

Cox y Morgenstern (2002:462) apuntan a que, al igual que otros parlamentos del continente, nuestro parlamento es una legislatura reactiva. Recogiendo el informe de *The Politics of Policies* del Banco Interamericano de Desarrollo (2006:59-60) podemos ver que este define a nuestro parlamento como una legislatura reactiva-constructiva donde cuenta con facultades legislativas altas y una mayor capacidad de representación y supervisión del ejecutivo. Mientras tanto Saiegh (2010:22), sostiene que nuestra legislatura debería ser caracterizada como reactiva-obstruccionista, debiéndose esto a que los legisladores tienden a estar ideologizados, pudiendo ser un inconveniente en un escenario de gobierno dividido. En virtud de las prerrogativas que la Constitución le confiere a nuestro parlamento uruguayo es una legislatura reactiva. Cox y Morgenstern (2002:171) determinan que las legislaturas reactivas se distinguen por el tipo dominante de función que despliegan, o sea vetar, enmendar o aprobar las iniciativas que el ejecutivo ha enviado. García Montero (2009:199) sostiene correctamente que en Uruguay -así como en Chile, Bolivia y Panamá- “el hecho de que el Poder Legislativo haya mantenido un papel reactivo en la actividad legislativa es una expresión del diseño normativo pues el mismo favorece claramente al Ejecutivo mientras que el Parlamento mantiene una limitada, aunque no nula, capacidad de influencia”. Los actuales rasgos institucionales que el Parlamento uruguayo presenta lo inclinan naturalmente a cumplir con la función reactiva. La intervención que tiene nuestro parlamento sobre la legislación del ejecutivo es humilde, por ejemplo de cada 10 proyectos que el ejecutivo envía solo 6 pasan sin modificaciones por las Cámaras, 2 son modificados, y tan solo 2 son votados en forma negativa o directamente no se tratan. El Parlamento uruguayo aprobó en el año 1995 treinta y dos leyes de las cuales veintiséis fueron tramitadas por iniciativa del Poder Ejecutivo y seis se gestaron por iniciativa parlamentaria.

Su reactividad es moderada y su nivel de productividad depende más de la existencia de un partido o coalición mayoritaria en las cámaras que de su solvencia institucional o facultades asignadas por la Constitución. Una forma de establecer cuánto poder efectivo presentan las legislaturas consiste en investigar la manera de desenvolverse el régimen de gobierno, entendiéndose éste como el conjunto de reglas que ordenan la relación entre las ramas de gobierno. Shugarty Carey (1992) aseveran que la principal variable para poder caracterizar a los regímenes gubernativos es el “grado de separación” de los poderes.

Como señala Daniel Chasquetti, en su trabajo “El poder de controlar la agenda”, en los Parlamentos el poder de agenda radica en las presidencias de las cámaras, también en las presidencias de las comisiones, etc. En nuestro país, por ejemplo el Poder Ejecutivo presenta importantes poderes de agenda, cuenta con poder de veto, por lo cual puede amenazar con bloquear la legislación, contando con la posibilidad de enviar proyectos de urgente consideración.

En otros países como ser Chile y el vecino país (Brasil), los Ejecutivos reúnen aún más poder de agenda, porque cuentan con prerrogativas para afectar el orden del día de las legislaturas. En el Parlamento existen tres tipos de posiciones con poder de agenda, siendo ellos:

- 1) La Presidencia de la Asamblea General pues esta recibe la legislación que envía el Ejecutivo.
- 2) Las Presidencias de ambas Cámaras, que reciben los proyectos de la Presidencia de la Asamblea General y de sus miembros, y en tercer y último lugar,
- 3) Las Presidencias de las Comisiones que reciben los proyectos de las Presidencias de las Cámaras.

La reunión de los Presidentes con los Coordinadores de bancadas partidarias serían espacios informales donde se determina el poder de agenda.

Las Comisiones constituyen, junto a las bancadas, el principal recurso organizacional con que cuentan las Asambleas Legislativas. Con el sistema de Comisiones, se podría decir que se produce un menor enfrentamiento entre la mayoría y las minorías, entre el Legislativo y el Ejecutivo, en razón de un menor distanciamiento fruto de la convivencia, de los posibles consensos, de los pactos, etc., que necesariamente se producen entre los antagonistas. Este hecho puede llevar a que la oposición ejerza de forma menos eficaz las funciones de control y de fiscalización.

La democratización del parlamentarismo a mediados del siglo XIX acentuó las características de la evolución de las Comisiones. Por otra parte, la dependencia legitimadora del Ejecutivo respecto del Legislativo propició la coincidencia ideológica entre las Cámara y el Gobierno; entre mayoría parlamentaria y Gobierno, enmarcados socialmente en el mismo partido o partidos afines. Las Comisiones se crearon prácticamente independientes del Pleno, consolidándose como otros órganos más de producción parlamentaria. La formación de las Comisiones parlamentarias parte del

principio de división del trabajo, ya que es comprensible y necesario que un grupo más reducido de personas, informadas estas sobre el tema y que cuentan con recursos humanos y materiales apropiados, van a conseguir mejores resultados, en tiempo y calidad, que si el mismo asunto es tratado solo por el Pleno. Otra de las razones para esta división del trabajo, es la gran cantidad de labores a las que se enfrenta el Legislativo en los modernos Estados de derecho, en los que esta rama es la productora de normas y procedimientos para la administración y la ejecución de políticas públicas. De modo que las Comisiones contribuyen a distribuir el trabajo, permitiendo así un tratamiento más particular de los asuntos y actuarán como un filtro, dando la posibilidad al Parlamento de priorizar entre las numerosas iniciativas que ingresan en las secretarías. Por lo tanto, en las Comisiones se analizan, se debaten y se transforman las iniciativas de todo tipo que llegan a las Cámaras, con profundidad, con tiempo y con un grado de discreción que facilitara acuerdos, lo cual permitirá que aquéllas puedan tomar decisiones más razonadas y eficaces. Es necesario que existan estas Comisiones que preparen el trabajo, que asesoren antes de que se reúnan los órganos “en pleno” o en “plenario”. Podemos decir que la evolución propia de los Parlamentos y de las mismas Comisiones las ha llevado a ser algo más que simples órganos de análisis y preparación de dictámenes para los plenos de las cámaras. Así, se acepta que estos cuerpos orgánicos de los parlamentos, ya no se limitan a realizar las mencionadas funciones, sino que deberían de asumir y de hecho, en algunos casos ya lo hacen, un poder decisivo en ciertas materias. La mayoría de las legislaturas nacionales están estructuradas en Comisiones, pero el tipo, sus funciones e importancia varían de acuerdo a los países.

Como ejemplos extremos de esta situación planteada anteriormente aparece el caso de los EEUU, en cuyo Congreso las comisiones permanentes desempeñan las funciones esenciales de examen de proyectos de ley presentados en nombre del presidente o por cualquiera de sus integrantes, y la fiscalización de las actividades del poder Ejecutivo. Pasando al otro extremo, ubicamos el Parlamento británico, cuyas comisiones *ad hoc* (temporales) realizan sólo un examen somero de los proyectos de ley, y las comisiones permanentes desempeñan funciones limitadas de fiscalización. Haciendo un poco de historia, en nuestro país, la creación y el desarrollo de un sistema de comisiones comenzaron con el nacimiento de la República. Entre los años 1830 y 1879, la Cámara de Representantes contaba con un pequeño sistema compuesto por cuatro comisiones permanentes, ellas son la de Legislación, Hacienda, Milicia, y Peticiones, luego con el

correr del tiempo, el mismo elevó su número hasta llegar a 20 comisiones permanentes en el año 1922. Pero ocho años más tarde, una nueva reforma del Reglamento redujo el número de comisiones a 13, en los siguientes ochenta años, el incremento de las Comisiones sería moderado hasta llegar hoy día a 16.

Tanto la Cámara de Representantes como la Cámara de Senadores (y la Asamblea General) cuentan con estas Comisiones, previstas en sus respectivos reglamentos. La Constitución no destina ninguno de sus textos a establecer expresamente esta facultad de nombrarlas, pero si supone la existencia de estas.

Anteriormente decía que la Constitución supone la existencia de las Comisiones, por ejemplo en el art. 240 que cito a continuación: **“ En el ejercicio de sus funciones, se comunicará directamente con los otros Poderes del Estado, y su Presidente estará facultado para concurrir a las Comisiones parlamentarias, para que con voz y sin voto, participe de sus deliberaciones cuando traten de asuntos que interesen a la Administración de Justicia, pudiendo promover en ellas el andamiento de proyectos de reforma judicial y de los Códigos de Procedimientos “.**

Tenemos que tener presente que cuando se presenta un proyecto de ley, la Cámara respectiva, de acuerdo con su reglamento, lo envía a una de las Comisiones, según sea la materia del proyecto, para que lo estudie y aconseje o no su aprobación por el plenario del “Cuerpo”, puede darse que un proyecto sea tratado por una Cámara sin informe de la respectiva comisión, siendo necesario que se declare “grave y urgente” su consideración.

En las Comisiones es donde se da una mayor participación de la sociedad organizada, es allí donde los legisladores tienen la oportunidad de recibir de los propios involucrados los reclamos, inquietudes y opiniones que contribuyen o deberían contribuir a enriquecer tan importante labor, como lo es la labor parlamentaria. Es el trabajo en las comisiones el responsable de la “aparente demora” del parlamento en tratar los asuntos, digo aparente porque es en las comisiones donde los diferentes asuntos a estudio cobran una real dimensión, donde encontramos aristas y puntos de vistas que quizás no fueron tenidos en cuenta al momento de elaborar un proyecto y que luego es descubierto en la función legislativa o no.

Lo que la sociedad necesita o pretende tener hoy en el siglo XXI, es un Parlamento eficiente, no creo que el camino a seguir pueda medirse solamente por el factor tiempo sino en buscar el grado de efectividad en encontrar las soluciones, el factor tiempo

debería medirse en función de cómo adecuar la legislación de la sociedad de acuerdo a sus necesidades y circunstancias, que cambian con rapidez. Una de las grandes falencias del sistema político, y especialmente del Parlamento es esta cuestión (tiempo), en donde estos tiempos parlamentarios son muy lentos, y la vida de la gente va cambiando a pasos agigantados, principalmente las nuevas generaciones que van a años luz de lo que son los tiempos legislativos. Cox (2001) plantea este tema del tiempo, y sostiene que en una asamblea este es un bien escaso y por tanto tiene que ser muy bien manejado. Las Comisiones son el proceder más sistemático para el control del ejecutivo, que siguen el trabajo de los ministerios y organismos del Estado, llevando investigaciones especiales sobre aspectos salientes de su política y administración. Diversos parlamentos han reformado a sus sistemas de comisiones de forma paralela a las respectivas reparticiones gubernamentales, facilitando así su seguimiento y permitiendo a sus miembros adquirir la experiencia necesaria.

Para la labor detallada de control de las comisiones, la cuestión de los recursos cobra un carácter particularmente apremiante, aún en Parlamentos bien consolidados, el personal de las comisiones es insuficiente comparado con los recursos y expertos a los que puede apelar un organismo del gobierno. Es necesario por todo lo expuesto complementar de diversas maneras el personal de las comisiones, una manera sería recurriendo a especialistas provenientes de la sociedad civil y de las universidades para poder efectuar investigaciones especiales, o en calidad de grupo asesor permanente de una comisión, porqué no estudiantes avanzados en diferentes carreras, tipo pasantes, beneficiando así a las Cámaras, y en consecuencia a las Comisiones y por parte de los estudiantes adquirir cierta experiencia.

Por ejemplo, la Cámara de los Comunes del Reino Unido recientemente ha creado un servicio asesor de control, donde presta apoyo a las diversas comisiones cuando su carga de trabajo así lo requiere.

Por otro lado, las comisiones administran y distribuyen parte de los recursos humanos, materiales y de poder que tiene el Legislativo, y por lo tanto son un elemento central en la distribución de poder y en el proceso de toma de decisiones en el interior del Legislativo, sea esto a nivel de la elaboración de leyes, del control político o la representación política. Esto hace que su control sea uno de los objetivos, de los distintos grupos con representación parlamentaria, a la vez que convierte a las

comisiones en fichas en juego en el momento de construir alianzas. Si las comisiones son repartidas por la coalición mayoritaria de un Legislativo, es de esperar que en su conformación ellos se garanticen los mejores puestos y las comisiones más influyentes.

Las comisiones son un espacio de especialización y profesionalización de los legisladores, ya que a través del trabajo en un área determinada los diputados y senadores pueden adquirir ciertas destrezas que, a la larga, repercutirán positivamente en el proceso de toma de las decisiones.

Las comisiones cumplen un papel muy importante en el proceso legislativo, tanto como espacio de discusión como de mejora técnica. Su actuación en el mismo se puede dar en dos momentos. El primero, lo constituye la revisión de los proyectos entrados en las cámaras y el segundo estaría en la redacción e incorporación de las sugerencias del Pleno y las suyas propias a los proyectos de ley.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

-Comisiones Permanentes (16)

-Comisiones Especiales

-Comisiones Investigadoras

(Art. 114-116 del Reglamento de la

Cámara de Representantes)

CÁMARA DE SENADORES

-Comisiones Permanentes (16)

-Comisiones Especiales

-Comisiones Investigadoras

(Art. 131, 132 y 135 Reglamento de la

Cámara de Senadores)

ASAMBLEA GENERAL

-Comisiones Permanentes (7)

-Comisiones Especiales

(Art. 104 del Reglamento de la Asamblea General Legislativa).

Al plantear el tema de las falencias en las Comisiones se pueden enumerar *las siguientes causas*:

- Falta de metodología
- Falta de planificación
- Déficit de recursos
- Escasa participación
- Escasa motivación

- Falta de tiempo
- Poco apoyo
- Mala difusión de la información
- Incomunicación entre comisiones

A continuación podemos enumerar los objetivos para un mejor funcionamiento de las Comisiones detallándose a continuación:

- Identificar los factores claves para el éxito de las comisiones.
- Adquirir conocimientos en dinámicas de grupo y equipos de trabajo.

Los respectivos grupos de trabajo deberían basarse en el siguiente guión:

- Objetivos
- Propuestas de mejora
- Indicadores para la monitorización del trabajo de su comisión
- Definición de objetivos, propuestas de mejora e indicadores.
- Identificar los principales sistemas de evaluación de las comisiones.
- Incentivar y motivar a los profesionales para su participación en las comisiones.

También influye la diferencia que existe entre los representantes de Montevideo y del Interior que se hace sentir de manera muy fuerte en la producción legislativa. En los proyectos de ley, que no son presentados por iniciativa del Poder Ejecutivo, los proyectos presentados por representantes del Interior son prácticamente inexistentes. El diputado por el Interior "prácticamente queda amputado en sus posibilidades de legislar" y es impensable mejorar la imagen global del Parlamento sin mejorar el funcionamiento de su estructura organizacional.

Existe un consenso bastante amplio en considerar que el tiempo es un recurso crítico para la buena producción parlamentaria. Según la mayoría de los testimonios, el tiempo de los parlamentarios es escaso, y una mejor administración de este recurso sería indispensable para poder lograr mejores rendimientos en su trabajo. Otros, sin embargo, opinan que las obligaciones estrictamente legislativas ocupan sólo unas pocas horas semanales. Con lo cual sería necesario simplemente un poco de orden y de jerarquización de la tarea legislativa sobre otras actividades, para que la agenda de los parlamentarios fuera más cómoda.

La realidad es que el tiempo de actividad legislativa es generalmente menor, si tomamos como referencia el tiempo total del trabajo de un legislador.

Deben atender gente, demandas, deben ocuparse de la situación interna de su partido, también deben cumplir funciones simbólicas, concurrir a actos, conceder entrevistas, aparecer en los medios de difusión, preparar estas apariciones en los medios, etc.

Existen dos líneas principales para encarar el problema: uno es limitando el tiempo que insume cada discurso; y otro es la propuesta de imponer la figura del vocero de bancada, que presente, una vez, sin repeticiones fatigosas por parte de sus compañeros, la posición de su sector político. El procedimiento de limitar el tiempo de cada discurso individual ya se ha implementado. En una modificación del reglamento de la Cámara de Representantes, que se hizo en el año 1992, se redujo el tiempo de cada intervención a quince minutos. Salvo para los miembros informantes, que disponen de más tiempo. En el Senado el tiempo se redujo a media hora. Por otra parte se dispuso que el tiempo de las interrupciones sea imputado al parlamentario que está en uso de la palabra. Antes las interrupciones no se computaban al tiempo de quien concedía la interrupción; por lo cual los discursos se extendían enormemente, y, además, el orador podía controlar de manera casi indefinida el debate, según su propio interés.

Para el ex-Presidente de la Cámara de Representantes, Dr. Mario Cantón, **"...no hay mejoramiento de la imagen del Parlamento (...) si los legisladores no adquieren conciencia de que ellos son los protagonistas esenciales; son ellos quienes deben tener la responsabilidad, más allá de los reglamentos, de hacer una utilización más eficiente del tiempo..."**

Otra línea de análisis interesante sobre la utilización del tiempo es la que se centra en la jerarquización de los problemas que son tratados en el plenario, debería implementarse una jerarquización por materia en el orden del día en el Pleno. Algo que es ampliamente compartida, es la idea de que las sesiones plenarias, en el Parlamento, se ocupan de numerosos temas de importancia muy heterogénea. Junto con el tratamiento de leyes fundamentales para la vida del país, se tratan diversos temas como homenajes a ciertas personas, los nombres para las escuelas, liceos, jardines, etc. Existen propuestas (que necesitarían, sin embargo, de una enmienda constitucional) para que exista un cierto grado de delegación legislativa, hacia las comisiones, o hacia el Poder Ejecutivo. Para que las sesiones Plenarias pudieran dedicarse, exclusivamente, a atender cuestiones de interés prioritario para toda la sociedad.

El acceso a la información, por parte de los legisladores, es un punto crítico para que el trabajo legislativo pueda hacerse con eficiencia y por ende con responsabilidad. Este tema presenta dos caras imprescindibles: primero, con qué celeridad y profundidad llega la información al usuario; segundo, a qué tipo de información puede acceder el parlamentario de manera independiente de los otros poderes del Estado. Para un legislador, en el momento de estudiar un asunto, un proyecto de ley, o un tema cualquiera, es imprescindible contar con los antecedentes, sean estos proyectos de ley, o disposiciones anteriores. También es fundamental contar con los textos, declaraciones, o debates que ha generado el tema en cuestión. En este sentido se han hecho esfuerzos importantes, mediante tareas de informatización de cierta documentación y se siguen haciendo pero siguen existiendo sin embargo, carencias muy importantes. Provenientes, sobre todo, de la división, y consecuente duplicación de tareas, entre los diferentes servicios de informática que coexisten en el Parlamento uruguayo. Parecería imprescindible la informatización total de la Biblioteca del Palacio Legislativo, y su unificación en un único servicio informático, unido a los usuarios mediante una red.

Para que todo el sistema de información marche adecuadamente, es necesario no sólo un buen diseño del servicio informático, sino también una capacitación adecuada, para el aprovechamiento de estos servicios, de las secretarías de los parlamentarios los cuales también son un pilar importante en el trabajo de los legisladores, de las comisiones y las bancadas.

También creo que es indudable que un parlamento será mejor percibido si tiene un porcentaje de mujeres representantes comparable al porcentaje de mujeres que hay en la sociedad.

Otro tanto ocurre con los jóvenes y con la edad promedio de los parlamentarios. Por último, es importante que los diferentes grupos de interés encuentren canales abiertos en el parlamento, para plantear sus reivindicaciones sectoriales.

Creo que el contacto fluído y permanente entre el líder y la bancada a que ellos responden resulta muy productivo, y la no presencia de los líderes en el Parlamento genera ciertos inconvenientes como por ejemplo, acordarse un texto de reforma constitucional y los sectores parlamentarios de la respectiva coalición desautorizar. Esta situación desplaza la relación directa entre el Ejecutivo y el Parlamento, hay un filtro aparte, hay que hablar con los líderes. Ahí se está viendo como aparecen las rebeldías, ahí es donde el legislador se rebela.

Por otra parte, aún si llegamos a la conclusión de que la producción legislativa uruguaya ha sido cualitativamente buena, nos enfrentamos con la situación de que la percepción que tiene nuestra sociedad del trabajo parlamentario es, por lo menos, mediocre.

Esa realidad se la ve cotidianamente, a través de las abundantes encuestas de opinión que han indagado sobre este tema.

Si queremos que el Parlamento recobre legitimidad, y que transfiera legitimidad a todo el sistema para consolidar la democracia; debemos preocuparnos, por lo menos, de dos cosas: la primera, de que nuestro Parlamento pueda hacer bien su trabajo legislativo y, la segunda, comunicar bien, a toda la sociedad, dicho trabajo.

En general, y nuestro país no escapa a la tendencia, los legisladores asumen que su deber es fabricar leyes, o representar a diversos sectores sociales, pero no ejercer un control cuidadoso sobre la legislación. Esta práctica alienta una inflación legislativa que termina devaluando la ley, en lugar de fortalecerla.

El control legislativo es la esencia del trabajo parlamentario. El legislador tiene que estudiar y tratar de controlar los efectos de una ley, los efectos que tendrá sobre aquello que regula, y las alteraciones que producirá en el medio social. Por último el parlamentario debe controlar la calidad de una ley en su forma, tiene que ver si está bien redactada, si no tiene contradicciones internas, si no es ambigua o confusa.

Además del trabajo en comisiones, sería importante aumentar las oportunidades de interacción informal entre los miembros del Parlamento. En este sentido puede tener un efecto muy favorable la organización de seminarios, o de reuniones de análisis y discusión, entre parlamentarios y técnicos.

Para dar cierre a este trabajo puedo decir que al observar el Parlamento, fiel reflejo de la sociedad podemos ver los problemas de esta, también los problemas del Estado, del gobierno y de la democracia, en esta especie de espejo múltiple.