

**ESCUELA DE GOBIERNO
FUNDACIÓN MANUEL GIMÉNEZ ABAD**

CICLO 2010 - 2011

PRESENTACIÓN DEL TRABAJO FINAL

PARLAMENTO

DESEMPEÑO POLÍTICO

PROCESOS DE TRABAJO Y CAPACIDADES INSTITUCIONALES

Autor
Vaimaca

Escuela de Gobierno
Fundación Manuel Giménez Abad
Taller 2010 - 2011

PARLAMENTO
DESEMPEÑO POLÍTICO
PROCESOS DE TRABAJO Y CAPACIDADES INSTITUCIONALES

A MODO DE ADVERTENCIA

Sería relativamente fácil y seguramente justo hablar bien del Parlamento Uruguayo.

En momentos en que se consolida cada vez más el régimen democrático y la institucionalidad ha vencido obstáculos importantes, podría sostenerse sin dudas tal afirmación. Sería justo incluso porque en los últimos días del 2011, precisamente el 14 de diciembre los presidentes de ambas Cámaras firmaron un acuerdo de cooperación con las Naciones Unidas a través del PNUD poniendo especial atención en el mejoramiento de la Técnica Legislativa.

Leyendo detenidamente algunos términos del acuerdo vemos que se trata de una primerísima etapa de seminarios y talleres para empezar a generar, entre quienes allí desempeñan su trabajo, la formación tendiente a modernizar los mecanismos que hacen a la tarea parlamentaria.

Sin embargo, los cambios, deben ser mucho más profundos comenzando con un acuerdo político amplio de todo el sistema para llevar adelante las modificaciones que esta etapa requiere.

Este acuerdo debe sustentarse en un estudio serio de las Técnicas Legislativas y a partir de allí discutir un nuevo diseño, un plan para llevarlo adelante y el grupo de personas que puedan cumplir con esas etapas. No será una tarea fácil pero tampoco imposible, solo se trata de involucrar a todas las partes y comprometerlas con los cambios a través de una comunicación fluida entre ellas y con la población.

Para el éxito del objetivo debe abandonarse la idea de que las mayorías de turno impulsen o

retrasen el proceso acordado según sus necesidades o conveniencias sectoriales.

Un Senador de la Republica manifestó en uno de los talleres que “**el Parlamento Uruguayo es hoy, conservador, antiguo y nada profesional**” manifestaciones que no fueron desmentidas por ninguno de los otros Senadores presentes.

INTRODUCCIÓN

El Parlamento Uruguayo se encuentra hoy en una encrucijada histórica como quizás muy pocas veces en el pasado.

Desde sus comienzos a mediados del siglo XIX el Parlamento Uruguayo ha sido históricamente un lugar donde participaban los ciudadanos representantes de ciertas elites económicamente activas y donde se daban los debates más profundos sobre esa nueva realidad institucional. Integrado en los primeros tiempos por el patriciado uruguayo independentista, criollo y casi exclusivamente urbano ya a finales de siglo fue modificando sus características sin modificar su identidad nacional.

A principios del siglo XX, con los gobiernos de José Batlle y Ordoñez fue cambiando la extracción de los representantes y ampliando su base de representación, las clases medias comienzan a gravitar y el antiguo patriciado a ceder espacios.

Durante toda la primera mitad del siglo fue creciendo el peso de las clases medias con formación universitaria, abogados, periodistas, docentes y funcionarios de la alta burocracia estatal influenciados por las ideas innovadoras del Batllismo fueron consolidando una actitud anti militar y anticlerical, que unido a la fuerte identidad nacional fortalecieron su prestigio y conquistaron un amplio respaldo de la ciudadanía.

A mediados del siglo XX se produce un quiebre de ese modelo y comienzan a conformarse otras elites con aspiraciones de poder, donde se destaca una elite mercantil y bancaria que empieza a influir fuertemente en las decisiones económicas.

El grado de la crisis estructural del país y la formación de estas elites de gran poder reducen la capacidad de amortiguar los conflictos que crecen porque el país no encuentra salidas a los reclamos sociales.

La izquierda uruguaya por su parte comienza una etapa de unidad, surge como alternativa y promueve un cambio de rumbo del país.

Con una estrategia dirigida hacia las organizaciones sociales y sindicales consigue hacer trascender sus propuestas. Simultáneamente y debido a la situación de inestabilidad política nacional y regional se va conformando una elite proveniente de la Fuerzas Armadas, muy disciplinada y fuerte con lazos en la región que va adquiriendo una creciente autonomía e influyendo en las decisiones políticas.

La formación entonces de elites con intereses contrapuestos, el creciente desprestigio personal de muchos parlamentarios y la crisis con su enorme cantidad de conflictos sociales sin resolver fueron creando las condiciones para la ruptura democrática.

Durante la dictadura el Parlamento o Consejo de Estado no fue más que una pantalla para justificar la existencia de las instituciones. La intención de transformar la institucionalidad del país según la visión del régimen, fracasó a principios de los 80 en su intento de consolidar una reforma constitucional (mediante un plebiscito) que los perpetuaría en el poder y vaciaría de contenido a la democracia.

La imposibilidad de los regímenes militares de resolver los problemas económicos y sociales, su aislamiento internacional debido fundamentalmente al avasallamiento de los Derechos Humanos trajo al país y la región una nueva oleada democratizadora en América Latina y con ello la renovada confianza de las comunidades en sus instituciones democráticas.

En nuestro país con la reinstalación de la democracia en el año 1985 comienza a restablecerse el sistema de partidos políticos. Se reorganizan los elencos partidarios, empiezan los nuevos reclutamientos entre la población y se conforman con cierta lógica pero con criterios para ese momento un tanto atrasados, las familias ideológicas quienes determinarían los avances y retrocesos de la vida del país.

Las formas de reclutamiento fueron esencialmente las mismas que antes de la dictadura, la tradición familiar y ciertas profesiones predisponían la vinculación con la política, la larga militancia en un partido, las profesiones educativas y las médicas eran las que generaban

mayor confianza en la comunidad. Al mismo tiempo conglomerados asociativos como los sindicatos y las cooperativas irrumpieron en la vida política con fuerza, aportando también sus dirigentes.

SE EMPIEZA A GENERAR UN NUEVO ESCENARIO

La experiencia política de nuevos conglomerados hasta ahora excluidos, la ampliación de los derechos de una sociedad ahora mucho más abierta e incidentemente más horizontal y la imposibilidad de resolver algunos de estos problemas por unos Parlamentos apegados a criterios tradicionales de integración y trabajo, fueron desgastando el valor de esos Parlamentos y haciendo perder expectativa a la población sobre su verdadero peso en el sistema democrático.

El Parlamento, lugar donde reside el Poder Legislativo debe mantener el peso justo que garantice el equilibrio de los poderes para sostener la democracia.

En América Latina y en la región algunos elementos propios y ajenos han contribuido al deterioro de este pilar y han permitido de esta manera que ese espacio lo ocupe con mayor preponderancia el Poder Ejecutivo, quien además por su mayor visualización y quizás por una forma más ágil y práctica de actuar, mantiene una mejor valoración por parte de la ciudadanía.

EL PODER EN LA DEMOCRACIA

Existen diferentes tipos de sistemas democráticos de gobierno con sus variantes pero básicamente predominan dos, el régimen parlamentario y el presidencialista.

Los ejemplos más claros y probablemente más cercanos para nosotros son el europeo y el norteamericano. En Europa Continental prevalece el Parlamentarismo. Este tiene el control casi absoluto de las decisiones y en las últimas décadas ha perfeccionado su funcionamiento logrando ubicarse en el centro del poder, contribuyendo al equilibrio del Estado.

En Estados Unidos sin embargo, existe un régimen presidencialista puro pero con una dinámica diferente, ambos poderes compiten muy fuertemente por el gobierno y ambos tienen un muy fuerte sistema de asesoramiento que pone al Congreso en igualdad de condiciones con el Presidente.

En América Latina a partir de los años 30 a través de sucesivas reformas y creación de instrumentos institucionales se ha desarrollado un presidencialismo fuerte y ha ido creciendo

el papel del Poder Ejecutivo.

En nuestro país el *poder de iniciativa*, el *poder de veto* y la posibilidad de enviar al Parlamento proyectos de *urgente consideración*, apoyado todo en una fuerte estructura de oficinas de asesoramiento, han posibilitado situarse al Ejecutivo en una posición dominante con características de legislativo y al Poder Legislativo en una actitud de cierta subordinación. En casi toda América Latina el Ejecutivo adopta una actitud proactiva, dejando al Legislativo en situación reactiva, solo variando en algunos países según su coyuntura política, esto pone en riesgo el equilibrio de poderes.

De todas manera los Parlamentos han ido ingeniándose para modificar aquellos proyectos que llegan por iniciativa del Poder Ejecutivo, modificándolos a veces sustancialmente conformando de esa manera un sistema mixto entre proactivo y reactivo, hecho bastante frecuente en nuestro país.

Los tiempos del Ejecutivo son más acotados. Los compromisos electorales y las urgencias de la sociedad presionan los cambios. El Poder Ejecutivo tiene los mecanismos legales y ejerce el poder de iniciativa, incluso el de urgente consideración poniéndole plazo a las decisiones del Parlamento.

En esta situación el sistema de partidos políticos representados en las Cámaras también desarrollan su poder propio y es allí que se conforma un poder diferente: *el poder de agenda*.

Este poder se establece cuando se fijan las reglas de funcionamiento y permite que algunos legisladores decidan cuando y como deben tratarse los proyectos.

El primer escalón de ese poder de agenda está en las presidencias de las Cámaras. La de Senadores corresponde durante todo el periodo al vicepresidente de la República quien también preside la Asamblea General (reunión de ambas Cámaras) y la de Representantes cambia anualmente y se acuerda entre los partidos mayoritarios.

El segundo escalón de poder lo ejercen los Presidentes de las Comisiones también acordadas entre todos los partidos con representación parlamentaria.

Este poder de agenda es clave ya que hace que todos los parlamentarios tengan derecho a presentar proyectos pero solo algunos determinarán cuando y como serán presentados, atendiendo a diferentes razones, prioridades, tiempos políticos, acuerdos, negociaciones entre

los partidos etc.

Este poder de agenda tan importante, puede ser positivo o negativo. El positivo es cuando se presenta pretendiendo que el proyecto sea efectivamente votado y el negativo es cuando se trata de cerrarle el paso al proyecto.

El negativo quizá sea el más importante ya que históricamente seis de cada diez proyectos presentados quedan por el camino.

El poder de agenda así como la conformación de un tipo de funcionamiento conocido como *Partidos- Cartel* conforman un entramado complejo en el camino de las resoluciones.

En el resto de América Latina quizá sea un poco más visible esta práctica parlamentaria pero en forma quizá más reservada funciona ese esquema también en nuestro Parlamento.

El esquema de Partido-Cartel se consagra con el efectivo reparto de todas las presidencias de la Cámara de Representantes que se establecen al comienzo de la Legislatura y se renuevan anualmente, igual que la mayoría de las diferentes comisiones en ambas Cámaras. Este procedimiento es más cómodo y menos visible cuando esas mayorías pertenecen a un mismo partido, aunque tradicionalmente en nuestro país es motivo de negociación y acuerdo entre todos los partidos, lógicamente sin descuidar las posiciones de poder.

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL PARLAMENTO URUGUAYO

Existe en nuestro país un sistema de comisiones parlamentarias que son propias de la institucionalización democrática y coinciden en casi todos los casos con el Ministerio correspondiente.

Desde que existe el país existen las comisiones parlamentarias. En las comisiones, integradas por todos los partidos y presididas por acuerdos, es donde se estudian, se discuten y en definitiva se decide el futuro de los proyectos.

Cualquier proyecto llega desde las presidencias de las Cámaras por iniciativa de uno o más legisladores o por iniciativa del Poder Ejecutivo.

Normalmente cuando proviene del propio legislativo llega con una discusión previa de las bancadas. Se analiza en comisión, se cita a referentes de la sociedad civil relacionada con el tema y generalmente se consulta a algún experto (casi siempre como asesoramiento cívico y no partidario).

Esta consulta a las Asociaciones Civiles, a la Cátedra o a Profesionales, es prácticamente todo el asesoramiento con que cuenta el legislador antes de la votación.

Ese proyecto va al plenario con informe en mayoría y minoría si fuera el caso y allí se debate nuevamente.

Normalmente sufre algunas modificaciones y si hubiera algún error o desacuerdo grande, vuelve a esa Comisión o a otra, si fuera el caso. Si esto no sucediera se vota en el Plenario, de allí pasa a la otra Cámara casi con idéntico tratamiento. Si se vota afirmativamente va al Ejecutivo para que lo promulgue, si es modificado vuelve a la Cámara de origen. Si persisten las diferencias lo resolverá la Asamblea General con mayorías especiales.

Sobre cualquier proyecto aprobado por las Cámaras el Presidente de la Republica tiene poder de veto.

Hasta acá el sistema funciona bastante bien, son respetadas las minorías, se cumple con casi todos los preceptos democráticos establecidos, se puede decir con propiedad que el parlamento funciona bien y es garantía de estabilidad democrática.

EL PROBLEMA

Existe entre los parlamentarios y también entre la población la convicción de que la calidad de su producto final, las leyes, no es bueno.

En algunos casos se hace referencia a la cantidad de leyes aprobadas como una demostración del buen desempeño parlamentario pero eso no es necesariamente correcto, la calidad es lo que importa.

Hoy más que nunca importa la calidad de la legislación por la enorme complejidad que implica la extensión de derechos de la vida en comunidad. La superposición de esos derechos y la cantidad de normas y regulaciones pueden significar un problema a la hora de interpretarlas y llevarlas a la práctica.

Uno de los problemas detectados en la actividad parlamentaria es la inflación de leyes. Esto trae como consecuencia que la sociedad se sobre sature de normas y hace que no se determinen con claridad las reglas de convivencia, de comportamiento, de relacionamiento, o de negocios.

El otro problema serio al que no hemos hecho suficiente referencia es la amplitud y la

cantidad de acuerdos internacionales a los que adhiere nuestro país constantemente y al proceso de integración regional complejo que avanza y que hace superponer en muchos casos las legislaciones y demora la resolución de problemas que la población reclama muchas veces con urgencia. Solo esto requeriría la modernización rápida incorporando los avances tecnológicos de archivo y comunicación y fundamentalmente la profesionalización de los recursos humanos con el objetivo de calificar las Técnicas Legislativas.

CONCLUSIONES

La complejidad de la vida en sociedad y la certeza de que el único camino de convivencia posible es la democracia hace que el Poder Legislativo juegue un papel fundamental para garantizar los derechos de todos y también para abortar cualquier tipo de autoritarismo que con la ilusión de masificar la justicia o cualquier otro bien de la sociedad atropelle esos derechos y destruya la convivencia.

La excesiva ideologización de los problemas de una sociedad y los agrupamientos formados en torno a esa ideologización, son quizá el primer impedimento para que el Parlamento encaré con seriedad y responsabilidad el perfeccionamiento de sus instrumentos para mejorar la calidad de su producto final.

Los parlamentarios uruguayos cambian alrededor del cincuenta por ciento de sus integrantes cada cinco años y confían excesivamente en no defraudar a su base electoral o a su Partido y creen representar muchas veces, apenas con su experiencia, los intereses de ese conjunto cada vez más complejo y heterogéneo.

El Parlamento como cuerpo debe rápidamente tomar la determinación de diseñar un Plan de Calidad para su trabajo adoptando un modelo y apegándose a una Técnica Legislativa propia, eficaz y eficiente. Respetando las características de nuestras instituciones y de nuestra sociedad, pero llevándola adelante con decisión, con responsabilidad y con el respaldo de todos. En primer lugar de quienes desempeñan su trabajo allí, luego del sistema de Partidos Políticos, que funciona fluidamente en el país y por último de la Academia, que deberá por experiencia y por facultades investigativas liderar el cambio y marcar las pautas del camino a seguir.

Si esto no sucede la ciudadanía renovara cada cinco años su fe en algún o algunos hombres o mujeres, en el mejor de los casos en algún proyecto, pero a los pocos meses de la elección lo ganara el desencanto y la indiferencia, y esto quizá sea la mejor condición para que esas mismas voluntades sean ganadas por cualquier tipo de voluntarismo que lesione o destruya la convivencia democrática y costara mucho más como ya lo hemos experimentado recomponer el tejido de los órganos democráticos.

UN CAMINO POSIBLE

Un Plan de Calidad para un Parlamento no es tarea fácil, es casi tan compleja como lo es en sí misma la Reforma del Estado, pero hay que hacerlo.

Seguramente el mejor momento sea previo al tratamiento de la Ley de Presupuesto Nacional. Esa es la ley más importante con sus casi ochocientos artículos y sobre la que saben poco la mayoría de los Legisladores y donde los oficialistas terminan depositando su confianza en los equipos de trabajo del Poder Ejecutivo.

Esa confianza no es suficiente, quizás si lo sea cuando hay medios para cubrir las necesidades de todas las reclamaciones, pero apenas llegan las crisis, aumenta la desconfianza y se ponen en duda las fidelidades, poniendo en riesgo el andamiaje democrático y alentando soluciones mesiánicas.

Europa probablemente sea un ejemplo en ese sentido, sostiene sus regímenes democráticos y mantiene la estabilidad institucional a pesar de sufrir la peor crisis de posguerra porque desarrollo un complejo de instituciones democráticas, eficientes, basada esa eficiencia en la profesionalización y en el conocimiento, desalentando así golpes de timón y tentaciones autoritarias de cualquier índole.

Quizá entonces el camino sea, un acuerdo partidario amplio sobre los cambios a realizar.

Además de la formación básica que se está aprobando por estos días entre el Parlamento y el PNUD para la formación de los funcionarios y asesores, deberían darse pasos más avanzados hacia ese Plan de Calidad del que hemos hablado, en base a la experiencia del país y de algunos organismos propios del Estado

Tambien debería crearse una oficina al estilo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto,

neutral y permanente de ambas Cámaras para tratar en principio el estudio, el control y la fiscalización del Presupuesto Nacional y sus consecuentes Rendiciones de Cuentas.

La conformación de estas oficinas deberá ser parte de una amplia discusión, incluso el modelo de asesoramiento, pero el país tiene experiencia en integración de Comisiones asesoras que garanticen neutralidad, profesionalidad y eficiencia.

Otra oficina quizá un poco más dedicada a los aspectos jurídicos y las redacciones de los proyectos podría ayudar a normalizar el proceso que necesariamente deben recorrer estos. Acá es importante tener claro que no se trata de burocratizar sino de sistematizar y profesionalizar el trámite parlamentario.

Todo este diseño debe estar en manos de los técnicos que han investigado nacional e internacionalmente esta problemática, luego con el aporte de los asesores partidarios, cívicos o particulares, se irán conformando los consensos para legislar con calidad, en tiempo y forma.

Quizá el mayor escollo en este camino sean los propios legisladores que temen perder el control de las decisiones, pero habrá que trabajar para convencerlos de que un mejor asesoramiento mejorara su producto final y hará recuperar la confianza y el respeto de la ciudadanía apenas esta vea los resultados prácticos y comprobaran también que del desprestigio del Parlamento los primeros perjudicados son ellos mismos, luego el sistema de partidos políticos, la ciudadanía en general y finalmente la democracia misma.

Las decisiones seguirán en poder de los representantes pero para que estas sean mejores y mas eficaces es imprescindible mejorar el camino que conduce a ellas.

.....

Datos Personales

Seudónimo: Vaimaca

Enrique Luis Castillos Viojo

Bv. Jose Batlle y Ordoñez 2663 Apto. 2

Teléfono: 2487 9569

Celular: 099 466 099

