

LA EFICIENCIA CONGRESIONAL Y LAS COMISIONES LEGISLATIVAS

I. Función y funcionalidad del Congreso	25
II. Trascendencia institucional de las Comisiones Legislativas .	27
III. Las Comisiones Legislativas: fundamentos	29
IV. La apertura de las Comisiones Legislativas a la realidad social	31
V. Los expertos y el asesoramiento técnico-sustancial	33
VI. Imperatividad de un asesoramiento técnico-formal	38
VII. Reflexiones finales	39

LA EFICIENCIA CONGRESIONAL Y LAS COMISIONES LEGISLATIVAS

I. FUNCIÓN Y FUNCIONALIDAD DEL CONGRESO

A nadie se le escapa que la vigencia efectiva del régimen republicano requiere —entre otros presupuestos—, un vigoroso y eficiente funcionamiento del órgano legislativo, ya sea el Congreso o el Parlamento.

Pero debemos ser conscientes que ello requerirá de una empeñosa reestructuración del Congreso —a similitud de la trascendental reforma que el de Estados Unidos realizó en 1946—, pues a pesar de las imperfecciones, cabe siempre preguntarse con Ramella¹ si no es mejor que las leyes sean sancionadas después de un debate público y no que surjan de los oscuros cubículos de los gobiernos de facto o de comisiones asesoras que se reúnen en secreto, con una total ausencia de la opinión pública en la sanción de las leyes y del consenso del pueblo tan necesario a fin de obtener la obediencia moral a la Ley.

Creo que es tiempo ya de que el Congreso argentino debe, impostergablemente, encarar un estudio amplio, consultado y profundo, sobre su vigencia y su futuro. Deberá interrogarse en qué medida la mentada “crisis parlamentaria”² ha hecho mella en su existencia ya sea en la disfunción real, en la deslegislación creciente, con ruptura del equilibrio tradicional de los poderes o en la desinformación control para usar las expresiones de Alberto Castells, agudo y brillante investigador del tema, quien desde la coyuntura política de 1973 invita a situar al futuro Congreso Nacional frente a nuevos interrogantes que exigirán respuestas ahora inadvertidas: ¿Cómo reintroducirlo en el Poder? ¿Presencia soberana o eje residual del pluralismo tecnocrático? ¿Protagonista de grandes cambios o productor

1 Ramella, Pablo A., *Derecho constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1982, p. 642.

2 Bidegain, Carlos María, *El Congreso de los Estados Unidos de América*, Buenos Aires, Depalma, 1950, magnífica obra de imprescindible consulta en toda la temática parlamentaria, en cuyas pp. 8-12, expone las diferencias que existen entre Parlamento y Congreso, lo que no empecé a señalar de modo genérico en la expresión “crisis parlamentaria”.

de modestas leyes? ¿Foro para el convencional debate o gabinete de imaginación política?³

Un Congreso compuesto de políticos rutinarios no puede ser otra cosa que el espejo de sus integrantes; lo mismo vale decir si se trata de inexpertos o de dogmáticos, proclama Diego Valadés,⁴ porque la responsabilidad política de participar en un órgano representativo de la Nación se ve con frecuencia desvirtuada por actitudes de sumisión no pedida o de inflexión no esperada.

Cuestionamientos tan profundos exigirán que el Congreso se replantee su *funcionalidad*, es decir, los “¿cómo?”, a la luz de la *teleología* que legitima su existencia constitucional o sea los “¿para qué?”, analizando y reajustando “procedimientos” y “mecanismos” para lograr los eminentes objetivos que le caben en el ciclo decisonal político, mediante el cumplimiento acabado de las dos manifestaciones eminentes de su función representativa: la legislación y el control en el sistema político. Bidegain pronosticaba en 1960 con palabras admonitorias, que “*si se quiere salvar el Congreso, una reforma franca y valiente es indispensable*. Si no se lo hace o si se la hace o aplica tímidamente, el Congreso fracasará, una vez más, quizás, en forma definitiva”.⁵

En este sentido, viene al caso recordar que la Comisión Bicameral que el Congreso de los Estados Unidos creó en 1944 para superar cierto estado de crisis en su desenvolvimiento, señalaba en el concienzudo informe conjunto del senador La Follete y del representante Monroney, que su cometido se fundaba en la creencia difundida en el pueblo y los miembros del Congreso, de que existía una grave crisis constitucional. En ella estaba comprometido el destino del gobierno representativo, ya que los asuntos públicos son ahora manejados por una cantidad de dependencias administrativas dirigidas por funcionarios no elegidos —con ocasionales supervisiones del Congreso— en el gobierno por administración que es objeto de la presión de los grupos, los que debilitan la protección de los intereses públicos. Ante tales condiciones, se creyó llegado el momento de que el Congreso reconsiderara su misión en el sistema norteamericano de gobierno y modernizara su organización y procedimiento, porque como de-

3 Castells, Alberto, *El futuro Congreso Nacional*, La Ley, t. 149, p. 745.

4 *Constitución y política*, varios autores, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, pp. 204 y 205.

5 Bidegain, Carlos María, *Un dilema para el Congreso*, en la Revista Argentina de Ciencia Política, núm. 2, año 1960, p. 215.

cía Galloway, destacado especialista y director técnico de la citada comisión, el Congreso de los EE. UU. no puede seguir funcionando con instrumentos y técnicas heredados de la época de la peluca y la cajita de rapé.⁶

II. TRASCENDENCIA INSTITUCIONAL DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS

En este proceso de cuestionamiento funcional del órgano legislativo del Estado, uno de los tópicos que estimamos de importancia, es el relativo a la *redimensión y fortalecimiento de las llamadas Comisiones Permanentes o Legislativas de cada Cámara*, toda vez que según veremos en seguida, ellas vienen a constituirse, junto a los Comisiones Especiales y Bicamerales, a los bloques legislativos y las Comisiones de Labor Parlamentaria, en órganos insustituibles e indispensables para el correcto desarrollo de la función parlamentaria, que a manera de retroalimentación y oxigenación del sistema, se constituyen como *auténticos pulmones del Congreso*, o al decir de Linares Quintana, como “los ojos y oídos” de las Cámaras.⁷

Ya en 1941, la Comisión designada por la Asociación Americana de Ciencia Política, para el estudio del Congreso de los EE. UU., sostenía en su informe final, que el sistema de comisiones no se encuentra adecuadamente organizado a los fines del control de la administración o de la formulación de la política legislativa, y que con pocas excepciones, el Congreso no ha adoptado las medidas necesarias para perfeccionar sus medios de asesoramiento y estudio.⁸

Es que dentro de la gran temática congresional, las Comisiones Legislativas constituyen un tópico realmente crucial, pues es allí donde a nuestro entender se juega cada día y en su mayor medida, la eficacia y vigencia del Congreso en el régimen institucional porque nadie ignora que existe una marcada tendencia a dejar las sesiones plenarios sólo para el debate de temas excepcionales, ya sea para la discusión de leyes de reso-

6 Ver Linares Quintana, Segundo V., *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*, Buenos Aires, t. 9, pp. 18, 22 y 23. Ver también Bidegain, C. M. en obra citada.

7 *Ibidem*, t. 8, p. 307, Roca, Marcelo se pronuncia categóricamente sobre la necesidad de la reforma en sus enjundiosas, *Notas sobre la planificación y el Poder Legislativo*, en Boletín Instituto “Joaquín V. González”, Córdoba, Universidad Nacional, año 1969, núm. 103, p. 99 y en La Ley, T. 124.

8 Linares Quintana, S.V., *idem*.

nancia nacional, o para realizar las llamadas interpelaciones a los ministros del Poder Ejecutivo.

Ellos deben ser *verdaderos talleres de trabajo, gabinetes de estudio, pequeños parlamentos*. Muchas cuestiones que hacen a la organización y funcionamiento del Congreso son relevantes. Pero quizás las esencialmente trascendentes, son las referidas a las Comisiones Legislativas. *Si ellas viven, el Congreso vive. Si ellas agonizan, el Congreso desfallece. Allí su nudo gordiano. Allí su talón de Aquiles.*

Ahora bien, dentro del amplio temario que hace a las Comisiones Legislativas, nosotros sólo deseamos presentar algunas reflexiones dirigidas, fundamentalmente, a tres aspectos que estimamos decisivos para lograr la mayor optimización posible en su funcionamiento y que resaltan de la necesidad imperiosa que tiene el Congreso de superar cierto atascamiento, mediante imaginativa y vigorosa triple apertura: a) *Apertura a la realidad social*; b) *Apertura a la asistencia técnico-científica*; c) *Apertura al asesoramiento técnico-formal o legislativo*.⁹

No dudamos que estas consideraciones pueden avizorarnos facetas de una metodología legislativa, que establezca mecanismos racionales y científicos para la captación del objeto legisferante y los procedimientos para la concreción de las normas jurídicas deseables.¹⁰ Todo esto —huelga decirlo— presupone la jerarquía política de los señores legisladores, pues de nada valen las bondades de las reformas estructurales, si no se apoyan en los comportamientos virtuosos de las instituciones y de sus miembros. Las élites buenas —expresa Bidart Campos— deben formarse con hombres técnica y éticamente bien dotados, que sean realmente los mejores en el sentido etimológico de la palabra aristocracia, provengan de donde provinieren.¹¹

No debemos llamarnos a engaño ni invocar fáciles escapismos. El Congreso sólo “funcionará” y “hará funcionar” al sistema político, en la medida que los legisladores sean paradigma de moralidad, idoneidad y responsabilidad.

9 Sobre los dos últimos aspectos recomendados consultar Castells, Alberto, *op.cit.*, nota 3; también *Crisis Legislativa*, en La Ley, t. 134, p. 1211; Dana Montañón, Salvador M., *La reforma del sistema de trabajo legislativo*, en La Ley, t. 111, p. 1109; Vivas, Jorge B., en *Asistencia técnico-legislativa en los estados de la Unión*, La Ley, t. 118, p. 965, s. l. i. y s. f.

10 En *Crisis legislativa*, La Ley, 134-1211. s. l. i. y s. f.

11 Bidart Campos, Germán J., *Las élites políticas*, Buenos Aires, Ediar, 1977, p. 164.

III. LAS COMISIONES LEGISLATIVAS: FUNDAMENTOS

A manera de proemio en el análisis de la señalada triple apertura, estimamos oportuno recordar las significativas motivaciones que respaldan la existencia y el funcionamiento de las Comisiones Legislativas, mecanismos coadyuvantes para que el Congreso cumpla con la alta función política de representar la soberanía popular a través de la actividad legisferante como de la *contraloreadora*.

1. *Participación e integración*

A. En primer lugar, cabe destacar que ellas facilitan la *participación e integración de los legisladores* en el cumplimiento diligente y responsable de su eminente función institucional y del mandato representativo. En ese sentido, el trabajo en Comisión, compele a los más remisos y negligentes a una integración y participación activas, por la natural tendencia del trabajo en grupos pequeños, que posibilita mayor concentración y agilidad en la discusión y elaboración de las decisiones legislativas.

Por el contrario, esta mecánica constituye un serio obstáculo para evitar que los legisladores “se pierdan” en la amplitud del recinto o “disimulen” en el conjunto de los colegas, su ineficiencia y su desidia.

2. *Especialización*

B. En segundo lugar, debe recordarse que las Comisiones Legislativas se originan en un ineludible *requerimiento-especialización*, atendiendo a la amplitud y heterogeneidad de las áreas del quehacer estatal que deben afrontarse en la legislación y el control parlamentario. Lejos están las épocas en que el parlamento dictaba pocas y relativamente sencillas leyes, permitiendo a todos los legisladores, con mediana formación cultural, participar activamente en su pausado tratamiento.

André Hauriou llama el “gobierno de los amateurs” a los de aquellas épocas, es decir, hombres conocedores de la política y habituados a los asuntos de Estado, pero sin ser expertos profesionales.¹² Nuestros tiempos

12 Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 1971, pp. 224 y 225.

reclaman complejidad en la legislación y aquí, como en todos los ámbitos del quehacer cultural, es válida la regla que alguna vez pergeñamos en el sentido de que “no todos pueden saber de todo; pero sí algunos deben saber de algo, para que en la suma coordinada de “los algos”, podamos obtener las respuestas “al todo”.

Si el Congreso no asume esta realidad, podrá caer en la frustración que Michel Debré, con su reconocida experiencia política, ha ironizado respecto de la “producción legislativa”, denunciando un Parlamento ahogado en textos desordenados y corriendo detrás de intervenciones de detalle, mientras un gobierno activo y dinámico trata y resuelve *sin* intervención parlamentaria, los más graves problemas nacionales.¹³

3. Eficiencia

C. Junto a la participación y a la especialización, debemos poner de resalto la *eficiencia*, como otro de los requerimientos cardinales en el funcionamiento de las Comisiones Legislativas. Si al decir de Meynaud “la eficiencia es la regla de oro del gobierno moderno”, la del Congreso debe manifestarse no sólo en la agilidad de sus procedimientos, sino también en el acierto de sus contenidos normativos y en la instrumentalidad correcta de las leyes que sancione en ejercicio del arbitrio político, que al decir de Alberto A. Spota¹⁴ importa, en síntesis, la capacidad de producir respuestas eficaces para superar los desafíos e incitaciones recibidas por el poder político.

Verdaderos *gabinetes de estudio*, las Comisiones Legislativas deben posibilitar en su seno un examen y deliberación esclarecedora, de hondura conceptual y política, evitando la mera repetición de epidérmicos argumentos o frases efectistas, porque en ellas —como lo señalara agudamente Carl Friedrich— se elimina el pernicioso efecto de “hablar para las galerías”.¹⁵ El pueblo espera de sus representantes, prontitud y adecuadas soluciones para sus postergados requerimientos. *El Congreso debe legislar mejor. El Congreso debe controlar mejor.*

13 Castells, Alberto, *ibidem.*, pp. 149-745.

14 Spota, Alberto A., *Lo político, lo jurídico, el derecho y el poder constituyente*; Buenos Aires, Plus Ultra, 1975, p. 86.

15 Friedrich, Carl J., *Gobierno constitucional y democracia*, Madrid, I. E. P., 1975, t. II, p. 164.

IV. LA APERTURA DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS A LA REALIDAD SOCIAL

Entrando ahora al análisis de la triple apertura que señaláramos *supra*, en lo referente a la *apertura a la realidad social*, cabe destacar que una de las exigencias básicas de un buen gobierno, es el conocimiento cabal de los problemas que debe enfrentar, mediante el método de “la observación y experimentación” que propugnaba Juan Bautista Alberdi,¹⁶ asegurando el acierto en la decisión política, de forma tal que al decir de Alexis de Tocqueville respecto a la legislación de los americanos, “esté bien adaptada al genio del pueblo y a la naturaleza del país”.¹⁷

La norma jurídica debe ser tributaria de los requerimientos de la realidad de los valores sociales como lo puntualiza Sagües¹⁸. Por ello entendemos que los miembros de la Comisión deben tener una “*apertura mental*”, para receptar, en forma habitual, los aportes, inquietudes y soluciones de la opinión pública en general, y en especial, de todas las personas, grupos o instituciones culturales, profesionales, sociales, económicos, etcétera, que de una u otra forma estén comprometidos en ese sector de la vida social y que ya no aceptan “ser convidados de piedra” ni resignan su “protagonismo” al momento de tomarse las decisiones que les afectan.

Esta es una forma de participación insoslayable, pues como categóricamente sostiene Vanossi,¹⁹ la participación que debe asegurarse es aquella que necesariamente complementa y refuerza a la representación política, no la que pretende sustituirla en engendros no democráticos.

Parafraseando a César Enrique Romero, maestro y amigo, requerimos la necesidad de una cada vez mayor participación para que el poder tenga consenso comunitario, sea expresión del querer del conjunto y obtenga la legitimidad política, o sea el derecho de gobernar para realizar el cambio ineluctable para la libertad, pero también el bienestar y la justicia.²⁰

Por ello, precisamente, esta *apertura a la realidad* no sólo asegura el cabal conocimiento para sancionar soluciones legislativas realistas, sino que además respalda la auténtica representatividad del Congreso, ya que

16 Alberdi, Juan B., *Las bases*, Santa Fe, Castellví, 1957, capítulo XVII, p. 87.

17 Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, Guadarrama, 1969, p. 198. s. l. i.

18 Sagües, Néstor P., *Mundo jurídico y mundo político*, Buenos Aires, Depalma, 1978, p. 254.

19 Vanossi, Jorge R., *El ministerio de la representación política*, Buenos Aires, América Actual, 1972, p. 82.

20 Romero, César Enrique, *Introducción al derecho constitucional*, Buenos Aires, Víctor P. de Zavalía, 1973, pp. 162 y 163.

la sociedad toda y sus diversos sectores aprecian el ser escuchados, recibidos e interpretados en sus situaciones precarias o conflictivas, pues sólo así se configura un “gobierno de la opinión pública”, al decir de Bryce. Asumiendo las reales apetencias de la sociedad, el Congreso afianzará su confiabilidad y su prestigio en el pueblo, tan indispensable para la legitimidad y vigencia del sistema político.

Bidegain, en la magnífica obra citada, destaca que bajo el conocido nombre de *hearing* o audiencia en el Congreso de los Estados Unidos se constituye una etapa habitual del estudio de los proyectos, ya que no se concibe el examen de una iniciativa de cierta importancia, sin que se realicen reuniones públicas en las que la Comisión escucha los informes y opiniones de personas calificadas; ello reafirma la postura independiente del Congreso respecto de la Administración, despierta en la opinión pública un mayor interés por los asuntos del Estado, facilita el mejor conocimiento de la materia sobre la que legisla y, por consiguiente, el hallazgo de soluciones más ajustadas, obligando a los “*lobbyists*” a promover sus intereses en forma pública.²¹

Coincidentemente, el dictamen que suscribimos en 1971 por el Instituto de Derecho Constitucional “Joaquín V. González”, de nuestra Universidad Nacional de Córdoba, sostenía que las Comisiones Legislativas debían escuchar a los interesados y a las asociaciones intermedias, mediante expresas disposiciones reglamentarias.²² Giuseppe de Vergottini ha llamado al conjunto de estas actividades como “la función cognoscitiva” del Parlamento.²³

Cambiando la óptica del tema y dirigiéndola ahora a nuestra realidad parlamentaria argentina, cabe señalar que en los *Reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado* de la Nación, cuyos textos ordenados se han publicado recientemente, no existe disposición alguna que se refiera de modo expreso al tema y sólo encontramos una leve referencia en el de la Cámara de Diputados, cuando en su artículo 93 prescribe la necesidad de acompañar con el despacho de la Comisión, un anexo con los antecedentes reunidos y opiniones vertidas en el seno de la misma.

21 *Idem.*

22 Véase *Comisión asesora para el estudio de la reforma institucional*, Buenos Aires, Ministerio del Interior, 1971.

23 Vergottini, Giuseppe de, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Espasa-Calpe, 1983, p. 397.

La práctica congresional, por su lado, nos pone de manifiesto que si bien en algunas oportunidades las Comisiones se han abierto al diálogo con personas o grupos sociales, lo cierto es que ello ha ocurrido aisladamente y por lo general a iniciativa de los sectores interesados.

Para superar esta mera posibilidad, dejada a la discrecionalidad de los legisladores, apreciamos como imperioso incorporar a los reglamentos, a modo de conclusión, una norma que prescriba el “deber” de realizar consultas previas en el estudio de los proyectos y cuyo texto podría tener la siguiente redacción aproximativa: “Cada Comisión, a fin de lograr un cabal conocimiento de los temas a tratar, deberá realizar consultas en reuniones o a través de encuestas privadas o públicas, con personas y/o instituciones, vinculadas a la problemática que se debe abordar legislativamente. De todo ello, se dejará constancia en las Actas de Comisión y se acompañará en forma reseñada con el dictamen de la Comisión, y en su caso, con el de la minoría”.

V. LOS EXPERTOS Y EL ASESORAMIENTO TÉCNICO-SUSTANCIAL

1. *Circunstancias que lo exigen*

Ahora bien, la problemática que la Constitución ha apprehendido requiere, para elaborar las soluciones adecuadas, la *asistencia técnico-científica, sustancial o de fondo*. Aquí la preocupación está dirigida al meollo de los contenidos normativos, a las soluciones políticas que desde la Ley, el Congreso prevé para superar las dificultades en los diversos sectores, todo lo cual exige la apoyatura de un competente consejo de expertos, por las siguientes razones:

A. *La complejidad cada vez más creciente de los problemas de una sociedad*, con un proceso científico y tecnológico de tal aceleración, que “la lucha entre los dos mundos pareciera que se ha trasladado, como se dijo, del mundo ideológico al tecnológico” (Castells). Ello ha tornado harto dificultosos los distintos momentos del ciclo decisonal político, no sólo en el conocimiento de las realidades, sino además, fundamentalmente, en la ardua tarea de elaborar las regulaciones concretas, frente a la pluralidad de posibilidades para el desarrollo y bienestar de la sociedad.

Quiroga Lavié afirma que si está en crisis la forma representativa, es porque el Congreso ha ido perdiendo la función de expresar la voluntad

popular como agente agregativo de los intereses de los diversos sectores sociales, no pudiendo cumplir con razonable eficiencia la tarea que la técnica moderna le propone ni madurar la decisión política fundamental, que en momentos de relativa emergencia precisa el pueblo y el gobierno.²⁴

Porque no podemos dejar de tener muy presente que en *el gobierno moderno* “*un hecho técnico políticamente conducido*” requiere, imprescindiblemente, del consejo de los expertos, originándose así la difícil relación dialéctica entre la “técnica” y la “política”, en la cual siempre rescataremos para el hombre de gobierno el enfoque “político”, la decisión sobre el objetivo y la solución que se pretende en cada caso desde la globalidad que toda perspectiva política supone y, por lo tanto, en su ámbito “metatécnico”. A su vez, para “el técnico” reservamos desde la parcialidad de su saber, el asesoramiento específico y la implementación práctica; ambas tareas con una rigurosa fidelidad al propósito fijado por el gobierno, único legitimado para ello en la necesaria complementación política de realidad, técnica y objetivo a lograr desde el poder.

B. *La necesidad de afianzar la independencia del Poder Legislativo*, en la medida que como tal y con el adecuado asesoramiento técnico se sienta capaz de competir con suficiente idoneidad, con los equipos técnicos que en la burocracia del poder administrador preparan los proyectos de leyes. *Sin la apoyatura de los expertos, el Congreso carece de la autonomía funcional* que sólo otorga la solvencia suficiente para legislar y para controlar.

Hace tiempo, con su proverbial agudeza, Pedro J. Frías,²⁵ afirmaba que la burocracia con su eficiencia ha contribuido a la concentración de poderes en el Ejecutivo contemporáneo. *La deliberación y la representación está en crisis*. La eficiencia burocrática, —cuando existe— se impone en un mundo utilitario urgido por el apetito de bienestar y masificado por los grandes medios técnicos.

Ello así y como lo hemos señalado hace poco en una conferencia, fatalmente el Congreso caerá en una especie de “*satelismo institucional*” respecto del Poder Ejecutivo, en una “dependencia aquiescente”, frustradora del sistema de la división y equilibrio de poderes, situación que Gar-

24 Quiroga Lavié, Humberto, *Sistema constitucional y la determinación de la democracia*, México, UNAM, Anuario Jurídico IX-1982, p. 615.

25 Frías, Pedro J., *Algunos problemas que suscita la burocracia en el Estado contemporáneo*, Revista Argentina de Ciencia Política, Año 1960, núm. 2, p. 217.

cía Pelayo ha condenado “*como un paralelismo legislativo con tácito y permanente consentimiento*”.²⁶

Recordemos que Kelsen afirmaba que una parte muy importante, aunque no muy manifiesta, del trabajo legislativo no radica ni aun en las modernas democracias en el proceso parlamentario, sino en el gobierno.²⁷ El crecimiento de la burocracia y de su influencia en el Estado moderno —anota con agudeza Mario Justo López— ha operado tal transformación en su carácter y en su función, que de instrumento de gobierno, se ha convertido en actor o coactor de gobierno; de simple ejecutor de la decisión política, en coautor de ella.²⁸

Analizando la realidad europea, pero en especial la de *Bundestag*, Ernst Forsthoff afirma que desde que las tareas parlamentarias ya no pueden dominarse sin la participación del saber especializado en casi todos los campos, existe el peligro de que los Parlamentos caigan, en mayor medida de lo que corresponde al ordenamiento institucional, bajo las dependencias de los ministerios, que disponen del saber técnico. Para salir de este peligro, la única solución es la de reunir expertos en el Parlamento, para que los legisladores dispongan de su saber especializado.²⁹

Es un perjuicio anacrónico pensar que el legislador no puede ser asesorado en los aspectos técnicos de los problemas que debe resolver, ha afirmado categóricamente Italo Luder.³⁰

2. La normativa y práctica congresional argentina

Observando ahora el ámbito de nuestro Congreso, el *reglamento de la Cámara de Diputados* ha creado dos organismos de vieja data en la historia congresional.

26 García Pelayo, Manuel, *Burocracia y tecnocracia*, Madrid, Alianza Universidad, p. 97 y también en *Derecho constitucional comparado*, Revista de Occidente, 1967, p. 311; y en *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza, 1982, capítulos V y VI. Zarza y Mensaque, Alberto, *El Poder Legislativo*, Universidad Nacional de Córdoba, analiza con lucidez esta cuestión en la amplia problemática de la función legislativa en el Estado contemporáneo. Checchi, Carlos E., en *Algunas reflexiones sobre la composición y funcionamiento del P. L.*, Buenos Aires, La Ley, pp. 121-737, s. f.

27 Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, Barcelona, Labor, p. 57. s. f.

28 López, Mario Justo, *Introducción a los estudios políticos*, Buenos Aires, Depalma, 1983, t. II, p. 289.

29 Forsthoff, Ernest, *El Estado de la sociedad industrial*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975, p. 162. Leibholz, Gerhard, en *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1971.

30 Luder, Italo, *Sociología del Parlamento*, Buenos Aires, La Ley, t. 92, p. 784, s. f.

En el artículo 193 se establece que la oficina deberá tener a disposición de los legisladores, debidamente clasificados por las materias que compete a las comisiones, los debates, proyectos y antecedentes de la legislación nacional, provincial, municipal y comparada; y también, los actos administrativos del P. E., gobiernos provinciales, municipales, ministerios, secretarías de Estado y reparaciones autárquicas.

Completamente, el artículo 194 dispone que la Biblioteca del Congreso, facilitará las tareas de información legislativa y administrativa y las coordinará con la Oficina de Información Parlamentaria.

Por su lado, el artículo 90 del reglamento de la Cámara de Senadores, dispone que “las Comisiones están facultadas para requerir todos los informes necesarios para el estudio de los asuntos sometidos a su consideración”.

Hasta aquí las únicas prescripciones reglamentarias.

En la realidad congresional existe la apoyatura de la Biblioteca del Congreso, mientras que la Oficina de Información Parlamentaria cuenta con un Departamento de Asistencia Técnica Legislativa, especialmente para lo idiomático; a la vez, existen expertos sólo en algunas áreas —por ejemplo las ramas del derecho, en especial el derecho penal—, sociología y ciencias de la educación.

Asimismo, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, cada Comisión tiene aproximadamente 7 asesores que son nombrados 3 por el presidente de la Comisión, y 1 por cada vicepresidente y secretarios de la misma. Finalmente, cabe señalar que si bien dentro del Senado en mayor número, en ambas Cámaras existen cargos administrativos para asesores de bloques o legisladores.

La experiencia congresional muestra que todos estos cargos de asesores —muchos temporarios— están cubiertos por verdaderos expertos o empleados de mediana o nula capacitación. Los hay muy buenos y los hay muy malos. Sería conveniente que para los cargos de asesores de Comisión, se llamase a un concurso de antecedentes, por lo menos, a fin de evitar a los mediocres o simplemente “ñoquis”. Respecto a los de bloque o de legisladores, que cada uno cargue con su propia responsabilidad.

Lo señalado nos revelaría la inorganicidad y carencias que tienen las Cámaras del Congreso en esta grave materia del *asesoramiento técnico-sustancial*, tema que quizás ni el propio Congreso ni los legisladores han asumido con la jerarquía y seriedad que se impone.

Pero más preocupante aún, es que esta situación bien podría manifestarnos en alguna medida el crucial tema de la ausencia, o al menos, la débil presencia del saber científico y técnico en el seno de los partidos políticos, al no contar con cuadros de expertos de reconocida solvencia; cuadros que por el contrario, sí se encuentran a nivel de la burocracia administrativa y con marcado vigor, en las organizaciones e instituciones culturales, económicas y sociales, que ofrecen campos de actuación y posibilidades económicas, que los partidos generalmente no poseen.

No obstante la hondura del problema, lo cierto es que deben removerse los obstáculos a la incorporación orgánica y eficiente de los expertos a la vida legislativa.

3. Posibles nuevos rumbos

En este sentido, *el Congreso de los Estados Unidos* en la célebre Acta de Reorganización Legislativa de 1946, previó fundamentalmente dos formas de efectuar este asesoramiento: 1) por un lado, facultando a cada Comisión para nombrar hasta cuatro profesionales o expertos, sin tener en cuenta su filiación política, atendiendo únicamente a su capacidad y con dedicación *full time* al servicio de todos los miembros o sectores de la Comisión (Sección 202, inciso *a*); 2) en segundo lugar, se estableció el *Servicio de Información Legislativa* —como un departamento de la Biblioteca del Congreso— y que cumple funciones similares a las de nuestra Oficina de Información Parlamentaria, así como también colaborando en el estudio y valoración de proyectos.

Desde nuestra perspectiva y como un aporte práctico, estimamos que el Congreso deberá establecer un sistema que conjugue el apoyo técnico de origen partidario —a través de los asesores de bloques— con el de *expertos* nombrados en similar forma y condiciones que las señaladas en el Congreso norteamericano, a quienes correspondería un asesoramiento particularmente técnico y sin connotaciones partidarias.

Pero además, entendemos que el Congreso debe convenir la consulta con organismos o instituciones de especialistas en las diversas ramas de la ciencia, el arte y la técnica. Aquí cabría un lugar destacado a las *academias* y especialmente a las *universidades* que podrían brindar su servicio de asesoramiento al Congreso de la Nación a través de sus facultades, escuelas, departamentos, institutos, cátedras, etcétera, como efectivamente se ha concertado en 1984 entre la Universidad Nacional de Córdoba y la

H. Legislatura Provincial, encontrándose en estudio un proyecto similar respecto del Concejo Deliberante de esta ciudad.

Fundamentalmente, se deberá establecer un moderno sistema de *informática parlamentaria* donde la computación vendrá muy pronto a perfeccionar la meritoria, pero lenta y embarazosa función del asesoramiento que brinda la Oficina de Información Parlamentaria. En este campo, lamentablemente, estamos muy demorados y los requerimientos insoslayables de los tiempos modernos, exigen prontas y actualizadas respuestas.

VI. IMPERATIVIDAD DE UN ASESORAMIENTO TÉCNICO-FORMAL

1. Razones que lo reclaman

A. Conocimiento de la realidad, búsqueda de soluciones técnicamente adecuadas, pero también, por último, un *asesoramiento técnico-formal o idiomático propiamente dicho*, para saber formular soluciones de modo correcto.

Quizás sea este un aspecto mucho más delicado y trascendental que lo que pueda suponerse en su aparente secundariedad, pues no podemos olvidar que las leyes —no obstante la bondad de sus objetivos políticos— con frecuencia tienen una redacción hartamente defectuosa, con un lenguaje poco claro, no exento de lagunas y contradicciones, todo lo cual dificulta gravemente su correcta interpretación y aplicación a los casos concretos subsumidos. Es entonces cuando la ley, que debe ser la cohesionadora en la convivencia social, paradójicamente se vuelve creadora de múltiples situaciones conflictivas que afectan la seguridad jurídica y provoca infinidad de pleitos, con el consiguiente desgaste jurisdiccional y el deterioro de la paz social.

Lo apuntado pone en evidencia la necesidad de un asesoramiento técnico-formal o idiomático, propiamente dicho, dirigido a la preparación, estructuración y redacción de los proyectos de leyes. No es fácil hacer coincidir en el legislador la visión política de los problemas, con un correcto manejo del idioma, de los estilos de redacción legislativa y de la estructuración lógica de las leyes.

2. Sugerencias concretas

B. Por ello, es de elemental prudencia que todo proyecto, antes y después del debate en Comisión, sea revisado por los asesores *técnico-idio-*

máticos o lingüísticos, para lograr un lenguaje apropiado y conciso, una sintaxis adecuada y ajustar su método ordenador, logrando la mayor perfección posible en la expresión gramatical del contenido normativo de la legislación.³¹

En este aspecto, la experiencia norteamericana es muy fructífera, ya que se estableció la Oficina de Asesores Legislativos formada especialmente por especialistas idiomáticos y abogados.

Para solucionar tan grave falencia, pensamos en algo similar para nuestro Congreso, que no requiere de grandes transformaciones ni erogaciones y que por el contrario, brindará real solución. Sugerimos, concretamente, que cada Cámara organice una Oficina de Asesoramiento Técnico Legislativo en la preparación, estructuración y redacción de los proyectos de leyes.

VII. REFLEXIONES FINALES

Finalmente, deseamos señalar que consideramos las precedentes reflexiones como aportes útiles para superar situaciones como las reflejadas por Max Weber, cuando nos denuncia que en el curso de los asuntos parlamentarios, los discursos de un diputado ya no son, en modo alguno, confesiones ni mucho menos intentos de convencer a los adversarios, sino más bien declaraciones de los partidos dirigidas al país “desde la ventana”. Los discursos se someten a las fracciones y los temas se debaten en las Comisiones. Los partidos tienen sus peritos especializados para cada cuestión y realmente la verdadera función parlamentaria se cumple en los bloques, en las sesiones de las Comisiones, donde también existen zánganos y abejas laboriosas.³²

En conclusión, en la medida que el Congreso recepte acabadamente en su seno la realidad social y la sociedad, entonces, se sienta incorporada a la vida parlamentaria.

En la medida que el Congreso asuma, orgánicamente, el saber especializado, y entonces la ciencia y la técnica se encuentren iluminando la inteligencia de las soluciones políticas que el país necesita.

31 En este punto aconsejamos consultar a Castells, Alberto en los trabajos citados y a Vivas Jorge B., *Normas para la formulación y redacción de la legislación*, en *Jurisprudencia Argentina* 1963, II Doctrina, p. 30 y en *La Ley*, t. 124, p. 1186, s. f.

32 Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977, t. II, p. 1097.

En la medida que las Comisiones Legislativas se constituyan en verdaderos gabinetes de estudio, en pequeños parlamentos.

En la medida que los legisladores posean una suficiente idoneidad y verdadera pasión para brindar soluciones serias y concretas al país, trascendiendo las pequeñeces sectoriales y las rencillas personales.

En fin, entonces sí, cuando estas y otras condiciones sean asumidas por el Congreso, podrá realmente constituirse en la mejor esperanza, para la auténtica vigencia del sistema representativo y republicano que los constituyentes de 1853-1860 pergeñaron como estilo de vida política para la sociedad argentina.