

LAS FUNCIONES POLÍTICAS Y SOCIALES DEL PARLAMENTO. MARKETING PARLAMENTARIO.

DR. LUIS COSTA BONINO . 1997

LA REPRESENTACIÓN

CAPITULO I

El tema de la representación es particularmente complejo, y difícil de presentar de una manera abreviada y sencilla. Esto se debe a que la palabra designa ideas superpuestas, y a veces divergentes. Sobre los distintos conceptos actúan, además, diferentes doctrinas políticas, lo cual genera pocas unanimidades y muchos equívocos. El concepto de representación es, sin embargo, esencial al tratamiento de las funciones sociales y políticas del parlamento. El parlamento en particular, y las asambleas políticas en general, son consideradas las estructuras idóneas y legítimas de representación política. Esta interesante unanimidad trasciende las reglas impuestas por los diferentes tipos de regímenes políticos. Aún en los regímenes autoritarios, que han suprimido a título expreso la institución parlamentaria, existe el cuidado y la pretensión de legitimarse a través de una asamblea política, como ocurrió en el Uruguay, con el Consejo de Estado, entre los años 1973 y 1985. Esta circunstancia señala que la representación es un atributo esencial al mantenimiento de todo régimen, que está vinculado estrechamente con el concepto de **legitimidad**, y que puede desvincularse, incluso, de las técnicas electivas que identifican a la democracia.

Representar quiere decir, de manera etimológica, presentar de nuevo, y, por extensión, hacer presente a algo o alguien que no está presente. A partir de aquí, sin embargo, los conceptos de representación empiezan a hacerse divergentes, según tres acepciones distintas. La primera se relaciona con **mandato**. Como un abogado que representa a un cliente. Así puede suponerse que un representante nacional tiene cierto mandato de su "cliente", es decir de su votante, y que defenderá, en el ámbito parlamentario, los intereses de éste. La segunda acepción se relaciona con **representatividad**. Es decir con una perspectiva

sociológica que, a la manera de una muestra construida para una encuesta de opinión, pone el acento en la identidad representante-representado, en términos de clase social, sexo, edad, profesión, etc. Por último existe un concepto de representación que es más estrictamente **político**, y que toma la representación en términos de **responsabilidad** frente a los representados.

Estas tres formas de representación están, muy frecuentemente, confundidas. Consideramos esencial, para la valorización de la democracia, poner el acento en la **responsabilidad**, es decir en la preeminencia de la representación **política** sobre las demás representaciones. En la realidad, y siendo la política un universo de imágenes y de percepciones, también es importante que los otros tipos de representación apoyen, o estén en armonía, con la representación política. 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.

La supremacía de la representación política fue el resultado de una larga acumulación histórica. La Revolución Francesa marcó un punto de corte, que dejaba atrás la representación medieval, de tipo corporativo. La constitución francesa de 1791 declaraba que "los representantes nombrados por las circunscripciones no representan a una circunscripción particular, sino a la nación entera". La constitución uruguaya recoge esta tradición y señala que la soberanía radica en la nación.

La elección de los representantes. Sistema electoral y representación.

El sistema electoral uruguayo se caracterizó, en el siglo veinte, por un anclaje firme en el sistema de escrutinio proporcional integral. La representación proporcional se convirtió en un mito político, especialmente en el Partido Nacional. Las guerras civiles de fines del siglo diecinueve, y de principios del veinte, se habían hecho en nombre

de los derechos de las minorías, y el escrutinio proporcional era la herramienta electoral que parecía más idónea para asegurar esos principios. La representación proporcional sacrificaba gobernabilidad por representatividad, pero se impuso en el sistema electoral con una muy fuerte legitimidad histórica, que, aún hoy, nadie se anima a desafiar.

La preocupación por la representatividad y por los derechos de las minorías llevó a reglas que, incluso, entraban en conflicto con la estricta proporcionalidad. Así, por ejemplo, se dispuso que cada uno de los diecinueve departamentos del país tuviera, al menos, dos diputados. Con este principio, algunos departamentos, notoriamente el caso de Flores, eligen diputados cuyo número de votos no llega al coeficiente electoral dispuesto para la elección de un representante. Por otra parte, en cambio, y debido a la modalidad del "tercer escrutinio", algunos candidatos a representantes de un departamento terminan, por obra de los votos "sobrantes", siendo electos por otro, con lo que el vínculo entre votantes y representantes se hace particularmente brumoso.

El Senado tuvo, en la historia del Uruguay, sentidos y representaciones variadas. Durante muchas décadas los senadores eran representantes de los distintos departamentos. En oportunidad de la alianza Herrera-Terra, en los años '30, y después del golpe de estado de 1933, el senado fue objeto de distribución política entre ambos líderes, según el principio del "medio y medio". Mitad del senado para Herrera, mitad para Terra.

Por último, y hasta hoy, los senadores son electos en una única circunscripción nacional, con un cociente electoral tres veces superior al de los diputados.

El sistema electoral uruguayo, con representación proporcional integral, y con las garantías de pureza del sufragio que otorga la Corte Electoral, es, generalmente, percibido como un seguro de representatividad parlamentaria y como una fuente incuestionable de legitimidad, para el parlamento y para la democracia. Según las palabras del diputado Juan Carlos Raffo "de acuerdo al sistema uruguayo, que es un sistema de representación proporcional integral prácticamente absoluto, no queda fuera del parlamento ningún grupo político, ninguna tendencia de la sociedad que quiera expresarse, y que quiera tener voz y

voto dentro del parlamento. No queda nadie fuera, salvo aquellos que no logran conjuntar un mínimo de ciudadanos para obtener esa representación. Por lo tanto me parece la más legítima de las representaciones, la que es asignada al Parlamento nacional. La más pura, porque ahí se representa la totalidad del espectro político del país".¹⁴

Si bien es cierto que el sistema electoral uruguayo otorga al parlamento y a la democracia una perfecta legitimidad **formal**, también es verdad que la legitimidad es un fenómeno más complejo y cambiante, que incluye las percepciones de los individuos de la sociedad, y que aumenta o disminuye cada día. La democracia uruguaya se destruyó en 1973, después de un largo proceso, en el cual la sociedad nunca desmintió la legitimidad formal del parlamento, pues votaba masivamente a sus candidatos y elegía sus representantes, pero, subjetivamente, no **creía** en la capacidad de la democracia y del parlamento para resolver los problemas de la comunidad, y terminó apostando a alternativas antidemocráticas.

En este trabajo nos interesa considerar, además de los factores de legitimidad formal, los factores de legitimidad subjetiva, aquellos factores que puedan condicionar la percepción de los individuos que componen la sociedad uruguaya, en el sentido de considerar a la democracia como el mejor, o el menos malo, de los regímenes políticos posibles. En la tarea de legitimar subjetivamente a la democracia, el parlamento tiene un papel central, si cumple de la mejor manera sus funciones políticas y sociales. Entre otras, las funciones de **representación** que es la que nos ocupa en este capítulo.

Los condicionamientos representativos de los mandatos locales.

El sistema electoral y la distribución demográfica del Uruguay genera una asimetría muy marcada de representación entre los diputados electos por Montevideo y los diputados electos por los departamentos del Interior. Debido a la concentración de población en la ciudad capital, Montevideo elige casi la mitad de los diputados, con la particularidad de que, al elegirse en una única macro-circunscripción departamental, los

diputados montevidianos no saben de qué barrio concreto son sus votantes, por lo que, para los diputados de la capital, la representación como **mandato**, no es una realidad tangible.

Este condicionamiento del sistema electoral, específicamente del tamaño de las circunscripciones, prefigura los estilos y la acción de los parlamentarios. Los representantes por Montevideo, más lejos de sus votantes, a quienes, normalmente, no conocen cara a cara, tienen un perfil de **legisladores** y una representación principal de tipo **política**. Los representantes de los departamentos del interior tienen una presión mucho mayor de sus electores, lo que les lleva a ocupar la mayor parte de su tiempo en **gestiones** de interés local, o individual, de sus votantes. Estos ciudadanos conocen bien, generalmente de manera personal, a su diputado; y generan listas de demandas que el parlamentario debe atender. Estas gestiones son, la mayoría de las veces, extraparlamentarias. Por lo común se trata de gestiones ante la administración pública. El parlamentario-gestor no tiene, obviamente, demasiado tiempo para ocuparse de la labor específicamente legislativa, por lo que su rol de **legislador** se devalúa, si bien se ve fortalecida su función representativa en términos de **mandato**.

Según las palabras del diputado Yamandú Fau "...hay una verdad aceptada, que no surge de la letra de los textos, de que hay una representación distinta. El diputado por Montevideo tiene que atender a todo el país, mientras que nadie duda de que el diputado del departamento es del departamento (...) Yo me siento un diputado electo por Montevideo, pero también siento que tengo una obligación nacional. Mi preocupación es visitar los barrios de Montevideo, pero siento que mis correligionarios me imponen la obligación de que visite los dieciocho departamentos del interior. Por lo tanto siento que tengo una representación política".^[2]

Los diputados del interior están muy condicionados por el sistema electoral y deben hacer enormes esfuerzos para mantener sus bancas de elección a elección. Como lo afirma el diputado Washington Abdala "...los diputados del interior están encerrados en reclamos puntuales, específicos, en una lucha constante por sobrevivir en su departamento. Además el sistema electoral lo transforma en el blanco político predilecto desde el día en que es electo diputado. Porque automáticamente se le va a

montar la cooperativa electoral enfrente y lo van a voltear. En esas circunstancias hay que ser un genio para poder repetir electoralmente".^[3]

Esa diferencia entre los representantes de Montevideo y del Interior 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".^[4]

El parlamentario como legislador. La representación política.

Habíamos visto que, si bien la Constitución Nacional llama a los diputados representantes **nacionales**, en la práctica existe un condicionamiento que hace que la representación efectivamente nacional recaiga en los diputados por Montevideo y en los senadores. Es interesante observar que las dinámicas que genera el sistema electoral muestran, a varios niveles, ciertas lógicas enfrentadas entre representación política y representación como mandato. O, en todo caso, entre representación como mandato y producción legislativa.

Es importante señalar esta contradicción, porque es común suponer que cuanto más cercanía hay entre el elector y el representante, existe una mejor representación, y el sistema político se fortalece. Sobre esa idea se ha propuesto, por ejemplo, la creación de circunscripciones pequeñas, barriales, en cada zona de Montevideo, para que cada elector sepa, sin lugar a dudas, "quién es su diputado". Esta fórmula, que ciertamente acercaría mucho a electores y representantes, tiene la contraparte de que resentiría la producción legislativa, porque existiría la tendencia, natural, de representar a la circunscripción y no a la nación toda. Esa inclinación, que había motivado el párrafo de advertencia de la constitución francesa de 1791 que citamos antes, genera demagogia, inhibe la producción legislativa con sentido nacional y, en última instancia, contribuiría, probablemente, a devaluar la Ley y la legitimidad democrática.

Cuando señalamos ciertas contradicciones, o lógicas enfrentadas, entre componentes esenciales del funcionamiento de la institución parlamentaria, queremos mostrar la importancia decisiva de la gestión de los **equilibrios**. Cuando todo el universo parlamentario asume la representación como mandato, la producción legislativa y la perspectiva nacional de los problemas se resienten. Pero si únicamente se piensa en la dimensión nacional de los parlamentarios, y se descuida la **cercanía** entre elector y representante, la sociedad parece alejarse de sus parlamentarios, y se perciben formas más o menos graves de ajenidad, desinterés y alienación con respecto del sistema político.

Parece claro que, por diversas circunstancias, el componente de **representación como mandato** que existe en nuestro parlamento no parece amenazado. Especialmente en el caso de los representantes del interior del país. Mucho más incierto, por el contrario, se presenta el componente de **representación política**.

Este tipo de representación es, sin duda, la más estratégica para la valorización del parlamento y del sistema político. Y es la que aparece en un estado más crítico.

La crisis de la representación política es la que amenaza más la centralidad y la importancia del parlamento. Parece ser esta devaluación de la representación política la que, junto con otros factores intervinientes, ha vaciado las barras, y ha menguado las visitas que reciben los parlamentarios.^[5]

Para el ex-senador Juan Martín Posadas, la representación política no la hace un representante solo, sino una **bancada**. Según sus palabras "...el legislador considera de manera excesiva su banca individual, y eso perjudica enormemente el funcionamiento legislativo y desluce lo que podría ser esa función de representación política. Las bancadas tienen que funcionar, que ser algo orgánico, disciplinado".^[6]

Según otras perspectivas, la responsabilidad por la crisis de representación política que sufre el parlamento recae en los partidos políticos. El parlamento - nos dice el Dr. Gonzalo Aguirre- "es un órgano integrado por 130 seres humanos que no representan a la sociedad, sino a los partidos políticos. Es decir que las virtudes y los defectos del

Parlamento, que se manifiestan a través de la acción concreta de los parlamentarios, traducen las virtudes y los defectos de los partidos políticos. Tendríamos que preguntarnos, en consecuencia, si los partidos políticos son representativos de la sociedad. En otros tiempos (...) los partidos eran bastante representativos de la sociedad (...) actualmente, creo que la gente ha tenido un cierto distanciamiento de los partidos políticos..."^[7]

La representación como representatividad. El avance corporativo.

Habíamos presentado, al inicio de este capítulo, tres ideas de representación, que se encuentran, algunas veces, confundidas, a veces apoyándose mutuamente, y, la mayoría de las veces, enfrentadas entre sí. A una le llamamos representación como **mandato**, a la otra, representación como **responsabilidad** o representación **política**. A la tercera le llamamos representación como **representatividad** o representación **sociológica**.

Este último tipo de concepto de representación postula que existe buena representación cuando hay una correlación de identidad, en términos de clase social, profesión, sexo, edad, etc, entre representantes y representados. En este concepto un cuerpo representativo debe ser una **muestra** del universo de representados. Igual a cuando hacemos una encuesta de opinión.

Es interesante hacer notar que esta idea de representación es totalmente ajena a la mayoría de las técnicas democráticas. Especialmente la **elección** y el **voto**. Para hacer un parlamento representativo, en estos términos, bastaría con sortear las bancas. Este principio, que no parecería aceptable para ningún espíritu sensato, tiene, sin embargo, no pocos adeptos a través de otras formas más encubiertas de representación no política; como las diversas formas de representación corporativa, o, incluso, ciertas visiones entusiastas de ejercicio "directo" del poder político.

Es indudable que la idea de representación corporativa ha estado ganando espacios, siempre a expensas de la representación política. El peso actual del fenómeno corporativo no parece ajeno al eclipse progresivo del parlamento. Y, en esta sustitución gradual de las instancias de

intermediación **políticas**, aparece. de manera permanente, como idea-fuerza legitimadora, la representación como representatividad sociológica. Curiosamente, las visiones corporativas, que arrastran múltiples connotaciones autoritarias y predemocráticas, se han asociado de una manera muy estrecha y muy cómoda, a otras visiones post-democráticas o post-representativas. Entre estas últimas se ubican las visiones que consideran un avance democrático gobernar a través del cuerpo electoral, mediante referéndums.

Pero también se ubican algunas perspectivas más sofisticadas, como las que presentan algunos futurólogos y chamanes de élite. Entre estas últimas está una suerte de profecía, evocada por un senador, presentada en un libro, donde se evoca la posibilidad de que en el futuro se tomen las decisiones políticas desde la casa de cada ciudadano, mediante un voto electrónico. Esta idea es, sin embargo, menos revolucionaria de lo que parece. Pues es similar a la idea de sustituir el parlamento, y al poder ejecutivo, por una consultora de opinión pública; y gobernar mediante encuestas. Tales ideas, seguramente descabelladas, son consecuencias de basarse en la premisa de la representatividad sociológica como la mejor manera de ejercer la representación.

Las instancias rivales del parlamento:

a) el recurso de referéndum como repertorio estable de acción política.

Existen dos instancias rivales del parlamento, en términos de representación, que se han desarrollado en los últimos años. Especialmente a partir del debate sobre la ley de caducidad de la pretensión punitiva del estado. Ley que operó como amnistía para las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante los años del régimen militar. Una de ellas es la utilización del recurso de referéndum ya no como instrumento excepcional para resolver situaciones excepcionales, sino como un repertorio estable de acción política de los partidos y de grupos corporativos. La otra instancia, que amenaza al parlamento en términos de representación y de centralidad política, es la existencia de una suerte de Consejo Nacional de Gobierno virtual, formado por líderes políticos que han optado por no asumir ningún cargo

parlamentario y situar el eje de las decisiones políticas más importantes **fuera** del parlamento.

La primera instancia rival del parlamento, en términos de representación, que analizaremos, es la utilización del recurso de referéndum como repertorio **estable**, y no excepcional, de acción política.

Los últimos siete años de nuestra historia política han registrado una serie inédita de interposición de recursos de referéndum, frente a normas que legislaban sobre los más diversos temas. Derechos humanos, privatizaciones de empresas públicas, sistema electoral, enseñanza, seguridad social, etc. Esta avalancha de referéndums cambió la naturaleza de este recurso constitucional, haciéndolo pasar de un instrumento excepcional, a una herramienta cotidiana para el trabajo político de partidos y grupos corporativos. No existe ninguna duda de que el primer referéndum de la serie, el de la ley de caducidad, era, por definición, de los temas que exigía el pronunciamiento de **todo** el cuerpo electoral. Pues se trataba de un tema extremadamente delicado, de conciencia, sobre el cual no parecía posible hacer intervenir, legítimamente, la representación política.

Esta solución puntual, verdaderamente excepcional, contribuyó a crear, sin embargo, la creencia, en buena parte de la sociedad, de que el recurso de referéndum era una buena opción para democratizar la democracia y pasar a instancias "directas" y abandonar, paulatinamente, las representativas. La democracia directa siempre tuvo, en el Uruguay, la reputación de sistema perfecto, probablemente por su inexistencia en la realidad y en la historia, y muchos consideraron que una mayor cantidad de convocatorias al cuerpo electoral redundaría en un mejoramiento de la democracia política. La reiteración de referéndums, sin embargo, ataca a la legitimidad del sistema democrático en varios puntos. Esto no es nuevo como conclusión. La constitución de Bonn, por ejemplo, había suprimido la figura del referéndum por la experiencia negativa de la República de Weimar, y por la acción facilitadora que tuvo en la ascensión del nazismo. En la tradición francesa los **plebiscitos** son considerados de naturaleza antidemocrática y autoritaria, vistas las experiencias cesaristas y bonapartistas. Curiosamente, en el Uruguay, plebiscito y referéndum son sinónimos, y así lo reconoce la letra constitucional.^[8]

Uno de los vacíos conceptuales que parece verse en la sociedad, probablemente a causa de no existir una buena educación democrática, es el desconocimiento de la función de las instancias representativas, y especialmente el parlamento, como **amortiguador** de los conflictos sociales. La democracia no puede sobrevivir sin compromiso, sin negociación, sin tolerancia, sin respeto por las minorías. Eso es, precisamente, lo que asegura el parlamento y las instancias representativas. En un referéndum el que gana, gana todo, y el que pierde, pierde todo. No hay compromisos, no hay negociación, no hay juegos de suma positiva donde todos ganen algo.

El referéndum como repertorio estable de acción política amenaza a la democracia en varios puntos. Pero, principalmente, 1) Polariza la sociedad, 2) Bloquea el trabajo gubernamental y 3) Devalúa al Parlamento. La polarización se da, naturalmente, porque al sustituirse, artificialmente, la complejidad de los problemas reales en dos opciones, los estereotipos sustituyen a la reflexión y al análisis, y se divide a la sociedad en dos campos. El bloqueo, que ya es un problema crónico del Uruguay, por la fraccionalización de los partidos, y por el sistema de tres partidos dominantes que dan una falta crónica de apoyo parlamentario a los presidentes, alcanza límites peligrosos cuando, después de trabajosos acuerdos, se dejan sin efecto, mediante referéndum, las leyes logradas.

La devaluación del parlamento ocurre al cuestionarse, en los hechos, la legitimidad representativa de esta institución. Porque, si no se le reconoce suficiente representatividad, y legitimidad, al parlamento para legislar en temas como empresas públicas, seguridad social, etc. Qué espacio legítimo se le deja, desde la sociedad?

Las instancias rivales del parlamento: b) el "Consejo de Gobierno virtual".

La idea de la representatividad sociológica como buena representación, ha hecho que se valoricen las formas corporativas de representación, e incluso las consultas reiteradas al cuerpo electoral. Porque es claro que si la representación valorizada es la representación **"fotográfica"** de la sociedad, no hay mejor fotografía que el cuerpo electoral en sí. A la manera del mapa que imaginaba Jorge Luis Borges, a escala natural, que

reprodujera, uno por uno, todos los pequeñas ondulaciones, accidentes, e incluso objetos de un país.

De la misma manera que un fundamentalismo en la representación sociológica lleva, naturalmente, a que se consideren legítimas únicamente las decisiones tomadas por **todo** el cuerpo electoral, la búsqueda de representación política **ejecutiva** ha llevado a la formación de una especie de "Consejo de Gobierno virtual"; formado por los principales líderes políticos, los cuales, en su mayoría, **no** están en el Parlamento.

Una de las críticas populares más comunes hacia el Parlamento es que allí "se habla mucho y se hace poco". En otros círculos, de manera sin duda más sofisticada, se habla de que es necesario hacer eficiente al Parlamento.

Esta eficiencia muchas veces se confunde, aunque obviamente no se expresa así, con hacer **ejecutivo** al Poder Legislativo. El Parlamento que tiene muchos condicionamientos, y muy razonables condicionamientos, para **no ser** ejecutivo, no ha podido adaptarse a estas demandas, algo difusas, de ejecutividad. La demanda, sin embargo, existe; y no es del todo ajena a la instalación en el paisaje político uruguayo de un virtual Consejo de Gobierno, que no figura en la Constitución Nacional, pero que es determinante en las orientaciones de la vida política del país. Se ha incorporado la costumbre de que los candidatos a la Presidencia de la República no sean candidatos al senado. De esta manera las principales referencias políticas del país no están en el Parlamento. Aparte del Presidente Julio María Sanguinetti, forman parte de este selecto club de decisores políticos extraparlamentarios Alberto Volonté, Luis Alberto Lacalle, Juan Andrés Ramírez, Jorge Pacheco Areco, Líber Seregni y Tabaré Vázquez.

Decidir entre tres o cuatro personas es, sin duda, mucho más ejecutivo que hacerlo entre treinta, noventa y nueve, o ciento treinta. Sin embargo, estas decisiones, que marginan en muchos sentidos al parlamento, y le quitan centralidad política, no gozan de la legitimidad que pretenden. Con frecuencia el Parlamento y los parlamentarios se toman ciertas revanchas y desautorizan las decisiones tomadas en la cúpula.

"Yo empezaría por aconsejarle a los líderes políticos - nos dice Yamandú Fau- que integraran el Parlamento. Creo que el contacto fluído y permanente entre el líder y la bancada a que ellos responden resulta muy útil, y la no presencia de los líderes en el Parlamento genera estos problemas; como por ejemplo, el General Seregni acuerda un texto de reforma constitucional y los sectores parlamentarios de su coalición lo desautorizan".^[9]

En la misma línea de análisis anota el diputado Juan Carlos Raffo " (esta situación)... desplaza la relación directa entre el Ejecutivo y el Parlamento, hay un filtro aparte, hay que hablar con los líderes. Ahí estás viendo como aparecen las rebeldías. Ahí es donde el legislador se rebela. El episodio éste, nomás, de la reforma de la constitución y la posición de Carlos Julio Pereyra, que el directorio del partido es una cosa y el legislador es otra. En definitiva los legisladores, al final, siempre por aquí o por allá, se toman cierta revancha. Se sabe que la pelota, al final, viene".^[10]

El Parlamento, sin duda, vive, y hace vivir a la democracia, de **representación política**. Esta verdad sería muy banal, si no ocurriera que la representación corporativa, o la representación "sociológica", le ha tomado, en gran medida, la delantera; y que la representación política quiere verse, consciente o inconscientemente, transferida a cuerpos menores, menos deliberativos y más ejecutivos. Como en muchas ocasiones, la eficacia no va siempre de la mano de la legitimidad. Y, aquí también, fortalecer el parlamento, y la democracia, quiere decir: **administrar de la mejor manera unos equilibrios muy sutiles**, pero determinantes del funcionamiento global del sistema.

EL TRABAJO LEGISLATIVO.

Capítulo II

En el año 1995, el Parlamento uruguayo aprobó treinta y dos leyes. De ellas, veintiséis fueron tramitadas por iniciativa del Poder Ejecutivo y seis se gestaron por iniciativa parlamentaria.

El Uruguay produjo, en su historia, algo más de diecisiete mil leyes. Esta cifra resulta en un promedio de más de cien leyes por cada año de vida constitucional. Si consideráramos al Parlamento una especie de fábrica de leyes, la evaluación de su trabajo no podría, ciertamente, ser negativa.

Sin embargo, esta producción tan particular que es la producción legislativa, se resiste a ser evaluada en términos de números. Como cada ley tiene valor por su pertinencia en la regulación de la vida del país, y por su aplicabilidad; puede ocurrir que una gran abundancia de leyes sea un indicador, simplemente, de inflación legislativa; y que La Ley, con esta producción, se devalúe. En materia legislativa, como en tantas otras, más vale hacer poco y bueno.

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 la sociedad del trabajo parlamentario es, por lo menos, mediocre.

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

Estas consideraciones nos llevan a una verdad evidente. 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 el Parlamento pueda hacer bien su trabajo legislativo y, la segunda, de

comunicar bien, a toda la sociedad, este trabajo. Para que la percepción, la imagen, que tiene la sociedad del Parlamento, mejore.

En este capítulo trataremos solamente los temas referentes al trabajo legislativo. Y dejaremos para el capítulo final algunas consideraciones concernientes a una posible política de comunicación parlamentaria.

Los condicionamientos del trabajo parlamentario: representación y legislación.

Habíamos visto en el capítulo anterior que existían diversas situaciones, generadas en buena medida por el sistema electoral, que condicionaban a ciertos parlamentarios, particularmente los provenientes del interior del país, a tener un perfil de representantes de intereses locales; mientras que otros, particularmente diputados por Montevideo y senadores, desempeñaban más bien el rol de legisladores.

Esta distribución de roles es una configuración particular de una situación permanente: la representación de intereses apunta hacia lo privado, mientras que la orientación legislativa se encamina a lo público. La ubicación relativa en este eje, público-privado, no depende únicamente del corte Montevideo-Interior. De hecho, la forma más común y universal de la privatización de la política, el clientelismo, ocurre con relativa independencia de los contextos territoriales. Una excelente descripción de estas prácticas, en barrios de Montevideo, se encuentra en el libro de Germán Rama "El Club Político".^[1]

El clientelismo, y la figura del parlamentario-gestor, está vinculada, en gran medida, a la ineficiencia y al arcaísmo del aparato estatal. Debido a esa circunstancia, el clientelismo ha ido disminuyendo, en la misma proporción en la que el Estado se ha ido modernizando. El político, en una situación de clientelismo, se desempeña como un intermediario en una relación, particularmente difícil, entre el individuo y el Estado. Es evidente que, en países donde se consigue un teléfono, en el día, simplemente llamando a la compañía telefónica, no resulta necesario

recurrir a ningún diputado para acceder a ese servicio. En este sentido, podría suponerse que la tan preocupante mengua de las visitas a los parlamentarios sea, simplemente, una medida de la modernización que se ha ido operando en el aparato del Estado.

Esta línea de análisis también vale para la famosa dicotomía diputado-del-interior-representante vs. diputado-de-Montevideo-legislador. Si bien la legislación electoral acerca más al representante del Interior a su electorado, es también seguro que las largas listas de demandas locales que debe procesar cada uno de estos parlamentarios depende, sobretodo, de la falta de una adecuada descentralización del aparato administrativo del Estado.

Los insumos del trabajo legislativo.

El trabajo legislativo es una tarea compleja, con múltiples insumos, que responde a una necesidad concreta de la sociedad, se procesa en el sistema político y se sanciona en el ámbito parlamentario, dando lugar a una norma. En ese itinerario los legisladores deben oír los argumentos de los sectores interesados en impulsar, o en oponerse a cierta regulación. Deben tomar en cuenta las perspectivas políticas o filosóficas de su partido, deben informarse sobre los múltiples aspectos técnicos que están en juego, y sobre las consecuencias que determinaría la aplicación de cierta norma legal sobre la vida del país. Esta tarea de búsqueda de compromisos, de soluciones, y de fórmulas, para resolver problemas, conciliar intereses muchas veces opuestos, y, por último, plasmar el resultado en una norma clara y precisa, pone en juego técnicas y destrezas diversas. Los legisladores, por otra parte, no necesariamente tienen una preparación adecuada para cumplir de la mejor manera con una actividad tan delicada y difícil. Si un parlamentario quiere cumplir cabalmente con su responsabilidad legislativa debe optimizar, entonces, al máximo los recursos de los que dispone. Especialmente en términos de tiempo, información y asesorías técnicas.

Al principio de este informe decíamos que la división conceptual entre Parlamento Institución y Parlamento Organización era simplemente

analítica. Esta división no es posible hacerla en una perspectiva dinámica, puesto que la acción institucional del Parlamento no puede desarrollarse sin el sustento organizacional.

Sin embargo, en pocas áreas esta interdependencia es tan evidente como cuando analizamos el trabajo parlamentario. Pues la carne y el alma del trabajo parlamentario son los factores organizativos. La administración racional y eficiente del tiempo; el acceso rápido a una información completa de los antecedentes de los temas que ocupan al legislador; el apoyo de las asesorías técnicas, que ilustran y hacen abordable muchos temas difíciles y oscuros. Institución y Organización no van por diferentes caminos. Una organización ineficiente es una institución ineficiente. Y es impensable mejorar la imagen global del Parlamento sin mejorar el funcionamiento de su estructura organizacional.

En esta parte analizaremos de manera más detenida, entre los variados insumos del trabajo parlamentario, aquellos especialmente críticos; y, particularmente, los temas que pueden englobarse, de manera amplia, en dos áreas o rubros: el manejo del tiempo y el manejo de la información.

Los factores críticos: a) el manejo del tiempo.

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 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 cómoda.

Es verdad que si sumamos las horas que insumen las sesiones, más las horas de trabajo en comisión, no llegamos a llenar un régimen de dedicación part-time. Sin embargo es necesario considerar que el trabajo

de un legislador no se agota en sus tareas estrictamente legislativas. El parlamentario siempre es un representante. Aún los diputados por Montevideo, no pueden dedicarse exclusivamente a legislar, pues tienen una representación política nacional. Deben atender gente, demandas, deben ocuparse de la situación interna de su partido, deben cumplir funciones simbólicas, concurrir a actos, conceder entrevistas, aparecer en los medios de difusión, preparar estas apariciones en los medios, etc. La realidad es que el tiempo de actividad legislativa es generalmente menor, si tomamos como referencia el tiempo total del trabajo de un parlamentario.

Como es imposible, o por lo menos poco probable, que una persona logre una banca sin tener compromisos de acción con ningún partido, y sin tener obligaciones de representación con su electorado, debemos concluir que, efectivamente, el tiempo de los legisladores es un recurso escaso; por lo que se debería pensar en procedimientos para que este recurso no se dilapidara.

El objetivo del posible ahorro del tiempo, sin embargo, no genera unanimidades. Al parecer no hay demasiada preocupación en ahorrar tiempo para hacer mejor el trabajo legislativo. La preocupación, más bien, es ahorrar las intervenciones interminables en los plenarios. Con el propósito principal de no dar un espectáculo bochornoso y aburrido a los escasos asistentes a las barras. De paso, sin duda, se lograría hacer que las sesiones fueran menos aburridas para los propios parlamentarios.

Estas razones, acumuladas, han hecho que la optimización del uso del tiempo se busque, principalmente, en el ámbito de las sesiones plenarias.

El tiempo de las sesiones plenarias.

Una primera crítica que, frecuentemente, se le dirige a la utilización del tiempo en las sesiones plenarias es el horario. A muchos legisladores les resulta poco comprensible que, justo en el momento en el cual la

mayoría de las personas deja de trabajar, el final de la tarde, sea, precisamente, el elegido por el parlamento para comenzar sus tareas.

Muchas personas ven esta costumbre como un grueso anacronismo. Nos dice el diputado Yamandú Fau: "...el horario de trabajo parlamentario a partir de las 17.30 de la tarde es algo que no se comprende. Cuando todo el mundo deja de trabajar, o empieza a dejar de trabajar, es cuando empieza a trabajar el Parlamento. Y esto es una herencia que hemos recibido de cuando la actividad parlamentaria era el complemento de la actividad que cada legislador podía tener. En las primeras décadas del siglo (...) los discursos eran fundamentalmente políticos y jurídicos. Los grandes abogados, los grandes constitucionalistas, cerraban su buffet a las cinco de la tarde, y entonces se dirigían al Cabildo o al Palacio Legislativo y allí formulaban sus grandes discursos políticos o jurídicos..." ^[2]

Sin embargo el blanco predilecto de las críticas al uso, o abuso, del tiempo por parte de los parlamentarios, se ubica en los discursos efectuados en las sesiones plenarias, que, por diversos medios, trata de limitarse. 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. Anteriormente las interrupciones no se computaban al tiempo de quien concedía la interrupción; por lo cual los discursos se estiraban enormemente, y, además, el orador podía controlar de manera casi indefinida el debate, según su propio interés.

La propuesta del vocero de bancada, en cambio, no ha podido implementarse. Pues se considera que esta disposición limitaría de una manera inaceptable el derecho de expresión de los legisladores.

Muchos legisladores consideran que, todavía, pueden hacerse modificaciones restrictivas al reglamento. Otros creen que las limitaciones reglamentarias que podían hacerse, ya se hicieron, y que no es oportuno ni prudente agregar, por ahí, más restricciones.

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..."^[3]

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. Existe la idea, ampliamente compartida, de que las sesiones plenarias, en el Parlamento, se ocupan de muchos temas de importancia muy heterogénea. Junto con el tratamiento de leyes fundamentales para la vida del país, se tratan temas como homenajes a ciertas personas, los nombres para las escuelas, 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.

Los factores críticos: b) la información.

El acceso a la información, por parte de los legisladores, es un punto crítico para que el trabajo legislativo pueda hacerse con eficiencia y responsabilidad. Este tema presenta dos caras fundamentales: 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 otros poderes del Estado.

Para un parlamentario, 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 importante 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. Existen, sin embargo, carencias muy importantes. Provenientes, sobretodo, 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. Este tema es objeto de un análisis y de un informe especial, de parte de los consultores del sub-programa Parlamento Organización.

Las herramientas informáticas son esenciales para obtener buenos resultados, en términos de acceso rápido y en profundidad a los antecedentes de los temas que ocupan a los legisladores. Para que todo el sistema de información funcione 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 y de las comisiones.

Otra dimensión que está en juego en lo que concierne a la información, es el acceso a los datos primarios y a la información de primera mano. Usualmente, los parlamentarios dependen de una manera exagerada de los datos proporcionados por el Poder Ejecutivo. Esta dependencia limita, obviamente, la capacidad de control del parlamento. Debido a esta circunstancia, las interpelaciones a los ministros son, usualmente, un torneo desigual, porque el Ministro maneja información que el parlamentario interpelante no posee. Este fenómeno se agrava, porque las comisiones, y especialmente las comisiones investigadoras, no tienen potestades ni capacidades para poder investigar con eficacia. Este tema ha generado un largo debate, del que daremos cuenta en el próximo capítulo dedicado a las funciones de control.

Por último la información, como insumo del trabajo parlamentario, significa también comprensión de esa información.

La inteligibilidad de los datos es, precisamente, lo que transforma los datos en información aprovechable. Para hacer comprensibles los datos disponibles, es importante que el parlamentario disponga de asesores, que lo apoyen en los aspectos técnicos; los cuales, llegado el caso, pueden ser partidarios o extrapartidarios.

El trabajo en comisiones.

Para muchos, el trabajo en comisiones es el corazón de la labor parlamentaria. En este ámbito se estudian detenidamente los temas que están en juego en cada proyecto de ley. Existe la oportunidad de una interacción más informal entre los parlamentarios de distintos grupos políticos. En las comisiones se trabaja, se analizan los problemas, y las posturas ideológicas van dando lugar, progresivamente, a perspectivas más pragmáticas, a la negociación y al compromiso.

En la Cámara de Representantes existen quince comisiones, y en el Senado otras tantas, que se ocupan de los más diversos temas; pero que en sí mismas muestran algo así como la agenda estructural del Parlamento.

Las comisiones tienen un valor diferencial importante, con respecto de las sesiones plenarias. En las comisiones existe una interacción informal, que determina una apertura conceptual mayor, frente a las posiciones de los adversarios políticos. Esto sucede así porque la comisión no es una tribuna política. En una tribuna política cada dirigente se dirige a su platea, y debe mostrar aquello que lo diferencia ideológicamente de los demás. Mostrar las diferencias ideológicas es necesario para que los simpatizantes de un candidato refuercen su determinación de votar por él, y no por quien compite electoralmente con él.

Esta búsqueda de la diferenciación ideológica, que es sana y natural en una democracia, en una tribuna, y especialmente en tiempo electoral; es poco deseable a la hora de producir consensos para legislar. Por eso una comisión debe ser exactamente lo contrario de una tribuna. Como técnica, es útil privatizar la discusión, para que surjan más fácilmente consensos nacionales.

Este sesgo informal de las comisiones, que todos reconocen como positivo, se ve, sin embargo, alterado con frecuencia, por diferentes motivos. Uno de ellos es la costumbre de tomar, frecuentemente, versiones taquigráficas de lo que allí se dice. Las versiones taquigráficas trascienden, se publican, con lo cual la interacción informal desaparece, la comisión se vuelve tribuna, el trabajo se hace discurso proselitista y el análisis y los consensos retroceden.

Los puntos fuertes del trabajo en comisión son: la discusión de los temas en profundidad, y la informalidad de la discusión que genera apertura. Por eso es fundamental, en las comisiones, la existencia de asesorías técnicas que permitan trascender la cáscara de los problemas y llegar a lo más hondo. La mayoría de los legisladores piensa que es posible tener asesorías extrapartidarias. Otros, en cambio, desconfían de los técnicos no partidarios, porque piensan que toda representación es política, e igualmente deberían serlo las asesorías.

Uno de los defensores de las asesorías extrapartidarias, el Senador Carlos Julio Pereyra, expresa de manera gráfica su posición. "...Salvo en los temas netamente políticos, como puede ser la reforma constitucional, no veo por qué en otros temas no nos pueden asesorar los técnicos, sean del partido que sean. En temas técnicos, el especialista no puede aplicar su doctrina política..."^[4]

La necesidad de contar con apoyo técnico, más allá de que sea partidario o extrapartidario, parece generar unanimidades en el universo de los parlamentarios. Algunos, incluso, proponen apoyar a los parlamentarios inexperientes, o poco dotados para el arte de la redacción de las leyes, con asesorías en técnica legislativa. Es interesante mencionar, a este respecto, que algunos parlamentarios de vasta experiencia, y versados en derecho, consideran que el "nivel" de los parlamentarios ha descendido muy claramente, en los últimos años. Las

connotaciones ambiguas de la palabra "nivel", hace pensar que, en realidad, el reproche se dirige a la situación, no necesariamente negativa, de que cada vez menos parlamentarios son abogados.

Además de contar con apoyo técnico, es necesario que las secretarías de las comisiones tengan la formación y capacitación suficiente para promover un trabajo ágil en este ámbito. Existe un claro consenso entre los parlamentarios en torno a que las secretarías de las comisiones no tienen las capacidades y destrezas deseables. Esta situación, al parecer, comenzó a generarse por una especie de vacío que se impuso durante el período militar, y que, posteriormente, no pudo revertirse.

De un secretario de comisión se espera que recoja antecedentes de los temas a tratar, que distribuya información, que estructure una agenda, que esté familiarizado con los temas que se tratan en su comisión. Estas tareas, al parecer, no se hacen a satisfacción, sobre todo en los últimos años; por lo que un programa de capacitación de las secretarías sería, sin duda, muy bien acogido.

El trabajo parlamentario es muy vasto y diverso. En este capítulo nos hemos preocupado de relevar aquellas dimensiones que condicionan de una manera más directa la labor legislativa. Principalmente el uso del tiempo, el manejo y el acceso a la información, y las asesorías técnicas, los insumos básicos de la actividad parlamentaria. También hemos mostrado algunas peculiaridades del trabajo en comisiones. Todos estos factores e instancias y actividades se interrelacionan y se difunden en otras áreas, que, simplemente por razones de orden expositivo, hemos ubicado en capítulos diferenciados. Entre estas áreas específicas del trabajo parlamentario se encuentran las funciones de control. Uno de los cometidos tradicionales del Parlamento, que la Constitución prevé a título expreso. Del análisis de esta función nos ocuparemos en el siguiente capítulo.

LA FUNCIÓN DE CONTROL

CAPITULO III

Cuando analizamos una institución, en nuestro caso el Parlamento uruguayo, observamos que se van produciendo, a lo largo de los años, cambios significativos en la manera de cumplir ciertas funciones; cambios que llegan a cuestionar, incluso, aspectos que parecen inherentes a la naturaleza de la institución. Muchas de estas transformaciones están pautadas por vaivenes históricos internos. Otras reconocen su origen en procesos más globales, en macrotendencias que van orientando la evolución del mundo.

Los cambios en el parlamento, y en los parlamentos de cada país, se van generando por la doble acción de influencias domésticas, cambios en las relaciones de fuerza entre partidos, modificaciones de las reglas de juego políticas, cambios en la sociedad; y por el "air du temps" político o intelectual que circula por el mundo.

El Uruguay fue, durante la mayor parte de su historia, un país particularmente sensible a los vientos intelectuales que soplaban de otros continentes. Particularmente desde Europa, y específicamente desde París. La actual constitución uruguaya abreva abundantemente en las fuentes de la constitución de la quinta República Francesa. La constitución de 1934 era llamada, por la afrancesada élite política uruguaya de la época, "la tercera República". Esta sensibilidad a lo externo no es, evidentemente, exclusiva del Uruguay, pero justifica que, antes de hablar del Parlamento uruguayo, y de las funciones de este parlamento, repasemos las macrotendencias que han pautado el cambio de los parlamentos en el mundo.

Las funciones del parlamento: el control como origen.

El parlamento es una institución que fue tomando una identidad definida después de un largo proceso de acumulación histórica. No aporta demasiado remontarse a la prehistoria parlamentaria, ni siquiera a los preparlamentos de la edad media, los cuales respondían a la estructura feudal de la sociedad. Es interesante, en cambio, dar una rápida mirada a la evolución que fue sufriendo la institución parlamentaria desde sus orígenes, en la Inglaterra del Siglo XVII y XVIII.

En sus primeros tiempos, el parlamento inglés se fue construyendo desde la sociedad y desde fuera del Estado. Los Comunes se enfrentaban al soberano para defender intereses que eran, tal vez, particulares; pero que en la globalidad se identificaban con los intereses, y con los nacientes derechos, de las mayorías. En esa acción, de controlar y limitar el poder del soberano, de encerrarlo, el parlamento comenzó a ser parte del Estado. Según el principio del King in Parliament, el poder ejecutivo seguía siendo una prerrogativa del soberano, pero los impuestos debían ser votados en las cámaras y las leyes podían ser promulgadas solo por el rey en el parlamento, es decir, con la aprobación de los Lores y los Comunes.

Al convertirse en un poder del Estado, el parlamento fue modificando su situación original; pues ya no era sólo el portavoz de la sociedad ante el Estado, sino también el portavoz del Estado ante la sociedad.

Usualmente se considera la legislación como la función esencial del parlamento. Sin embargo la propia función legislativa del parlamento fue una derivación de las funciones de control. En el siglo XVII, el parlamento inglés afirmó su competencia sobre la lex no para hacer leyes, sino para impedir que el monarca las hiciera a su discreción. El poder legislativo del parlamento nace entonces como control político. El parlamento, y también toda la estructura constitucional que identifica a la democracia liberal, fueron construidos con el propósito de dar a los individuos la protección de la ley. El corolario de esta idea es que la modificación y la creación de leyes debe ser un proceso relativamente lento y difícil. Porque si las leyes pueden hacerse y deshacerse demasiado fácilmente la protección de la ley ya no existe.^[1]

La tendencia reciente de la mayoría de los países no es precisamente ésta. En general, y el Uruguay 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.

La evolución del Parlamento uruguayo. El control legislativo de la acción del gobierno.

Las funciones de control del Parlamento uruguayo y, en general, las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, estuvieron condicionadas por una permanente ambigüedad, e hibridaciones, entre pautas de sistemas de gobierno parlamentarios y presidencialistas.

La diferencia entre un sistema presidencialista y uno parlamentario depende de la responsabilidad política del gabinete ministerial respecto del parlamento. En un sistema parlamentario existen las figuras de censura y disolución, que están ausentes en los sistemas presidencialistas. En un sistema presidencialista, como el de los Estados Unidos, se considera que los ministros son simples "Secretarios", designados y destituidos por el Presidente de la República. En los sistemas parlamentarios, entre los cuales el modelo inglés es el arquetipo, el Gabinete es responsable ante el Poder Legislativo.

La serie de constituciones uruguayas, inaugurada en 1830, nunca tomó un modelo puro. Realizando constantes, y problemáticas, hibridaciones. La constitución de 1830 instauró un modelo cuasi-presidencialista, al igual que la mayoría de los países latinoamericanos. Mezclando el modelo norteamericano con algunas prácticas de origen parlamentario, como el llamado a Sala y el pedido de informes. Tanto en la constitución de 1830, como en la de 1918, era el Presidente quien nombraba y cesaba a los Ministros. Pero ya por entonces la hibridación se acentuaba en la realidad, porque muchos llamados a Sala terminaban en censuras de hecho, al renunciar los Ministros que eran observados.

Las constituciones de 1934 y 1942 fueron institucionalizando la hibridación de los sistemas de gobierno, bajo la influencia doctrinaria de lo que por entonces se llamaba neo-parlamentarismo. Esta idea reforzó la tendencia, ya tradicional, de que existieran censura y disolución pero de manera extremadamente obstaculizadas. La disolución jamás fue dispuesta, y la censura sólo existía basada en la sensibilidad de los ministros, que renunciaban cuando su conducta era, simplemente, observada.

La constitución de 1952 dió una vuelta hacia el presidencialismo, pues suprimió la disolución, aunque mantuvo la censura, en un ejemplo extremo de incoherencia conceptual. Los ministros eran responsables ante el Parlamento, aunque no los miembros del Consejo Nacional de Gobierno, que por entonces se creaba.

Por último, la actual Constitución uruguaya, que entró en vigencia en el año 1967, vuelve a tener, en la letra constitucional, los rasgos parlamentaristas de la censura y la disolución.^[2] Aquí es interesante, sin embargo, ver las modificaciones que han hecho intervenir los comportamientos políticos en la dinámica del sistema. A ese respecto puede hacerse una división entre un período de lógica parlamentaria, que va de 1967 a 1973, y otro de lógica presidencialista, a partir de 1985 hasta el presente.

En el primer período "parlamentarista", 1967-1973, los parlamentarios promovían interpelaciones que terminaban, frecuentemente, con la renuncia del ministro interpelado. En ese sesgo cobraron gran notoriedad parlamentarios tales como Wilson Ferreira Aldunate y Zelmar Michelini. Por entonces, si bien no se ponían en funcionamiento los mecanismos formales de la censura, bastaba una observación del Parlamento para que los ministros renunciaran. Haciendo funcionar de facto, la censura.

A partir del año 1985, sin embargo, una nueva interpretación de los hechos, sostenida por el Presidente Julio María Sanguinetti, presidencializó, igualmente de facto, al sistema. Según esta perspectiva los ministros deben renunciar únicamente si se cumplen todos los requisitos constitucionales de la censura; la cual habilita, según el artículo N 148, la disolución de las cámaras.

A partir de esta interpretación presidencial, el sistema de gobierno uruguayo borró sus matices parlamentaristas. Disolución y censura son, en la actual Constitución uruguaya, letra muerta. La censura es formalmente posible, pero absolutamente improbable; porque conduciría a las consecuencias inabordables de una disolución. La disolución no forma parte del universo tolerado de opciones que la cultura política uruguaya ha dispuesto. Los parlamentarios consideran a la disolución como una catástrofe política y la sociedad le da connotaciones traumáticas. Después de largas décadas de separar conceptualmente disolución y censura, la idea parlamentaria que las une ha cambiado las reglas de juego. Como consecuencia la censura, real o de facto, ha terminado, y el control político sobre los Ministros, por la vía de los llamados a Sala, se ha debilitado.

Si bien el perfil del parlamentario "fiscal del pueblo", al estilo años '60, se ha desdibujado; todavía los llamados a Sala son situaciones que agitan las aguas de la política uruguaya. Como mínimo contribuyen a generar debates que tienen ecos en la sociedad. Estos debates tienen una función vital de intercambio, de transparencia, de divulgación y de reflexión en torno a ciertos problemas; que una sociedad como la uruguaya, fragmentada y encerrada por múltiples tabiques, poco aparentes, pero muy sólidos, recibe como un aporte beneficioso y renovador.

Control legislativo y control político.

En las funciones de control que ejerce el Parlamento, y de manera más particular en las tareas de control que llevan a cabo los parlamentarios, parece útil distinguir entre las funciones que podríamos llamar de control legislativo, y aquellas que se remiten al control político. Existen definiciones, no siempre coincidentes, de lo que significa cada uno de estos términos. Para evitar cualquier ambigüedad o confusión de conceptos, definiremos lo que entendemos por uno y otro de los tipos de control. Frecuentemente se le denomina control legislativo a la práctica

de controlar legislando, y a la costumbre de dar forma de ley a cualquier tipo de normativización. Este no es el concepto que nosotros empleamos de control legislativo. En nuestra perspectiva no se debe controlar legislando, sino que es imprescindible que la legislación esté bajo estricto control.

En este trabajo consideramos como control legislativo al conjunto de acciones, y al trabajo parlamentario, destinado a asegurar el control de calidad en la producción de una ley.

Así como, en un proceso productivo de bienes materiales, el control de calidad interviene para asegurar que un producto responda a las expectativas de uso que los consumidores tienen en torno a él; de la misma manera se supone que los legisladores deban controlar cada detalle, en el proceso productivo de una ley, para que esta ley responda a los objetivos para la cual fue promulgada.

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

El control político responde a la función del Parlamento de fijar los límites dentro de los que podrá moverse el Poder Ejecutivo. El Parlamento y la Constitución son las dos grandes murallas defensivas que protegen a las personas de las arbitrariedades en el ejercicio del poder. Por eso, aún aquellos parlamentos que arrastran pesados lastres de ineficiencia, son siempre instituciones que tienen la maravillosa condición de ahorrarnos a las personas violencias, muertes, humillaciones y arbitrariedades. Al decir del actual Presidente de la Asamblea General, el Dr. Hugo Batalla, "el Parlamento es como la madre, a quien sólo valorizamos en su verdadera dimensión cuando la hemos perdido".

Mas allá de la función trascendente de controlar los posibles desbordes autoritarios en el ejercicio del poder, el Parlamento tiene también funciones de control político en cuanto a las orientaciones del

Poder Ejecutivo. Los parlamentarios son representantes, y un aspecto esencial de la representación política es controlar que las acciones del Poder Ejecutivo se ajusten al interés general. Muchas veces las visiones de lo que es el interés general están condicionadas por las percepciones ideológicas. Pero, aún en ese caso, es importante que la representación de todos los puntos del espectro político se manifieste. Pues, de esta manera, reconociendo siempre los derechos de la mayoría, y el derecho del Poder Ejecutivo a marcar la dirección política del gobierno, el lugar de la disidencia, y los derechos de las minorías, se respetan.

El control político es una función que implica inspección. Una inspección sobre aquellos aspectos de la administración que pueden lesionar el interés general y, sobre todo, aquellos aspectos que pueden amenazar la estabilidad o la legitimidad de la democracia. En este sentido la vigilancia en torno a casos de corrupción administrativa es uno de los aspectos relevantes de este control, que ha tenido especial resonancia en los últimos tiempos.

Las herramientas del control político.

El Parlamento puede cumplir aceptablemente sus funciones esenciales, en la medida de que disponga de las herramientas adecuadas para estas tareas. Buena parte de estas herramientas son recursos elementales, de tiempo y de información, que se obtienen si los sustentos del Poder Legislativo funcionan bien, especialmente su organización interna. Otras herramientas son capacidades, que se obtienen mediante decisiones políticas.

Las capacidades, competencias o atribuciones, son factores facilitadores del control político, y todo el mundo está de acuerdo en que es bueno que el Parlamento controle. Las decisiones, sin embargo, no son tan simples; por la razón de que el aumento relativo de las atribuciones de un poder del Estado genera, automáticamente, la disminución del poder de otro, u otros, poderes del Estado. Nadie duda de que cuando se trata de domesticar el poder, las palabras clave son división y equilibrio. En lo que hace a las herramientas de control político, un aumento de las

atribuciones del Poder Legislativo, limita el margen de maniobra del Poder Ejecutivo y reduce los espacios del Poder Judicial.

Sobre este telón de fondo, existe, sin embargo, cierto consenso en torno a que el Parlamento necesita mejores herramientas de control; especialmente un aumento de las capacidades de las comisiones investigadoras y un mayor peso real en los pedidos de informe.

Para el Senador Rafael Michelini "...el Parlamento tiene que ser una cosa pesada. Una comisión investigadora llama a un policía, a un diputado, a un embajador, a un ministro. Siempre vinculados al Estado o a situaciones que vinculen al Estado, y la gente tiene que sentir que el parlamento es el Parlamento, es el órgano de control. Algo psicológicamente muy pesado, muy fuerte. Pero las potestades de las comisiones investigadoras se han ido achicando por los bloqueos mismos del sistema político. Lacalle vetó una propuesta para aumentar las potestades de estas comisiones".^[3]

Sobre este mismo tema anota el Diputado Washington Abdala: "...las comisiones investigadoras están completamente desnaturalizadas, porque la ley no permite que se vaya en profundidad. Las facultades reales que la ley les confiere son muy limitadas. El contralor del Parlamento no funciona por el lado de la remoción ni del juicio político, ni de las comisiones investigadoras o las interpelaciones. Sino que funciona esta nueva mecánica de denuncia con cierto grado de fundamentación, disparada hacia el seno del Parlamento, y eventualmente recogida por la Justicia. Creo que es el nuevo signo de los tiempos".^[4]

Para el Diputado Leonardo Nicolini, las limitaciones del Parlamento en sus funciones de control se dan "...a nivel de las comisiones investigadoras. La primera limitación es el recurso del pedido de informes, que no tiene plazo de contestación. Un ministro o cualquier organismo del Estado puede no contestar y no pasa nada. Ese es un elemento aberrante. El ministro está obligado a contestar, pero no tiene plazo. Yo hago un pedido de informes a cualquier ministerio y pueden pasar noventa días sin que obtenga respuesta (...) Habría que investigar cuántos pedidos de informe se han contestado. No creo que sean más del diez por ciento..."^[5]

Las herramientas del control legislativo: la información y el análisis.

El control parlamentario, y de una manera especial todas las tareas que hacen al control legislativo, es decir las inspecciones que aseguran el "control de calidad" de una ley, dependen en gran medida del manejo oportuno y en profundidad de la información pertinente por parte de los parlamentarios. Es necesario conocer, de manera sistemática, los antecedentes del tema que aborda una ley. Los proyectos y debates anteriores, las normas precedentes, y, sobre todo, conocer lo que está en juego en torno a una norma; para poder anticipar las consecuencias que tendrá esa norma para la sociedad.

El Parlamento, para ejercer efectivamente sus funciones de control, necesita una información que posea cuatro características principales: 1) que sea rápida, 2) que sea completa, 3) que sea comprensible, y 4) que sea independiente.

En la actualidad, el Parlamento uruguayo tiene un sistema de información deficiente. Porque tiene tres servicios, cada uno de los cuales ofrece porciones de información. Los parlamentarios, además, consultan, llegado el caso, a un único servicio; con lo cual el requisito de la información completa nunca se alcanza. Obviamente no se puede avanzar, verdaderamente, en materia de información, hasta que no exista un sistema único y completo, construido a partir de la biblioteca.

La rapidez de la información es un requisito que se puede alcanzar fácilmente a partir de la informatización de la documentación, y de una adecuada capacitación de los usuarios. Específicamente de las secretarías de los parlamentarios y de las comisiones. La rapidez es un don de la tecnología, y la solución es incorporar esa tecnología y saber usarla.

La información, además, es necesario que sea comprensible, para que pueda evaluarse y discutirse, y para que la discusión parlamentaria sea verdaderamente democrática. El lenguaje crítico y el uso de palabras rebuscadas es una técnica muy antigua, y por cierto efectiva, para eliminar y descalificar personas en una discusión. Esta especie de voto

censitario, lo ejercen con particular satisfacción algunos parlamentarios abogados o economistas. Como nadie renuncia, voluntariamente, a las porciones de poder que gana, aún cuando las obtenga mediante el dominio de cierto léxico; parece importante democratizar el debate parlamentario facilitando apoyaturas técnicas a todos los legisladores. Los técnicos cumplen, o deberían cumplir, la tarea de hacer comprensibles a los parlamentarios los temas especializados. El técnico traduce la jerga a un lenguaje accesible y ayuda a situar el problema en parámetros políticos. A partir que el parlamentario percibe lo que está en juego políticamente en un tema, se encarrila en una vía conocida y puede decidir con entera responsabilidad.

El tema de las asesorías técnicas es, entonces, de la mayor importancia para que la legislación se produzca bajo un cuidadoso control. Nadie duda de la necesidad que existe de contar con este servicio. El único punto que está en debate es si estas asesorías deben ser partidarias o pueden ser extra-partidarias. El actual proyecto de Modernización Parlamentaria prevé una consultoría específica sobre asesorías técnicas, por lo que no será necesario extendernos en este punto. Sólo subrayamos que es un insumo esencial para que el Parlamento pueda cumplir satisfactoriamente con sus funciones básicas.

Por último, es imprescindible que el Parlamento tenga información independiente. Esta condición es fundamental, si se desea controlar efectivamente al Poder Ejecutivo. Si el Poder Legislativo dispone solamente de la información que le provee el Poder Ejecutivo, ese control es solamente nominal.

Para cubrir esta carencia se han implementado acuerdos de cooperación con fuentes alternativas de información, como la Universidad de la República. Estas soluciones, hasta ahora, se muestran fragmentarias e incompletas. De todas maneras es necesario insistir en este tipo de acuerdos, añadiéndoles mayor ajuste y coordinación, para que puedan satisfacer cabalmente las necesidades para las cuales fueron concebidos.

Según el Diputado Leonardo Nicolini, el acceso a la información ha mejorado con el apoyo informático, pero, puntualiza "...con respecto a otras áreas del gobierno no hay absolutamente nada. Por ejemplo, el

Ministerio de Economía puede dar en una comisión determinadas cifras, pero el legislador no tiene cómo chequear los datos. Hace unos cuatro años hubo un intento de conectar la red con la Tesorería General, pero no prosperó. Ahí hay un problema político, obviamente..."^[6]

Para el Senador Carlos Julio Pereyra no es deseable mantener el nivel actual de dependencia informativa que existe con respecto del Poder Ejecutivo. En su opinión "...el Parlamento debe pagar a sus propios asesores, y no depender exclusivamente del Poder Ejecutivo, para no verse limitado en su labor legislativa..."^[7]

Esta dependencia es nociva en varios aspectos. Como puntualiza el Senador (actualmente Embajador) Federico Bouza:

"...en la medida en que el Parlamento no esté bien dotado técnicamente, no podrá conocer la gestión administrativa y, por tanto, no estará en condiciones de divulgar ante la opinión pública cuál es la gestión de gobierno. Si, como consecuencia de estas carencias, la gestión de gobierno tiene ciertos espacios secretos, la democracia no funciona bien, la ciudadanía no conoce esa labor y, por ende, ello redundará en el desprestigio público del Parlamento y del gobierno, en definitiva, de todo el sistema democrático..."^[8]

El control parlamentario en dificultades: representación social, desinformación y "ejecutividad" legislativa.

La tarea central del Parlamento está pasando por una seria crisis. En buena medida, esta crisis es una crisis de identidad.

La mayoría de los problemas que tiene el Parlamento para ejercer debidamente sus funciones esenciales de control están condicionados por una imagen equivocada, o problemática, de lo que el Parlamento es. Para algunos, el Parlamento es una institución que sirve para representar. Pero no para ejercer una representación política, sino una representación social. Para otros, el Parlamento es lento, y debe acompasarse a una época en la cual, cultura televisiva mediante, el tiempo se mide en

segundos. Ambas ideas tienen pesadas consecuencias sobre la actuación del Parlamento y sobre el buen funcionamiento de la democracia.

El primer acuerdo conceptual que habría que lograr es que el Parlamento debe ejercer una función de representación política nacional y no de representación social sectorial. A continuación deberíamos asumir que, si bien la agilidad de los procedimientos es importante, lo esencial es que exista un control pormenorizado y riguroso de la legislación. No puede admitirse que, en beneficio de la celeridad, el Parlamento se convierta en una especie de aduana permisiva, donde las leyes desfilan como grandes valijas que pasan de largo por delante del mostrador.

La representación social, asumida de facto por el Parlamento, ha deteriorado la facultad de control de la institución y ha creado una suerte de inversión de roles, que se ve, de manera muy evidente, en el tratamiento del presupuesto.

El Parlamento, que nació en la historia como controlador del gasto, es el gastador; y el Poder Ejecutivo, que supuestamente es el controlado, se convierte en el controlador.

El ejemplo del presupuesto es ilustrativo para ver cómo actúan, combinados, los problemas de información y la representación de intereses sociales para conspirar contra el control parlamentario. Sobre este punto anota el ex-Senador Juan Martín Posadas: "...la información que los legisladores tienen para la aprobación parlamentaria del presupuesto es muy frágil (...) Por otra parte, a mi juicio, el Parlamento no controla el gasto, sino que lo descontrola (...) El control del presupuesto escapa al Parlamento. En primer lugar por la complejidad con que es enviado el mensaje, y en segundo lugar porque los hábitos políticos perversos hacen que en lugar de controlar el gasto, el principal factor de descontrol sea el propio Parlamento..."^[9]

Es interesante observar cómo representación social y control pueden tener lógicas contrarias. Incluso cómo la representación social puede ser opuesta a la representación política. También es importante subrayar el valor de una información completa y comprensible cuando se ejerce un control; porque no es posible controlar aquello que no se comprende.

Por último, es importante mencionar los peligros que acechan al control, a la dignidad parlamentaria, y, por último, a la estabilidad democrática; desde las ideas que ponen un énfasis extremo en la celeridad y en la ejecutividad. Un ejemplo interesante puede ser el del "Consejo Nacional de Gobierno Virtual", que mencionábamos en el primer capítulo; formado por los principales líderes políticos que no son parlamentarios. Este grupo de personas (el Presidente Sanguinetti, el Dr. Volonté, el Dr. Lacalle, el General Seregni, entre otros) en sus esfuerzos por impulsar una reforma constitucional, y por evitar largas discusiones, generaron compromisos de cúpula que, posteriormente, fueron desautorizados, en por lo menos dos casos muy notorios.

Este hecho permite reflexionar sobre algunos aspectos olvidados de la identidad esencial del Parlamento. Los Parlamentos son instituciones que tienen un número grande de integrantes, porque deben ser instituciones capaces de hablar en nombre de toda la sociedad. Cuando algunos líderes políticos piensan que pueden, en grupo, hablar en nombre de toda la sociedad, por ser líderes de los partidos que cubren la totalidad del espectro político, se equivocan. Porque, en el pequeño número, siempre es probable que una cierta solución responda al cruzamiento de cuatro o cinco intereses políticos personales superpuestos, que, normalmente, no tienen porqué coincidir con el interés general. En cambio, y manteniendo la hipótesis de los intereses políticos personales; el lugar común de los intereses políticos personales de ciento treinta representantes, sí puede tomarse como la versión más probable del interés general.

El corolario de estas reflexiones es que es necesario repensar el Poder Legislativo y llegar a consensos sobre qué es y qué debe hacer el Parlamento. A mi manera de ver estos rasgos identitarios, y estas funciones esenciales podrían resumirse como representación política y control efectivo sobre la producción legislativa y sobre la administración.

Separar lo accesorio de lo esencial es siempre importante, pero, en el caso del Parlamento, permite elaborar estrategias articuladas; que no necesiten del guiño demagógico hacia la sociedad y que no encierren a los parlamentarios en condicionamientos imposibles de "ejecutividad". Fortalecer el Parlamento es sostenerlo sobre cimientos poderosos, que se afirmen en su identidad y en sus funciones esenciales. El mejoramiento

de la imagen pública, que tanto ha desvelado a los parlamentarios en los últimos años, será entonces una tarea relativamente sencilla. Que tendrá más de simple transparencia que de cosmética de marketing. La imagen de una institución, como la de una mujer, mejora más con buena salud que con los efectos de cualquier maquillaje.

* * *

**EL PARLAMENTO COMO ESPEJO DE LA
DEMOCRACIA**

CAPITULO IV

La democracia es, sobre todas las cosas, un procedimiento para resolver los conflictos que existen en la sociedad. Este procedimiento supone negociación, tolerancia, compromiso y pragmatismo. Otros procedimientos de solución de conflictos, como la violencia, son más fáciles, más simples y más rápidos; pero tienen la peculiaridad de que, de acuerdo con esas reglas, el que pierde, pierde todo. En ese **todo** figuran valores esenciales al hombre, como la libertad, la justicia, la dignidad, o la vida. Es frecuente que los miembros de una sociedad, en medio de dificultades que no pueden resolver, olviden cuáles son las razones esenciales que justifican a la democracia como régimen político. En esas circunstancias, la democracia es vista como un ritual de elecciones, partidos y controversias parlamentarias; que no resuelve los problemas que inquietan a las personas en su vida cotidiana. Cuando ese sentimiento llega, la democracia se desvaloriza. Entonces aparecen, en primer plano, grupos especializados en el uso de la fuerza, o la violencia, que ofrecen soluciones fáciles a problemas difíciles. De esta manera, desde la sociedad, se le abre el camino a proyectos autoritarios, que no resuelven los problemas de la sociedad, pero que, en cambio, dejan heridas muy profundas, que sólo puede cerrar el paso del tiempo y de las generaciones.

El Uruguay, como muchos países de América latina, vivió, en épocas todavía recientes, las vicisitudes de ese argumento histórico, simple y recurrente. Los traumas dejados por el período autoritario hicieron valorizar los fundamentos, antes olvidados, de la democracia. En un aprendizaje instintivo de supervivencia social.

En el presente, el Uruguay ensaya nuevos caminos para solucionar viejos problemas. Como telón de fondo, está la democracia, recuperada hace más de una década, que trata de consolidarse buscando cimientos estables en la sociedad. La democracia, como procedimiento sustitutivo de la violencia en el tratamiento de los conflictos sociales, ha logrado un

amplísimo consenso. El paso de los años, sin embargo, ha generado mayores exigencias. Ahora se espera, también, que la democracia sea un instrumento para generar cambios, y para mejorar las condiciones de vida de la sociedad. Dentro de las reglas de juego democráticas, esas expectativas se dirigen, principalmente, a los gobiernos que la sociedad se otorga. Y el gobierno se identifica, esencialmente, con el Poder Ejecutivo. El Poder Ejecutivo fija políticas económicas, sociales, o sectoriales, que son las que, efectivamente, pueden cambiar, en mayor grado, las condiciones de vida de las personas. Desde este punto de vista, el Parlamento, la institución que nos ocupa, queda, claramente, en un segundo plano.

El Parlamento es, sin embargo, la única Institución del Estado que puede identificarse de una manera total con la democracia. El Parlamento y la democracia tienen la misma lógica y la misma suerte. La salud y la enfermedad del Parlamento son la salud y la enfermedad de la democracia. Por eso, el papel que cumpla el Parlamento va a condicionar a la democracia, no sólo como procedimiento de solución de conflictos, sino también como instrumento de cambio, y de mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad. En el capítulo anterior analizábamos las funciones del Parlamento con respecto a la Administración del Estado, las funciones de contralor. En éste veremos cómo el Parlamento uruguayo se orienta hacia la sociedad, y cómo impulsa, o podría impulsar, la lógica, los valores y los hábitos de la democracia. Cómo se acompasa con el proceso democrático del país, qué hallazgos y qué carencias, qué luces y qué sombras muestra de la democracia. Qué imagen de la democracia está recibiendo la sociedad, a través del espejo del Parlamento.

El Parlamento y la consolidación de la democracia.

El Parlamento, como veíamos en el capítulo anterior, mira al Estado desde la sociedad, y mira a la sociedad desde el Estado. Está en un punto de enlace; y al observar el Parlamento se pueden ver los problemas de la sociedad, pero también los problemas del Estado, del gobierno y de la democracia, en esta especie de espejo múltiple. Hace algo menos de tres décadas, el Uruguay entraba en una fase de crisis política que lo llevaría a una dictadura militar. En esos años, el Parlamento ya anunciaba los años oscuros que vendrían para el país. Polarización política, descalificaciones mutuas entre los parlamentarios, deslealtad hacia la democracia,

omisiones en las funciones de contralor, ausentismo, eran los aspectos más salientes de una decadencia parlamentaria que reflejaba la crisis democrática. Esos comportamientos de muchos integrantes del Parlamento, y el desprestigio generalizado del personal político en su conjunto, generaron un distanciamiento muy grande entre la sociedad y el sistema político, y en última instancia, un distanciamiento entre la sociedad y la democracia. Es poco productivo imaginar cómo podría haber cambiado la historia del Uruguay si la clase política se hubiera comportado de manera diferente. Por otra parte es injusto hacer juicios retrospectivos, pues no es legítimo juzgar el pasado con los criterios del presente, cuando sabemos todo lo que pasó, y cuando los datos del mundo han cambiado radicalmente. Cosa que los actores políticos de entonces difícilmente podían anticipar.

Sí podemos imaginar, mucho más fácilmente, qué es lo que la clase política y el Parlamento pueden hacer, tomando lecciones de la historia reciente, o, especialmente, que es lo que **no** deben hacer. Existe una modificación, en tono de humor, de una frase famosa que dice: "los pueblos que olvidan su pasado están condenados a cometer los mismos errores, y los pueblos que no lo olvidan están condenados a cometer errores nuevos". Si bien es imposible que el Parlamento y la clase política no tengan equivocaciones, es más probable que puedan, por lo menos, tratar de no insistir en los errores viejos. Ahora bien, qué es lo que puede hacer el Parlamento para no reiterar viejos errores y consolidar la democracia?

Mirando hacia el Estado, las claves parecen ser: privilegiar la representación política y el control efectivo sobre la legislación y sobre la administración. Mirando hacia la sociedad, el Parlamento puede liderar los comportamientos sociales, jerarquizar las prácticas inherentes a la democracia: la negociación, el compromiso, el pragmatismo, la tolerancia. Puede generar y difundir consensos, puede compensar las asimetrías en la distribución del poder social, escuchando y haciendo respetar los derechos de quienes están en una situación de debilidad, en minoría, o postergados por diversas razones. Puede impulsar debates necesarios, proponer nuevas agendas, orientar a la sociedad en torno a ciertos valores. Asumiendo las experiencias del pasado, debe erradicar las prácticas de la descalificación del adversario político, evitar las

polarizaciones, sustituir los enfrentamientos ideológicos por el análisis y por abordajes más pragmáticos de los problemas.

El consenso como instrumento de cambio.

El Parlamento cumple una función esencial de **creación** de consensos. La democracia debe apoyarse en ciertos consensos, que necesariamente son relativos. El consenso absoluto no existe, y es solamente un ideal o una ficción totalitaria. Por el otro lado, el disenso total y permanente es el caos, y es incompatible, superados ciertos plazos, con la democracia. Entre estos polos, el Parlamento debe generar y gestionar consensos, para que los cambios que desea la sociedad puedan hacerse efectivos.

El Parlamento es una instancia mediadora de los conflictos y de las diferentes perspectivas de los individuos que componen la sociedad. Por un lado, junto a las otras áreas del gobierno, trata de superar los conflictos llegando a fórmulas de compromiso que sean aceptables para todos; por otro, agrega y sintetiza las distintas perspectivas, tratando que las acciones del gobierno se sustenten en una base lo más amplia posible de consentimiento. El consenso es, entonces, a la vez, un instrumento que posibilita el cambio, y un factor de integridad social, que previene las polarizaciones y la confrontación. Aumenta la eficacia del sistema político y asegura la paz social. Cuando se busca fortalecer la legitimidad democrática, la búsqueda de consensos es, sin duda, prioritaria, y el papel del Parlamento, en esta tarea, central.

Es importante hacer notar que el papel del consenso como mecanismo de cambio no es universal, sino que está condicionado por la cultura política de cada país. Existen países que avanzan mediante proyectos divergentes y sucesivos. En un período de gobierno se impone una visión, y en el siguiente se impone otra perspectiva bien diferenciada. Cada uno de esos gobiernos da soluciones diferentes a los problemas del país y, frecuentemente, se logran avances muy importantes, aunque los niveles de consenso generales sean bajos. **En el Uruguay esto no es posible**, o por lo menos es extremadamente improbable. La práctica política uruguaya, por motivos que se remontan al nacimiento del país, ha vedado las "políticas de partido", no consensuales, y ha impuesto la figura tradicional de la **coparticipación**. Estos acuerdos de coparticipación, que son coaliciones de gobierno que toman diferentes nombres en cada

momento histórico, no aseguran el consenso, sólo aseguran que no se tomen decisiones importantes sin un consenso relativamente amplio. Este principio está fortalecido por reglas de juego políticas que, como la representación proporcional integral, defiende en mayor medida el derecho de veto de la minoría que el derecho de la mayoría a gobernar; lo que genera una tendencia mayor al statuquoísmo que el que se puede encontrar en otros sistemas. Esto significa que, en el Uruguay, la búsqueda de consensos es un prerequisite ineludible del cambio. Generar consensos es difícil, por lo que es necesario, además de la buena disposición de los actores políticos, recurrir a técnicas y a situaciones favorecedoras.

Generación y gestión de los consensos.

Los parlamentarios se enfrentan, frecuentemente, a requerimientos contradictorios, que provienen, por un lado, de la necesidad de diferenciarse política o ideológicamente de los demás, frente a sus electores, y por otro, de matizar o de borrar esas diferencias para lograr soluciones comunes a los problemas del país. Este condicionamiento, que se impone a los parlamentarios y dirigentes políticos, produce una sorprendente divergencia entre lo que estas personas defienden y proponen en público y lo que opinan, reconocen o aceptan en privado. Liberados de su tribuna y lejos de su platea, los parlamentarios se muestran notoriamente más pragmáticos. El discurso ideológico cede su lugar al análisis concreto de los problemas y los acuerdos se facilitan.

Existen factores, o condiciones, que facilitan los acuerdos, los consensos o, por lo menos, la comprensión mutua y la tolerancia. Entre ellos son particularmente importantes la interacción informal, la discriminación entre la racionalidad técnica y la racionalidad política en la búsqueda de soluciones a los problemas, la jerarquización de las perspectivas concretas y específicas sobre las abstractas y generales, la oportunidad de intercambiar puntos de vista entre parlamentarios y técnicos, la generación de **debates** en profundidad sobre los temas que tienen más importancia para la sociedad.

En el ámbito parlamentario, es claro que las instancias que contribuyen más a la generación de consensos son las comisiones y no los plenarios. No sólo porque el mayor número introduce dificultades, sino porque las comisiones tienen menos vocación de tribuna política y se adaptan más a

la interacción y al examen de los problemas en profundidad. Estos elementos que están en juego son relevantes a la hora de decidir algunas cuestiones prácticas, como la toma de versiones taquigráficas en las comisiones. Esta costumbre, como observábamos en un capítulo anterior, desnaturaliza el sentido de estos órganos, pues le da función de tribuna a lo que está concebido como espacio de estudio de la legislación y de intercambio entre parlamentarios.

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 beneficioso la organización de seminarios, o de reuniones de análisis y discusión, entre parlamentarios y técnicos. Existen antecedentes, que han sido evaluados de una manera muy positiva, de estos encuentros. Además del mejor conocimiento recíproco de los participantes, estas instancias de intercambio generan necesarios debates. Los debates pueden, a su vez, ser difundidos en los medios. El Uruguay adolece de una gran escasez de debates sobre los problemas que importan a la sociedad; y cuando los debates faltan, las posiciones de los diferentes sectores se esclerosan, y el pensamiento y la reflexión se ven sustituidos por la simple agitación de banderas ideológicas.

La tarea de creación de consensos es esencial para impulsar, desde el sistema político, los cambios que el país necesita y así consolidar a la democracia. Con este objetivo, es importante promover aquellos factores, o circunstancias, que favorecen esa tarea. Y en ese camino, facilitar la interacción informal de parlamentarios y técnicos, y alentar los debates nutridos por el análisis, parecen ser algunas de las actividades de mayor rentabilidad democrática que pueden ser generados entre el Parlamento y la sociedad.

El Parlamento y la "agenda social".

Desde hace cierto tiempo, algunos observadores políticos opinan que la modernización del Poder Legislativo debe incluir una especie de "reconversión productiva" del Parlamento. El propio Presidente de la República, Dr. Julio María Sanguinetti, opina que el Parlamento debería ocuparse de pautar lo que él denomina "agenda social". Es decir, dar entrada a las discusiones que trascienden el marco político, pero que

interesan hondamente a la sociedad. Entre ellos mencionaba el tema particularmente polémico de la posible despenalización del aborto. Según sus propias palabras: "...el Parlamento, hoy, discute todos los temas típicos de la administración y, en cambio, no toca otros temas que no son de la administración pero están en la sociedad. Por ejemplo, el aborto, tema sobre el cual todo el mundo pasa por sobre ascuas. El gobierno no lo plantea porque tiene que administrar diversas prioridades, pero es un típico tema del Parlamento. Este tendría que reorientar su proyección de deliberación, de discusión, de formación de consenso o de identificación de diferencias tales que impiden avanzar o hacer algo. Asumir temas de más largo aliento que la sociedad tiene hoy y que le cuesta mucho plantearlos..."^[1]

En una línea de análisis similar, el Senador Luis Hierro López anota que "...el Parlamento puede jugar un rol articulador importante en la integración regional. En este sentido (...) se abre una veta que no estaba prevista, con la Comisión Parlamentaria Conjunta y con el Foro Consultivo Económico y Social, instituciones deliberativas del MERCOSUR (...) Ahí se nos abre un campo de interés". Por otra parte, el mismo Senador observa que "...hay toda una temática ambiental, novedosa, que llevan adelante algunas autoridades, algunas ONGs, pero que hasta ahora nos permiten advertir que no hay bases de una, posiblemente, llamada política de Estado en esta materia. Cada Intendencia hace lo que quiere...El Parlamento puede jugar aquí un rol no solamente legislativo, sino también de articular intereses industriales, productivos y ambientales, y de generar conciencia (...) El Parlamento y los parlamentarios podemos y debemos manejar los temas del futuro, los temas que son polémicos en la sociedad (...) A veces esto no se hace (...) por ciertas rutinas que hay que romper."^[2]

Una de las dificultades que tiene el Parlamento, precisamente, para proponer agenda social, es el condicionamiento estructural para tratar los temas. Existe un cierto esclerosamiento de la agenda parlamentaria pautada por el menú tradicional de las comisiones. Esta falta de flexibilidad y de sintonía para captar los problemas reales de las personas puede estar creando cierta separación o ajenidad entre la sociedad y el Parlamento. Para el Senador Danilo Astori existe un "...alejamiento entre la Institución (parlamentaria) y cómo la gente ve el país (...) su futuro, su experiencia cotidiana de vida. Hay una especie de distancia que se

agranda. La gente hace su vida pensando en ciertas cosas y el Parlamento aborda otras. Por ejemplo, la tendencia a la consulta popular directa, que en el país se ha venido multiplicando y que es un problema, tiene bastante que ver con esa distancia, y encuentra en esa distancia un caldo de cultivo importante".^[3]

El Parlamento y la defensa de los derechos de las minorías.

La relación entre la estructuración de las agendas, política y social, y los desequilibrios de poder en la sociedad, es un tema de gran importancia, que condiciona el funcionamiento y la eficacia del sistema político. La estructuración de la agenda política, es decir, el momento en el cual un problema, presente en la sociedad, pasa a formar parte de los problemas que el sistema político se plantea resolver de manera prioritaria; es un proceso donde la desigualdad de poder social es determinante. La Cámara de Industrias, o la Asociación Rural, por ejemplo, disponen de recursos muy efectivos para que los problemas que afectan a los sectores que ellos representan sean incluidos en la agenda política. Además cuentan con medios muy eficaces para presionar al poder político, y para que las decisiones se tomen de acuerdo a sus intereses. Otra realidad muy diversa es la que enfrentan algunos sectores que tienen un grado más o menos importante de marginalidad social o política. Las personas aisladas, que no participan en asociaciones estructuradas, sin vínculos partidarios definidos, tienen gran dificultad en que sus problemas sean incluidos en la agenda política. Uno puede imaginarse que existan problemas que aludan, por ejemplo, a los integrantes de cierto grupo étnico, supongamos los uruguayos de origen africano. Pero al no existir asociaciones activas de afro- uruguayos, los problemas específicos de este sector no tienen visibilidad política.

Algo similar sucede con otras categorías demográficas, o con grupos definidos por edad, como las mujeres, los niños o los jóvenes. No existen, o existen de manera muy limitada, asociaciones que defiendan específicamente los intereses de estos sectores de la sociedad. Al no constituir grupos de presión, estas categorías ven, frecuentemente, postergados el tratamiento y la solución de sus problemas por la inclusión, bajo presión corporativa, de otros temas en la agenda política. Existen, además, otros grupos que, por alguna razón particular, sufren cierta discriminación, como los homosexuales, por ejemplo. En otros

países, los grupos homosexuales están bien organizados y actúan como un importante grupo de presión, que logra condicionar algunas acciones gubernamentales y legislativas. En el Uruguay, donde, por lógica, no debe existir un porcentaje ni mayor ni menor de homosexuales que en otros lugares, son, sin embargo, poco visibles en términos políticos.

Para que un problema de la sociedad entre en la agenda política son necesarias varias condiciones, pero, entre ellas, las más importantes son: la capacidad de movilización del grupo que exige una determinada solución al sistema político, el grado de conexión o de canales políticos de que dispone, el acceso a los medios de difusión y la capacidad de presentar sus problemas como noticia, y, por último, la capacidad de presentar sus problemas en un **lenguaje** político. Una de las funciones importantes del Parlamento, como órgano de sustento de la democracia, sería la de democratizar el acceso a la agenda política. En este sentido debería poner especial atención en los intersticios **no corporativos** de la sociedad. El Parlamento uruguayo ha manejado su agenda con criterios muy rígidos. Por un lado, ha estado condicionado por la "agenda estructural" de las comisiones permanentes; por otro lado está limitado, en los hechos, a procesar, desde la sociedad, principalmente los reclamos de tipo corporativo. Estas limitaciones del Parlamento contribuyen a generar la sensación de que esta Institución no trata **los problemas reales de las personas**. Que el Parlamento habla de unas cosas y a la sociedad le importan otras.

Cuando hablamos de conceptos tales como defensa de los derechos de las minorías, agenda social y agenda política, estamos diciendo que el Parlamento: 1) debería proponer **debates** de algunos temas que interesan a la sociedad pero que no son, en principio de orden administrativo (agenda social), 2) que debería ocuparse de que no sólo aquellos grupos organizados y con capacidad de presión puedan imponer al sistema político el tratamiento con carácter prioritario de sus problemas (agenda política). Haciendo ambas cosas el Parlamento estaría cerrando su brecha con respecto de la sociedad, y estaría asegurando la defensa de los derechos de todos. Aún de aquellos sectores sociales minoritarios, débiles o que tienen dificultades para manifestarse ante las autoridades políticas o el Estado.

Políticas de comunicación y de imagen.

En un capítulo que hemos titulado el Parlamento como **espejo** de la democracia, debemos dedicar una parte importante al tratamiento de la **imagen** del Parlamento y a los temas de comunicación. El Parlamento devuelve, a la sociedad, la imagen de la democracia. Si el Parlamento parece ajeno, la democracia se verá igualmente ajena. Si el Parlamento se corrompe, se corrompe la democracia. La imagen del Parlamento es, en gran medida, la imagen de la democracia.

Existe, sin embargo, una confusión bastante tenaz entre lo que es una política de comunicación y lo que es una política de imagen. En el Proyecto de Modernización Parlamentaria habrá consultorías específicas para el análisis de cada una de estas políticas, por lo que no nos extenderemos demasiado en el tratamiento de estas políticas **en sí**, pero haremos algunas precisiones al respecto. Una política de comunicación tiene el objetivo de que ciertos contenidos sean **comprendidos** tal como se desea. Una política de imagen tiene el objetivo de que una institución o una persona **se vean** de la manera deseada. En este sentido, en el seno del Poder Legislativo uruguayo, existe un vasto campo de acción.

En principio, y hablando ahora de política de **comunicación**, debería definirse una estrategia para superar una multitud de **malentendidos** institucionales. Hacia dentro y hacia fuera del Parlamento. Hacia **fuera** es esencial que la sociedad comprenda cuál es el papel del Parlamento y de los parlamentarios. Buena parte de la sociedad considera que los parlamentarios hablan mucho (de los temas que no interesan) y hacen poco (con respecto a lo que sí interesa). Además, una parte de la sociedad recuerda que, en una época, los parlamentarios servían para conseguir empleos, teléfonos o jubilaciones, pero que, en la actualidad, al parecer, ya no logran asegurar esos servicios.

Sobre este punto observa un legislador del Frente Amplio que habría que "...comunicar las facultades y el poder que tiene, o no, cada legislador. La gente interpreta a veces que ser legislador implica la posibilidad de resolverlo todo, y eso es, evidentemente, un problema de información. Porque además estamos en una etapa de transformación del sistema político uruguayo muy importante. Vienen a verme a mí para solucionar una jubilación, para conseguir un teléfono, un empleo... Todavía ocurren esas cosas, porque el Parlamento funcionó así en el pasado".^[4]

Para el Senador Danilo Astori, en el Parlamento "...se trabaja mucho más de lo que la gente cree. Se dejan muchas horas de esfuerzo y energía en la búsqueda de consensos. Y virtudes como la tolerancia y el debate no faltan". Por eso sería necesario formular una política de comunicación para divulgar "...cómo funciona esta casa, qué es lo que se hace aquí adentro, cómo funciona la Institución. Porque entre otras cosas, creo que de los principales motivos (de la imagen mediocre del Parlamento) es que la idea del Parlamento en el imaginario colectivo no obedece a lo que pasa aquí dentro. Hay una enorme proporción de la población que no tiene ni idea de lo que pasa dentro de estas paredes".^[5]

Además sería necesario tener una política de comunicación **hacia dentro** de la Institución, o si se prefiere, hacia dentro de la **organización** parlamentaria. Existen, por ejemplo, problemas de funcionamiento; desajustes, omisiones, descortesías, que se originan, en buena medida, en un **malentendido** en torno a los cometidos de los funcionarios del Poder Legislativo. En el Parlamento la norma es que los funcionarios ingresen por cuota política. Esto **no significa**, sin embargo, que el funcionario asuma que su superior es el legislador o el partido que intervino en su reclutamiento. Porque genera insubordinación y caos. Ese malentendido parece recorrer la organización del Poder Legislativo y es una fuente inagotable de problemas administrativos.

Por último, si pensamos en desbloquear canales de comunicación, sería importante que el Parlamento uruguayo se abriera más a los Parlamentos del mundo. De la misma manera que la sociedad parece desconocer casi completamente lo que hace el Parlamento, el Parlamento uruguayo parece desconocer lo que hacen los parlamentos de los demás países. Esta situación enlentece los procesos de cambio y desaprovecha la experiencia acumulada en torno a situaciones y problemas similares a los que tiene que enfrentar el Parlamento del Uruguay.

En lo que concierne a las políticas de **imagen**, hay que recordar que no se trata de hacerle publicidad al Parlamento, sino de que el Parlamento esté bien y **se vea** bien. De poco sirve hacer piezas publicitarias mostrando una imagen idílica de un Parlamento ficticio, si cuando uno llega al Palacio Legislativo es maltratado por los ascensoristas, que no le responden o le gruñen, ve grupos de personas mirando televisión y tomando mate, funcionarios que suponen que tienen derecho a que sus

antipatías por otros funcionarios condicionen la marcha administrativa del Poder Legislativo; mamparas, tabiques de materiales innobles, arreglos eléctricos y otras reformas que son verdaderos atentados a la estética y a la dignidad del mayor tesoro arquitectónico nacional.

Sin duda, el primer paso de una política de imagen es **respetar, y hacer respetar** al Parlamento y al Palacio Legislativo. Primero hacia adentro, para poder encarar después, o paralelamente, una estrategia hacia afuera. Este es el punto de partida, y un prerrequisito imposible de eludir. Cuando se obtengan resultados en este sentido, la implementación de una política de comunicación y de imagen será un proceso fácil y efectivo. Las **técnicas** de comunicación y de imagen no guardan grandes secretos, pero una campaña para mejorar la imagen del Parlamento no puede ser simulación y engaño, porque corremos el riesgo de llegar a una situación mucho peor de la que hoy nos preocupa.

Para lograr buenos resultados, sin embargo, para transformar el Parlamento desde dentro, y para que éste pueda volcarse positivamente hacia la sociedad, es **imprescindible** la colaboración activa y el compromiso de **todos** los parlamentarios en esta tarea común. El primer compromiso y la primera responsabilidad de los parlamentarios es hacer respetar, a los funcionarios que ingresaron por su intermediación, las jerarquías administrativas y las reglas elementales de urbanidad y de educación hacia el público, hacia las autoridades y hacia los demás funcionarios.

Poner en orden la Institución parlamentaria desde dentro es la condición necesaria para que mejore su funcionamiento hacia la sociedad y hacia el sistema político. La responsabilidad principal de que ello suceda descansa en los más notorios habitantes de esta casa: los parlamentarios. Sin el apoyo de ellos, el cambio no será posible, y los proyectos que surjan, por mejor intencionados que sean, no pasarán de expresión de deseos, sin consecuencias, o de costosas barridas debajo de la alfombra.

* * *

CONCLUSIÓN

Este trabajo es un estudio introductorio para el conjunto del proyecto de modernización parlamentaria. Es introductorio por su ubicación en el plan general del informe del proyecto; pero lo es también porque define los objetivos del programa de modernización del Poder Legislativo. Definir los objetivos de una empresa o proyecto es esencial para que la acción no se vuelva un ritualismo estéril y, en definitiva, frustrante o vacío. En el caso de este programa de modernización, una definición precisa de los objetivos es particularmente necesaria, porque las orientaciones básicas para el mejoramiento de la actividad parlamentaria son fáciles de enunciar pero difíciles de conceptualizar de manera concreta y operativa. Es común en estos casos hacer referencia a un aumento de la eficiencia. Ese propósito logra rápidos consensos, pero no define ni conceptualiza nada. En empresas u organizaciones de otra naturaleza definir la eficiencia es tarea fácil, puede tratarse de fabricar un producto en menos tiempo, con menos personal, con menores costos, etc. El aumento de la eficiencia en el trabajo de un Parlamento puede interpretarse, con este mismo criterio, de manera peligrosa; pues podría suponerse que mejorar la actividad parlamentaria es hacer más leyes en menos tiempo, lo cual generaría graves problemas a la sociedad y al sistema político.

Como hemos visto en el cuerpo de este informe, mejorar el trabajo parlamentario y fortalecer el Poder Legislativo significa varias cosas, imposibles de englobar en un único criterio orientador de tipo cuantitativo. Solo el análisis de las funciones del Parlamento en relación con la sociedad y con el sistema político pueden darnos las orientaciones precisas en cada momento. Mejorar el trabajo parlamentario y fortalecer el Poder Legislativo significa hacer más rápido algunas tareas, principalmente las de apoyo administrativo, pero puede significar también demorarse más en otras, como en las funciones de control, para mejorar la calidad y pertinencia de la legislación. En algunos casos hablar poco es saludable, si se trata de discursos que reiteran posiciones de otros compañeros de bancada. Pero en otros casos es esencial hablar, negociar y debatir mucho, para llegar a compromisos de manera muy participativa,

y con abundante discusión, cuando es necesario dotar de una fuerte legitimidad a ciertas decisiones especialmente cruciales.

Pocas tareas son tan refractarias a la simplificación y al slogan como la definición de los objetivos específicos de este proyecto de Modernización Parlamentaria. Sin duda que serían agradables a los oídos de mucha gente, sensibilizada a las fórmulas eficientistas de nuestro tiempo, propuestas tales como "hacer ejecutivo al Poder Legislativo", "hablar menos y legislar más", y otras peligrosas falacias coloreadas de modernidad. Nuestra perspectiva, sin embargo, es trabajar orientados por un objetivo, o "producto" mayor, que definimos de manera valorativa. Este objetivo es: consolidar y fortalecer la democracia política y favorecer el desarrollo de la democracia social y de la democracia económica en el Uruguay. Este es el macro-objetivo que estructura los objetivos específicos del proyecto. Sustentar la democracia es la macro-función que esperamos que desempeñe el Parlamento, esta vez sí, de la manera más eficaz y eficiente que sea posible.

Para que este macro-objetivo sea alcanzable, debemos evaluar y alinear las funciones y el desempeño del Parlamento en esa perspectiva. La "eficiencia democrática" de una actividad parlamentaria podrá evaluarse y mejorarse. Así por ejemplo, si mejora el apoyo organizativo y administrativo del Parlamento, si los sistemas de información se hacen cada vez más rápidos, completos y fáciles de usar, si los recursos humanos están mejor capacitados, si las tareas de apoyo a los legisladores se hacen en tiempo y forma; las funciones esenciales del Parlamento hacia la sociedad y hacia el sistema político mejorarán de manera sensible. Al mejorar estas funciones del Poder Legislativo la sociedad valorizará más al Parlamento y, en general a la democracia política como forma de gobierno. De esta manera la democracia se legitima y se consolida.

Este informe sobre las funciones políticas y sociales del Parlamento ha querido enumerar y evaluar aquellas actividades centrales que asume el Parlamento. Para nosotros mejorar las funciones del Parlamento significa aumentar la eficiencia democrática de estas funciones. Para aumentar la eficiencia del Parlamento, definida en estos términos, es necesario tomar en cuenta dos orientaciones básicas: una, privilegiar, entre las diversas funciones parlamentarias enumeradas aquí, aquellas que

poseen mayor lógica, contenido y potencialidad democrática. Dos, hacer todo lo necesario para que la estructura y la organización del Parlamento funcionen cada vez mejor y siempre al servicio de estas funciones esenciales. La articulación de todo el proceso es esencial, y es fundamental obtener una concientización y responsabilidad de los funcionarios de su trabajo y del lugar en el cual están. De manera que sepan, o intuyan, que cumplir bien una tarea mejora, en última instancia, la democracia, y hacerla mal la debilita.

Los objetivos de este proyecto coinciden con el mejoramiento de una serie de funciones parlamentarias. Como no es posible definir un objetivo simple, unívoco y lineal, porque las funciones parlamentarias no lo permiten, concluiremos con una enumeración sintética de las funciones esenciales del parlamento, que ya fueron analizadas en el cuerpo del informe, y especialmente de aquellas funciones de mayor potenciabilidad democrática. El mejoramiento de estas últimas funciones constituyen el objetivo central de todo el proyecto.

MODERNIZACION DEL PARLAMENTO, FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA.

En nuestro informe analizamos las funciones de representación, de legislación, de control, y otras que hacen a la búsqueda de consensos, a la orientación de la sociedad en torno a ciertos valores, a la defensa de las minorías, o sectores sociales débiles, y a las funciones de comunicación con la sociedad. De ese conjunto heterogéneo de funciones hemos evaluado y filtrado algunas que pueden ser el principal substrato de un proceso de modernización y de fortalecimiento del Poder Legislativo que aumente la "eficiencia democrática" del Parlamento.

En lo que concierne a la representación hemos diferenciado tres conceptos: la representación sociológica, la representación como mandato y la representación política. La representación sociológica está particularmente valorizada en el presente, y legitima procesos diversos, tales como la reiteración de referéndums, el avance de las instancias corporativas de representación, o el rechazo a la intermediación de

estructuras políticas, gobierno directo o mediante encuestas, etc. Esta visión goza de cierta reputación de novedosa, probablemente debido a que lo que ha sido olvidado durante mucho tiempo se parece mucho a una novedad.

La representación como mandato nutrió largo tiempo a las prácticas clientelísticas. Hoy está mas bien confinada al estilo de representación de los diputados por el interior del Uruguay. Este proceso está muy asociado con ciertos arcaísmos del Estado, y en el caso de la representación del Interior se vincula a un proceso de descentralización administrativa que todavía no ha sido implementado.

Por último hemos analizado la representación política. Este tipo de representación se orienta según el interés general y no por intereses sectoriales. Asume la responsabilidad por el bienestar de toda la sociedad. Por eso es el tipo de representación que fortalece en mayor medida al Parlamento y a la Democracia. En un momento en que la representación corporativa avanza a expensas de la representación política es imperativo fortalecer esta última forma, y asumirla como el tipo de representación esencial del Parlamento.

El trabajo parlamentario, y principalmente en lo que concierne a la gestión del tiempo y de la información, es el ámbito donde el apoyo de una estructura organizativa moderna y eficiente se impone con mayor énfasis y premura. Las dos funciones parlamentarias que se realizan por mandato constitucional, legislación y control, dependen en gran medida del apoyo de la estructura administrativa.

Es fundamental jerarquizar las funciones de control. Control, en principio, de la administración, para lo cual el Parlamento deberá contar con medios de acceso a una información precisa, clara e independiente, y deberán fortalecerse las atribuciones y capacidades de las comisiones investigadoras. Pero también es imprescindible ejercer un control sobre la legislación que produce el propio Parlamento. Ese control debe ser minucioso y responsable. Debe existir, además, una suerte de control de calidad de la ley, para verificar que ésta responda a las necesidades sociales para las cuales fue creada.

Por último, es necesario que el Parlamento dedique una atención especial a aquellos sectores sociales que no están respaldados ni defendidos por grupos corporativos. Estos intersticios sociales, que en el presente han dejado de ser intersticios y abarcan grandes áreas de la comunidad, sufren postergaciones, debilidad política o discriminaciones, por razones de índole étnica, demográfica, social o comportamental.

El Parlamento debe preocuparse de estos sectores para promover, de manera directa, la democracia social, y para defender, indirectamente, la democracia política.

ESQUEMATIZACION Y VISUALIZACION DE LAS LINEAS DE CAMBIO.

El presente informe busca proporcionar un diagnóstico de situación y un análisis de las posibles líneas de trabajo para modernizar el Parlamento con un sentido democratizador. La vocación de este proyecto es estudiar y diagnosticar el Parlamento y su contexto para actuar sobre la realidad y modificarla. No es una simple gimnasia técnica o intelectual. Queremos que el Parlamento mejore, y para que este proyecto de cambio sea realizable es imprescindible contar con el apoyo de los parlamentarios y de los principales decisores políticos. Este apoyo, que en buena medida ya ha sido obtenido (la propia existencia del proyecto es una demostración de la voluntad política de cambiar), debe complementarse, desde el proyecto, con la provisión de insumos adaptados a las realidades políticas. Es decir líneas de acción concretas, sintéticas y fácilmente visualizables, que puedan ser incorporadas rápidamente a una agenda.

Con este objetivo, de proveer insumos sintéticos y visualizables para las instancias de decisión política, es que presentamos, a continuación, una serie de items referidos a la situación actual del Parlamento, los cuales presentan aspectos problemáticos, y, en paralelo, un conjunto homólogo de orientaciones, que forman un retrato del Parlamento hacia el cual deberíamos llegar en los próximos años.

PARLAMENTO ACTUAL

(Problemas)

Representación

(jerarquización actual)

1) Sociológica

2) Mandato

3) Política

Trabajo Legislativo

Comisiones

. Escaso apoyo técnico

.

Secretarios con carencias

de capacitación
la organización
las sesiones y en
provisión

PARLAMENTO FUTURO

(Pautas de mejoramiento)

Representación

(jerarquización deseable)

1) Política

2) Mandato

3) Sociológica

Trabajo Legislativo

Comisiones

. Sólido apoyo técnico

. Secretarios capacitados

en el tema, en
de
en la
de antecedentes.

. Toma de versiones taquigráficas . Sin toma de versiones taquigráficas

. Proyección política de las sesiones . Proyección legislativa.

. Interacción pública / frecuente . Interacción privada e
ideologización del debate. informal / debate

pragmático.

Plenarios

Plenarios

. Inexistencia real de bancadas. . Funcionamiento efectivo

de las bancadas.

Reiteración de discursos redundantes . Portavoz de bancada
o

discursos reducción significativa de
redundantes.

Control

Control

. Información fragmentaria, ardua, . Información completa,
datos no analizados ni explicados, rápida, comprensible,

casi enteramente dependientes del Poder Ejecutivo. independiente.

Poder Ejecutivo.

. Ausencia de mecanismos de control de calidad de la legislación. . Control de calidad para la producción

legislativa.

. Debilidad de las atribuciones y capacidades de las comisiones investigadoras. . Fortalecimiento de las atribuciones y capacidades de las comisiones investigadoras.

Defensa de los derechos de las minorías. Defensa de los derechos de las minorías.

. Opción preferencial por los sectores con fuerte apoyo corporativo. apoyo . Opción preferencial por los sectores sociales desprovistos de

corporativo.

Comunicación e imagen. Comunicación e imagen

. Ausencia de una política de comunicación articulada y de . Formulación e implementación de una

una estrategia para mejorar
la imagen pública del
Parlamento.

política de comunicación
para mejorar la imagen
pública del Parlamento.