunes de relación con la sociedad, y tantos otros que surgen tan solo de participar en un espacio común.

Solo basta observar el comportamiento de estos organismos en los países referidos, para darnos cuenta de su importancia. Desde nuestro lugar, en los diferentes encuentros nacionales de legislaturas que realizamos, lo hemos planteado y no dejaremos de procurar intentar realizarlo en el futuro porque será la herramienta apropiada para lograr el objetivo: lograr que nuestros poderes legislativos **sean** un verdadero y real poder del Estado, que representen genuinamente a sus ciudadanos, produzcan leyes de calidad y controlen con eficacia a los otros poderes del Estado.

**JORGE O. RINALDI** se desempeña desde 1983 en la Legislatura de la Provincia de Santa Fe.

En el año 1993 fue designado Director a cargo y en el año 2006 Director General, por concurso, del Instituto de Capacitación Parlamentaria de la Cámara de Diputados de esa provincia.

Desde esa posición tiene a su cargo, además de las actividades propias de capacitación del personal, la organización y coordinación del Programa “*Pido la palabra. Diputados por un día*”.

Es Secretario de la Comisión Técnica para el Fortalecimiento Legislativo del Foro Crecenea-Litoral.

Es socio fundador del Instituto de Ciencia y Técnica Legislativa e integrante del Subcomité de Calidad Legislativa del Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM)