

***UNA VISIÓN  
SOBRE LA  
PROFESIONALIZACIÓN  
DE LA  
LABOR  
PARLAMENTARIA  
EN URUGUAY***

**Seudónimo: Moustache**

## **INDICE**

**Introducción**

**I – Política y Parlamento**

**II – Representatividad**

**III – Trabajo Parlamentario**

**III-1.- Trabajo en Comisiones**

**III-2.- Trabajo en Plenario**

**III-3.- Coordinación política**

**IV- Propuestas**

**V - Conclusiones**

## **Introducción**

Sin lugar a dudas, el objetivo de los cursos que proporciona la Escuela de Gobierno en el Uruguay se relaciona estrechamente a lo que es el concepto central de este trabajo que es la Profesionalización de la labor Parlamentaria, como eje de una mejor gobernanza en el desempeño del gobierno de uno de los tres Poderes del País.

Como llevar adelante ese proceso de culturización tanto personal como institucional -y consecuentemente la mejora de la gestión parlamentaria- al que llamamos “profesionalización”, dentro de un marco democrático es el primer y más importante desafío que se plantea a cualquier individuo que quiera estudiar o proponer caminos en este proceso.

Como todo desarrollo del conocimiento humano, el resultado es variable y principalmente falible, ya que el conocimiento, no radica ni en un solo individuo ni en un solo lugar, sino que proviene mayormente de la “acumulación” que se produce en el transcurso de un determinado período de tiempo, debida al aporte de distintos individuos con distintas ópticas que realizan aportes que varían desde pequeños a enormes, pero ninguno abarcativo totalmente. Podríamos describirlo como un grupo de adoquines que en conjunto y organizadamente conforman una calle.

Este trabajo apuesta a ser un adoquín en ese debate que necesariamente tiene que darse como punto de inflexión en la evolución del Parlamento Uruguayo y su trabajo, por lo que desde ya se define desde el principio como no abarcativo, discutible y falible, pero que esperamos sea una contribución a la construcción de la llamada Profesionalización de la labor parlamentaria.

Para ello podríamos comenzar estableciendo como marco de acción conceptual la estructura del Parlamento uruguayo, su constitución institucional y como funciona, pero este comienzo ha sido descartado desde el origen, prefiriendo intercalar referencias en el cuerpo del trabajo mismo que ilustren al lector en lo que sea necesario enfocar; prefiriendo como alternativa metódica el comenzar hablando de la Política y el Parlamento, como introducción a un muy breve análisis de los Planos Institucional, Individual y Colectivos de actuación del Parlamento y sus integrantes.

Como conclusión y aporte de insumos al debate que necesariamente debe darse sobre este tema, se elaboran distintas propuestas sobre cada uno de los planos presentados.

## **I -Política y Parlamento**

¿De qué trata la política en este siglo XXI? ¿Cuál es ese anhelo humano que satisface, tan profundo que proviene desde que el hombre es hombre y ha sobrevivido a las distintas civilizaciones y catástrofes de la humanidad?

En primera instancia, es muy fácil la respuesta: Poder

Es la primera respuesta, la que surge naturalmente, la que brota espontáneamente, pero no es la que satisface en todos sus aspectos la pregunta.

Porque en realidad el Poder lo detentan unos pocos individuos y los que se identifican con la Política son muchos más. Algunos de ellos realmente tendrán posibilidades de llegar a ser detentadores de poder, a otros les gustaría y el resto, realmente se conforma con los restos de poder que llegan a sus manos.

El Parlamento como organismo que tiene la potestad de aprobar leyes y controlar a los otros organismos maneja una porción del Poder.

Desde determinado punto de vista, la proporción de ese Poder influye y mucho en la cultura parlamentaria, ya que un órgano donde se tomen altas decisiones del Estado, indudablemente tiene un peso político mayor.

En un sistema político como el uruguayo, el peso gravitante lo tiene el Poder Ejecutivo, principalmente como aplicador principal y ejecutor de las normas, pero además porque constitucionalmente le están garantizados determinados elementos de Poder, como lo son el veto a las normas aprobadas por el Parlamento<sup>1</sup>, las Leyes de Urgente Consideración<sup>2</sup> y – desde mi punto de vista - principalmente por la iniciativa privativa en materia tributaria<sup>3</sup>.

¿Qué lugar ocupan los legisladores dentro de este esquema? Es una de las primeras preguntas conceptuales que hay que responder a los efectos de poder hablar de profesionalización de su labor.

Dentro del panorama político tenemos claramente conceptualizado que todos los legisladores son políticos, pero no todos los políticos son legisladores.

---

<sup>1</sup> Artículo 168 Numeral 6º Constitución de la República

<sup>2</sup> Artículo 168 Numeral 7º Constitución de la República

<sup>3</sup> Artículo 168 Numeral 19º Constitución de la República

Ello, si bien parece de Perogrullo, no deja de ser importante, ya que la influencia que puedan tener los políticos “no legisladores” en el trabajo parlamentario, es un factor a determinar dentro del esquema de Poder.

Si el Parlamento o los Parlamentarios, se ven obligados a seguir una agenda y una temática marcada desde afuera del propio Parlamento, seguramente su cuota de Poder se vea reducida, y los parlamentarios, así como el entorno político, no se vean sumamente preocupados por la profesionalización de su labor.

En otras palabras, para que la Profesionalización prospere, el Parlamento debe ser fuerte políticamente y disputar los espacios de Poder relativos, con los otros Poderes del Estado.

En la política actual uruguaya, no deja de ser evidente el poder de agenda<sup>4</sup> que tiene el Poder Ejecutivo, favorecido por la mayoría parlamentaria que posee el partido de gobierno.

Pongamos como ejemplo, simplemente el tratamiento de la Ley de Emergencia Sanitaria, que aprobó el Parlamento Nacional en algo menos de 48 horas. Indudablemente, una situación de emergencia necesita de la celeridad parlamentaria, pero también un Parlamento “profesional” necesita vías o caminos que le permitan procesar esa Emergencia dentro de estándares mínimos de redacción normativa y de estudio de sus efectos o consecuencias. Es muy posible que creados o instalados esos caminos o vías de trámite parlamentario especiales para las leyes de emergencia de esta naturaleza, tengan como efecto que el debate político de la norma se redirija ya que otorga garantías mínimas a los actores políticos sobre su marco y contenido ajustados a Derecho.

No se niega que deba haber cierta “funcionalidad política” dentro de un mismo gobierno, pero si se afirma que debe existir un nivel de “calidad parlamentaria” mínimo dentro del resultado del trabajo parlamentario.

La paradoja es que a mayor funcionalidad política, menor cuota de Poder es manejada por el Parlamento, ya que la fuerza de gobierno procesa temas por fuera del ámbito legislativo ya que no necesita que exista un nivel de negociación tan intenso con los

---

<sup>4</sup> ..."poderes especiales para establecer la agenda" (o poder de agenda), se entiende a la habilidad especial para determinar qué proyectos de ley se consideran en el plenario y bajo qué procedimientos serán votados (Cox y McCubbins 2005) – Extraído de Material de Daniel Chasquetti proporcionado en Taller.

otros actores políticos, al acordar los objetivos y alcances de la norma y la agenda parlamentaria dentro de sus propios órganos.

Esta realidad que -coyunturalmente - se viene dando hace dos períodos de gobierno en Uruguay, escapa a un Partido Político determinado, sino que la lógica parece indicar que cualquier Partido Político dentro del elenco existente con mayorías parlamentarias consolidadas actuaría de la misma manera.

Se dan entonces acorde esta realidad, dos tipos de parlamentarios, el “del gobierno” o perteneciente al Partido Político ganador de las elecciones y con mayoría parlamentaria, y los de “la oposición” pertenecientes a los Partidos Políticos de la minoría.

Ambos intentarán, trabajar desde sus puntos de vista tanto políticos como personales a favor de la aprobación de determinadas leyes, que vayan de acuerdo a sus creencias, influencias, percepciones, etc.

Es así entonces, que según lo analizado ut supra, el Parlamento Uruguayo como institución, tiene hoy en día una porción del Poder existente menor a la que debería tener, lo que no deja de ser una señal de debilidad institucional, más coyuntural que estructural, pero debilidad en fin.

## **II- Representatividad**

Dentro del análisis de la profesionalización, hay un aspecto a analizar que es el respeto a la representatividad del parlamentario como ciudadano elegido libremente por los votantes y su relación directa con la democracia.

Representatividad, tomada en el sentido de individuo representante de una parte del colectivo social, no vista desde el punto de vista de la representatividad político-partidaria.

La relación que une a la representatividad con la democracia, conceptualmente parece impedir el requerimiento de la profesionalización a priori, ya que es contemplada como una limitante tanto del derecho a la libre elección del ciudadano elector, como del derecho a ser representante de aquellos ciudadanos que así lo deseen, basado principalmente en el Artículo 8 de la Constitución de la República<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Artículo 8°.- Todas las personas son iguales ante la ley, no reconociéndose otra distinción entre ellas sino la de los talentos o las virtudes

Esta máxima constitucional, tiene gran arraigo dentro de nuestra sociedad y dentro de la sociedad política, lo que dificulta enormemente proponer modificaciones a esta regla.

Modificaciones que – a juicio de quien escribe - deberían ser planteadas y debatidas, ya que descartarlas de plano, tampoco ayuda a la solución del problema planteado.

En todo caso deberíamos asimilarlo a los requisitos existentes hoy en día como la edad para ser legislador<sup>6</sup>, o el vecinamiento en caso de los intendentes<sup>7</sup>, por ejemplo. Es verdad que en ambos casos se establecen condiciones objetivas y no subjetivas<sup>8</sup>, fácilmente apreciables.

También puede plantearse, que aquellos candidatos a Senadores y Diputados deban realizar un curso de preparación antes de las elecciones y que este sea habilitante para presentarse a las mismas; o que luego de electos los noveles Parlamentarios, -en el caso de los no reelectos – deban hacer un curso-taller introductorio<sup>9</sup> que los instruya sobre distintos puntos del accionar parlamentario.

En todo caso, asimilable a los ejemplos constitucionales que se mencionó anteriormente, se trata de casos de selección positiva más que negativa, ya que se le solicita al individuo que para acceder a determinado cargo, además de contar con el voto popular cumpla con tal condición consistente en la realización de algo.

¿Qué lo planteado es sumamente discutible y criticable? Sin lugar a dudas...!! Pero no por ello, estos considerandos deben dejarse fuera del debate sobre la profesionalización, ya que el objetivo del debate – justamente- es determinar conscientemente cuales caminos o puntos de vista tomar, para realizar un abordaje justo y consensuado de la situación planteada, y que permita tomar resoluciones que beneficien, no solo al Parlamento, sino a la sociedad toda, al fortalecer y mejorar el accionar de uno de los tres Poderes del Estado.

¿Disminuye de esta manera la representatividad de los Parlamentarios?, o mejor dicho ¿disminuye su calidad de personas de cualquier naturaleza y grado educativo, elegidas libremente?

---

<sup>6</sup> Por ejemplo 25 años de edad en el caso de los Diputados, Artículo 90 de la Constitución de la República

<sup>7</sup> Artículo 267 de la Constitución de la República

<sup>8</sup> En principio, fácilmente apreciables externamente y por pruebas objetivas, en el primer caso el contraste entre la fecha de nacimiento y la fecha actual y en el segundo por diferentes tipos de pruebas como por ejemplo comprar una finca en el Departamento.

<sup>9</sup> Hoy en día el Parlamento Uruguayo en colaboración con el PNUD desarrolla un Taller Introductorio, de libre asistencia, no obligatorio

Esas son preguntas que el debate debe responder.

### **III- Trabajo Parlamentario**

Hemos visto –someramente- que la profesionalización parlamentaria, atiende a distintos planos principales: el primero de ellos el Poder – o plano institucional-, el segundo de ellos el Parlamentario en sí mismo – o plano individual-; y el tercero de ellos que empezamos a analizar aquí, es el Trabajo o Labor Parlamentaria – o plano colectivo-.-

El Parlamento Uruguayo, toma resoluciones en base a dos trabajos distintos, el trabajo que se realiza en las Comisiones Permanentes y Especiales de cada Cámara y el Plenario – o reunión de todos los legisladores - de cada Cámara.

#### **III – 1.- Trabajo en Comisiones**

Las Comisiones Permanentes – las cuales casi que duplican exactamente los temas que abarcan los Ministerios en el Poder Ejecutivo – es el lugar donde en primera instancia se procesan los distintos Proyectos de Ley, presentados ya sea por los Legisladores o provenientes del Poder Ejecutivo y en algunos casos muy particulares provenientes del Poder Judicial.

Generalmente están integradas por representantes de todos los Partidos Políticos representados en la Cámara<sup>10</sup>, con una Presidencia rotativa electa anualmente entre sus integrantes.

En el sistema uruguayo, la Comisión es la primera instancia del debate parlamentario, es en donde se le hacen las mayores modificaciones a los Proyectos de Ley, y en donde generalmente se logran los consensos necesarios para sacar adelante dichos Proyectos. Es el momento en que se trabaja a detalle los Proyectos, donde se pule su redacción, pero también donde se dá participación en el debate a otros actores, inclusive extra parlamentarios que tengan interés en opinar sobre tal o cual Proyecto que está en el ámbito de esa Comisión.

Este trabajo, si bien hace que el proceso sea transparente y abierto a los distintos actores sociales que quieran participar, también lo hace lento y con un grave déficit, respecto a la eficacia de la norma a aprobar.

---

<sup>10</sup> Por ejemplo actualmente en el Senado no existen Senadores del Partido Independiente, por lo cual este Partido no tiene lugares en las Comisiones del Senado. Si tiene lugar en las Comisiones de Diputados al tener representación en esa Cámara.



Esta ineficacia en el sistema uruguayo está más que nada referida a la falta de visión sobre el Ordenamiento Jurídico como un conjunto o sistema de normas, en donde la aprobación de una norma con un texto determinado, puede o no influir sobre aspectos que escapan a lo que el Legislador tenía como objetivo cuando aprobó la norma.

En realidad, también revela una falla estructural del Parlamento Uruguayo que no ha sabido encontrar los caminos adecuados para superar estas deficiencias técnicas en el proceso legislativo-normativo.<sup>11</sup>

### **III – 2.- Trabajo en el Plenario**

En el Plenario o reunión de todos los integrantes de la Cámara también se da trabajo legislativo, ya que muchas veces la temática de la reunión excede la simple justificación de la posición política sobre tal o cual proyecto.

Vale aclarar que el sistema parlamentario uruguayo sigue un sistema abierto en donde cualquier Legislador puede intervenir y opinar sobre cualquier proyecto que se presente a tratar en el Plenario, no existiendo “Speaker” o Jefe de Bancada o Partido que de la opinión del Partido Político.

Este sistema en sí mismo –como toda opción- tiene sus cosas buenas y sus cosas malas. Sin entrar en profundidad en esto, podemos mencionar entre las buenas que es el que habilita con mayor libertad al Parlamentario a expresar su opinión y la de sus representados; y entre las malas que muchas veces se producen debates inconducentes y alejados del asunto que realmente se está discutiendo.

En el Plenario, cualquier Legislador puede pedir que se realice tal o cual cambio al Proyecto, en este caso informado por la Comisión respectiva, aunque no pertenezca a esta, lo que a veces provoca cierta confusión en el debate, pero generalmente, se trabaja en base a determinado grado de confianza hacia los Parlamentarios del propio Partido que trabajan en la Comisión que intervino en el tema, quienes marcan la posición a tomar.

### **III-3.- Coordinación política**

Un tercer punto del trabajo colectivo, y aunque institucionalizado, no normatizado, es el trabajo que se realiza desde la coordinación política, llevada adelante

---

<sup>11</sup> Tomado como el proceso de aprobación de una Ley o norma, que va desde su origen o motivo hasta el texto que finalmente sale aprobado y las consecuencias que este acarrea en el Orden Jurídico.

generalmente por el Coordinador de Bancada y el Presidente de cada Cámara, en donde se marca la agenda del debate parlamentario y cuales proyectos serán o no tratados y en qué momento.

Esta Coordinación actúa como un contrapeso al poder de agenda<sup>12</sup> que posee el Presidente de cada Cámara.

---

<sup>12</sup> Ver referencia 4

## **IV – Propuestas a debatir**

### IV-1.- Plano Institucional

Como dijimos previamente en este Plano, las circunstancias políticas coyunturales influyen profundamente, por lo que poco puede hacerse, mas que recurrir a todas aquellas herramientas que constitucionalmente tenga el Parlamento para erigirse como protagonista del debate político y recuperar la porción de Poder perdido.

### IV-2.- Plano Individual

Se plantea la necesidad de debatir sobre la preparación que deben tener o recibir (¿?) los parlamentarios, como preparación para un mejor ejercicio de su función. Para ello y resumiendo se propone que los talleres introductorios sean obligatorios para aquellos parlamentarios que no renuevan su banca.

### IV-3.- Plano Colectivo

Aquí, lo mas trascendente parece ser darle a los parlamentarios un apoyo jurídico cercano a su labor en las Comisiones, para ello se podría recurrir a la creación e implementación de cargos referidos a Secretario Letrado de la Comisión, el cual podría como la Secretaría Administrativa, concurrir a las reuniones y dar su punto de vista estrictamente jurídico sobre el tema en discusión.

Además de ello, debería cambiarse la óptica del debate libre, asumiéndolo como la posibilidad de intervenir libremente en el debate y no la obligación. Para ello además se propone un cambio estructural mínimo que no cambia el concepto de fondo y es que los Parlamentarios –así como las autoridades que concurren a sala – hagan uso de la palabra de pié y en un micrófono único situado cerca de la Presidencia. En mi opinión con este simple cambio estructural, pero profundo cambio cultural, se lograría un avance significativo en la calidad de los debates.

El otro gran punto es estudiar la normatización de la actividad de los Coordinadores de Bancada y de la Coordinación política, a los efectos de poder sacar el mayor fruto de estos instrumentos políticos.

## **V- Conclusiones**

Como se puede apreciar en lo expuesto y por la brevedad del trabajo, la opinión del autor es que los cambios en la cultura parlamentaria que implica la profesionalización, deben empezar por el trabajo colectivo, con un apunte en la formación individual del Parlamentario.

Las propuestas formuladas, podrán o no ser consideradas, pero sin lugar a dudas, los Parlamentarios uruguayos deben intentar la formalización de un ámbito de debate y discusión, del cual puedan surgir propuestas y decisiones que diseñen e implementen el camino que quieren recorrer, ya que nada se puede hacer por la Profesionalización de su trabajo, si los mismos Parlamentarios no son los que aparecen como principales impulsores de su tarea.