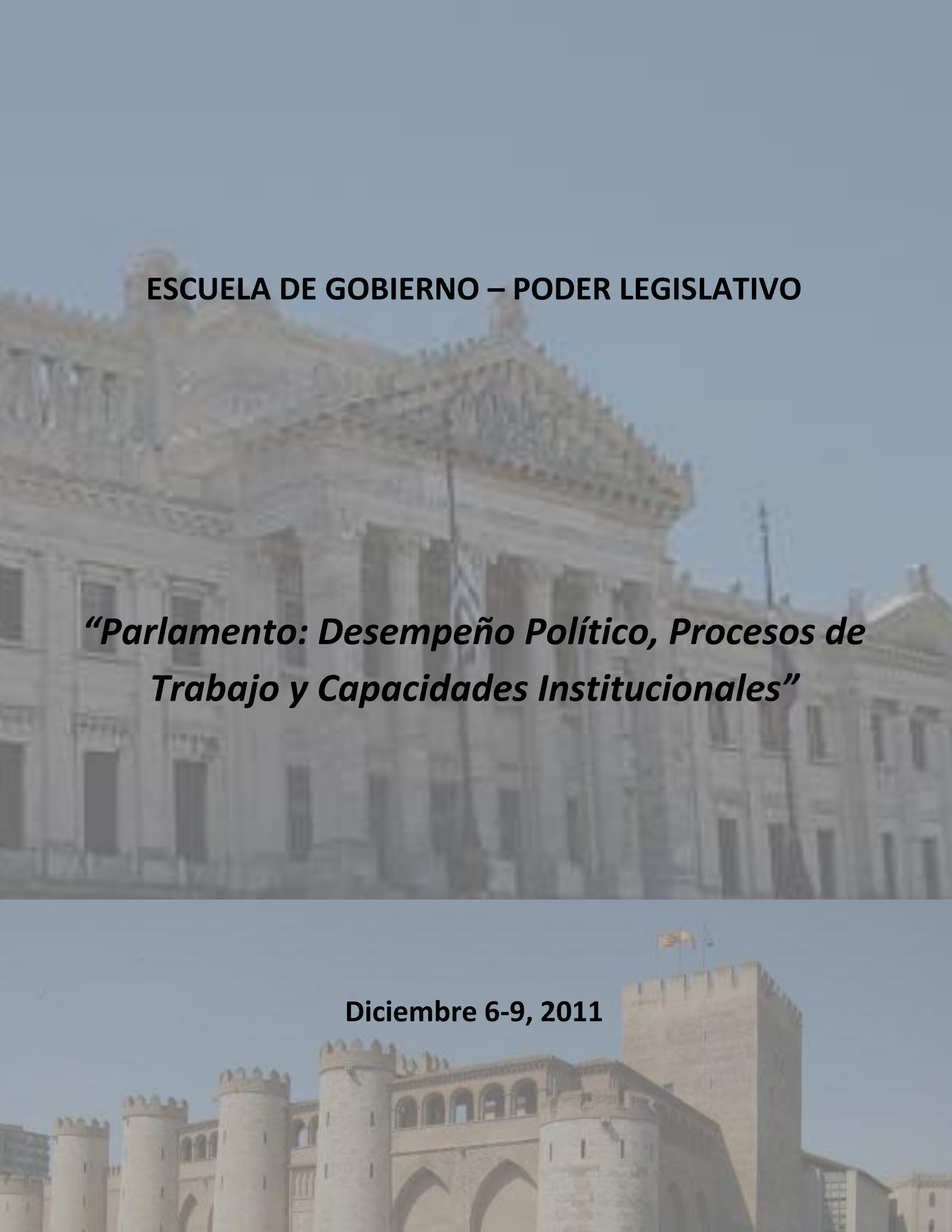

ESCUELA DE GOBIERNO – PODER LEGISLATIVO

"Parlamento: Desempeño Político, Procesos de Trabajo y Capacidades Institucionales"

Diciembre 6-9, 2011

1 - INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se inscribe en el debate actual sobre la modernización de los organismos deliberantes en función de las transformaciones en la forma de hacer política.
El proceso de democratización de las sociedades modernas tiene dos pilares fundamentales: el rol del Parlamento y el sufragio universal.

Inicialmente los parlamentos fueron una arena exclusiva de las elites. Pero a medida que se fue "ensanchando" la democracia y la mayor participación, diversos sectores de la sociedad civil fueron accediendo a la actividad parlamentaria.
Si a ello le agregamos que el mundo moderno es sinónimo de conocimiento, es decir que estamos viviendo en la "sociedad del conocimiento, información y comunicación", es comprensible que la actividad política requiera de mayor especialización, información y principalmente asesoramiento especializado para enfrentar las nuevas y mayores exigencias.

Cabe entonces preguntarse: ¿Qué se espera de un político por parte de la sociedad? Sabemos que según Weber se le pide que tenga una causa y esté dispuesto a luchar por ella, esto supone también la exigencia de responder con acciones y decisiones. He aquí el punto central de nuestro planteo: ¿Están en condiciones el Poder Legislativo y los Parlamentarios de disponer de toda la información, capacitación y asesoramiento necesario para el mejor ejercicio de sus responsabilidades? ¿Qué se ha hecho en otros parlamentos del mundo? Además debemos considerar la magra imagen con la que el Parlamento y los Parlamentarios son considerados por la sociedad. ¿Cómo mejorarla?

Si comparamos la capacidad en los sistemas de información, el asesoramiento técnico y la tecnología con la que cuenta el Poder Ejecutivo para la toma de sus decisiones, advertimos que la ventaja respecto del Poder Legislativo es muy amplia. En esta situación de asimetría notoria, ¿Cuál es la función específica del Parlamento? ¿Con qué recursos, materiales, tecnológicos y humanos cuenta? ¿Cuáles son las modificaciones que debería procesar para ser más eficiente en su competencia con el Poder Ejecutivo?

2 – MARCO TEÓRICO

En este trabajo sostendremos que las instituciones[1] influyen en el comportamiento de los actores que las pueblan.

En ese sentido la teoría institucionalista parece ser la más adecuada para el análisis que aquí nos proponemos. Efectivamente, esta teoría sugiere que "…las instituciones moldean considerablemente a sus participantes y proveen de sistemas de significación para quienes participan en la política y en sentido más amplio en la vida social*"*[2]

En otro orden debemos considerar que tanto en los sistemas de información como en las capacidades de contar con buen asesoramiento, la asimetría que existe claramente entre el Poder ejecutivo y el Poder Legislativo está siempre a favor del Gobierno Nacional.

Como bien lo presenta Lanzaro, "…hay una tendencia histórica universal - de larga data - que afecta a todos los sistemas democráticos y que redunda en el reforzamiento del papel del Poder Ejecutivo y de las demás unidades de la administración en los procesos decisorios.*"*[3]

En los tiempos que corren, el Poder Ejecutivo constituye un verdadero ***"poder gubernamental"*** – según la acertada caracterización de Maurice Duverger.[4] Esta nueva situación es la que modifica y condiciona el desenvolvimiento del proceso legislativo, así como también los actuales parámetros del ejercicio de las demás funciones del Parlamento.

Es así que llegamos a las limitaciones de las facultades del Parlamento en materia fiscal, acotando o cancelando su iniciativa y su discrecionalidad en el ordenamiento presupuestal, en la imposición de tributos, en las asignaciones de gasto público y los compromisos de deuda.

---

[1] Las instituciones son el contexto estratégico dentro del cual los actores diseñan los mecanismos óptimos y los medios para lograr sus fines y, por consiguiente ellas condicionan el comportamiento de los distintos agentes en sus relaciones, indicando que conductas o situaciones son requeridas, prohibidas o permitidas. Zurbriggen, Cristina – Revista V26 n°1, Santiago.2006 – "El institucionalismo centrado en los actores, una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas

[2] Peters, Guy. *El nuevo institucionalismo.* Barcelona, Gedisa, 1999, pág.47

[3] Jorge Lanzaro - ibe. Escuela de Gobierno - "Apuntes sobre el Parlamento"

[4] Al igual que tantos otros autores, Maurice Duverger da cuenta de este fenómeno general y afirma que en las democracias occidentales modernas, esta evolución ha ido redefiniendo las distinciones clásicas. El Poder Ejecutivo deja de ser concebido como un órgano de ejecución y obra más bien como un *"poder gubernamental"* – centro de animación y de conducción política, con mayores capacidades de iniciativa y de "prospectiva", dominando el trazado y la implementación de los programas de acción. Cfe.: Maurice Duverger, *"Institutions Politiques et Droit Constitutionnel"*, Paris: Presses Universitaires de France – 1962.

Es esta asimetría de poderes y de recursos que se ha ido imponiendo desde el año 1930 en Latinoamérica, de la que Uruguay no es ajeno, la que se refleja en la notoria diferencia (y ventaja) en la capacidad de los sistemas de información, del asesoramiento técnico y de la tecnología con la que cuenta el Poder Ejecutivo para la toma de sus decisiones. Advertimos que la ventaja respecto del Poder Legislativo es muy amplia. En consecuencia, el nuevo institucionalismo analiza los procesos por los cuales las instituciones desarrollan sus características particulares y describe las formas en que estas características influyen en el comportamiento de los miembros de la institución.

3 – PERFORMANCE POLÍTICA Y CAPACIDAD "REACTIVA" DEL PARLAMENTO CON RESPECTO AL PODER EJECUTIVO

"El Parlamento es un órgano de gobierno o de co-gobierno, a través del control político, de los actos de habilitación y fundamentalmente por medio de las leyes, que establecen el marco normativo de las políticas públicas y la regulación de la actividad privada."[5]

En este punto nos referiremos a la tesis que presenta Chasquetti *"*.... tanto la fisonomía institucional como las actuales prerrogativas del parlamento responden a las preferencias de los partidos políticos, los cuales optaron, en la coyuntura constitucional de 1967, por diseñar un sistema de gobierno con un poder ejecutivo reforzado. El resultado fue la definición de una legislatura reactiva que, al mismo tiempo, oficia de hábitat para el desarrollo de partidos legislativos estables. *"*[6]

En primera instancia cabe señalar a que refiere el concepto de parlamento reactivo. El propio Chasquetti señala: *"*El parlamento uruguayo es una legislatura reactiva en virtud de las prerrogativas que la constitución le confiere. […] Cox y Morgenstern (2002:171) señalan que las legislaturas reactivas se distinguen por el tipo dominante de función que despliegan, esto es vetar, enmendar o aprobar las iniciativas que el ejecutivo envía. 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*"*.

---

[5] Lanzaro, Jorge. *"El parlamento en época de transición"* OEA-Poder Legislativo. Seminario sobre Modernización Legislativa. Montevideo, noviembre 2001

6 Chasquetti, Daniel. "*Parlamento re-activo. De cómo partidos poderosos habitan en una legislatura conpotestades recortadas"* "Carreras Legislativas en Uruguay: un estudio sobre reglas, partidos e individuos en la Cámara", financiado por el Fondo Clemente Estable de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación.

Cabe preguntarse entonces qué consecuencias tiene esta característica. El citado autor sostiene que "Siguiendo la lógica de Mayhew (y también de Weingast y Marshall 1988), podríamos suponer que las legislaturas con poderes reactivos están menos preparadas para el policy-making que aquellas que cuentan con poderes proactivos.*"*. Esto marca una diferencia con las legislaturas con poderes proactivos que tendrán mas incentivos para desarrollar y fortalecer sus instituciones incorporando recursos y soportes calificados.

Con estas características, las iniciativas del Poder Ejecutivo tienen una alta probabilidad de aprobación[7]. No obstante este juego de equilibrios no supone la transformación del parlamento en un poder de segunda categoría. Según Chasquetti "por el contrario la legislatura siguió cumpliendo un papel sustantivo en la toma de decisiones a través de la sanción de legislación y el control de la actividad del Ejecutivo"[8]. Un caso que ilustra la obligación de *accountability* del Poder Ejecutivo ante el Parlamento es el proceso de discusión del presupuesto nacional y las respectivas rendiciones de cuenta.

Volviéndonos a la teoría, encontramos una combinación de factores institucionales e individuales que explican esta condición del parlamento uruguayo, y para ello nada mejor que remitirnos a lo que anota Chasquetti: "No obstante, las razones por las cuales el parlamento uruguayo presenta una notoria debilidad institucional no pueden explicarse únicamente por las limitaciones que impone el texto constitucional. Debemos también considerar las consecuencias que provoca un conjunto de reglas (electorales e intraparlamentarias) que favorecen el poder del liderazgo partidario por sobre la voluntad individual de los legisladores. Para ser más precisos, el modelo de carreras reinante en Uruguay está centrado en los partidos y en particular en sus fracciones y su predominio no genera incentivos para la reproducción de políticos inclinados a la función legislativa y menos aún al desarrollo de instituciones parlamentarias poderosas (Altman y Chasquetti 2004, Chasquetti 2010a).[9]

En consecuencia, el resultado político debiera explicarse no solamente por la influencia de las instituciones sino también como consecuencia de las intenciones y acciones de los actores implicados y según la lógica y la estructura institucional del conjunto de relaciones en las que participan. Con esto queremos significar que

[7] Para las legislaturas uruguayas 45ª (2000-2004) y 46ª (2005-2010) sólo el 20% de los proyectos presentados por el Poder Ejecutivo no fueron aprobados. Chasquetti. Ibd (Cuadro 5 anexo)

[8] Chasquetti. Ibd. Pág. 7

9 Una prueba de esta afirmación la brinda el testimonio del ex Presidente Sanguinetti*:"Un día, un legislador -no voy a dar su nombre- me dijo: "Mire doctor, la cuestión es elegir entre ser buen legislador y ser reelecto. Y yo elegí ser reelecto". Ese legislador estaba muy ajeno al trabajo parlamentario, estaba en un permanente trabajo electoral, tratando de lograr su permanencia en el escaño cuando se produjese la siguiente elección. Esa dicotomía entre trabajo parlamentario y trabajo político es complicada porque es muy difícil ser un estudioso de los temas, dedicar el tiempo necesario a la maduración legislativa de determinadas normas, trabajar en comisión intensamente, asistir puntualmente a las sesiones del plenario y además ser reelecto"(Chasquetti 2010, Pág. 14)*

si bien deben atenderse las configuraciones institucionales, también cuentan las estrategias y oportunidades de los actores que potencialmente pueden transformar esas estructuras mediante sus acciones.

4 – PROCESOS DE TRABAJO EN LAS CÁMARAS Y ESPECIALMENTE EN LAS COMISIONES PRINCIPALES

Confirmando el predominio de los líderes partidarios en el funcionamiento interno del parlamento basta citar lo expresado por Chasquetti, "En líneas generales, los líderes cuentan con un gran poder sobre las decisiones de los legisladores y ello obedece a la presencia de ciertos dispositivos del sistema electoral, como la lista cerrada y bloqueada de fracción y la estructura de circunscripciones (Moraes 2008), pero también a la influencia de ciertas reglas internas del parlamento." [10]

En los procedimientos de adjudicación de posiciones en las comisiones de cada una de las respectivas Cámaras legislativas, se hace evidente el referido predominio, porque garantiza a los partidos y las fracciones el contralor de la designación. "Los líderes pueden premiar o castigar a los legisladores […] los legisladores se dirigen a dónde el partido les sugiera. Por tanto, no existe auto-selección como en el caso de Estados Unidos, pese a que muchos diputados y senadores manifiestan discretamente sus aspiraciones en la interna de la fracción."[11]

¿Por qué es tan importante la disputa en los procesos de conformación de las comisiones en general y de las principales (presupuesto, hacienda, constitución, códigos y legislación y asuntos internacionales) en particular? Porque como veremos más adelante, aunque tienen una autonomía limitada, son arenas políticas de producción intercambio y negociación entre los sectores representados en el parlamento y entre las Cámaras y el Ejecutivo

"Cuando se inicia el mandato, los líderes que apoyan al gobierno cuentan con el incentivo de alcanzar éxitos legislativos (Buquet et.al 1998) y para ello desarrollan acciones tendientes a garantizar el control cartelizado de las posiciones parlamentarias con poder de agenda (Chasquetti 2010a). Las Presidencias de las Cámaras y las Presidencias de las Comisiones serán cotos de caza de la mayoría legislativa en funciones con el objetivo básico de controlar el flujo de las decisiones del organismo (Cox y McCubbins 1993 y 2005). Ese movimiento se realiza en base a procedimientos previamente establecidos en los reglamentos de las cámaras."[12]

10 Chasquetti, Daniel.Ibd - página 15
[11] Chasquetti, Daniel.Ibd - página 17
[12] Chasquetti, Daniel. Ibd pág. 16

Las Comisiones parlamentarias tienen autonomía y apoyo logístico limitados. Aunque los organismos tienen funciones de legislación y fiscalización, entre ellas pueden invitar a los Ministros para solicitar explicaciones, sin embargo la última palabra la tiene el pleno de la Cámara. Es decir que aunque participan del control del ejecutivo, el llamado a sala de los ministros sólo lo puede votar el pleno de la Cámara. Como afirma Chasquetti "…no existe ningún grado de autonomía o delegación en el desempeño de estos organismos."[13]

Lo mismo ocurre con los proyectos de ley; los remitidos por el Poder Ejecutivo los recibe el Presidente de la Asamblea General y decide a qué Cámara lo envía. A su vez, el plenario de cada Cámara define a qué Comisión remite, tanto los proyectos enviados por el presidente de la Asamblea General como los presentados por cada uno de sus miembros. Una vez que el proyecto llega a la Comisión, es ésta quien lo discute, estudia, puede invitar a expertos en la materia y el Presidente de la Comisión decide su tratamiento (aquí radica el poder de agenda del cargo) y finalmente la votación del mismo, remitiéndolo finalmente al plenario.

Ahora bien, otro aspecto que debemos señalar como problema es el relativo al apoyo para el trabajo legislativo, cuestión que discutiremos en el siguiente apartado.

5 – SISTEMA DE INFORMACIÓN Y ASESORAMIENTO PARLAMENTARIO

Los estudios relativos al tema dan cuenta del débil apoyo al trabajo parlamentario, no sólo en las comisiones, sino también al trabajo individual de cada legislador. Basta citar lo expresado por Chasquetti para dar cuenta de este aspecto "…las comisiones permanentes del parlamento uruguayo [prácticamente][14] carecen de asesoramiento institucional. El trabajo administrativo lo cumplen normalmente un Secretario y un asistente o prosecretario, pero los legisladores deben buscar el apoyo a su labor por la vía partidaria. "[15]

La Cámara de Senadores de Uruguay cuenta con dos departamentos destinados al apoyo de los legisladores: Información Legislativa y Legislación Comparada. La Cámara de Representantes cuenta con una división

[13] En el caso uruguayo, la creación y desarrollo de un sistema de comisiones se inició con el nacimiento de la República. Entre 1830 y 1879, la Cámara de Representantes contó con un pequeño sistema compuesto por cuatro comisiones permanentes (Legislación, Hacienda, Milicia, y Peticiones).

El primer Reglamento de la Cámara, sancionado en 1830, establecía que las comisiones tendría la función de "considerar los asuntos entrados (…) e informarlos a la Sala" (artículo 45), lo cual suponía una definición de potestades mínimas. El segundo Reglamento de 1860 amplió las facultades estableciendo que las comisiones serían policy-makers sujetos a la voluntad del pleno: "deberán dictaminar sobre todos los proyectos o asuntos que les pase la Cámara para oír su parecer, observando, variando, suprimiendo, adicionando, desechando o proponiendo lo que crean conveniente"(artículo 52). Asimismo, las Comisiones serían agentes fiscalizadores que podrían "invitar a los ministros del Poder Ejecutivo, a conferenciar con ellas y pedirles explicaciones para el mejor despacho de los negocios, por medio de invitaciones firmadas por los Presidentes de ellas" (artículo 62). Cabe agregar también las Comisiones Especiales y las Comisiones Investigadoras.

[14] Agregado entre paréntesis nuestro

[15] Chasquetti, Daniel. Ibd pág. 21

denominada Información Legislativa, que asiste a los parlamentarios en la búsqueda de antecedentes, y con una Unidad de Asesoría Técnica que asiste parcialmente a las Comisiones.[16]

En este punto es importante incluir la sensación que tienen los legisladores, por ejemplo en el tratamiento del proyecto de ley de presupuesto nacional, cuando los visitan los Ministros de Estado para presentar, explicar y defender sus propuestas e información remitida. En la exposición brindada en el taller,[17] el Senador Penadés (Partido Nacional), y que los senadores Amorín Batlle (Partido Colorado) y Rubio (Frente Amplio) asintieron, expresaba que se sienten como *"David contra Goliat",* ya que los Ministros acuden con más de diez asesores en promedio, además del Vice ministro y Directores ministeriales, mientras que en el otro lado solo están los legisladores (del gobierno y de la oposición).

Este comentario indica que los legisladores individualmente no cuentan con un gran soporte técnico. Una encuesta a los legisladores,[18] indagó sobre las características del staff parlamentario, y mostró que en promedio cada legislador cuenta con algo menos de 5 personas en su equipo. Para Chasquetti "El tamaño promedio del staff legislativo uruguayo es pequeño si se le compara con el de otros congresos."[19]. Aunque el presupuesto del Poder Legislativo es de alrededor del 1,5% del presupuesto nacional, esta situación ni siquiera se puede plantear en el Parlamento uruguayo actualmente, ya que las críticas por parte de la opinión pública serían negativas.

Probablemente esta percepción de la ciudadanía este vinculada con los problemas de comunicación del parlamento con la sociedad. En ese sentido el politólogo Luis Eduardo González [20] lo atribuye a un problema de expectativas del público respecto al producto del proceso político legislativo. El ejercicio de la función del legislador marcha hoy por canales más exigentes de rendición de cuentas, y que notoriamente al influjo de las nuevas tecnologías requiere de saberes expertos sobre comunicación institucional.

---

[16] Ver - www.parlamento.gub.uy

[17] Penadés, Gustavo. - Taller Parlamento: "Desempeño Político, Procesos de Trabajo y Capacidades Institucionales" Montevideo diciembre 6-9 2011

[18] realizada a mediados de 2007 por el Instituto de Ciencia Política (FCS – UDELAR)

[19] Chasquetti, Daniel. Ibd pág. 22 En el año 2000, cada representante del Congreso de los Estados Unidos contaba en promedio con 14 personas en su staff, y cada senador con 34. En Brasil, los miembros de la Cámara de Diputados cuentan con un staff promedio de 20,8 asesores, y los senadores con un staff promedio de 18 asesores (pero que puede alcanzar hasta 79 individuos). En Chile, los diputados cuentan con un promedio de 6,5 personas es su staff que se sustenta con un monto presupuestal -de ejecución discrecional- de aproximadamente U$S 6.250."

[19] Ver C-Span.org, Public Affairs on the Web. http://www.c-span.org/questions/weekly35.asp-

[19] Información proporcionada por la Secretaria de Recursos Humanos del Senado. Para los Diputados, ver Cámara dos Diputados. http://www2.camara.gov.br/transparencia/recursos-umanos/quadroremuneratorio

[19] Ver Cámara de Diputados de Chile. http://www.camara.cl/camara/transparencia_diputado.aspx

[20] González, Luis E. Seminario-Taller "Perspectivas *sobre la Modernización del Poder Legislativo"*. Junio 2002. Pág. 18-"….hay un 30% de la población nacional que, en aquel entonces -hace tres años-, tenía un juicio definidamente positivo sobre la Legislatura uruguaya.[…] En la punta opuesta había un grupo similar, del orden del 30% de la población, que tenía un juicio definidamente negativo.[…] El 40% restante considera que las Legislaturas son instituciones necesarias para el funcionamiento de la democracia, […] Resumiendo, existe un problema de imagen institucional de la Legislatura uruguaya."

Cuestión con la que coincide también Lanzaro "…el Parlamento debe montar (lo ha hecho de alguna manera), desde sus autoridades pero también en forma institucional y sistemática, un sistema distinto de intercambio y comunicación con la ciudadanía."[21]

Otra de las asimetrías entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento radica en la información y en el asesoramiento con el que ambos poderes cuentan. En este sentido basta citar las expresiones de Lanzaro que son muy claras en ese aspecto. "Y otro punto muy fuerte es compensar la formidable asimetría de recursos, de información y asesoramiento. […] para poder ser un órgano fuerte en la buena producción legislativa, en el buen control político, en la buena representación, en la buena relación con el Poder Ejecutivo que, a su vez, ha ido acumulando en forma importante una serie de recursos institucionales, y que tiende a acumular y a secretear la información."22

Una encuesta realizada por el ICP-FCS-UdelaR también indagó sobre las características del staff de los legisladores, encontrando que sólo un 35% presenta un perfil técnico (abogados, economistas, ingenieros, etc.), en tanto el resto responde a perfiles típicamente partidarios o administrativos[23]. Este panorama de escasez de respaldo técnico debería generar malestar o insatisfacción en los legisladores. Sin embargo, la citada encuesta muestra una opinión diferente. Más de la mitad de los legisladores (54%) cree que los recursos disponibles para producir políticas públicas son buenos o muy buenos, un 30% entiende que son regulares. Un 13% piensa que los recursos son malos o muy malos. Esta percepción obedece, según Chasquetti, a que dadas las características institucionales que ya hemos señalado no hay estímulos para *"*la formación de policy-makers interesados en la labor de legislación vis a vis con el ejecutivo.*"*[24]

6 - DESAFÍOS DEL PARLAMENTO EN EL SIGLO XXI

Aunque las prerrogativas del Poder Ejecutivo fueron aumentando progresivamente, varios académicos coinciden en señalar que el Parlamento uruguayo gravita en la toma de decisiones de carácter gubernamental.

A pesar de su condición "reactiva", no es -como lo señala el propio Chasquetti- ni un mero sello de goma ratificador ni una legislatura recalcitrante dispuesta a rechazar todo lo que viene del Ejecutivo. Según afirma el citado autor mientras exista una coalición o un partido cartelizado controlando el proceso legislativo, el

[21] Lanzaro, Jorge.Programa "En Perspectiva" – Radio El Especador, Entrevista 15.11.2001
[22] Lanzaro, Jorge.Programa "En Perspectiva" – Radio El Especador, Entrevista 15.11.2001
[23] Chasquetti, Daniel. Ibd cuadro 6 Anexo
[24] Chasquetti, Daniel. Ibd. Cuadro 7- Anexo

parlamento uruguayo tiende a viabilizar la agenda del Ejecutivo pero interviniendo parcialmente en sus propuestas.

A la pregunta de si los parlamentarios tienen que ser técnicos responde contundentemente Lanzaro diciendo *"…los parlamentarios [no]*[25] *tienen que ser técnicos. No tienen por qué serlo: deben ser representantes políticos de la ciudadanía y de los partidos. Esa es su profesión. Pueden ser de cualquier profesión y son representantes con una competencia generalista: deben opinar sobre los más diversos temas que llegan a las carpetas parlamentarias. Obviamente, no puede haber un Parlamento de sabios, un Parlamento de expertos, sino de representantes políticos pero que a su vez tenga los recursos para procurarse la información, los conocimientos, el asesoramiento necesario*"[26]

Romeo Pérez [27] presentó las siguientes formas de asesoramiento en tres esquemas binarios:

1. *Asesoramiento institucional* (conformado por técnicos en régimen de servicio directo con órganos parlamentarios) y *asesoramiento partidario* (el asesor comparte con el decisor la adhesión o pertenencia a un mismo partido político).
2. *Asesoramiento interno* (relación funcionarial, ya sea por incorporación al Poder Legislativo o a una bancada) y *asesoramiento externo* (técnicos que no mantienen vínculos directos con el Parlamento o con los sectores parlamentarios y sus partidos).
3. *Asesoramiento permanente* (proveniente de una relación estable entre asesor y parlamento) y *asesoramiento ocasional* (asistencia puntual de especialistas en la materia).

El Parlamento uruguayo tiene la tendencia de un sistema de asesoramiento combinado de estas modalidades, sin necesidad de apuestas rígidas. Para el cumplimiento ajustado de sus funciones clásicas (legislación y fiscalización), es imperioso compartir con el Poder Ejecutivo la información que el mismo genera y por tanto tener una comunicación fluida, confiable e integrada, así lo afirman en su trabajo Caetano y Pérez.[28]

En la misma línea tenemos las expresiones de Lanzaro "En el mundo[…]hay instituciones, oficinas que sirven al conjunto del Parlamento, a las dos cámaras, a todos los legisladores, como centros de aprovisionamiento de información y asesoramiento. […] La segunda cuestión pendiente es esta de que las bancadas en conjunto y los legisladores individualmente puedan tener recursos de esta índole.[…] se

[25] La expresión entre paréntesis nos pertenece
[26] Lanzaro, Jorge.Programa "En Perspectiva" – Radio El Especador, Entrevista 15.11.2001
27 Pérez, Romeo. - Taller Parlamento: ¿¿Desempeño Político, Procesos de Trabajo y Capacidades Institucionales" Montevideo diciembre 6-9, 2011
28 Gerardo Caetano y Romeo Pérez (coords.), Parlamento y presupuesto. La tramitación legislativa del presupuesto de 1995, Montevideo, CLAEH - UPD-OEA, 1998.

necesita que sea personal de confianza política de esos legisladores **[…]** a la vez puede haber organismos externos al Parlamento que oficien como proveedores de información: típicamente los institutos universitarios, o institutos especializados como en el caso de Chile, que se dedican expresamente a proveer al Parlamento de información sobre medio ambiente, recursos hidráulicos, impositiva... sobre la cantidad de cosas que el legislador debe aprender en el momento, y no venir sabiéndolo de antes, simplemente para decidir entre las grandes opciones. No debe transformarse en experto en estructuras impositivas: tiene que saber cuáles son las opciones fundamentales.*"*[29]

La preocupación, de la comunidad internacional y de actores y de la academia local por el fortalecimiento de los parlamentos ha ido instalándose en la agenda de debates. Diversos Organismos Internacionales y Nacionales han estado (y continúan con mayor decisión) gestionando, financiando e implementando diferentes programas y proyectos con el primordial objetivo de fortalecer y modernizar a los Parlamentos del mundo, aún siendo consientes que la representación y organización de los mismos es muy dispar. Ello se debe a que el Poder Legislativo cumple tres funciones imprescindibles para el funcionamiento cabal de las instituciones democráticas: a) representación de la ciudadanía, b) foro cívico en el que se debaten, negocian, construyen consensos, se elaboran acuerdos y se redactan las normas que regulan y guían una sociedad y c) es la institución fiscalizadora por excelencia.

Por lo tanto podemos afirmar que el fortalecimiento y modernización del Parlamento Nacional habrán de contribuir efectivamente a una mejor gobernabilidad y a mejorar la calidad democrática.

29 Lanzaro, Jorge.Programa "En Perspectiva" – Radio El Espectador, Entrevista 15.11.2001

BIBLIOGRAFÍA

Chasquetti, Daniel. "Parlamento re-activo. De cómo partidos poderosos habitan en una legislatura con potestades recortadas" "Carreras Legislativas en Uruguay: un estudio sobre reglas, partidos e individuos en la Cámara", financiado por el Fondo Clemente Estable de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación.

González, Luis E. Seminario-Taller "Perspectivas sobre la Modernización del Poder Legislativo". Junio 2002. www.unesco.org.uy/shs/fileadmin/templates/shs/arhvos/modernizacion.pdf

Lanzaro, Jorge. Escuela de Gobierno - "Apuntes sobre el Parlamento" - WWW.fundacionmgimenezabad.es/index.php?option=com_bookmarks&ltemid=100840&mode=0catid=22&navstart=0&search=*ltemid=100912

---------- "El parlamento en época de transición" OEA-Poder Legislativo. Seminario sobre Modernización Legislativa. Montevideo, noviembre 2001

---------- "El parlamento en época de transición" OEA-Poder Legislativo. Seminario sobre Modernización Legislativa. Montevideo, noviembre 2001

Pérez, Romeo. - Taller Parlamento: "Desempeño Político, Procesos de Trabajo y Capacidades Institucionales" Montevideo diciembre 6-9, 2011

Pérez, Romeo y Caetano, Gerardo (coords.), Parlamento y presupuesto. La tramitación legislativa del presupuesto de 1995, Montevideo, CLAEH - UPD-OEA, 1998.

Peters, Guy. "El nuevo institucionalismo". Barcelona, Gedisa, 1999

Zurbriggen, Cristina. "El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas"- Revista de Ciencia Política V26 N°1 – 2006. Pág. 67-83

ENTREVISTAS

Lanzaro, Jorge. Programa "En Perspectiva" – Radio El Espectador, 15.11.2001- www.elespectador.com/enperspectiva