

# **El Parlamento, un escenario plural**

*El Parlamento es un escenario plural donde se despliega como un espejo casi todo el espectro político, social y cultural del país. Por este motivo es muy sensible a las inflexiones del juego del poder.*

*Seudónimo*

*Honorio Bustos Domecq*

El presente trabajo está basado en la propuesta presentada por la Dirección Académica de la Escuela de gobierno, coordinada por la Fundación Manuel Giménez Abad, en el marco de la evaluación del curso de a segunda edición año 2010, 2011, bajo la consigna: Parlamento: Desempeño Político, Procesos de Trabajo y Capacidades Institucionales.

***“Y algunos creían profesar una ciencia, pero era mucho más que eso,  
era un arte, era un juego”***

*Inspirado en “El juego de los abalorios” de Hermann Hesse*

## Índice

<b>Introducción y marco conceptual del trabajo</b>	<b>3</b>
<b>Performance política y capacidad “reactiva” del Parlamento</b>	<b>4</b>
Funciones legislativas, el control político	4
Propuestas legislativas y pro- actividad	5
Capacidad de respuesta, capacidad de mejora	6
<b>Procesos de trabajo en las Comisiones parlamentarias</b>	<b>7</b>
Sistema de Comisiones del Parlamento uruguayo	7
Construcción del sistema de delegación a las Comisiones	7
El poder de agenda	8
Condiciones de trabajo de las Comisiones e iniciativas para mejorar	9
<b>Sistema de información y asesoramiento</b>	<b>10</b>
En el Parlamento	10
En las Comisiones	10
En las Bancadas y los Partidos	11
En los Legisladores	11
<b>Algunas reflexiones finales</b>	<b>12</b>
Materiales consultados y citados	13
Presentaciones y artículos	14
Materiales extra y Sitios Web	14

## **Introducción y marco conceptual del trabajo**

Existe una tendencia de larga duración que afecta a todos los sistemas democráticos y que redundará en el fortalecimiento del papel que cumple el PE<sup>1</sup>, convirtiéndose, de un mero poder ejecutor, en un animador, hacedor y conductor de políticas públicas, es decir, convirtiéndose en un “poder gubernamental”.<sup>2</sup>

Hay una línea historiográfica que marca la tendencia de aplicar ciertas limitantes a las facultades del PL, en materia fiscal, acotando su margen de acción. De ésta forma se intenta escapar a los efectos del juego político electoral que está en el PL más latente que en cualquiera de los otros poderes. Los ajustes en las normas jurídicas y las diferentes reformas constitucionales han avanzado en el desplazamiento del PL, incrementando las competencias del PE. A su vez la creación de nuevos aparatos de gestión, así como la asignación de más recursos institucionales, elencos especializados y flujos de información, y una mayor capacidad administrativa del PE nos permite visualizar una asimetría con respecto al PL que ha quedado institucionalmente congelado desde hace ya muchas décadas.

Las políticas públicas han aumentado en su nivel de complejidad, quizá justamente porque las sociedades son más complejas. En este sentido, el diseño, la ejecución y la evaluación de dichas políticas ya no pueden ser motivados y ejecutados por el mero voluntarismo y la intuición. Se requiere verdadera profesionalidad en todas las etapas referidas. Esto no significa que la decisión de la oportunidad, la pertinencia y la conveniencia de la aplicación de las políticas no siga siendo materia del “arte político”. Pero, se requiere de equipos altamente capacitados para abordar temas minuciosamente específicos y técnicos que hacen a la confección de políticas públicas eficientes. En contrapartida de esta realidad los Parlamentos, en este caso nuestro Parlamento, no ha podido, por diferentes circunstancias, rodearse de los equipos técnicos o profesionales que puedan asesorar y brindar información adecuada para afrontar el control de las políticas públicas. En este sentido el voluntarismo nos ha ganado. El parlamento no ha acompañado el crecimiento de su contraparte en la balanza imaginaria de Montesquieu.

Por otro lado también, teniendo en cuenta lo antes expuesto, se genera una natural tendencia a que los organismos del PE sean más proactivos a la hora de la propuesta legislativa, en detrimento del PL. Para medir correctamente este fenómeno y entenderlo deberíamos incluir factores tales como: el nivel de liderazgo de los parlamentarios, las organizaciones de las

---

<sup>1</sup> En el presente trabajo utilizaremos la abreviatura “PE” para referirnos al Poder Ejecutivo y “PL” para referirnos al Poder Legislativo.

<sup>2</sup> Concepto trabajado por Maurice Duverguer, citado por el Prof. Jorge Lanzaro, en el libro de “La Segunda Generación de Reformas Parlamentarias” en el artículo “El Parlamento en una época de transición” p.100. Clae, Montevideo 2004.

bancadas y los partidos y sus formas de trabajo, la acción de los grupos de presión, las inercias y dinámicas ideológicas y la organización interna del propio aparato parlamentario. Sobre alguno de estos puntos haremos referencia en este trabajo.

## **Performance política y capacidad “reactiva” del Parlamento.**

*Un juego de frenos y contrapesos*

### **• Funciones legislativas, el control político**

*“El parlamento se encarga de verificar que la administración de la política pública refleje las necesidades de la población y las atienda. Asimismo, debe velar por que la política convenida se aplique correctamente y beneficie a los ciudadanos destinatarios. Esta tarea se ejecuta mediante el control parlamentario”.<sup>3</sup>*

Las funciones clave del control parlamentario pueden describirse de manera sintética de la forma siguiente: detectar y prevenir los posibles abusos del PE, hacer rendir cuentas al gobierno, velar por que las políticas anunciadas por el PE y autorizadas por el PL realmente se lleven a la práctica, mejorar la transparencia de las operaciones gubernamentales y mejorar la confianza de la población en el gobierno<sup>4</sup>.

Muchas veces prima la “ilusión del control parlamentario” o dicho de otra manera, se establece más, una conducta reactiva ante el impacto político de determinados actos de gobierno y no un activo seguimiento de la gestión. El ejercicio del llamado a Sala o la interpelación del ministro ante un acontecimiento de pública notoriedad, es mucho más rentable para el legislador que un seguimiento riguroso y propositivo de una política pública. En esta lógica la mediatización y la inmediatez de la agenda periodística cobran un peso quizá desmedido y en algunas ocasiones perjudicial para el trabajo parlamentario.

El Parlamento, en los sistemas como el uruguayo, tiene cierta primacía jurídica sobre los demás poderes, según expresa José Korseniak<sup>5</sup>. Además, es de pertinencia del PL la potestad de solicitar la opinión de personas especialmente versadas en determinados problemas técnicos. El propio

---

<sup>3</sup> Yamamoto, Hironori “Instrumentos de control Parlamentario. Estudio comparativo de 88 Parlamentos Nacionales” Inter Parliamentary Union. Ginebra, 2007.

<sup>4</sup> Idem (transposición de conceptos trabajados por el autor).

<sup>5</sup> “A. El acto jurídico típico del PL, la ley, tiene mayor jerarquía que las del PE (actos administrativos) o que el PJ (Acto jurididireccional) B. La cercanía del PL a la composición ideológica del cuerpo electoral lo hace un poder más cercano a la preferencia pública ante sus problemas. C. El PL es el único que puede juzgar políticamente la conducta de miembros de otro poder (art 85. Numeral 19 y 147 Const. de la Rep.) así como la conducta político penal del los gobernantes.(Art.93) (166) D. El PL es el único habilitado para derogar, en ciertas circunstancias y por razones de oportunidad, actos jurídicos dictados por el poder de gobierno.” Kosreniak, José “Las comisiones parlamentarias de investigación y sus facultades FCU, Montevideo, 1998. pag.87

reglamento de la Cámara de Representantes establece: “Las comisiones se asesorarán en la forma que lo estimen más conveniente, pudiendo invitar a los funcionarios públicos y particulares, para que concurran a sus sesiones, cuando fuere pertinente, a fin de oírlos”<sup>6</sup>. Parece claro pero, ¿será suficiente?

Teniendo en cuenta los argumentos del constitucionalista y agregando las facultades que posee el PL en materia de investigación a través de sus Comisiones especiales, este debería hacer frente de mejor manera a éstas asimetrías, sin embargo esto no sucede. Quizá muchas veces la aplicación de esa primacía se vea amortiguada por el propio proceso que ha realizado el PE y el indudable peso que tienen las lógicas partidarias.

En principio no sería esperable, dentro de la lógica de nuestro sistema político, que los legisladores integrantes de la bancada o bancadas oficialistas, dependiendo cual fuera el caso, hagan pública una discrepancia grave contra el PE. Lo razonable es pensar que esto pocas veces sucederá y que será menester de las bancadas de la oposición estar más preparadas para la tarea de control.

Sea como fuere, ésta es una lucha constante, una batalla justa que emprender, la de dotar al PL de instrumentos de control más eficientes y fortalezas institucionales para aplicarlos.

- **Propuestas legislativas y pro- actividad**

Es un hecho que en materia de iniciativa legislativa el PE le ha ganado lugar al PL. ¿Es esto un verdadero problema para que el PL cumpla correctamente con sus funciones? ¿Es tarea del PL tener la iniciativa legislativa? O quizá sea más importante que el PL pueda de forma correcta, recoger, analizar, pensar, corregir, proponer modificaciones, hacer seguimiento de los proyectos que provengan de cualquier lado y por supuesto retroalimentarse para poder proponer mejores proyectos en virtud de ejercitar una pro activa escucha y atención a la problemática ciudadana.

*“Como el poder administrador dispone de todo un aparato burocrático y tecnológico que lo respalda, tiene mayor fuente de conocimiento y de soluciones técnicas que los legisladores individualmente o que la organización parlamentaria en su conjunto...A mi juicio esto es lo que da razón a que se produzca una creciente concentración de la iniciativa en el poder Ejecutivo.”<sup>7</sup>*

Aquí el ex legislador Bouzas ensaya una posible causa del fenómeno pero, ¿será necesario dotar al PL de un aparato “burocrático y tecnológico” para afrontar esta asimetría? ¿Esto resolvería la

---

<sup>6</sup> Art N°133, Reglamento de la Cámara de Representantes (vigente)

<sup>7</sup> Dip. Federico Bouza en la presentación realizada para la actividad organizada por la Presidencia de la Cámara de Representantes y publicada en el libro “El Parlamento Uruguayo hacia el Siglo XXI, la imagen pública del parlamento.”, CLAEH. Montevideo, 1995. pag. 70.

asimetría? Y en tal caso ¿Qué tipo de asesoramiento sería el más indicado para nuestro Parlamento?

En muchos casos los propios legisladores de la bancada o bancadas oficialistas acceden de forma más fluida a la información, así como a la posibilidad de coordinar las propuestas legislativas y su ejecución o reglamentación con los integrantes del PE.

No es extraño que muchas propuestas de los legisladores pasen primero por el filtro de la consulta con algunos integrantes del PE y terminen con algunas modificaciones entrando al Parlamento como propuestas del PE.<sup>8</sup>

Más allá de estos casos lo cierto es que estadísticamente y desde 1985 a la fecha la mayor parte de la legislación aprobada se origina en el Poder Ejecutivo (67% del total). Esta situación podría obedecer a la combinación de tres factores: a) la existencia –durante la mayor parte del tiempo– de mayorías legislativas favorables al Ejecutivo; b) el conjunto de prerrogativas constitucionales en materia de legislación que controla el Ejecutivo; y c) las reglas internas del Parlamento que otorgan poder a los líderes de las fracciones y que por ende, favorecen el desempeño de las mayorías legislativas acordadas.<sup>9</sup>

- **Capacidad de respuesta, capacidad de mejora**

Cualquier modificación realizada en alguno de los puntos del sistema de poderes puede modificar de forma negativa o positiva a otro. Esto lo saben bien los expertos en Reforma del Estado y este caso no es una excepción.

Probablemente el mejor instrumento de control para que el PL pueda cumplir con su cometido de fiscalizar, esté en la modificación de las prácticas del propio PE. Si existiese un sistema de seguimiento público de las políticas aplicadas por los incisos, si estos construyeran sus presupuestos en base a objetivos claros, si la información, los datos y las estadísticas provenientes de la evaluación de las políticas fueran realizados por auditorías externas y fueran publicadas periódicamente, entonces, el PL tendría un acceso más amable a lo que debe fiscalizar y podría cumplir mejor con sus cometidos.

---

<sup>8</sup> Un ejemplo de esto es el reciente caso de la ley que otorga el beneficio de la pensión para los huérfanos en situación de violencia doméstica. El proyecto nace de una propuesta realizada por una OSC, es impulsada y redactada por la Dip. Daisy Tourné quien, a partir de conversaciones con integrantes del PE, viabiliza la puesta en práctica. Finalmente para la estadística el proyecto será presentado por el PE.

<sup>9</sup>Chasqueti, Daniel: “El costo de pasar: gobiernos de coalición y gobiernos de partido en el proceso legislativo uruguayo” ICP, FCSS, UDELAR. (Trabajo preparado para el Seminario “El Poder Legislativo en América Latina en perspectiva comparada: Desempeño y líneas de investigación” Hospedería Fonseca; Universidad de Salamanca. 10 al 12 de diciembre de 2009)

Esto por supuesto no exime de responsabilidades al PL de ninguna manera. Es deber de éste prepararse y fortalecerse para poder cumplir correctamente con esta importante función. Pero, consideramos que los esfuerzos no coordinados serán esfuerzos más costosos y de menor impacto.

## **Procesos de trabajo en las Comisiones parlamentarias**

*Un juego de negociación*

- **Sistema de Comisiones del Parlamento uruguayo**

En la actualidad los cometidos, naturaleza jurídica y clasificación de las Comisiones están contenidos en la ley N° 16.698, que en su artículo primero declara: “Las Comisiones parlamentarias son órganos pluripersonales, previstos por la Constitución, la ley o el reglamento interno del Cuerpo designante, cuyo cometido genérico es asesorarlo en el ejercicio de sus poderes jurídicos de legislación, de control administrativo o de administración interna”.

Son usinas de discusión y negociación así como poderosos instrumentos de investigación y abordaje profundo de los temas nacionales, pero también pueden ser ataúdes de lujo para algunos temas no gratos de la agenda pública.

También son el dispositivo institucional que pone los pies en el terreno y dialoga con la sociedad a través de las citaciones y las concesiones de entrevistas. Y por otro lado las Comisiones tienen la capacidad de comunicarse directamente con el PE a través del envío de sus informes con posibles recomendaciones u observaciones a la gestión.

El sistema se caracteriza por: estar integrado por pocas Comisiones que no necesariamente se relacionan por sus cometidos con los incisos del PE, ausencias de liderazgos institucionales y bajas apoyaturas de asesoramiento técnico y administrativo. Este diseño responde a una elección institucional de los partidos. La idea es que las Comisiones cumplan un rol pero no sustituyan a los partidos.

Por esa razón, no se crean condiciones para desde allí desarrollar carreras políticas. Los grandes hacedores de las políticas siguen siendo los partidos políticos y es en los partidos fundamentalmente desde donde se construyen las carreras.

- **Construcción del sistema de delegación a las Comisiones**

La designación de los legisladores para cada una de las Comisiones es un complejo y artesanal proceso de negociación. Los delegados partidarios plantean sus aspiraciones en una Comisión especial compuesta por un delegado de cada partido con el cometido de: diseñar cuál será el

número de integrantes de cada comisión plenaria, asignar cuántos cargos tendrá cada partido en cada comisión y distribuir cómo se repartirán los puestos de responsabilidad en cada uno de esos organismos.

Esas preferencias están motivadas por diferentes aspectos: agenda de políticas, valoración sobre la importancia de cada Comisión, necesidad de obtener puestos para legisladores de peso, entre otras. La Comisión trabaja sobre fórmulas que contemplen los diferentes reclamos y tras sucesivas rondas que buscan el consenso, se dirimen las diferencias por mayoría, pues cada delegado cuenta con tantos votos como representantes tiene en la Cámara.

La negociación entre los delegados de los partidos debe tomar en cuenta cuatro factores: todos los cargos son rotativos; el tamaño de la Comisión varía de tres a quince integrantes; todos los miembros de la Cámara deberán ser asignados a una Comisión, con la excepción del Presidente de la Cámara; y cada diputado integrará una sola Comisión. Estas disposiciones conducen a negociar en base a la proporcionalidad, lo cual implica que las comisiones reproducirán, en grandes líneas, el balance de fuerzas existente en el pleno. El acuerdo final establece cuántos miembros tendrá cada Comisión, cuántos lugares tendrán cada partido en ellas y qué posiciones controlarán los partidos. En definitiva los puestos son de los partidos.

Una vez aquí se inicia el proceso de distribución interna entre sus fracciones. En esta fase comienzan a pesar las preferencias individuales de los legisladores, sobre todo las de aquellos que consiguieron la reelección en el cargo o tienen más peso político. Finalmente, las bancadas de las fracciones partidarias definen qué nombres ocuparán cada lugar. Tan sólo los reelectos gozan de cierta autonomía para cambiarse de comisión.

Todo este intrincado proceso de negociación se enmarca en un sistema de poderosos partidos que no permiten el desarrollo ni la autonomía de los legisladores si no en tanto miembros del “cartel partidario”

- **El poder de agenda**

En Uruguay el poder de agenda no se encuentra, como condición suficiente, en la presidencia de la una Comisión determinada, como si sucede en otros Parlamentos como el norteamericano. Se deben considerar dos variables, la titularidad de la presidencia y la existencia o no de mayorías.

En el Parlamento hay tres tipos de posiciones con poder de agenda: la Presidencia de la Asamblea General pues recibe la legislación que envía el Ejecutivo; las Presidencias de ambas Cámaras que reciben los proyectos de la Presidencia de la Asamblea General y de sus miembros y por último las Presidencias de las Comisiones, que reciben los proyectos de las Presidencias de las Cámaras.

Teniendo en cuenta este intrincado sistema, existe un ámbito informal dónde se determina el poder de agenda; la reunión de los Presidentes de las Cámaras respectivas con los Coordinadores de las bancadas partidarias.

En Uruguay el PE cuenta con un importante poder de agenda: con iniciativa legislativa exclusiva en muchas áreas, con poder de veto, por lo cual puede amenazar con bloquear la legislación y cuenta con la posibilidad de enviar proyectos de urgente consideración. En países como Chile o Brasil, el PE reúne aún más poder de agenda, ya que cuenta con prerrogativas para alterar el orden del día de la legislatura.

El control del poder de agenda en un sistema político puede adquirir dos dimensiones, puede ser poder de agenda positivo, porque quien lo ejerce pretende abrirse paso con un proyecto de ley con el fin de aprobarlo. Puede ser poder de agenda negativo, porque quien lo ejerce pretende cerrarle el paso a un proyecto de ley que no coincide con sus preferencias. Este segundo tipo de poder de agenda es tal vez el más importante.

El verdadero poder de agenda se encuentra en la ingeniería aplicada desde los partidos y la utilización de sus lugares y posibilidades de incidencia. En donde los partidos funcionan como “carteles” que intentan usurpar el poder de agenda a través de la acción colectiva de sus miembros.<sup>10</sup>

- **Condiciones de trabajo de las Comisiones e iniciativas para mejorar**

Entre 1830 y 1879, la Cámara de Representantes contó con un pequeño sistema compuesto por cuatro comisiones permanentes: Legislación, Hacienda, Milicia, y Peticiones. Con el paso del tiempo se elevó el número hasta llegar a veinte Comisiones en 1922. Ocho años más tarde, una nueva reforma del Reglamento introdujo un ajuste al sistema llevando su número a trece. En los siguientes ochenta años, el incremento de las Comisiones ha sido moderado. En el Senado se observa la misma tendencia.

En la actualidad cada Comisión cuenta con un número muy escueto de funcionarios que le dan sentido de unidad a las acciones administrativas, ayudan a coordinar el trabajo al presidente así como llevar actas y hacer las citaciones. Así mismo se cuenta con un modestísimo equipo de asesoramiento técnico.

---

<sup>10</sup> Conceptos trabajados en clase por el Prof. Daniel Chasquetti en referencia a Cox y McCubbins (1993 y 2005) quienes desarrollan la teoría del partido-cártel:

“El argumento principal sostiene que los partidos se crean con el objetivo de resolver dilemas de acción colectiva en la asamblea legislativa. Como todas las legislaturas confieren poder de agenda a diversos órganos, el desafío crucial de todo partido mayoritario será tomar el control de los mismos (usurpar el poder de agenda). Para ello, los partidos se organizan como coaliciones cartelizadas que tienden a monopolizar el poder de agenda”.

A nuestro modo de ver, sería interesante que las Comisiones cuenten con el apoyo de un poderoso Departamento de asesoría jurídica que trabaje fuertemente en derecho comparado, jurisprudencia internacional y antecedentes legislativos. Así como en el asesoramiento de la correcta redacción y formalidad de las leyes y sus posibles incompatibilidades con la Constitución de la República.

## **Sistema de información y asesoramiento**

*Un juego entre el poder y el conocimiento*

- **En el Parlamento**

Para que el Parlamento pueda cumplir con uno sus cometidos esenciales como lo es el de fiscalizar, es necesario que los parlamentarios accedan a: una actualizada información de calidad sobre las políticas, ágiles respuestas a los pedidos de informe y buen asesoramiento técnico para comprender las complejidades de ciertas políticas. Con respecto a estas tres necesidades, consideramos que en las dos primeras, la centralidad del problema está en la relación que el PE tiene en materia de transparencia y actualización de sus propios sistemas de evaluación. Pero, nos centraremos esencialmente en el último punto. El del asesoramiento y la forma en la que se procesa la información para que la transposición sea efectiva y entendible a todo legislador que no necesariamente es un especialista.

Existen dos tipos de asesoramiento, interno y externo. El interno o institucional en nuestro Parlamento lo ejercen algunas tímidas aéreas de asesoramiento técnico, el útil Departamento de legislación comparada del Senado. Y externo, fundamentalmente a través de los partidos.

En otros países como Estados Unidos, existe una oficina que evalúa los efectos que van a tener determinadas leyes. En Brasil, se contrata a través de las comisiones técnicas a una gran cantidad de expertos financiados por el Parlamento. En nuestro país aun debemos avanzar hacia la discusión de cuál es el mejor modelo de asesoramiento. Esto aún no genera consensos que permitan la voluntad política de hacer las inversiones necesarias o tomar las medidas pertinentes.

- **En las Comisiones**

Si bien los funcionarios del gobierno cuentan con conocimientos especializados en un área específica de la administración, las Comisiones pueden tener que recurrir a la opinión de expertos ajenos al gobierno a fin de obtener una perspectiva diferente sobre las cuestiones sometidas a debate. Las Comisiones pueden cursar una invitación personal a expertos seleccionados

cuidadosamente. Sin dejar de referirme a la necesidad de la creación de un Departamento de asesoramiento jurídico al cual ya lo hemos mencionado anteriormente.

- **En las Bancadas y los Partidos**

La propia lógica de funcionamiento del sistema político uruguayo impediría que existiese un único sistema de asesoramiento que brindase de forma colectiva y genérica jurisprudencia y opinión sobre los diferentes temas que cotidianamente aborda el Parlamento. En la lógica de que el conocimiento y la información en política son herramientas fundamentales en la carrera por el posicionamiento, generando una verdadera competencia de saberes.

Sin embargo es interesante observar de qué forma resuelven esta dificultad otros Parlamentos. A nuestro modo de ver el caso más interesante y aplicable a nuestra realidad es el modelo chileno de asesoramiento. Sin incrementar la cuota de funcionarios al Estado y haciendo rígida la capacidad de asesoramiento, tampoco opta por un asesoramiento de tipo privado. Encuentra una alternativa intermedia en las llamadas corporaciones que, en otra dimensión y especificidad también en nuestro país se ha intentado aplicar pero sin recursos provenientes del Estado.

Se privilegia entonces, en el modelo chileno, una asesoría externa, a través de la que es esperable que el Parlamento respalde financieramente a determinados institutos para que programen su asesoría en coordinación con los jefes de bancadas, existiendo la posibilidad de que la información también pueda ser conocida por otros sectores políticos<sup>11</sup>

En nuestro país algunos partidos han propiciado la creación de instituciones o fundaciones que pretenden respaldar a los partidos. Unos “tanques de pensamiento” sin muchas municiones, que con altibajos en su permanencia y con escasez de recursos han intentado cumplir con esa función.

- **En los Legisladores**

El rol del parlamentario tiene tres dimensiones bastante definidas: el de legislador ejercitando también el uso de su función como fiscalizador, el de dirigente político partidario y el de representante. Estas tres dimensiones hacen a la complejidad de sus funciones. Sin embargo hay una sobre- inflación de la dimensión legislativa que se corresponde con un descreimiento de las otras funciones.<sup>12</sup> Entonces ¿Qué tipo de asesoramiento requiere un legislador de manera individual?

---

<sup>11</sup> Conceptos tomados de la ponencia del experto chileno Claudio Huepe, de la publicación: “El parlamento uruguayo hacia el S XXI” Caetano, Gerardo (comp.) Montevideo, 1995

<sup>12</sup> Concepto trabajado por el Prof. Gerardo Caetano en el panel “La perspectiva de los académicos” Publicado por la Presidencia de la Cámara de Representantes, Perspectivas sobre la Modernización del PL” pag.83

Un legislador es como mínimo un equipo. Sin contar con que también es una estructura partidaria que trabajó para lograr la banca y un sistema de relaciones con la sociedad civil. Pero en su mínima expresión es un equipo.

Existen por supuesto muchísimas maneras de organizarse, pero la vida del despacho, ese pequeño microcosmos donde se prepara y organiza la vida pública del legislador, es el primer lugar donde el parlamentario es asesorado. La capacidad de construir y trabajar con equipos debería ser la primera preocupación del legislador al organizar su trabajo. Para lograrlo el propio sistema tiene variadas herramientas, una de ellas es el pase en comisión que permite al legislador dotarse de funcionarios públicos de su confianza política. Así como la contratación de un “staff” que acompañe su gestión y que tenga en cuenta estas múltiples dimensiones.

### **Algunas reflexiones finales**

Nuestro país ha construido una sólida estructura republicana institucional establecida a raíz de una fuerte existencia de sistemas de partidarios, pero es justamente este mismo sistema el que por sus características genera una súper partidocracia o mejor decirlo una “Democracia de partidos”. En nuestro país la política no existe prácticamente fuera de los partidos y la que lucha por existir se ve rápidamente partidizada, pese a la mala imagen que posee la actividad política partidaria aun hoy en el Uruguay es muy difícil reconocer actores políticos no partidizados. Esta realidad corta transversalmente el acontecer nacional.

Con nuestras Instituciones sucede lo mismo, analizar lo que ha sucedido en los últimos años en relación a las asimetrías entre los poderes también responde de alguna manera a la lógica partidista. Los poderes se han desarrollado a partir de las necesidades de los partidos y no necesariamente al ritmo de las necesidades de la sociedad democrática.

Esta lógica acentúa las dificultades de intervenir de manera integral en una reforma del estado necesaria pero que requiere de complejos consensos. Dicho de otra manera, no es posible una reforma del estado que mejore la relación entre los poderes y modernice al Estado haciéndolo más eficiente y democrático, sin un consenso y reforma también de los partidos políticos.

## **Materiales consultados y citados**

### ***Publicaciones***

ABDALA, Washington: “Modernización Parlamentaria.” Fundación Pax, Instituto Wilson Ferreira Aldunate, Montevideo, 1995.

ABDALA, Washington: “Perspectivas sobre la modernización del Poder Legislativo” Presidencia de la Cámara de Representantes, 2000.

CAETANO, Gerardo: (comp.) “El Parlamento Uruguayo hacia el Siglo XXI, la imagen pública del parlamento.” Presidencia de la Cámara de Representantes, Claeh. Montevideo, 1995.

CAETANO, Gerardo: “La segunda Generación de Reformas Parlamentarias. Teorías, prácticas y estrategias de cambio”. OEA | Claeh. Montevideo 2004.

CAETANO, Gerardo, Pérez Romeo y Rilla José. “La Partidocracia Uruguaya” Cuadernos del Claeh N° 44. Montevideo, 1987.

KORSENIK, José: “Las Comisiones Parlamentarias de investigación y sus facultades.” FCU, Montevideo, 1998.

YAMAMOTO, Hironori “Instrumentos de control Parlamentario. Estudio comparativo de 88 Parlamentos Nacionales” Inter-Parliamentary Union. Ginebra, 2007.

### ***Presentaciones y artículos***

LANZARO, Jorge: “Apuntes sobre los parlamentos” Fundación. M. G. ABAD |ICP |UDELAR

LANZARO, Jorge: “El Parlamento en una época de transición” Fundación M.G. Abad|ICP  
|UDELAR

CHASQUETTI, Daniel: “El poder controlar la agenda” Presentación en clase de la Escuela de  
Gobierno. Fundación M. G. Abad.

CHASQUETTI, Daniel: “La democracia en Uruguay, Una partidocracia de consenso” Universidad  
de Chile, Política N°042.

### ***Materiales extra y sitios web***

Reglamento de la Cámara de Representantes, vigente.

Constitución de la República Oriental del Uruguay

Fundación Manuel Giménez Abad

[www.fundacionmgimenezabad.es](http://www.fundacionmgimenezabad.es)

Parlamento de la República Oriental del Uruguay

[www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy)