

Mitos y verdades de la tarea legislativa

Por Claudia Bernazza

*Aquello que no se legisla explícita
y taxativamente a favor del débil,
queda legislado implícitamente
a favor del poderoso.*
Raúl Scalabrini Ortiz, 1948.

Las leyes de esta década son el producto de una voluntad política y un conjunto de ideas cuyo origen es claro y conocido: su eje vertebrador son las banderas históricas del peronismo. Los problemas que se abordaron con esta legislación formaban parte de agendas que resistieron un sinnúmero de embates, las que confluyeron con la voluntad de gobierno que asumió la Primera Magistratura el 25 de mayo de 2003. Las leyes de este tiempo fueron el producto exacto, humano, de la democracia.

El juzgamiento del terrorismo de Estado, el reconocimiento de los derechos de los migrantes, de las mujeres, de la infancia, de quienes reclamaban el reconocimiento de su orientación sexual; la defensa de la educación y de la comunicación como bienes públicos, la reestatización de empresas estratégicas y la recuperación de la administración de los fondos provisionales, entre otros temas debatidos por el Congreso Nacional, transformaron para siempre la institucionalidad argentina.

Pero a pesar de esta agenda cargada, los prejuicios respecto de la tarea legislativa continúan. Estos prejuicios, así como el desconocimiento de la práctica legislativa, sostuvieron el discurso de quienes pretenden horadar el prestigio de la democracia, por lo que, a 30 años de su recuperación, creemos que ha llegado el momento de interpelar los “mitos” que rodean la tarea legislativa.

Con este objetivo, les proponemos un recorrido por los más escuchados.

“En el Congreso no se hace nada”

Este mito tiene su asidero en los períodos legislativos en los que prevalece la anomia política. Tiempos en los que los poderes fácticos se

enseñorean con las instituciones. No fue el caso de la década transcurrida entre los años 2003 y 2013, cuando tanto el Gobierno Nacional como la sociedad le propusieron al Congreso una agenda robusta, poblada de temas irresueltos y urgentes. Estos debates, en algunos momentos, ganaron las calles y las mesas familiares. Hubo sesiones, incluso, que alcanzaron en los medios de comunicación picos de “rating” inusitados para quienes estaban acostumbrados a parlamentar sin público.

“Las comisiones no se reúnen nunca”

Como protagonista de esta historia, no puedo eludir lo que me demostró mi propia experiencia: durante mi mandato, los legisladores nos reuníamos, debatíamos, nos enredábamos en acaloradas discusiones. En el período en que la Presidenta de la Nación le pide al Congreso el tratamiento de la Resolución 125, los debates se hicieron permanentes e intensos, lo que permitió llegar al recinto con acuerdos que la oposición no siempre reconocía ante las cámaras. El voto “no positivo” de un Vicepresidente que traicionó su mandato invisibilizó para la historia esta enorme tarea de negociación y mediación que realizaron en aquellos días legisladores de diferentes fuerzas políticas. Durante esta década que termina, con o sin cámaras encendidas, en el hemiciclo o en el edificio Anexo, nuestro Parlamento ha sido escenario de discusiones sobre la educación pública, la comunicación, el Estado, el presupuesto público, los derechos de los trabajadores, la propiedad de la tierra, entre otros cientos de temas que preocuparon y preocupan a hombres y mujeres comprometidos con la Patria y su futuro.

“Las sesiones son aburridas y a nadie le importan”

Las sesiones son extensas y su dinámica varía a lo largo de las horas. Por momentos se vuelven rutinarias, pero también alcanzan picos de enorme tensión, cargando el aire de energía. Son ámbitos de confrontación, de disenso, de verdades apasionadas. Allí se construye la voluntad popular en forma real, áspera, palpable. El programa de cada sesión está pautado no sólo por la labor parlamentaria sino por el aporte silencioso -y minucioso- de los trabajadores de la casa. Vaya en estas líneas un reconocimiento a estos obreros y obreras de la ley.

“Un buen legislador presenta muchos proyectos”

Al final de cada año, asistimos al ritual de los medios de comunicación de contabilizar los proyectos presentados por cada legislador. Una suerte de “ranking” que se toma como parámetro de calidad institucional. Sin embargo, las leyes que logran modificar la historia son un producto colectivo, nunca individual. Por otra parte, los proyectos que se modifican o desestiman por la fuerza de una votación pueden ser tanto o más relevantes, y allí también juega la capacidad del legislador. Lo vivimos en carne propia con la Resolución 125, cuando perdió nuestra propuesta pero primó la democracia.

“El Congreso es la escribanía del gobierno”

Para refutar este mito, otra vez debo apelar a mi experiencia como diputada de la Nación. He votado las leyes que propuso mi bloque todas las veces que estuve convencida. En algún caso, conversé mis objeciones y se respetó mi voto o mi abstención.

Tener coincidencias permanentes con el bloque al que se pertenece no es una casualidad. Esas coincidencias se han construido a lo largo de una militancia compartida y son el motivo por el cual se participa del espacio. El voto a conciencia no se contrapone con el voto orgánico: muy por el contrario, el voto orgánico es el resultado del peregrinar de las conciencias individuales hacia una conciencia colectiva. Esa contraposición entre ambos tipos de votos la señalan, y aquí tampoco hay casualidades, quienes descreen de la política como acción organizada.

“El oficialismo no dialoga con la oposición ni acepta sus propuestas”

En el año 2008, en el marco del conflicto agrario, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner apuesta a los poderes públicos enviando la Resolución 125 al Congreso Nacional. La Cámara de Diputados recibe el proyecto y el diálogo con la oposición y los actores del conflicto se hace febril. Sin embargo, en los días subsiguientes, observábamos con asombro cómo quienes que acordaron la redacción del proyecto que bajó al recinto de Diputados hablaban de su descontento frente a las cámaras de televisión¹. La disputa, lo supimos entonces, era con los poderes que nunca se mostraban.

¹ Dirigentes y equipos legales de la Federación Agraria Argentina.

A pesar de esta construcción mediática de la “falta de diálogo”, el intercambio es permanente. En los pasillos de la casa, en las comisiones, en las reuniones de labor parlamentaria, se producen diálogos intensos y extensos que intentan modificar cada uno de los artículos de los proyectos a tratar. Estas modificaciones se receptaron especialmente en la ley que aprobó el Sistema Integrado Previsional Argentino y en la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, conocida por los foros que se organizaron para su discusión. Asimismo, algunas leyes claves del período, como es el caso de la ley de Migraciones Argentinas y la de Salud Mental, fueron impulsadas por legisladores que no participaban del oficialismo.

Los dilemas del legislador

*Ariadna le regaló a Teseo un ovillo de hilo para que,
una vez en el laberinto, fuera desenrollándolo de modo que le
sirviera de guía y le condujera hasta la salida.*

El mito de Ariadna

Los mitos no se circunscriben sólo a la actividad del Congreso. El legislador también participa de un imaginario que distorsiona la naturaleza de su rol y lo enfrenta a dilemas que no siempre puede resolver.

Nos interesa recorrer los más recurrentes.

El dilema de la representación

Especialmente en ámbitos urbanos, el legislador debe hacer un enorme esfuerzo por ser reconocido por los vecinos de su territorio, para quienes son más familiares las figuras televisivas instaladas en su comedor. Al mismo tiempo, este actor político negocia su poder con aliados e integrantes de su fuerza política, resignando y concediendo mucho más de lo que quisiera. Una vez que el legislador electo se ha instalado en el parlamento, ya acalladas las contiendas, el problema de la representación se hace evidente: ¿A quién se representa? ¿A los propios, a los aliados, al pueblo? ¿Cómo respetar las expectativas de las mayorías populares y, al mismo tiempo, responder a las alianzas que hicieron posible llegar a la

banca? Se trabaja para preservar y acumular poder, para retener la lealtad de quienes sustentan una candidatura, al mismo tiempo que se enfrenta el desafío de representar a quienes no participan de la arena política. Los medios escindirán estas acciones: ensalzarán la representación "cívica" pero se indignarán ante la acumulación de poder, colaborando así con el desconocimiento de las reglas de la acción política:

El estudio del poder político revela la existencia de contrapoderes, es decir, de competencias y resistencias y, por lo tanto, la eventualidad de oposición, conflicto, antagonismo y lucha con relación a su ejercicio y a quienes lo ejercen; esas resistencias pueden ser abiertas o solapadas y alcanzar desigual eficacia, pero siempre existen, para desconsuelo o irritación de los poderosos y esperanza y aliento de los dominados (Vilas, 2013: 17).²

El dilema de la idoneidad

El representante no siempre conoce la técnica con la que deberá legislar. De hecho, no ha tenido tiempo de conocerla porque se ha dedicado a la acción político-partidaria que lo llevó a su banca. Muchas veces lo descalificarán, dirán que no está capacitado, y él se encuentra ante una disyuntiva que lo desorienta. Le ha dedicado muchas horas a recorrer el camino que lo llevó a ser legislador, y sin embargo, "no está preparado". ¿En qué se equivocó? ¿Qué momento podría haber dedicado a su formación, si la política le consume el tiempo vorazmente, dejando apenas algún resquicio para los seres queridos? ¿Cómo convertirse, de la noche a la mañana, en un experto en técnica legislativa, en un excelente redactor de leyes y declaraciones, en un auditor capaz?

No hay ámbito académico que pueda dar cuenta de las convicciones. Estas residirán siempre en la voluntad del legislador. Pero la formación y el asesoramiento irán en su ayuda para contar con una técnica que se pondrá al servicio de esa voluntad, lo que no puede ni debe verse como una carencia.

² Vilas, Carlos (2013). *El poder y la política. El contrapunto entre razón y pasiones*. Buenos Aires: Biblos/POLITEIA.

El dilema territorial

Según nuestro derecho constitucional, las representaciones se basan en la pertenencia territorial. Pero muchos de nuestros legisladores representan nuestro ideario educativo o nuestras convicciones acerca del trabajo. En muchos casos, los legisladores llevan años de militancia en una temática y es válido que sean referentes en ese campo. Los territorios de nuestras sociedades son múltiples, los hay reales y simbólicos, y esto también vale a la hora de representar: el campo educativo, el gremial, la defensa de los derechos humanos o del medio ambiente, son territorios que también habitamos y representamos.

Por otra parte, se reclama la presencia del legislador en su territorio –real o simbólico- al mismo tiempo que se pretende su presencia permanente en las oficinas legislativas. La sospecha de que no trabaja se dará en cualquiera de los dos casos: si está en su espacio de actuación se le recriminará su ausencia en la Cámara; si está en la Cámara, se hablará de su alejamiento de aquellos que lo votaron. Y ya sabemos a quién le sirve construir este callejón sin salida.

Salir del laberinto

Hay que ir a la reforma de la legislación de fondo: ningún movimiento trascendental como el nuestro lo ha dejado de encarar, porque es necesario poner al día la parte jurídica.

Juan Domingo Perón

Los medios hegemónicos han repetido hasta el cansancio estos mitos y dilemas. Alimentar estas confusiones colabora con el desencuentro entre el pueblo y sus representantes, favoreciendo así la conservación del status institucional vigente.

Los gobiernos populares lo saben, y no retroceden. La actividad legislativa de estos diez años refuta todos y cada uno de estos mitos. Las leyes aprobadas por un Congreso plural y democrático han cambiado para siempre “la historia” y “las historias” de los argentinos. A pesar de los que apuestan al desprestigio de la política, un proyecto que recupera las

mejores banderas del campo nacional se hace eco de todas las voces y legisla en consecuencia.

Buenos Aires, junio de 2014.

Claudia Bernazza fue diputada nacional por el FpV en el período 2007-2009. Es autora del libro “Diez años del Proyecto Nacional: las leyes que cambiaron la(s) historia(s)”, editado por EDULP-EPC. Este trabajo fue presentado en diciembre de 2013 en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación con el acompañamiento del Instituto Gestar.