

Onda y escritura en México (1971)
Las mil y una calorías. Novela dietética
 (1978)
No pronunciarás (1980)
Las genealogías (1981, Premio Magda
 Donato)
La lengua en la mano (1983)
Síndrome de naufragios (1984, Premio
 Xavier Villaurrutia)
Apariciones (1996)
Zona de derrumbe (2001)
El rastro (2002)

Alejandra Torres se ha desempeñado como docente e investigadora del Instituto de Literatura Hispanoamericana y del Instituto Interdisciplinario de Estudios de Género, de la Universidad de Buenos Aires. Ha dictado cursos sobre literatura y cine hispanoamericanos en las universidades de Colonia, Göttingen y Siegen; actualmente está preparando su tesis doctoral sobre la narrativa de Elena Poniatowska.

Silvina Lilian Danesi

Dejando huellas. Prácticas políticas que impactan en la organización del “Honorable Senado de la Nación Argentina”

La formidable crisis política que claramente fue perfilándose en la Argentina desde fines de 2000 (con la renuncia del entonces vicepresidente Carlos Álvarez), y que tuvo como punto culminante las espontáneas manifestaciones populares del 19 y 20 de diciembre de 2001 (que provocaron la renuncia del ex presidente Fernando De la Rúa, y el increíble récord de la sucesión de cinco presidentes en el lapso de 10 días), ubicó en un primer plano y alimentó exponencialmente las tradi-

cionales críticas al funcionamiento institucional del país. Si bien los tres poderes del Estado fueron objeto de duros cuestionamientos, el Congreso Nacional, en clave de crisis de representatividad, fue acreedor privilegiado del reproche público. En este último caso cabe destacar que el “Honorable Senado de la Nación” aventajó a la “Honorable Cámara de Diputados” en la atención mediática. Varios factores incidieron para que ello sucediera. Si bien en general se cuestionaron el manejo de recursos presupuestarios (excesiva cantidad de asesores, altas dietas, utilización de vehículos y pasajes, etc.), las escasas representación y labor parlamentaria de sus integrantes, o bien el sorprendente patrimonio habido durante sus mandatos, el caso sobresaliente fue el de los presuntos sobornos pagados a senadores por el Poder Ejecutivo para la aprobación de la ley de reforma laboral impulsada por el ex presidente De la Rúa (caso judicial que, en la actualidad, enero de 2004, ha sido reabierto a partir de las declaraciones de un protagonista “arrepentido”).

Sin perjuicio de todo lo escrito sobre el cuestionado Senado argentino, el presente trabajo intenta hacer conocer un perfil menos mediático que se relaciona con los efectos que la conducta colectiva y consensuada de parte de la clase política argentina (sin distinción de partidos políticos) produce sobre la institución. Con este sentido, se brindarán algunos datos reveladores del funcionamiento interno del Senado argentino, y de cómo las decisiones que adopta parte de esta clase política (entendida como una variable independiente) inciden en la estructura del Senado (entendida como una variable dependiente o “producto organizacional”). Asimismo, se hará mención a la reforma del Reglamento interno del Senado ocurrida en diciembre de 2002. Se destaca que los datos sobre la conformación de las Cáma-

ras de Diputados y Senadores de la Argentina que a continuación se exponen son los vigentes al mes de noviembre de 2003.

El rastro más evidente: el aumento de senadores

La reforma de la Constitución Argentina de 1994, a contramano de la mayoritaria tendencia a mantener o disminuir el número de representantes, elevó en 24 la cantidad de senadores: ellos se eligen por *voto directo*, tres por provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires, correspondiendo dos bancas al partido político que obtiene el mayor número de votos, y la restante al partido político que le sigue en número de votos. Esta modificación fue fruto del llamado “Pacto de Olivos” acordado entre los ex presidentes Raúl Alfonsín (Unión Cívica Radical –UCR– 1983-1989) y Carlos Menem (Partido Justicialista –PJ– 1989-1995/1995-1999), por el cual este último le cedió al primero algunas demandas a cambio de la reelección. Este cambio específico se debió a la intención de Alfonsín de contar con un mayor número de radicales en el Senado, aunque formalmente se adujo la necesidad de reemplazar el sistema de colegio electoral que antes elegía a los senadores por el voto directo de los ciudadanos. Así, desde el año 1995 el Senado pasó de 48 a 72 integrantes. En la actualidad ascienden a 70 (debido a la falta de definición de las dos bancas de la provincia de Corrientes), de los cuales 40 pertenecen al PJ (57,1%), y 18 a la UCR (25,7%).

De los 70 senadores, 26 son mujeres (37,1%). Tres distritos poseen 2 representantes mujeres de los tres que le corresponden: Buenos Aires, San Juan y Formosa. De 40 integrantes del bloque PJ, 16 son mujeres (40%), mientras que de los 18 del bloque UCR, 4 son mujeres (22,2%). Respecto del alto porcentaje de legisladoras

nacionales en la Argentina, cabe mencionar que la llamada ley de “cupos femeninos”¹ era aplicable a la integración de la Cámara de Diputados, pero no a la del Senado. Un decreto reglamentario de dicha ley (Decreto 1246/00), dictado por el ex presidente Fernando De la Rúa (1999-2001), extendió el cupo femenino a la totalidad de los cargos electivos, esto es, además de diputados, a senadores y constituyentes nacionales (artículo 1º del decreto).

La dotación de personal

Conforme lo establece la ley del Estatuto y Escalafón para el Personal del Congreso de la Nación Argentina (Ley 24.600), el personal se divide en permanente y temporal, este último mejor conocido como personal “transitorio”, ya que es el que, en principio, ingresa y egresa con el legislador (asesores). En la página siguiente se presentan las cifras vinculadas con el personal de la institución.²

La inmensa cantidad de personal que *formalmente* integra ambas Cámaras del Congreso Nacional argentino supera en exceso no sólo a sus pares de la región, sino también a organizaciones legislativas de la magnitud y complejidad de la Asamblea Francesa o el Bundestag. A ello debe

¹ Ley 24012/91 que establece la obligatoriedad del 30% de las listas con integración femenina.

² Conf. datos extraídos de las leyes de Presupuesto Nacional correspondientes a los años 1995 a 2002, y proyecto de ley de Presupuesto Nacional 2003, Jurisdicción 01–Poder Legislativo Nacional, Programa 16–Honorable Cámara de Senadores, Programa 17–Honorable Cámara de Diputados. Las cifras de personal permanente incluyen, para el caso del Senado, a los 72 senadores y, para el caso de diputados, a los 257 diputados. Las leyes de Presupuesto Nacional a partir del año 2001 pueden consultarse en <www.meccon.gov.ar>.

SENADO ARGENTINO

AÑO	PERSONAL PERMANENTE	PERSONAL TEMPORAL	TOTAL
1995 ³	1.772	1.065	2.837
1996 ⁴	1.841	1.106	2.947
1997/2002	1.841	872	2.713
2003	1.741	911	2.652

CÁMARA DE DIPUTADOS ARGENTINA

AÑO	PERSONAL PERMANENTE	PERSONAL TEMPORAL	TOTAL
1995	2.876	2.498	5.374
1996	2.840	2.629	5.469
1997/2003	2.840	2.074	4.914

agregarse que esos datos no contienen las cifras correspondientes al total del personal que integra el Congreso de la Nación Argentina, debiéndose contabilizar por separado al personal de la Biblioteca del Congreso (999 agentes), Imprenta del Congreso (502 agentes), Dirección de Ayuda Social para el Congreso (442 agentes), Defensoría del Pueblo de la Nación (153 agentes), de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas (datos no disponibles), y de los agentes “contratados” bajo otras figuras jurídicas (datos no disponibles). Todos estos organismos poseen su propio programa (créditos, personal y presupuesto) dentro de la Jurisdicción 01– Poder Legislativo Nacional.

Los bloques unipersonales

Los bloques son el reflejo de los partidos políticos en el Congreso. Según lo

establece el Reglamento del Senado, estos grupos se conforman a partir de la “afinidad política” de sus miembros y en ese carácter poseen, entre otros, los siguientes derechos: su presidente integra la Comisión de Labor Parlamentaria (comisión que fija la agenda legislativa de la Cámara); aquél, o bien el representante que el bloque designe, hace uso de la palabra por tiempo determinado durante las sesiones; es el cuerpo habilitado para recibir los temas a tratar y enviar preguntas en el caso de las sesiones informativas del jefe de Gabinete de Ministros; sobre la base de sus propuestas, la Presidencia de la Cámara procede a integrar las comisiones del cuerpo.

Respecto de los bloques, dos aspectos se destacan en el Senado argentino. El primero se refiere a su elevado número: esta Cámara posee 12 bloques, casi duplicando los 7 comités del Senado chileno, y triplicando los 4 sectores parlamentarios del Senado uruguayo. El segundo aspecto se vincula con su integración. A diferencia de los senados uruguayo, y chileno, el 50% de los bloques en el Senado argenti-

³ Con su anterior integración de 48 senadores.

⁴ Con su nueva integración de 72 senadores.

no (6 de 12) corresponde a los llamados “bloques unipersonales”. El Reglamento (art. 54 –art. 55 después de la reforma–) permite expresamente su formación, al igual que su similar de diputados (art. 55). Si bien, y a fin de justificar ese elevado número de bloques –e inclusive la existencia de los unipersonales– se han esgrimido razones vinculadas a ampliar la “representación democrática”, o a la posibilidad de ostentar una mejor posición negociadora por parte de aquellos legisladores que resultan ser “la única voz” de su partido en la Cámara, lo cierto es que en el Congreso argentino la conformación de un bloque político da derecho a recibir beneficios materiales que se traducen en la disposición de mayores recursos económicos (además de los que goza el senador en forma particular), a saber: establecer una “secretaría parlamentaria”, una “administrativa” y nombramiento de personal temporal (contratado) en proporción a la cantidad de integrantes del mismo. Nótese que de los 12 bloques existentes en el Senado, a los 6 unipersonales ya mencionados cabe agregar que existen 4 bloques de sólo 2 integrantes, completando aquel número los bloques del PJ y de la UCR.

Un cargo para cada senador

Centrando el análisis en las comisiones permanentes del Senado, se presenta a continuación la evolución de su creación.⁵

Año	Número de comisiones permanentes del Senado
1973	18
1975	22
1983 ⁶	29
1988	32
1990	38
1993	40
1995	41
1996	42
1998	44
2000	47

Los datos nos indican que desde la vuelta a la democracia en la Argentina, acaecida en diciembre de 1983, el Senado ha largamente duplicado el número de sus comisiones permanentes respecto del número que poseía en 1975, esto es, antes del golpe militar de 1976. Asimismo, no se verifican diferencias significativas en lo que hace al aumento del número de comisiones *vis à vis* la titularidad de las presidencias por uno u otro partido (léase UCR-PJ): de 1983 a 1988 (Presidencia de la UCR) se crearon 10 nuevas comisiones, mientras que desde 1990 a 1999 (Presidencia del PJ), la cifra se elevó a 12. En atención a su *funcionamiento*, se constata que el 50% de los senadores integra de 8 a 11 comisiones permanentes, verificándose casos de senadores que forman parte de 12 comisiones (5 senadores), 13 comisiones (5 senadores), 14 comisiones (4 senadores), 15 comisiones (1 senador) y 18 comisiones (1 senador). Si bien resulta obvio mencionar la imposibilidad material de que un senador *atienda* o asista, en el mejor de los casos, a las reuniones de 8 comisiones, debe mencionarse que la

⁵ Datos obtenidos de los diarios de sesiones del Senado correspondientes a los años 1973, 1974 y 1975, Reglamentos del Senado (versiones impresas de 1983 a 1996), y las siguientes normas de creación emanadas del Senado: DR 8/83; DR 442-1/88; DR 10, 11, 29, 208, 255 y 379/90; DR 20 y 551/93; DR 21/95; DR 1464/96; DR 1233 y 1301/98; DR 97, 288 y 450/00.

⁶ Diciembre de 1983, año del retorno a la democracia en Argentina, después del gobierno militar que se extendió desde 1976 hasta 1983.

Comisión de Asuntos Constitucionales es la única que se reúne públicamente y en forma regular desde mediados de 1996.

Comparando con los senados de Chile y Uruguay, el Senado los triplica en cantidad de comisiones permanentes, en tanto que su número no guarda relación con la más común regla de organización parlamentaria que establece que las comisiones son, en principio, un espejo del número y competencia de los ministerios del Poder Ejecutivo Nacional (10 ministerios en la Argentina). Este gran número de comisiones tiene fundamento en que, en el Congreso argentino, cada Cámara intenta otorgarle un cargo a cada uno de sus miembros, ya sea como presidente, vicepresidente o secretario. Ello, porque cada cargo implica la posibilidad de nombrar nuevo personal temporal, además del que le corresponde por su calidad de legislador. Es decir, nombrar más asesores. El presidente de comisión puede nombrar tres asesores; el vicepresidente, dos y el secretario, un asesor, todos ellos en altas categorías.

La reforma del Reglamento

El 18 de diciembre de 2002 el Senado aprobó una amplia reforma a su Reglamento interno destinada a modificar el funcionamiento de las sesiones de la Cámara (limitación de los tiempos asignados para el uso de la palabra; limitación de causas que habilitan sesiones secretas; adecuación de las atribuciones y deberes del presidente del cuerpo a las prácticas parlamentarias, en especial facultades de ordenamiento y manejo de las sesiones; medidas tendientes a asegurar el conocimiento de los senadores de los temas a tratar en la sesión; votación nominal obligatoria para el caso de proyectos de ley); de su sistema de comisiones (reducción del número de comisiones; incorporación del

sistema de audiencias públicas); y otros aspectos como la incorporación de la licencia por maternidad y la eliminación de dos cargos (secretario de Acción Social y prosecretario de Coordinación Institucional) cuyas funciones nunca estuvieron suficientemente explicitadas. Si bien esta reforma tomó como antecedente dos iniciativas de la preexistente “Comisión de Reforma Administrativa” (que había sido creada con la finalidad de producir un cambio sustancial en el funcionamiento del cuerpo en su conjunto), en esta ocasión fueron dejados de lado importantes temas. Entre estos últimos se encuentran la adopción de medidas de austeridad presupuestaria (reducción de dietas, gastos de representación, pasajes, gastos reservados, pensiones graciables, subsidios, becas y gastos por mantenimiento de vehículos), y las relacionadas con el personal. Sobre estas cuestiones durante el debate se dejó aclarado que los mismos estaban fuera de la competencia del Reglamento.

En atención a los temas más arriba abordados, la reforma implicó la redefinición de competencias y consecuente reducción a 24 del número de comisiones permanentes (se estableció que cada una estaría conformada por 15 miembros, y que un senador no podía integrar más de 5 comisiones), pero no modificó la situación vinculada a la integración de bloques. Respecto de la reducción de comisiones, cabe destacarse dos hechos. Primero, los cargos de asesores que correspondían a las autoridades de comisión fueron “re-orientados” proporcionalmente a los bloques políticos. Es decir, no hubo una disminución del “cuerpo de asesores”, ni una reducción del gasto. Segundo, se produjeron importantes retrasos en la “puesta en marcha” de las comisiones, verificándose demoras en la conformación de comisiones de 2 a 3 meses en promedio (téngase en cuenta que el nuevo Reglamento comenzó a regir 3 de marzo

de 2003). Esto último se debió a la falta de acuerdo dentro de los bloques sobre cuáles serían sus representantes en cada comisión.

Para finalizar, y sin perjuicio de las conductas clientelistas que subyacen el caso argentino esbozado, recordemos que los miembros de una organización poseen estrategias para manejarse dentro de ella. Son estrategias que han aprendido, que recuerdan y que transmiten (voluntaria e involuntariamente) a los nuevos miembros. Recurriendo a conceptos de North, Weingast y Marshall⁷, podemos decir que son reglas de juego, acuerdos adoptados a fin de resolver problemas de coordinación. Estas huellas, que no sólo marcan caminos a recorrer, sino que como verdaderas instituciones legislativas dan “forma” a un producto organizacional, reflejan los objetivos y preferencias de los legisladores. Objetivos y preferencias que han cristalizado un equilibrio institucional que ninguno de los “jugadores” ha considerado ventajoso reestructurar. En este sentido, resulta evidente que la reforma, circunscripta a los mencionados aspectos del Reglamento interno, no ha implicado un cambio en la utilización y/o disposición de los beneficios presupuestarios, considerados como inaceptables privilegios por parte de la ciudadanía. Asimismo, debe agregarse que el legislador percibe y transmite, por un lado, un “sentimiento” de absoluta ajenez y indiferencia frente al funcionamiento del Senado. Por el otro, lo que es más grave, una negligente actitud en punto a las negativas consecuencias

que sus decisiones *políticas* derivan en el plano organizacional. Es decir, la pertenencia a múltiples comisiones a las cuales no puede asistir, las elevadas cifras de personal permanente, asesores, la profusión de bloques y de comisiones responden a *necesidades políticas coyunturales* totalmente ajenas a las *necesidades funcionales permanentes* de la organización.

Reforma política e incentivos *pertinentes* mediante, uno de los tantos desafíos que se plantea es, entonces, intentar modificar esas categorías compartidas de pensamiento de los legisladores para con el Senado, incorporando valores o ideas de compromiso con su mejor funcionamiento, bajo la premisa de reconocer que se ingresa a una organización que *le es anterior*, que está al servicio de su trabajo legislativo, no “apta” ni “preparada” (a riesgo de obtener el producto organizacional actual), para sujetarse a satisfacer sus *compromisos*. Cuestión esta última que se traduce en la necesidad de generar uno de los factores de cambio institucional hoy más demandados por la ciudadanía argentina: el mejoramiento de la calidad de la representación. Sin embargo, merece subrayarse que esta declamada demanda ciudadana no se ha traducido *directamente* en la expresión del voto. Nuestro país asiste hoy a una paradoja: las personalidades más discutidas, criticadas y rechazadas en las marchas populares y en los medios de comunicación han ingresado como legisladores a ambas Cámaras del Congreso Nacional en razón de la renovación ocurrida en los meses de noviembre y diciembre de 2003.

⁷ North, D. C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press; Weingast, B. y Marshall, W. (1988): “The Industrial Organization of Congress; or Why Legislatures, like Firms, are not Organized as Market”, *Journal of Political Economy* 96 (February 1988), 132-63.

Silvina Lilian Danesi es abogada; personal permanente de la H. Cámara de Diputados de la Nación; actualmente asesora del senador nacional Dr. Jorge R. Yoma en la Comisión de Asuntos Constitucionales del H. Senado de la Nación. Correo electrónico: sldanesi@ude-sa.edu.ar.