

Escuela de Gobierno

Parlamento para el buen gobierno

“Una construcción, varios constructores”

Pseudónimo: Tararira

Montevideo – Uruguay

2012

Este trabajo fue realizado como síntesis de la actividad 2010-2011 de la Escuela de Gobierno, Parlamento para el buen gobierno.

La presente devolución no intenta ser una tesis o un tratado sobre el funcionamiento legislativo y el relacionamiento de los distintos poderes, tan solo expresar algunas reflexiones y enseñanzas de lo vivido e intercambiado a lo largo del curso, instancia que de una manera objetiva cambio mi entender del quehacer parlamentario, de la complejidad del gobernar, y de cómo estas diferentes piezas de la construcción nacional independientemente de lo temporal, de su composición humana, o liderazgos partidarios, mantienen una identidad de funcionamiento propia como si la única manera de ingresar en ese lugar fuera el de amoldarse a sus formas, tan cuestionadas, tan cargadas de historia, y tan anheladas a su vez.

Existe en el imaginario popular la idea de que el Palacio Legislativo encierra dentro de sí el cumulo humano capaz de generar cambios y soluciones a los problemas nacionales como ningún otro, no de casualidad, marchas de estudiantes, trabajadores, jubilados, productores, cooperativas de vivienda, han rodeado y peregrinado desde los más remotos lugares del país, a ese bello edificio de mármol, con la esperanza de lograr una solución, campamentos y carpas temáticas, durante meses en sus puertas, pancartas y pintadas con reivindicaciones, y más de una persona que se ha encadenado tratando de buscar una salida a sus problemas.

Si pensamos fríamente es lógico que ante los obstáculos que nos plantea la civilización democrática, pensemos en aquellos que no representan, quienes deben velar por la población que le dio su apoyo, y que no solo tienen la responsabilidad de una mirada general nacional, sino que están fuertemente vinculados a un territorio que les dio el voto de confianza de la representatividad local.

Como no volcar expectativas en aquellos que elegimos, y que sabemos que como mayoría o minoría van a expresar nuestro pensar, dejando en actas, en alguna publicación o dando una nota televisiva diciendo eso que queremos escuchar, son quienes amplifican la voz de la sociedad, de sus problemas, de sus fracasos, de las minorías, de sus logros, son los que interpelan a quienes no elegimos, piden que le rindan cuentas, es indudable la función

estratégica de ese legislativo para la construcción nacional y fortalecimiento del sentirnos participe como ciudadano.

A esto dejo una pregunta ¿Hoy en día este sentimiento es el que predomina en nuestra sociedad o solo es el anhelo de aquel país demócrata soñado por algún utópico?

Las siguientes reflexiones intentaran de alguna manera dar la base para aproximarse a una respuesta, que no es cerrada y que puede tener puntos intermedios, grises tan característicos de nuestra idiosincrasia.

Basándonos en la introducción, y esa construcción social del político como medio de solución de problemas surge que algunos estudiosos de la política, han demostrado el gran tiempo que invierten en especial los legisladores y su entorno cercano en escuchar, dialogar, tomar denuncias, de aquellos ciudadanos, sindicatos, cámaras empresariales, industriales, ONG, jubilados, que tienen algo para decir, para reclamar, para aportar, es parte de esta construcción del que nos representa y es donde van generando la base social que lo sustente.

No existe posibilidad de analizar el funcionamiento del poder legislativo o el sistema político en general, sin conocer y analizar el lugar de donde proviene su esencia, que en este caso son los partidos políticos.

La composición humana de cada partido tiene un perfil ideológico y socioeconómico característico y diverso al mismo tiempo en lo general, tradición familiar, poder económico, luchadores sociales, líderes locales, profesionales reconocidos, comerciantes, una gran diversidad aglomerada en maquinarias partidarias que le dan sustento y promoción. Estas maquinarias partidarias también tienen mecanismos internos que definen y dan posibilidades o las quitan a aquellos que buscan una banca, ocupando los primeros lugares en las listas electorales, o participando como un componente figurativo de pertenencia partidaria.

Comprender las internas partidarias, las diferentes formas organizativas de los partidos, el reconocimiento social, ya sea en lo nacional o lo departamental, son a mi entender un gran determinante del quehacer parlamentario y como van construyendo su perfil y su rol.

Algunos autores investigaron que una de las preocupaciones más importantes de quienes ocupan una banca, es la permanencia en la misma y lograr mantenerse en el próximo período.

También ha sido estudiada que la permanencia o surgimiento no se dan por razones de producción parlamentaria, carisma o popularidad y si por los apoyos a nivel interno del partido al cual pertenecen.

Otro punto a resaltar es que la popularidad de los legisladores a nivel social nacional es muy menguado, teniendo varios de ellos su fuerte en la jurisdicción departamental, con lo que se ve en muchos de ellos una clara pretensión de ingresar a la contienda departamental como intendentes, razón que tiende a fortalecer la mirada departamental sobre la nacional sesgando la productividad parlamentaria.

Estos aspectos hacen que la dedicación como político no este solamente en la función misma de legislar, o realizar funciones representativas, ya que tienen que realizar un fuerte trabajo hacia la interna partidaria, ganar liderazgo y reconocimiento, generar apoyo en las bases, convencer de sus aptitudes, generar el pensamiento y la línea de su partido, y negociar los acuerdos necesarios para lograr la permanencia o promoción, son sin duda estas las actividades de mayor dedicación de quienes hoy en día ocupan una banca.

Otra característica que pone un marco fuerte respecto a las capacidades legislativas individuales, son la pertenencia a un partido, con lineamientos programáticos e ideológicos propios, que derivan en que algunos investigadores resalten la fuerte cartelización o disciplina partidaria existente en la gran mayoría de los periodos legislativos post dictadura, donde la actividad, las ideas y el diálogo se transforman en cartas vistas, donde los resultados son esperables ya que conocemos que es lo que piensa la fuerza mayoritaria. Este elemento es algo a remarcar, que torna mediocre la actividad legislativa, donde nadie convence a nadie, ni el mejor de los argumentos brilla con luz propia, ya que la única luz es la que mantiene el brazo de yeso erguido de la mayoría a la hora de votar, con razón, o no se obtienen resultados que van desgastando el funcionamiento, el diálogo, el argumento, el proceso dialéctico se convierte en simple matemática, donde con saber contar basta.

Como una gran obra de teatro en un fantástico escenario de mármol y terciopelo, se abre la sesión donde los representantes, grandes actores de la construcción nacional argumentarán,

pedirán la palabra, harán su mejor exposición sobre las diversas temáticas, se votará y ese gran cumulo de ideas se irá a descansar a las actas que dormirán en el archivo o con suerte si pertenecen a la mayoría en nuestra constitución.

Una de las características que también hacen a la actividad legislativa es la gran producción de proyectos que reciben del poder ejecutivo, que según las investigaciones representan la mayor proporción de leyes aprobadas, con lo que un gobierno con mayoría parlamentaria o un gobierno de coalición en igual condición, deja a la actividad parlamentaria reducida, menguada, visto que las capacidades de producción del ejecutivo son mayores, desplegando temáticas concretas de sus áreas de desarrollo, donde las estructuras de recursos técnicos y económicos son totalmente asimétricos en relación a las capacidades del legislativo, estas diferencias hacen que el parlamento se constituya como “furgón de cola” del gobierno de turno.

La evolución temática del legislativo tiene también su complejidad, así como existen grupos de presión en la producción legislativa, existe a nivel organizacional presiones a través de sus estructuras internas, la priorización o no de los temas, el armado de la agenda, responde una lógicas que tienen que ver con los grupos mayoritarios a nivel electoral, donde ocupan lugares de privilegio y que muchas veces siguen las preocupaciones del ejecutivo, volviéndose funcionales o priorizando temas que tienen que ver con sus programas partidarios, logrando un tratamiento de los temas muy tamizado, anulando casi totalmente a las minorías que también tienen su representatividad en juego y un aporte para ofrecer. Este dilema se da a nivel de las comisiones donde por lo general los grupos más fuertes tienen la presidencia y desde allí se puede influir drásticamente en el armado de las agendas temáticas.

Otro agente de presión a la hora de generar legislación es lo que refiere a los acuerdos internacionales, tratados internacionales, compromisos asumidos con terceros, que de una manera u otra imponen un nuevo marco de carácter universal, que muchas veces es tratado como una intromisión a la soberanía nacional y la libre determinación ya que reduce el poder de quienes construyen a su parecer y entender.

Del trabajo de investigación “Parlamento y Representación en Uruguay a cargo de Juan Andrés Moraes surge un dato significativo que dice:

“Si bien los uruguayos evalúan positivamente la democracia y sus instituciones, son críticos respecto a la forma en que el parlamento y los partidos representan los intereses de la sociedad en su conjunto.”

Es llamativo como se rompe y se aleja esa construcción histórica de relacionamiento de la sociedad y los parlamentarios, quizás responda a que esas maquinarias partidarias optaron por disminuir y desgastar la participación, ya sea con el cambio de estructuras de decisión, o con la simple acción de no escuchar y que las propuestas que son generadas en la base social se esfuman en los ámbitos de decisión.

Otro causal tiene que ver con las funciones de contralor que tienen encomendadas, como las interpelaciones, donde dejaron de ser un verdadero contralor y un elemento para dar corrección y proyectar los puntos débiles de un mal funcionamiento, convirtiéndose en una oportunidad para resaltar la figura del interpelante, y desprestigiar la figura del interpelado, perdiendo el claro objetivo de levantar las limitantes, y si generar un “circo político partidario” donde lo que importa es afectar la opinión pública, cascar la gestión y reputación del otro, amotinándose en bloques partidarios de ofensores y ofendidos, quedando al margen la superación de los problemas.

También cuenta de esto, han sido las sucesivas crisis económicas, donde a la hora de proteger, y proyectar desde el sector político, pesaron algunos pequeños grupos de presión de poderío económico y no el bienestar de la sociedad en su conjunto, como tantas otras definiciones que atentaron sobre la masa social, generando una pérdida de confianza y un desprestigio que enrasa a la gran mayoría del sistema político, sueldos de privilegio, protección ante la justicia (fueros), viajes, fiestas, y un discurso que da vueltas y se torna convulsivo pero que en el accionar no marca diferencias, han constituido una clase, un estamento o un estrato, el cual ha hecho de su permanencia el principal desafío y se fue diferenciando del “de a pie” de quien tiene que representar.

Para caracterizar el sistema es necesario también describir sus componentes y sus procesos.

En el sistema legislativo, la creación y producción tiene una moldura amplia, por un lado están todos los grupos de poder, de diferentes índoles y orígenes que presionan en un sentido o en otro buscando su mayor beneficio, los programas partidarios propios con definiciones ideológicas y acuerdos sociales, el proceso histórico que da elementos sobre la evolución y tratamientos de los temas en el pasado, y el asesoramiento técnico necesario para fortalecer los argumentos y dar un formato adecuado al producto resultante.

De todos estos actores, muchos terminan teniendo sus propios representantes en los partidos políticos, sucede ahora y sucedió históricamente constituyéndose como una característica aceptada, influyendo directamente en las internas partidarias y en los productos legislativos resultantes.

Y es de saber que también los aspectos técnicos hacen al fortalecimiento de las propuestas políticas y refuerzan los argumentos a la hora del debate, en nuestro parlamento los asesoramientos son por lo general a nivel partidario y puntual o temático, técnicos y especialistas que estudian las propuestas y desarrollan un cúmulo de argumentos y modificaciones que son trabajadas por grupos, sectores o bancadas partidarias, en los cuales existe una mayor coincidencia ideológica y que están apegados a los programas vigentes aprobados, aspecto que genera un producto técnicamente trabajado, con un buen argumento científico y que no abandona los marcos de acuerdos programáticos e ideológicos.

Los lugares comunes donde se estudia, discute y elaboran propuestas en el legislativo son las comisiones, lugar donde si en algunas instancias se reciben técnicos de carácter general o “neutral”, de otras dependencias estatales, universidades, consultores, profesionales destacados o simplemente entendidos en el tema por su trayectoria.

Es claro que a nivel institucional el asesoramiento es muy débil, y no tiene aun la relevancia que merece, la composición de cuerpos estables que mejoren la calidad de la producción legislativa, es a mí entender una necesidad, ya que esto también generaría ganar en conocimiento y romper con la diferencia hoy planteada respecto al nivel del ejecutivo. La creación de estructuras de asesoramiento, que tengan un carácter general, donde se fortalezca el valor del conocimiento en sí, y se hace urgente cambiar si se quieren levantar las grandes limitantes que hoy nos plantea el funcionamiento actual.

No es una transformación fácil, ya que el fortalecer el conocimiento va desplazando la improvisación caudillista de muchos de nuestros actores políticos y esto plantea a su vez una pérdida silenciosa de poder.

También la realidad marca que el conocimiento técnico, la academia, la investigación, no son neutros, no son creaciones divinas, siempre hay un sesgo ideológico, siempre existe un producto o resultado puntual que se buscó con la investigación, existe una matriz de pensamiento, una elaboración, un paradigma, que hace que quien asesore esté sesgado en gran medida por aquel conocimiento que recibió, un claro ejemplo sucede en el agro, donde la mayoría de los técnicos se formaron en el modelo de la “revolución verde” que tiene en sus entrañas un entender productivista de la actividad, que se basa en el monocultivo, la capitalización de la producción, la dependencia energética básicamente del petróleo, la aplicación de agroquímicos, de fuerte base extractivista y la aplicación al barrer de paquetes tecnológicos básicamente importados, que no han hecho más que generar grandes problemas sociales y ambientales y no cumplieron con el cometido por el cual fue creado, y sin embargo son tanto propuestos por los técnicos de la izquierda más radical, hasta la derecha más reaccionaria, por lo que creo que esto tiene también marcado un desafío en sí mismo, el conocimiento tiene intrínsecamente poder.

La construcción del legislativo totipotencial que abarca todos los temas, no es acertado para estos tiempos, viendo que en general el nivel de instrucción educativa es de media hacia abajo, con lo que se genera un vacío en algunos temas que están en pleno auge mundial, como bioética, biotecnologías, informática, geopolítica, energías renovables, recursos naturales estratégicos, ecología, cambio climático, son tantos los desafíos que con un cuerpo poco formado y con un asesoramiento débil, hacen del futuro un panorama incierto, quedándose sin capacidad reactiva, dando respuestas tardía, en momentos de cambios constantes y de dinámicas diferentes a las del siglo XX.

De manera de concluir esta breve caracterización de la mecánica de funcionamiento político nacional elegí repasar algunas lecturas y encontré un viejo libro del año 1955 que lleva de título “La Lucha Recién Empieza” y su autor es Amilcar Vasconcellos

Este libro reúne un análisis de la coyuntura nacional y regional, donde quiero destacar algunos de los temas allí tratados, durante la lectura se pierde la temporalidad y es como si esas palabras de 1955 se pudieran recortar y hacer una publicación de actualidad política y social actual.

Uno de los temas planteados trataba de la descentralización, y la asimetría de población entre Montevideo, y resto del país, la falta de servicios públicos y de fuentes de trabajo.

La intervención estatal, si, no o según la conveniencia, relacionado con los grupos de poder a nivel nacional que lleva como título “Se clama o se protesta”

Interpelación por el estado edilicio de las escuelas públicas, y la no coordinación de los diferentes niveles de la educación.

La autonomía municipal, y la libertad de establecer impuestos sin la intervención del gobierno nacional.

Ley N°10.071 que refiere a la vagancia, mendicidad y estados afines.

El problema de la delincuencia infanto-juvenil y la falta de apoyo del consejo del niño para retener a los detenidos.

El poder judicial y la falta de legislatura que le de armas para sancionar a la delincuencia con la máxima rigurosidad.

El sistema carcelario, las condiciones de vida y la no recuperación de los reclusos, “escuelas del crimen”, llamadas por los legisladores de la época

Comisión parlamentaria para investigar casos de corrupción en las aduanas.

Es un gran temario que hoy en día sigue dando vueltas y en muchos casos se ha agravado, nos hace ver la incapacidad que se ha tenido para poder construir un marco legal claro, un compromiso político que trascienda los objetivos inmediatos de poder y proyecte al país, que salde de una vez temas que se vienen arrastrando de muchísimo tiempo, que afectan e involucran a los tres poderes del estado.

Este espacio de reflexión y aprendizaje que lleva como nombre “Escuela de Gobierno” nos pone ante nosotros actores de los distintos poderes del estado, con diferentes responsabilidades, que nos presentan su realidad, el trabajo que desarrollan y como contribuyen desde esas diferentes piezas, a la construcción de una nación con una fuerte identidad política, en esencia democrática, y que dirige el rumbo de manera confusa a nivel político. Si tomamos por otro lado la gran contribución que hacen a la “Escuela de Gobierno” aquellas personas que se dedican a estudiar e investigar cómo funciona el parlamento, el gobierno, como se relacionan los diferentes poderes del estado, llevando estadísticas, ordenando cronológicamente los hechos, haciendo entrevistas y encuestas, brindan un aporte objetivo que nos hace reflexionar profundamente y concluir muchas otras, si se tomaran los números objetivos y se contrarrestaran con la opinión de muchos de los políticos que pasaron y presentaron la realidad nacional según su óptica y entender, quedarían en total evidencia ya que toman aspectos parciales de la realidad y lo utilizan de manera tendenciosa confundiendo a la opinión pública, con datos y acciones que disfrazan según su conveniencia. El manejo de la información y el acceso a esta también es parte del poder y la falta de esta dirigida a la población ha hecho también que aumente esa falta de confianza y ese alejamiento de la base social del sistema político en general.

No se puede esconder la realidad de la fuerte partidización política, de los marcados sesgos ideológicos que rodean a toda propuesta, de la desconfianza entre sus actores, de los grupos de presión que operan a toda hora, de una historia de funcionamiento que pesa y de un entender la construcción a partir de una tesis que es nula en sí misma (oficialismo – oposición) una génesis que plantea opuestos en disputa de un proyecto país, como si cada uno tuviera la verdad absoluta de por donde caminar, sin aceptar independientemente de los apoyos populares el aporte del otro, este funcionamiento es llevado adelante por personas que tienen ante sí la dicotomía del (ego – humildad), diferentes caminos de aquellos que eligieron como forma de vida representar de manera fiel los intereses de la ciudadanía, dejando de lado el rédito personal en pos del bienestar colectivo, de una contribución ejemplar que deje como legado el reconocimiento del pueblo, sabiendo que en cada argumento, en cada idea, en cada producción, está el ciudadano presente, que es quien va a defender y aplicar en la práctica lo acordado.

Existe el potencial humano suficiente en el sistema político como para mejorar las condiciones de transformación necesarias, para profundizar la práctica política, democrática y con sentido social, donde los actores ganen en respeto, donde siga existiendo la utopía de esos hombres y mujeres que a lo largo de la historia forjaron con sus ideas, dignidad y sentido democrático, este pequeño rincón llamado Uruguay

Bibliografía

Serna Miguel, “Desarrollo y Elites Uruguay” - (Presentación Power Point)

Moraes Juan Andrés,” Parlamento y Representación en Uruguay” Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR, 2007

Manuel Alcántara Sáez y Mercedes García Montero
(edits.) "Algo más que Presidentes: el papel del Poder
Legislativo en América Latina". Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de
Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, octubre de 2011 - 561 páginas
El costo de pasar: gobiernos de coalición y gobiernos de partido en el proceso legislativo
uruguayo, págs.: 537-561 Daniel Chasquetti

Vasconcellos Amilcar, “La lucha recién empieza”, Uruguay – Montevideo, octubre 1955