

LA ESTRUCTURA DE LA H. C. D.*

por: Héctor Pérez Bourbon

Consideraciones generales.

Para entender el funcionamiento de cualquier organización es necesario analizarla desde dos puntos de vista distintos, si bien complementarios: la estructura y el trámite.

La estructura orgánica o funcional es la que nos da la visión estática de la organización, mientras que el trámite nos muestra los aspectos dinámicos. La una no puede entenderse, ni aún concebirse, sin la otra.

Si uno imagina una organización cualquiera, en la que estén perfectamente estructurados todos sus sectores en las relaciones de dependencia funcional y jerárquica,¹ pero por la cual no circula absolutamente ningún trámite, probablemente esté ante una organización fantasma que no podrá subsistir más allá del primer mes, cuando no puedan abonarse los sueldos. Del mismo modo, si contempla Vd. una organización en la observa que los trámites circulan sin una definición estructural de sectores, con competencias, misiones y funciones suficientemente definidas, probablemente se habrá metido en un jardín de infantes donde los niños juegan a "la oficina de papá".

La estructura y el trámite son dos caras de la misma moneda: la estructura es una fotografía del trámite, y el trámite es la estructura en movimiento.

Por ello es que consideramos necesario analizar la estructura orgánico-funcional de la Cámara de Diputados, para poder entender el porqué de sus trámites y tener en consecuencia una idea cabal de su funcionamiento.

* El presente trabajo fue publicado en PRÁCTICA PARLAMENTARIA, de Beatriz M. Grosso, M. Alejandra Svetaz, Juan Estrada, Héctor Pérez Bourbon y Fermín P. Ubertone. Edición del Instituto de Capacitación Parlamentaria (ICAP) de la H. Cámara de Diputados de la Nación. Bs. As. 1999.

¹La subordinación o dependencia funcional se refiere a la capacidad del superior de establecer directivas de trabajo, es decir, de cómo debe realizarse el mismo. La jerárquica, en cambio, se refiere a la capacidad sancionatoria del superior respecto del inferior. Estas dos relaciones de subordinación o dependencia, por lo general, se encuentran unificadas; sin embargo existen no pocos casos en los que ambas se disocian. Por ejemplo: una empresa que tenga su casa central en la Capital Federal y su planta industrial en la provincia de Córdoba, tendrá seguramente un área contable, en la planta, que dependerá funcionalmente de la Gerencia de Contaduría (de la Casa Central), la que determinará cómo deben efectuarse los asientos contables, pero la dependencia jerárquica de dicha área estará en cabeza del Jefe de Planta, quien será el que controlará la disciplina, la asistencia, etc.

La triple estructura de la HCD.

a) La estructura administrativa.

La organización de la HCD presenta una estructura aparentemente sencilla:

La Cámara tiene un Presidente del que dependen, además de algunas áreas (Secretaría Privada, Secretaría General, Secretaría de Coordinación, Asesoría Jurídica, etc.) que conforman lo que podríamos denominar la "unidad presidencial", tres Secretarías: Parlamentaria, Administrativa, y de Coordinación Operativa, con sus correspondientes Prosecretarías.

De las dos primeras dependen distintas Direcciones, de las que cuelgan Departamentos y otras divisiones estructurales menores.

Las funciones de los distintos secretarios se encuentran definidas de un modo tremendamente confuso en el Reglamento de la H. Cámara, particularmente en los artículos 48 a 50.

Tampoco resultan muy claras las relaciones de subordinación jerárquica y funcional de los secretarios y prosecretarios: todos ellos son designados por la Cámara, pero reciben instrucciones del Presidente. Parecería que dependen funcionalmente de la Presidencia y jerárquicamente de la Cámara. Curiosamente no habría ningún tipo de subordinación de cada Prosecretario respecto de su Secretario: a juzgar por la letra del Reglamento, **todos ellos** (Secretarios y Prosecretarios) reciben instrucciones directamente del Presidente de la Cámara.

(Antes de la modificación del artículo 43 y concordantes del Reglamento, efectuada en la sesión de fecha 1º de septiembre de 1998, por la que se crea la nueva Secretaría de Coordinación Operativa, ni siquiera se mencionaban en el mismo los nombres de las dos Secretarías a ese momento existentes, y las denominaciones de Parlamentaria y Administrativa -por las que se las conoce habitualmente y figuraban aun en publicaciones de la H. Cámara- surgían sólo por analogía de lo que sí el Reglamento establecía y establece actualmente para los Bloques Políticos).

Con dicha modificación, en consecuencia, se determinan claramente los nombres de las tres Secretarías de la Cámara y de sus correspondientes Prosecretarías. Sin embargo no surge claramente del Reglamento la división de competencias entre ellas, por lo que resulta más conveniente efectuar el análisis a partir de las tareas que desarrollan las áreas que las componen.

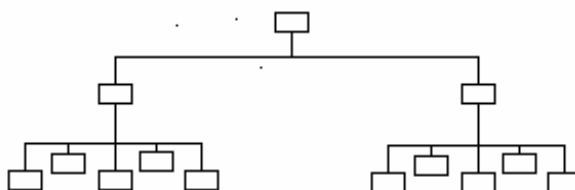
De la Secretaría Parlamentaria dependen fundamentalmente las áreas de apoyo a la gestión legislativa (Dirección Secretaría y Dirección Comisiones) y las de registración de información (Dirección de Taquígrafos, Dirección de Información Parlamentaria y Dirección de Archivo, Publicaciones y Museo).

De la Administrativa dependen las áreas de apoyo administrativo (Personal, Contabilidad, Mantenimiento, etc.).

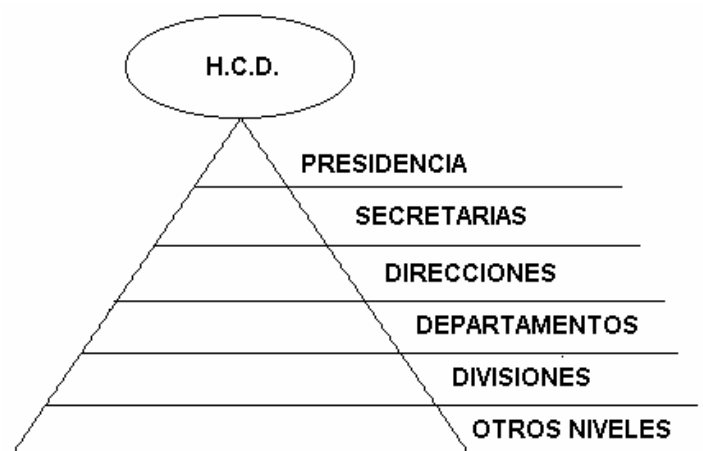
La tercera Secretaría, finalmente, carece de áreas dependientes, y la costumbre, ha hecho que, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 43 del

Reglamento, sea la Secretaría cuyo titular es designado a propuesta de la oposición.

Esta estructura, que denominaremos **administrativa**, se asemeja bastante a la de la mayoría de las organizaciones (empresas, obras sociales, organismos estatales, sindicatos, hospitales, etc.). Una pirámide en cuyo vértice se encuentra la autoridad superior, con estamentos que a medida que se alejan del vértice se hacen más numerosos.



También como en muchas de estas organizaciones, en rigor la máxima autoridad es un cuerpo colegiado (el directorio en una Sociedad Anónima). En este caso ese cuerpo colegiado, máxima autoridad de la H. Cámara de Diputados, es precisamente la Cámara sesionando en el recinto.

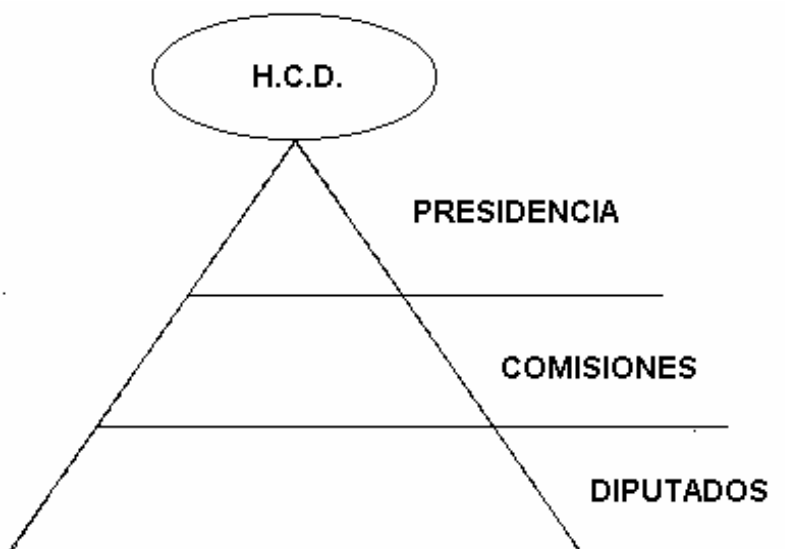


Vale la pena advertir que este "directorio" de 257 miembros es notablemente más numeroso que el de las más grandes compañías mundiales. Sin duda, esto "pesa" en la estructura.²

b) La estructura legislativa.

²Podría pensarse que la máxima autoridad en una sociedad anónima es la asamblea de accionistas. entiendo que, en nuestra analogía, esta función es la que cumple el electorado. Éste designa al directorio (Cámara de Diputados) y, en definitiva, le pide cuentas. Pero mientras está designado es la máxima autoridad del cuerpo.

En la estructura administrativa recientemente descrita trabaja una gran cantidad de los empleados de la Cámara. Pero existe otra gran cantidad de empleados que no están contenidos en ella. Lo que sucede es que paralela y superpuesta a esta estructura podemos advertir la existencia de otra, que llamaremos **legislativa**.



Esta estructura legislativa tiene, básicamente, tres estamentos: el inferior, compuesto por cada diputado en forma individual, con su pequeño grupo de secretarios y asesores, el siguiente, integrado por las Comisiones de la Cámara, también cada una de ellas con su pequeña estructura técnico-administrativa, y en el vértice el mismo Presidente que en la estructura administrativa. Al igual que en el caso anterior, la Cámara en pleno es la máxima autoridad.

Esta estructura legislativa es la verdadera "máquina productiva" de un cuerpo legislativo colegiado. Con una particularidad importante: en casi todas las organizaciones la autoridad superior toma la decisión, y dirige el flujo de decisión, transformado en directivas cada vez menos generales y más específicas, de arriba hacia abajo, siendo el nivel inferior el realmente operativo, el que elabora el producto (fabrica un tornillo, emite una factura, realiza un pago, presta un servicio, etc.). En la Cámara de Diputados, el producto final, **la ley, la resolución o la declaración**, es elaborada por la máxima autoridad: es la Cámara en pleno, en el recinto, la que termina de fabricar el producto. La decisión, en consecuencia, se va formando a lo largo del proceso, culminando en la sanción legislativa.

En lo que se refiere a la composición de la estructura, podemos observar que hay algunas personas que ocupan los tres estamentos. En efecto, los diputados integran el estamento inferior, en la medida en que trabajan en forma individual, en su oficina, con una relación de subordinación jerárquica respecto de la Cámara (ésta puede sancionarlos y aún expulsarlos), pero sin ninguna subordinación funcional. El legislador, como tal, no recibe de nadie instrucciones de trabajo. Se ocupa de los temas que a él le parece y presenta los proyectos que él considera convenientes.

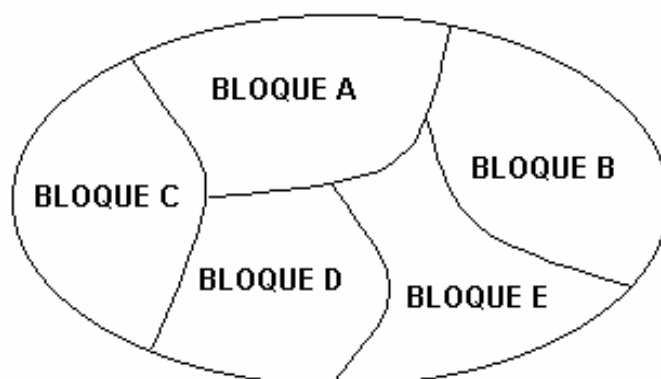
Estos mismos diputados, integrando las comisiones, constituyen el segundo estamento. En éste las relaciones de subordinación varían. La comisión sí tiene una dependencia funcional respecto de la Cámara (la Cámara le asigna temas a estudiar y puede indicarle prioridades en los mismos), pero no existe capacidad sancionatoria por parte de la Cámara ni del Presidente hacia las comisiones.

Finalmente, cabe observar que el Presidente de la Cámara es también diputado, y como tal puede presentar proyectos -aunque el Reglamento le impide integrar ninguna comisión-, y la máxima autoridad, la Cámara en sesión, está constituida, precisamente, por los diputados.

c) La estructura política.

La suma de ambas estructuras, la administrativa y la legislativa, no agota tampoco la totalidad de tareas y empleados de la Cámara. En efecto, existe una tercera estructura, que denominamos **política**, y que está constituida por los bloques (diputados, y personal técnico y administrativo).

Esta estructura es decididamente atípica, y podríamos esquematizarla como sigue:



Así como la estructura administrativa le da a la legislativa el necesario apoyo administrativo, entendemos que la política es la que le brinda el sustento de representatividad.

(Este ha sido el gravísimo error conceptual de los gobiernos militares y autoritarios: si bien la estructura legislativa es, como dijimos, la verdadera "máquina productiva" del Poder Legislativo, reemplazar la estructura política por equipos técnicos hace que el producto final, la ley, pueda ser técnicamente inobjetable, pero carecerá del sustento de la representación popular, resultando, en definitiva, ajena a los intereses y deseos de los gobernados).

Por otra parte, cabe mencionar que el personal administrativo y técnico de los bloques, brinda una invaluable ayuda a los legisladores en el desempeño de sus tareas.

La interrelación de las tres estructuras.

Las tres estructuras que hemos señalado –administrativa, legislativa y política-, si bien en un análisis abstracto pueden considerarse como independientes, están en una permanente interrelación.

Algunos aspectos de estas vinculaciones son formales. Por ejemplo, el personal administrativo de las comisiones participa tanto de la estructura administrativa, dependiendo de la Dirección Comisiones de la Secretaría Parlamentaria, cuanto de la legislativa ya que existe una real subordinación jerárquica y funcional respecto de las autoridades de la comisión.

Igualmente, la Comisión de Labor Parlamentaria, integrada por los presidentes de todos los bloques y las autoridades de la Cámara, es, ni más ni menos, que la participación de la estructura política en la legislativa.

También existen, empero, aspectos informales a tener en cuenta, no sólo en lo referente al funcionamiento interno de cada una de las estructuras, sino también de vinculación entre ellas.

El tratamiento de un proyecto en comisión puede acelerarse no sólo por los canales formales (pedido de pronto despacho, nota presentada por tres diputados de la comisión, etc.), sino también, y nos atrevemos a decir que más frecuentemente, cuando alguno de los bloques instruye a sus legisladores integrantes de esa comisión, en el sentido de que activen el proyecto.

La interrelación, tanto formal como informal, entre las diferentes estructuras es, reiteramos permanente, y hace a la esencia del funcionamiento parlamentario. No obstante, entendemos que una clara distinción conceptual entre ellas ayuda a comprender ese funcionamiento.

Nótese, por ejemplo, que no resultaría admisible que cuando un diputado, por ejemplo el Presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales, se encuentra presidiendo el debate en el recinto, por delegación del Presidente de la Cámara, aprovechara tal circunstancia para designar a un funcionario.

Reemplaza al Presidente, es cierto, pero no de un modo integral.

En efecto, el Presidente de la Cámara es el mismo en las tres estructuras, pero sus funciones son diferenciadas según cuál sea la acción que está tomando y, consecuentemente, en qué estructura está trabajando.

En este aspecto el Reglamento de la Cámara no hace ningún distingo, enumerando atribuciones del Presidente sin diferenciar la estructura. Pero es evidente que cuando el Presidente designa a un funcionario o aprueba una contratación lo hace como autoridad administrativa, cuando dispone el giro de un proyecto a una comisión determinada o dirige el debate en el recinto lo hace como autoridad legislativa y cuando habla en nombre de la Cámara o asiste a las reuniones de gabinete nacional lo hace como autoridad política. Las delegaciones parciales de esta autoridad, en consecuencia, no pueden ir más allá de la estructura de la que se trate.

No obstante lo mencionado, en el sentido de la permanente interrelación de las tres estructuras tanto en sus aspectos formales cuanto informales, entendemos que este esquema de diferenciar conceptualmente cada una de ellas, ayuda a comprender más cabalmente el funcionamiento de un órgano tan complejo como es un cuerpo parlamentario.

Las cinco estaciones de trabajo del legislador.

Finalmente, trataremos de bosquejar muy brevemente algunas consecuencias visibles de este análisis de la organización estructural de la Cámara, en relación con la labor diaria que desarrolla un diputado.

En el análisis que acabamos de efectuar pueden apreciarse lo que denominamos las cinco estaciones de trabajo del legislador. Ellas son:

- 1) su oficina,
- 2) las comisiones,
- 3) el recinto,
- 4) el bloque, y
- 5) el distrito

En efecto, el legislador realiza tareas y desempeña funciones diferentes según esté trabajando en uno u otro de los ámbitos señalados

En su oficina, que sería el estamento inferior de la estructura legislativa el diputado prepara proyectos para presentar al cuerpo, analiza proyectos de otros legisladores, recibe a personas que le llevarán sus inquietudes o le presentarán propuestas o diferentes puntos de vista respecto de determinados temas o de determinados proyectos que estén analizándose en la Cámara, prepara sus intervenciones en distintos ámbitos a los que debe concurrir por razón de su cargo, concede entrevistas periodísticas; en fin, un sinnúmero de tareas que hacen a su función de legislador vista desde una óptica individual.

En las comisiones, estamento intermedio de la estructura legislativa, el diputado analiza los proyectos que están a estudio de la comisión, en sus aspectos técnicos, con la colaboración de sus asesores, y busca el consenso político, con los demás miembros de la comisión, a efectos de producir el despacho o dictamen que se presentará al cuerpo para su aprobación. Si es presidente o autoridad de comisión tendrá, además, algunas tareas adicionales vinculadas a la organización y al funcionamiento de la misma.

En el recinto -que como hemos visto es el asiento natural de la máxima autoridad de las tres estructuras, o sea, la Cámara en pleno- el diputado expresa y deja sentada su opinión acerca de los proyectos o de los temas que se están tratando, y participa con su voto de la decisión del cuerpo. Es un error muy difundido el creer que es en este ámbito donde se discuten los proyectos, y se busca el consenso. No es así. El verdadero trabajo de búsqueda de consenso es en las comisiones; al recinto se llega con la posición ya tomada. La tarea del legislador en este ámbito, entonces, no es tratar de convencer a los demás

legisladores, sino explicar a la ciudadanía, desde su punto de vista, cuáles son las conveniencias –o inconveniencias, según el caso- de esta decisión que la Cámara va a tomar.

El cuarto ámbito de trabajo del legislador es el bloque. Es obvio que, aunque pertenezcan a un mismo partido político, las posiciones de los diferentes integrantes de un bloque no están condicionadas sólo por los factores ideológicos sino que, ante cada proyecto en particular influirán también otros aspectos, por ejemplo, la provincia a la que pertenece. Se hace necesario, en consecuencia, una discusión interna a efectos de definir cuál será la postura que el bloque, como órgano de expresión de un partido político, va a adoptar en tal o cual circunstancia.

Finalmente no puede olvidarse el hecho de que el diputado dura en su mandato cuatro años, al cabo de los cuales debe volver a preguntarle a la población de su distrito si está o no conforme con su desempeño como legislador y si está dispuesta o no a avalar que ocupe una banca por un nuevo período. La tarea en el distrito, entonces, tampoco puede descuidarse. Son muchos los casos de buenos y aun excelentes legisladores que, por ocuparse sólo de sus otras estaciones de trabajo, no han logrado que, al finalizar su mandato, el voto de su provincia les permitiera seguir siendo diputados.

Esta diversidad de tareas tiene, al menos, dos consecuencias importantes:

Por un lado, el legislador debe enfrentarse, necesariamente, a una simultaneidad y superposición de actividades que hace que no siempre se pueda cumplir con todos los compromisos contraídos. Si dos comisiones que él integra se reúnen a la misma hora, necesariamente deberá faltar a una. Si la sesión se prorroga más allá de lo esperado, o pasa a cuarto intermedio a una hora no prevista, puede superponerse con una entrevista que él haya concertado con anterioridad. La agenda del legislador, por ese motivo, resulta algo francamente difícil de manejar.

Por otra parte, el perfil de cada colaborador que él busque, también deberá adecuarse a cuál es la estación de trabajo a la que desea destinarlo. Un excelente colaborador para su tarea en el distrito puede resultar un pésimo asesor en su tarea en las comisiones. Un excelente asesor en comisiones puede resultarle absolutamente inútil en el distrito.

El manejo de la simultaneidad de actividades y la búsqueda de colaboradores adecuados son dos tareas difíciles para el legislador.