

Apuntes y propuestas
para una
reforma parlamentaria
en el Uruguay

GERARDO CAETANO



A N Ā L I S I S Y P R O P U E S T A S

**FRIEDRICH
EBERT**
STIFTUNG

REPRESENTACIÓN EN URUGUAY

Democracia, Género y Equidad: aportes para el debate sobre los mecanismos de acción afirmativa	CONSTANZA MOREIRA NIKI JOHNSON
El Sobreendeudamiento Soberano en Debate	JORGE JAURI
Ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo	PROGRAMA CIENTIS
Fragmentación Socioeconómica y Desigualdades: Desafíos para las Políticas Públicas	DANILO VEIGA ANA LAURA RIVOIR
Cancún y las Promesas Incumplidas. Los Países Pobres se Rebelan en la OMC	ALMA ESPINO SOLEDAD SALVADOR
Mercociudades y la IX Cumbre de Montevideo: La Emergencia de un Nuevo Actor de la Integración Regional	DANIEL CHASQUETTI
La Izquierda Uruguaya y la Hipótesis del Gobierno. Algunos Desafíos Político-Institucionales	GERARDO CAETANO JUAN PABLO LUNA JAIME YAFFÉ RAFAEL PIÑEIRO
Uruguay en la Región y en el Mundo: Conceptos, Estrategias y Desafíos	PROGRAMA DE INSERCIÓN INTERNACIONAL E INTEGRACIÓN REGIONAL
Notas a Propósito de los Desafíos del Movimiento Sindical Uruguayo	CRISTINA ZURBRIGGEN NATALIO DOGLIO LUIS SENATORE
Políticas Públicas de Comunicación: El ausente imprescindible	GUSTAVO GÓMEZ
Desafíos y Dilemas de la Izquierda en la Antesala del Gobierno	GABRIEL PAPA
La Asociación Interregional MERCOSUR-UNION EUROPEA: desafíos del proceso de negociación	CECILIA ALEMANY
Pobreza y desigualdad en Uruguay. Claves para el diseño de un programa de superación de la pobreza extrema	GUSTAVO DE ARMAS
Hacia una Nueva Ley de Negociación Colectiva	
¿Nuevas? Estrategias de Relacionamento entre Empresarios y Gobierno	LILIANA PERTUY
Los Retos de una Nueva Institucionalidad para el MERCOSUR	GERARDO CAETANO
¿Qué MERCOSUR necesita Uruguay? ¿Qué Uruguay necesita el MERCOSUR?	GERARDO CAETANO MARCEL VAILLANT
Desafíos institucionales del MERCOSUR	ALVARO PADRÓN
Mercociudades: una apuesta al Mercosur	HUGO GANDOGLIA RUBÉN GENEYRO
Apuntes y propuestas para una reforma parlamentaria en el Uruguay	GERARDO CAETANO

Los trabajos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción total o parcial, a condición de mencionar la fuente y se haga llegar un ejemplar.

Apuntes y propuestas para una reforma parlamentaria en el Uruguay¹

GERARDO CAETANO

diciembre 2004

A N Á L I S I S Y P R O P U E S T A S

¹ El texto que sigue se nutre de varios estudios e investigaciones realizadas por el autor, en solitario o en colaboración con otros investigadores como Rubén Perina, Romeo Pérez, Oscar Sarlo, Daniel Buquet, Daniel Chasquetti y Rafael Piñeiro. A lo largo del texto, oportunamente se hará referencia a esos distintos trabajos.

Gerardo Caetano

Historiador y politólogo. Director del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (ICP-FCS-UDELAR). Coordinador general de la Escuela de Gobernabilidad y Acción Pública del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). Presidente del Centro UNESCO de Montevideo. Docente de cursos de grado y de posgrado en el país y en el extranjero. Autor de numerosas publicaciones en áreas de su especialidad.

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG
FESUR – Representación en Uruguay
Plaza Cagancha 1145, piso 8
Casilla 10578, Suc. Pluna
e-mail: fesur@fesur.org.uy
<http://www.fesur.org.uy>
Tels.: [++598 2] 902 2938 / 39 / 40
Fax: [++598 2] 902 2941

Realización gráfica integral: www.glyphosxp.com
Depósito Legal: 335.132/04

Índice

INTRODUCCIÓN	5
I. EL ESCENARIO GLOBAL DE LA POLÍTICA LATINOAMERICANA CONTEMPORÁNEA	7
La reacción antipolítica y cómo afecta el funcionamiento institucional	10
Opinión pública, ciudadanos e instituciones. Confiabilidad y transferencia de poder: algunos perfiles a partir de los datos del Latinobarómetro	11
Confianza, Poder en la Opinión Pública	12
II. LOS PARLAMENTOS COMO NUEVOS SUSTENTOS DE UNA GOBERNABILIDAD AMENAZADA	19
La reforma parlamentaria en la agenda de las democracias latinoamericanas	23
Las exigencias emergentes y el nuevo rol de los parlamentos	25
III. ASIMETRÍA INSTITUCIONAL Y BALANCE DE PODERES	27
El Parlamento y el Gobierno por legislación	28
El Parlamento y el «costo» de la democracia	29

32

IV. NUEVOS ENFOQUES EN TÉCNICA LEGISLATIVA

34

El «giro de época» y la «metamorfosis de la representación»

38

El Parlamento como instrumento de fiscalización. Su aporte para una mayor transparencia para las democracias

39

La renovada tramitación legislativa de los presupuestos como forma específica de «accountability»

41

V. LA AGENDA MÁS AMPLIA DE UNA «SEGUNDA GENERACIÓN DE REFORMAS PARLAMENTARIAS»

51

Bibliografía

Introducción

La reforma y modernización del Parlamento, como vía idónea para su fortalecimiento como Poder Público dentro de la ingeniería institucional, constituye sin duda uno de las prioridades del nuevo gobierno de izquierda electo el 31 de octubre pasado. Como parte de sus aspiraciones programáticas históricas, inserto dentro del eje del «*Uruguay democrático*»² que presentó como propuesta específica en la reciente campaña, el Frente Amplio–Encuentro Progresista–Nueva Mayoría tiene en este horizonte de reformas vinculadas con el funcionamiento del Parlamento una demanda que además se nutre de las acumulaciones y también de las cuentas pendientes que han dejado es-

tos últimos 20 años de democracia en el funcionamiento de este Poder fundamental del Estado democrático. Sobre todo durante las últimas dos legislaturas³ y contando con el respaldo específico de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Unión Interparlamentaria Mundial (UIP), la Unión Europea (UE), la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (UPD–OEA), el Programa de Naciones Unidas (PNUD), entre otras organizaciones, se emprendieron iniciativas reformistas y modernizadoras en distintos planos (informatización, capacitación del funcionario, debate a propósito de nuevas estrate-

2 Cfr. «**La transición responsable. El gobierno del cambio. Dr. Tabaré Vázquez.**» Montevideo, FESUR, 2004, pp. 39 a 46.

3 Cfr. por ejemplo los cuatro tomos del Proyecto de Modernización Legislativo del Uruguay, realizados y publicados bajo el Programa FAS/BID/PNUD en 1997. Existe una visión resumida titulada «**Propuesta de Reestructura. Sinopsis**».

gias de comunicación con la sociedad civil, replanteo de las formas de asesoramiento, cambios organizacionales y de funcionamiento, etc.), con balances diversos y asimétricos según los casos. También colaboraron activamente en estos procesos técnicos y académicos uruguayos, preferentemente procedentes del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (ICP–FCS–UDELAR) y del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH).

Si como corresponde, se observan estos procesos en clave histórica (retomando la experiencia y los aprendizajes dejados por las anteriores legislaturas) y en clave latinoamericana (en la que el tema ha ocupado un lugar muy destacado en la agenda de las democracias del continente), la coyuntura de la próxima legislatura parece perfilarse como muy propicia para la consolidación de muchas experiencias exitosas y para la superación de algunos bloqueos y dificultades persistentes. Abonan esta hipótesis distintos factores: existe una corriente de cooperación y de acción internacionales en esa perspectiva; no se comienza de cero sino que las experiencias anteriores han dejado legados que en cualquier hipótesis coadyuvan a la continuidad de los esfuerzos; parecen existir condiciones muy auspiciosas para afirmar a la reforma parlamentaria como una «*política de Estado*», respaldada por una auténtica «*coalición transformadora*», con participación interpartidaria, dentro del nuevo elenco parlamentario; el partido gobernante, que además tiene mayorías propias en ambas cámaras, se ha mostrado decidido en afirmar un camino vigoroso en esa dirección.

En este marco, el presente texto busca aportar distintos insumos que oficien como

dinamizadores de esta nueva etapa de la modernización del Parlamento uruguayo. En primer término, se realizará una revisión del contexto más global de la política latinoamericana como marco indispensable para pensar las reformas institucionales en cada uno de los países del continente. En ese marco, se analizará el impacto de los procesos de «*reacción antipolítica*» en la credibilidad pública de las instituciones, al tiempo que se pasará revista, desde los datos que indican las últimas mediciones del *Latinobarómetro*, del distanciamiento creciente entre ciudadanías e instituciones, con especial énfasis en lo ocurrido a este respecto en relación a los Parlamentos. En la segunda parte se analizarán temas como los nuevos roles de los Parlamentos como sustentos de gobernabilidad, su lugar destacado en la agenda más actual de las democracias latinoamericanas y el registro de sus intervenciones y capacidades más recientes. En la tercera parte del trabajo se realizará en forma específica una descripción afinada del lugar institucional del Parlamento dentro del Estado y del sistema político uruguayo buscando desprender de allí condicionamientos y posibilidades para la implementación concreta de experiencias reformistas. En la cuarta parte del trabajo se aludirá en forma específica al examen de algunas de las transformaciones más fuertes que han afectado en los últimos tiempos el cumplimiento efectivo de las funciones clásicas del parlamentario: legislar, representar y fiscalizar. Finalmente, en la quinta parte del texto se reseñarán algunas de las principales propuestas reformistas que en la actualidad se están desplegando en los Parlamentos del mundo y del continente, realizando consideraciones específicas en cada caso a la situación del Poder Legislativo uruguayo.

I.

El escenario global de la política latinoamericana contemporánea

Los países de América Latina han experimentado en las últimas dos décadas un proceso de expansión de la democracia. La región, al igual que otras áreas del mundo, asiste a lo que algunos analistas políticos y académicos han denominado la «*tercera ola*» democrática. Tras la primera ola expansiva de la democracia, desatada por las revoluciones norteamericana y francesa, y la segunda ola de las primeras décadas del siglo veinte, asistiríamos en las últimas décadas a un visible avance a escala mundial de las instituciones democráticas. La recuperación de la democracia y su posterior consolidación en varios países de América del Sur durante los años ochenta (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay), los procesos de pacificación en América Central y el derrumbe del llamado «*socialismo real*» en los países de Europa del Este hace poco más de diez años, abrieron un nuevo cauce en la expansión universal de las ideas y prácticas democráticas.

Si se compara el escenario latinoamericano de las décadas del cuarenta o cincuenta del siglo pasado —cuando sólo dos o tres países podían ser calificados como democráticos— con el presente, resulta imposible no advertir el avance de las instituciones, los valores y los hábitos de la democracia. En este sentido, algunos acontecimientos históricos específicos y procesos políticos globales han brindado un último impulso al avance democrático en el continente. Advirtamos, por ejemplo, la significación histórica de la transición política en México, con una regularización muy consistente de sus procedimientos electorales y el final pacífico, acordado y aceptado, de un partido de carácter hegemónico.

Asimismo, es posible apreciar en la región una clara, consistente y auspiciosa tendencia a la consolidación, por una parte, de los instrumentos vigentes en materia de integración políti-

ca, y, por otra, a la construcción de nuevos mecanismos destinados a salvaguardar la estabilidad de las instituciones jurídicas y políticas, dentro de los cuales sobresale la *Carta Democrática Interamericana*, aprobada el once de septiembre de dos mil uno, o la llamada «*cláusula democrática*», establecida en el *Tratado de Ushuaia* en 1996 para el MERCOSUR.

Desde una perspectiva de este tipo, el balance que podemos realizar sobre la evolución política de la región en los últimos años resulta en principio positivo: en primer lugar, por el retorno a la democracia luego del padecimiento de extendidos regímenes dictatoriales en países de larga tradición democrática como Chile y Uruguay; en segundo término, por la consolidación de la vida democrática en sistemas políticos de indiscutible gravitación continental como Argentina y Brasil, desde la superación de inestabilidades y crisis profundas y con el signo siempre alentador de rotaciones no traumáticas en el gobierno en el caso del segundo; en tercer lugar, por la incorporación al círculo democrático de otras sociedades que a lo largo del siglo veinte vivieron siempre o casi siempre bajo regímenes autoritarios; finalmente, por la revitalización en unos casos o creación en otros de espacios de integración política regional o subregional, con una búsqueda acrecida para superar sus rasgos de «*déficit democrático*».

Desde luego, cuando afirmamos que la democracia ha ganado terreno en la región en los últimos decenios, nos referimos al avance de la democracia representativa, es decir, del sistema político en el que los ciudadanos eligen libremente a sus representantes (Poder Ejecutivo y parlamentarios) en elecciones competitivas. Resulta prácticamente imposible concebir la democracia en las sociedades contemporáneas (con millones de electores) sin la presencia de los partidos políticos, es decir, sin organizaciones estables –constituidas en torno a ideales políticos, programas de gobierno y legítimos intereses sociales– que buscan alcanzar el poder a través de procesos electorales. De hecho, las democracias más estables y desarrolladas del mundo, las que han

logrado en mayor medida proteger los derechos humanos (civiles, políticos y sociales, por ejemplo, el acceso a la educación, la salud y el bienestar), suelen ser las que cuentan con partidos políticos sólidos, respaldados por la ciudadanía.

Si bien resulta prácticamente imposible concebir la democracia en la actualidad sin partidos políticos y otras organizaciones intermedias (sindicatos, cámaras empresariales, organizaciones no gubernamentales, etc.), también es cierto que la vida democrática se ve enriquecida cuando emergen nuevos canales fluidos y operativos de participación ciudadana, canalizados ya sea a través de los diversos institutos de democracia directa clásicos (plebiscitos, referendums), hasta distintas instancias –formales o informales– de participación local o comunitaria.

Sin desconocer o minimizar los auspiciosos avances de la democracia representativa y de formas nuevas de participación política en el continente, también se advierten algunas señales inquietantes en el panorama regional. Las profundas crisis políticas e institucionales que algunos países de la región han padecido en los últimos años (quizás los casos más visibles sean los de Argentina a fines del 2001, Venezuela en abril de 2003 o Haití durante el 2004) dan cuenta de la necesidad de vigilar en forma permanente el estado de salud de nuestras democracias, así como de construir y acordar instrumentos jurídicos de orden supranacional que permitan prevenir estas rupturas, garantizar el respeto de los derechos humanos y proteger, al mismo tiempo, la soberanía de los Estados y el derecho a la autodeterminación de los pueblos. Por otro lado, como registraremos más adelante, los sondeos o encuestas de opinión pública, dan cuenta de una situación preocupante: en muchos países una porción significativa de la ciudadanía no cree en las instituciones democráticas, manifiesta no preferir la democracia frente a cualquier otra forma de gobierno, no se siente representada por los partidos políticos y evalúa críticamente el desempeño de los gobiernos e instituciones públicas (el Poder Ejecutivo, el

Parlamento, el sistema judicial y los gobiernos locales). Por ejemplo, en Argentina, el 46% de las personas mayores de 18 años decía estar satisfecha con el funcionamiento de la democracia en el año 2000; en el 2002, tras la crisis institucional de fines de 2001, sólo el 8% de los encuestados manifestó sentirse satisfecho con la democracia.⁴

Cabe destacar también que el avance de la democracia en el continente no ha permitido garantizar el respeto por los derechos humanos, en particular de las mujeres, los sectores más pobres y las minorías (los pueblos indígenas, la población negra, entre otras). Seguramente, una de las principales asignaturas pendientes de la democracia del continente es la persistencia de altos niveles de pobreza, desigualdad económica y carencias en términos de desarrollo humano (desnutrición, falta de acceso a la salud y baja calidad e inequidad educativa), que han generado la circunstancia lamentable de que América latina constituya el continente más desigual del planeta. El derecho de los pueblos a la democracia también requiere avances y consolidaciones efectivas en estos campos, de cara a la exigencia de millones de latinoamericanos que no pueden esperar, como lo indican de manera a nuestro juicio tan rotunda como indiscutible, las series estadísticas y los datos que sobre este particular se incluyen en el texto.

A esta enumeración de deudas (como diría el filósofo político y jurista italiano Norberto Bobbio, «*promesas incumplidas*») que las democracias de la región aún no han saldado con sus pueblos, habría que adosar algunos déficit de carácter político o institucional, a los que, por otra parte, no escapan tampoco las sociedades más desarrolladas: nos referimos por ejemplo a la persistencia de fenómenos de corrupción política y a la frecuente falta de transparencia en los aparatos estatales.

Como es bien sabido, la región en su conjunto y la mayoría de sus países por separado exhi-

ben las peores puntuaciones, en perspectiva comparada con otras áreas del mundo, en los índices que se aplican para medir la corrupción. Si se toma el índice elaborado por Transparency International, en el año dos mil uno en promedio los países de las Américas se ubicaban en el puesto 53 entre los 91 países estudiados, con un amplio rango de variación que iba de Canadá (séptimo país más transparente del mundo) a Bolivia (ubicada en el puesto 85, sólo seis puestos detrás del país menos transparente del planeta). Este magro desempeño en materia de transparencia pública y gestión democrática conspira, sin dudas, contra la credibilidad y legitimidad de las instituciones políticas, lo cual a corto o mediano plazo puede redundar en crisis institucionales. Por otra parte, la generalización de una cultura de corrupción afecta al funcionamiento de la economía, en tanto los agentes económicos requieren parámetros claros, reglas inequívocas y estables para operar (invertir, producir y comerciar) en el mercado, con niveles mínimos de previsibilidad. Finalmente, la corrupción política y, más en general, la falta de respeto por la legalidad vigente, ambientan la aparición de la violencia social, lo que termina alimentando un círculo vicioso de inestabilidad y fragilidad democrática.

Si como se ha señalado, la expansión de la democracia en el continente constituye un signo alentador de los tiempos que corren, el panorama político más actual no está pues libre de señales preocupantes y, en algunos casos, de signos auténticamente alarmantes. Las diversas crisis que han atravesado varios países de la región en los últimos años, los escasos avances en materia social, los fenómenos de corrupción y la inseguridad física que afecta a importantes segmentos de la población en las grandes metrópolis y en las áreas rurales, los cuadros de polarización política y social, la dificultad en algunos casos creciente por vislumbrar y concretar un futuro mejor para nuestros países en lo que hace a su inserción competitiva en los nuevos contextos internacionales, dibujan un escenario en el que la afir-

4 Fuente: www.latinobarometro.org

mación de la democracia resulta una tarea de primer orden, faena por otra parte inacabada e inacabable.

En el reciente Informe del PNUD titulado «*La Democracia en América Latina*», entre otros datos extraordinariamente preocupantes, resulta imposible omitir la mención de algunos: «*en el año 2003, vivían en la pobreza 225 millones de latinoamericanos, es decir el 43,9%, de los cuales 100 millones eran indigentes (19,4%)*»; «*El 10% más rico de la población percibe 30 veces el ingreso del más pobre*», lo que convierte a América Latina en el continente más desigual del planeta. Por su parte, en el citado informe también se mencionaba esta tendencia de opinión pública: «*En 2002 el 57% de las ciudadanas y los ciudadanos de América Latina prefería la democracia respecto a cualquier otro régimen. Sin embargo, de los que dicen preferir la democracia a otros regímenes, un 48,1% prefiere el desarrollo económico a la democracia y un 44,9% apoyaría un gobierno autoritario si éste resolviera los problemas económicos de su país (PNUD Encuesta, elaboración propia con base en Latinobarómetro 2002)*».⁵ Estos últimos registros y datos dan una pauta acabada de la preocupación que, junto con el otro diagnóstico positivo que se registraba al comienzo de este apartado, también anotan motivos de preocupación sobre la realidad política de las democracias contemporáneas del continente.

La reacción antipolítica y cómo afecta el funcionamiento institucional

Desde hace ya bastante tiempo, los sistemas políticos latinoamericanos vienen asimismo enfrentando los embates de una cada vez más profunda «*reacción antipolítica*». Por cierto que no se trata de un fenómeno originario o privativo de la región: procesos similares que se desarrollan en diversas partes del mundo le otorgan al mismo una cierta proyección uni-

versal, en consonancia con la orientación cada vez más visible hacia la planetarización de las agendas y de los problemas. Sin embargo, para los latinoamericanos este proceso actual adquiere una significación muy particular y desafiante, al profundizarse precisamente luego de las grandes expectativas generadas tras la expansión democratizadora de décadas atrás.

En efecto, las últimas dos décadas han resultado muy pródigas en contrastes en todo el continente: al tiempo que caían las dictaduras militares y se producían en varios países experiencias importantes en la perspectiva de una reinstitucionalización democrática, se agravaba una profunda crisis económica y social en la región, con consecuencias muchas veces devastadoras para los partidos gobernantes y aún para el funcionamiento de los sistemas partidarios y políticos en su conjunto. A ello se sumó un aceleramiento de vértigo en las transformaciones en la escena mundial, con efectos por lo general no directamente beneficiosos para los intereses de los países del continente. La refundación democrática en América Latina se desplegaba así en un contexto nutrido de dificultades y desafíos.

La explosión de expectativas que siempre acompaña a estas transiciones del autoritarismo a la democracia rápidamente desembocó en el desencanto y en el debilitamiento de la adhesión de los ciudadanos a los nuevos –y aún frágiles– marcos institucionales. El balance sobre estos procesos –pese a admitir diferencias notorias según los casos– no resulta empero monocolor ni abona solamente los pronósticos agoreros. Sin embargo, en los últimos años se han multiplicado las señales preocupantes sobre la «*salud*» de varios sistemas políticos latinoamericanos. Repasemos, a título de inventario indicativo y nada exhaustivo, algunas de esas señales más visibles: ascienden a cargos de gobierno o a posiciones de expectabilidad política ante la opinión pú-

5 Cfr. «*La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*». Buenos Aires, PNUD, 2004.

blica figuras sin experiencia política anterior, asociadas con frecuencia a mensajes mesiánicos o providencialistas; los partidos pierden arraigo y se ven cada vez más desafiados en sus clásicas funciones de representación e intermediación social y política; se desgastan los arbitrajes electorales al tiempo que los nuevos gobernantes buscan «saltearse» los caminos institucionales y entablar relaciones más directas y «fluidas» con los ciudadanos; estos últimos manifiestan de manera creciente apatía y volatilidad en sus opiniones, aumentando el descrédito respecto al papel de las instituciones más tradicionales; las nuevas exigencias y demandas para la producción de políticas generales no encuentran respuestas adecuadas desde los partidos y el Estado; entre otros muchos fenómenos similares.

La enumeración podría extenderse mucho más pero queremos detenernos en otro proceso que forma parte de ese inventario de señales políticas preocupantes y que tiene que ver directamente con un asunto a nuestro juicio central que trataremos a continuación. Nos referimos a la crisis de confianza en las instituciones democráticas, con un especial impacto sobre los organismos no ejecutivos sino deliberantes y colegiados, con competencias básicas de representación popular. En ese marco, cabe destacar especialmente la situación difícil vivida por los Parlamentos, circunstancia en la que convergen fenómenos como la crisis de la representación, el sentimiento antipolítico y el abatimiento del sentido de lo público y de lo estatal en nuestras sociedades.

Aunque cabe advertir desde ya que la profundidad de los fenómenos señalados no es igual en toda América Latina y que también podrían reseñarse procesos de signo más auspicioso (México o algunos países de América Central, por ejemplo), esta «*reacción antipolítica*» parece alcanzar una creciente popularidad en la opinión pública y aún en los círculos de las dirigencias políticas de varios países del continente. Esto último surge con mucha nitidez observando con cierta atención las estrategias desplegadas por algunas de las figuras «*exitosas*» de la política latinoamericana más actual:

el «*hacer política en contra de la política*» comienza a ser un rasgo característico de ese nuevo tipo de políticos, algunos de ellos con trayectorias precedentes que relativizan un tanto la hondura de su novedad.

En nuestra perspectiva de análisis, lo que evidencian todos estos procesos —entre otras cosas— es un contexto de cambio y modificación profunda de la matriz tradicional del «*hacer política*», en cuyo centro se destacan los problemas de la redefinición del espacio público, las nuevas dimensiones generales de la «*productividad política*» y, en particular, la especialidad del rol de los partidos políticos y de las instituciones democráticas. El estudio profundo de estos temas (y del amplio espectro de cuestiones que cada uno de ellos involucra) amerita y aún exige abordajes de índole diversa: desde profundizaciones teóricas hasta investigaciones de política comparada, pasando por indagatorias más generales (diseñadas por tema o por región) o por análisis de casos que contribuyan a identificar referencias más concretas para interpelar las problemáticas o alternativas globales a ser analizadas. En esa perspectiva, la renovada atención política y académica sobre los Parlamentos adquiere una significación particular.

Opinión pública, ciudadanos e instituciones.

Confiabilidad y transferencia de poder: algunos perfiles a partir de los datos del Latinobarómetro

Como venimos señalando, otra variable a tener en cuenta es el de las mediciones de la opinión pública en torno a la confianza otorgada a distintas instituciones de la esfera política y de la sociedad civil. En el contexto contemporáneo de nuestras sociedades de la desconfianza, de las ciudadanías del miedo, esta variable de la confiabilidad otorgada por la ciudadanía a las principales instituciones públicas y privadas se vuelve especialmente relevante.

En la evolución que presentan las últimas mediciones del *Latinobarómetro* abundan las

sorpresas sobre este particular. En primer término, no deja de sorprender que la institución que haya mantenido un índice más consistente de confiabilidad en la opinión pública de los latinoamericanos durante los últimos años haya sido la Iglesia Católica. Aun con ciertas asimetrías, producto de procesos históricos (como el uruguayo) o de fenómenos de percepción pública más reciente (como es el caso argentino en parte), los guarismos ubican a la Iglesia Católica —aunque con cierto declive— como la institución que genera más confianza dentro de los países del MERCOSUR (ver Cuadro 1).

Confianza, Poder en la Opinión Pública

Pero sin duda la mayor sorpresa pueda surgir de los relativamente altos índices de confian-

za que generan las Fuerzas Armadas como institución, teniendo en cuenta la cercanía del recuerdo de las recientes dictaduras de la seguridad nacional en la región. Estos datos que varían de país en país en relación a los procesos históricos nacionales, configuran sin embargo promedialmente un índice muy alto en la región que denota fenómenos que deberían interpelarnos de manera radical, habida cuenta de lo acontecido en los últimos años en relación a los militares y su actuación pública en la región (ver Cuadro 2).

Otro tanto podría decirse con respecto al índice de confianza pública en relación a la policía. Pese a las denuncias de corrupción y de connivencia con los principales circuitos delictivos, las policías mantienen niveles relativamente altos de confianza pública, con un

CUADRO 1.

Confianza en la Iglesia							
	1996	1997	1998	99–2000	2001	2002	2003
Argentina	62%	59%	62%	61%	57%	55%	54%
Brasil	69%	68%	74%	72%	74%	74%	75%
Paraguay	84%	86%	87%	85%	83%	77%	75%
Uruguay	56%	58%	59%	61%	56%	56%	51%
Promedio ♦	68%	68%	71%	70%	67%	66%	64%

- (% que manifiestan confiar mucho o algo en esta institución).
- ♦ Promedio de confianza en la región.

Fuente: Latinobarómetro.

CUADRO 2.

Confianza en las Fuerzas Armadas							
	1996	1997	1998	99–2000	2001	2002	2003
Argentina	32%	34%	24%	36%	33%	31%	s/d
Brasil	63%	59%	52%	58%	53%	61%	s/d
Paraguay	47%	45%	35%	35%	36%	27%	s/d
Uruguay	38%	41%	36%	50%	42%	45%	s/d
Promedio ♦	45%	45%	37%	45%	41%	41%	s/d

- (% que manifiestan confiar mucho o algo en esta institución).
- ♦ Promedio de confianza en la región.

Fuente: Latinobarómetro.

pico muy significativo en el caso uruguayo. La *securitización* de la agenda pública y ciudadana explican en buena medida este promedio alto, lo que de todos modos no parece denotar el impacto de denuncias y escándalos divulgados en forma reciente en los países de la región. El imperativo de la agenda de la seguridad como uno de los tópicos centrales a nivel nacional parece explicar estos guarismos de todos modos muy elevados (ver Cuadro 3).

Una perspectiva muy diferente comienza a dibujarse cuando se interpela a la opinión pública en relación a los clásicos poderes de la institucionalidad democrática. Sorprende por ejemplo la baja consistente en la evolución de la confiabilidad acerca del Poder Judicial, especialmente visible en los casos de la Argenti-

na y del Paraguay. En términos promediales, pese las asimetrías en los cuatro países, la tendencia al descenso de confiabilidad resulta por demás nítido como lo revela el cuadro siguiente (ver Cuadro 4).

Un ejemplo sin duda más concluyente en esta perspectiva alude a la trayectoria reciente de la evolución de la opinión pública respecto a los Poderes Legislativos. Salvo en el caso de Brasil, las tendencias revelan una crisis muy fuerte de confianza en los Congresos, lo que se traduce en una disminución muy sensible de confiabilidad promedial en la institución. Por todo lo señalado anteriormente en el presente texto, esta tendencia se presenta tan consistente como preocupante, sobre todo si consideramos al Parlamento como la institución po-

CUADRO 3.

Confianza en la Policía							
	1996	1997	1998	99–2000	2001	2002	2003
Argentina	25%	16%	19%	29%	29%	26%	22%
Brasil	28%	32%	25%	30%	32%	37%	37%
Paraguay	40%	37%	43%	35%	25%	21%	26%
Uruguay	43%	48%	48%	52%	54%	58%	49%
Promedio ♦	34%	33%	34%	36%	35%	36%	33%

- (% que manifiestan confiar mucho o algo en esta institución).
- ♦ Promedio de confianza en la región.

Fuente: Latinobarómetro.

CUADRO 4.

Confianza en el Poder Judicial							
	1996	1997	1998	99–2000	2001	2002	2003
Argentina	23%	21%	19%	27%	21%	9%	16%
Brasil	41%	44%	41%	36%	39%	33%	43%
Paraguay	44%	32%	35%	28%	19%	11%	16%
Uruguay	55%	56%	48%	52%	52%	44%	38%
Promedio ♦	41%	38%	36%	36%	33%	24%	28%

- (% que manifiestan confiar mucho o algo en esta institución).
- ♦ Promedio de confianza en la región.

Fuente: Latinobarómetro.

lítica por excelencia, el «hogar institucional de los partidos y de los políticos» (ver Cuadro 5).

Una situación bastante paradójica se da en lo que refiere a los índices de confiabilidad otorgadas por la opinión pública de los países de la región en lo que concierne a la confianza en los gobiernos y en la Presidencia de la República –categorías y conceptos con frecuencia concebidos, con equívoco, como sinónimos–. En las mediciones del *Latinobarómetro* surge de inmediato el contraste en la evolución contrastante de la opinión pública en Argentina y Brasil –en los que la tendencia de confiabilidad resulta francamente ascendente y positiva– y en Paraguay y Uruguay, con itinerarios francamente opuestos. Esto hace que en relación al promedio de la evolución regio-

nal las tendencias promediales que revelaban un franco descenso en el 2002, se hayan recuperado en el 2003 hasta obtener una paridad genérica en el promedio general (ver Cuadros 6 y 7).

En lo que refiere a la confianza que concitan los partidos políticos se producen en la región evoluciones diferentes. Mientras en Argentina se efectiviza un franco y continuo descenso a partir de 1997, en Brasil (con altibajos) la opinión se mantiene en índices bajos, mientras que en Uruguay y sobre todo en Paraguay se afirman tendencias de franco desplome de la confiabilidad pública. En términos promediales, estas trayectorias llevan a que el promedio de confianza sobre los partidos verificado en 1996 (un 26%) llegue en 2003 a su justa mitad (un

CUADRO 5.

Confianza en el Poder Legislativo							
	1996	1997	1998	99–2000	2001	2002	2003
Argentina	25%	33%	18%	27%	17%	9%	14%
Brasil	19%	27%	23%	19%	23%	25%	29%
Paraguay	42%	37%	36%	21%	17%	13%	13%
Uruguay	38%	46%	41%	45%	47%	40%	27%
Promedio ♦	31%	36%	29%	28%	26%	22%	20%

- (% que manifiestan confiar mucho o algo en esta institución).
- ♦ Promedio de confianza en la región.

Fuente: Latinobarómetro.

CUADRO 6.

Confianza en el Gobierno			
	1996	2002	2003
Argentina	20%	7%	45%
Brasil	25%	24%	42%
Paraguay	40%	7%	14%
Uruguay	36%	33%	19%
Promedio ♦	30%	18%	30%

- (% que manifiestan confiar mucho o algo en esta institución).
- ♦ Promedio de confianza en la región.

Fuente: Latinobarómetro.

CUADRO 7.

Confianza en la Presidencia de la República					
	1997	1998	99–2000	2001	2003
Argentina	24%	22%	53%	26%	71%
Brasil	36%	39%	25%	32%	53%
Paraguay	26%	53%	26%	16%	11%
Uruguay	53%	48%	49%	46%	19%
Promedio ♦	34%	40%	38%	30%	38%

- (% que manifiestan confiar mucho o algo en esta institución).
- ♦ Promedio de confianza en la región.

Fuente: Latinobarómetro.

13%). Este franco descenso a la mitad se revela como una tendencia cargada de significaciones múltiples, dado el papel fundamental jugado por los partidos políticos en la vida cotidiana de la democracia (ver Cuadro 8).

El cuadro general que evidencia las distintas trayectorias en términos de confiabilidad pública de los actores e instituciones referidas, proyecta un cuadro general que tiene el mérito de perfilar las grandes tendencias. Estas, en su visión más sintética, revelan un panorama claro de «*reacción antipolítica*», que termina sancionando mucho más a los Poderes Públicos más clásicos que a otras instituciones del Estado vinculadas con temáticas coyunturales de extrema sensibilidad social, como el de la seguridad pública o el de la llamada «*agenda posmaterialista*» (ver Cuadro 9).

Otro indicador importante para medir la percepción pública de todos estos fenómenos es el que refiere al otorgamiento de poder a actores e instituciones públicas y privadas por parte de la opinión pública a lo largo de un período lo suficientemente extenso como para registrar tendencias o evoluciones más consistentes. Tomemos en primer término el caso por tantos motivos paradigmático de Argentina. Allí la opinión pública comienza por otorgarle una enorme primacía al poder de las grandes empresas, completamente distanciadas del resto. Las otras tendencias que revela la muestra resultan mucho menos importantes: los militares se estancan en la percepción pública de su poder, los sindicatos aumentan en forma sostenida pero apenas alcanzan un 7% en su medición más alta y más actual, los partidos políticos alcanzan un segundo lugar en las

CUADRO 8.

Confianza en los Partidos Políticos							
	1996	1997	1998	99–2000	2001	2002	2003
Argentina	17%	28%	17%	15%	12%	5%	8%
Brasil	17%	18%	20%	13%	20%	12%	16%
Paraguay	37%	27%	25%	15%	14%	7%	12%
Uruguay	32%	45%	35%	36%	38%	30%	18%
Promedio♦	26%	30%	24%	20%	21%	14%	13%

- (% que manifiestan confiar mucho o algo en esta institución).
- ♦ Promedio de confianza en la región.

Fuente: Latinobarómetro.

CUADRO 9.

Confianza en las Instituciones – Promedios							
	1996	1997	1998	99–2000	2001	2002	2003
Iglesia	68%	68%	71%	70%	67%	66%	64%
FFAA	45%	45%	37%	45%	41%	41%	s/d
Policía	34%	33%	34%	36%	35%	36%	33%
P. Judicial	41%	38%	36%	36%	33%	24%	28%
P. Legislativo	31%	36%	29%	28%	26%	22%	20%
Gobierno	38%	s/d	s/d	s/d	s/d	31%	21%
Presidencia	s/d	27%	25%	25%	23%	s/d	26%
Partidos	26%	30%	24%	20%	21%	14%	13%

mediciones del 2003 con apenas un 10%, mientras que el gobierno alcanza el guarismo de un 9% y el Parlamento se derrumba al puesto más bajo del ranking de poder con apenas un 1% (ver Cuadro 10).

En el caso de Brasil se producen algunas variantes aunque no totalmente significativas. La percepción de que la mayor suma de poder radica en las grandes empresas se mantiene aunque con índices más bajos (un 40% respecto al 54% verificado en el caso argentino), mientras que los militares se instalan en un segundo lugar con un 13% y los medios de comunicación en un tercero con el 12%, apareciendo recién después los partidos con un 11%, los bancos con un 8% y los sindicatos con un 7%. Al final del ranking de percepción y transferencia de poder aparecen el gobierno con un 5% y el Parlamento con un paupérrimo 1% (ver Cuadro 11).

El caso paraguayo presenta diferencias de percepción por parte de la opinión pública bastante importantes. En primer término, en la actualidad y como novedad relevante respecto a años pasados, los partidos superan por primera vez a las grandes empresas en la per-

cepción de poder, mientras que los militares mantienen un expectante tercer lugar con un 17%, bastante superior al poder otorgado al gobierno (10%) y al Parlamento (apenas un 4%) (ver Cuadro 12).

Finalmente, en el caso uruguayo las tendencias se intercambian. Se ratifica un primer lugar despegado para las grandes empresas (36%), mientras que en segundo lugar aparecen pese a todo enhiestos los partidos (16%) y el gobierno (15%). A mitad de tabla aparecen los bancos y los medios de comunicación (ambos con un 8 %) mientras que al final del ranking se confirma el desprestigio del Parlamento con un paupérrimo 1% (ver Cuadro 13).

Si el poder, entre otras cosas, es también transferencia, en este tipo de mediciones sobre asignación de poder a las distintas instituciones se complementa de manera significativa el indicador anterior de confiabilidad acerca de las instituciones. Con las cautelas del caso en el análisis y teniendo en cuenta el itinerario de las mediciones, sus límites y alcances, sin cometer el error frecuente de confundir opinión pública con ciudadanía, de todos modos el cuadro de *reacción antipolítica* parece ratifi-

CUADRO 10.

¿Quién tiene más poder? – Argentina							
	1996	1997	1998	99–2000	2001	2002	2003
Grandes Empresas	60%	64%	60%	67%	58%	s/d	54%
Militares	3%	6%	5%	6%	5%	s/d	4%
Sindicatos	1%	3%	3%	4%	7%	s/d	7%
Empresas Medianas	0%	0%	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Poder Judicial	s/d	s/d	5%	4%	4%	s/d	s/d
Medios de Comunicación		s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Bancos	3%	5%	4%	4%	4%	s/d	3%
Partidos	6%	5%	4%	4%	5%	s/d	10%
Empresas Transnacionales	10%	7%	7%	5%	6%	s/d	
Gobierno	12%	6%	10%	5%	7%	s/d	9%
Parlamento	0%	1%	1%	0%	0%	s/d	1%
Ns/Nr	6%	4%	2%	2%	3%	s/d	5%

Fuente: Latinobarómetro.

carse en la consideración de estas variables de las tendencias recientes de la opinión pública. Y parece además hacerlo con un especial énfasis en lo que refiere al desprestigio de los Parlamentos. Este marco general resulta

un dato absolutamente insoslayable a la hora de diseñar e implementar una reforma modernizadora del Parlamento. Y por supuesto que, como vimos, esto también vale para el Uruguay.

CUADRO 11.

¿Quién tiene más poder? – Brasil							
	1996	1997	1998	99–2000	2001	2002	2003
Grandes Empresas	46%	42%	36%	35%	26%	s/d	40%
Militares	15%	20%	20%	17%	18%	s/d	13%
Sindicatos	2%	4%	4%	5%	7%	s/d	7%
Empresas Medianas	1%	1%	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Poder Judicial	s/d	s/d	13%	15%	19%	s/d	s/d
Medios de Comunicación	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	12%
Bancos	6%	11%	11%	10%	8%	s/d	8%
Partidos	4%	8%	7%	8%	7%	s/d	11%
Empresas Transnacionales	2%	6%	5%	3%	4%	s/d	s/d
Gobierno	12%	4%	1%	1%	3%	s/d	4%
Parlamento	4%	1%	0%	1%	1%	s/d	1%
Ns/Nr	4%	4%	2%	5%	8%	s/d	5%

Fuente: Latinobarómetro

CUADRO 12.

¿Quién tiene más poder? – Paraguay							
	1996	1997	1998	99–2000	2001	2002	2003
Grandes Empresas	42%	45%	27%	22%	28%	s/d	24%
Militares	25%	20%	26%	23%	17%	s/d	17%
Sindicatos	2%	2%	1%	3%	2%	s/d	5%
Empresas Medianas	0%	0%	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Poder Judicial	s/d	s/d	3%	2%	5%	s/d	s/d
Medios de Comunicación	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	3%
Bancos	10%	4%	2%	2%	1%	s/d	2%
Partidos	8%	7%	12%	15%	13%	s/d	32%
Empresas Transnacionales	15%	3%	3%	3%	4%	s/d	s/d
Gobierno	27%	6%	20%	21%	23%	s/d	10%
Parlamento	2%	1%	4%	8%	6%	s/d	4%
Ns/Nr	7%	13%	2%	1%	2%	s/d	3%

Fuente: Latinobarómetro

CUADRO 13.

¿Quién tiene más poder? – Uruguay							
	1996	1997	1998	99–2000	2001	2002	2003
Grandes Empresas	24%	38%	22%	30%	19%	s/d	36%
Militares	5%	10%	10%	6%	4%	s/d	5%
Sindicatos	2%	4%	3%	2%	3%	s/d	7%
Empresas Medianas	1%	1%	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Poder Judicial	s/d	s/d	4%	2%	3%	s/d	s/d
Medios de Comunicación	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	8%
Bancos	7%	10%	7%	6%	7%	s/d	8%
Partidos	7%	8%	9%	9%	7%	s/d	16%
Empresas Transnacionales	10%	9%	14%	15%	18%	s/d	s/d
Gobierno	15%	14%	27%	23%	36%	s/d	15%
Parlamento	2%	0%	1%	1%	2%	s/d	1%
Ns/Nr	5%	7%	4%	5%	2%	s/d	4%

Fuente: Latinobarómetro

II.

Los Parlamentos como nuevos sustentos de una gobernabilidad amenazada⁶

De cara a los acontecimientos contemporáneos en nuestro país y en América Latina, se impone recordar una vez más uno de los principios clásicos de la teoría democrática: el Poder Legislativo cumple un papel central en la democracia representativa en tanto uno de los pilares insustituibles en el sistema de pesos y contrapesos institucionales. Es la institución que por excelencia garantiza **la separación, el equilibrio y un balance equilibrado en la distribución del poder político**, principios fundamentales para el funcionamiento pleno de toda democracia. Este sistema de pesos y contrapesos constituye **la garantía principal** contra la concentración o el abuso del poder por parte de los Ejecutivos, práctica lamenta-

blemente habitual en nuestro continente. Asegura asimismo la libertad, el pluralismo y el respeto a las minorías.

Como ya se ha señalado, el Poder Legislativo cumple tres funciones imprescindibles para el funcionamiento cabal de las instituciones democráticas. Congrega a los representantes más diversos y cercanos de la ciudadanía (**función de representación**); constituye el foro cívico en el que se debaten, se negocian, se construyen consensos, se reelaboran acuerdos y se redactan las leyes que regulan y guían una sociedad (**función legislativa**); al tiempo que es también la institución fiscalizadora por excelencia, en procura de consolidar un es-

⁶ Este texto lo elaboramos en conjunto con Rubén Perina, de la UPD – OEA, a título de introducción de uno de los libros que contenían las ponencias de cursos a jóvenes líderes democráticos de la región, en los que se enfatizaba el tema de la reforma parlamentaria como sustento incontrovertible de una democracia sólida.

quema de poliarquía y de equilibrio institucional respecto al Poder Ejecutivo (**función de control y fiscalización**).

El cumplimiento a cabalidad de estas funciones configura un requisito fundamental para la consolidación de la democracia representativa. Es también un requerimiento necesario para que la institución pueda contribuir efectivamente a la **gobernabilidad democrática**. Cabe precisar el alcance otorgado a este último concepto. Por tal se define la capacidad de un sistema político democrático, de sus líderes e instituciones, para el cumplimiento de las siguientes faenas cívicas: a) conducir un país en el marco de valores y prácticas democráticas; b) construir consensos entre diferentes intereses estratégicos de la sociedad alrededor de una visión convocante y comprensiva de país; y c) resolver y manejar eficazmente los problemas y desafíos, tanto internos como externos, en procura de una sociedad cada vez más libre, justa, segura y próspera.

Un Poder Legislativo que no cumpla a cabalidad con su papel y con sus funciones fundamentales, abdica de sus poderes y se convierte en una institución débil e irrelevante, lo que contribuye a una excesiva concentración del poder en los Ejecutivos, en el marco de una región que a menudo ha presentado cuadros preocupantes de hiperpresidencialismo. Todo ello, como lo atestiguan algunos procesos políticos más o menos recientes en el continente, puede converger en la erosión de los cimientos de la democracia representativa, derivando hacia esquemas similares a los que Guillermo O'Donnell ha caracterizado como «*democracias delegativas*» (con sus rasgos característicos de presidentes mesiánicos, afirmados tras convocatorias movimientistas, que invocan la representación totalizadora de la nación, a menudo alentados por lecturas erróneas de los resultados electorales de los balotajes, enfrentados a las otras instituciones del sistema a las que se percibe como «*incomodidades*» para la concreción de un supuesto mandato unívoco emanado de las urnas «*para gobernar sin restricciones*»). En el marco de esas derivas, un Poder Legislati-

vo con tales deficiencias difícilmente pueda contribuir eficazmente a manejar o resolver los problemas o desafíos emergentes en situaciones críticas, que con frecuencia terminan convergiendo hacia cuadros de **ingobernabilidad e inestabilidad institucional**. Los ejemplos recientes a este respecto lamentablemente abundan en muchos de los países del continente.

En efecto, tal vez no haya prisma interpretativo más radical para reflexionar en torno a la problemática de las condiciones de la **gobernabilidad** que partir del estudio de cómo atender y responder con eficacia a situaciones de **ingobernabilidad**. Todo Poder Legislativo inevitablemente está llamado a jugar un papel central en el manejo y solución de este tipo de situaciones. En tanto desafíos o amenazas principales para las democracias del hemisferio, con frecuencia este tipo de procesos se manifiesta con apremiante inmediatez en términos de crisis o de inestabilidad políticas, incluyendo intentos de golpes de Estado, frecuentes conflictos interinstitucionales, cambios traumáticos de los elencos gubernamentales, falta de respeto de las leyes, expansión de fenómenos de corrupción e impunidad, fraudes electorales, episodios de violencia, insurrección armada, terrorismo y narcotráfico, corridas bancarias, episodios hiperinflacionarios, entre otras manifestaciones. Por cierto que estas amenazas pueden o no estar asociadas a variables más profundas y estructurales como el desempleo, la inequidad y la injusticia, la pobreza, la recesión económica, la crisis fiscal, los condicionamientos del endeudamiento externo, la pérdida de competitividad internacional.

Dada la creciente globalización e interdependencia en que se encuentran las sociedades del hemisferio, las mencionadas amenazas están vinculadas al contexto regional y/o internacional, conformando desafíos que pueden ser calificados de «*intermésticos*» (mezcla de internacional y doméstico). En ese marco las amenazas y los desafíos a la gobernabilidad suelen ser a menudo comunes, exigiendo cada vez más la colaboración entre los Estados y la

armonización legislativa, tanto a nivel regional como hemisférico, para desarrollar respuestas mínimamente compatibilizadas y coordinadas.

En la actualidad existe una creciente preocupación por parte de las más altas autoridades de los gobiernos latinoamericanos acerca de la hipótesis de que las amenazas o desafíos mencionados puedan llegar a desbordar la capacidad de gobernabilidad de las jóvenes democracias. Existe además la percepción generalizada (obsérvese por ejemplo las tendencias registradas en los últimos Informes anuales del *Latinobarómetro*) sobre que, en gran parte de los países del continente, **la dirigencia política y las instituciones democráticas, incluyendo el Poder Legislativo, los partidos políticos, el Poder Judicial, la burocracia gubernamental y hasta los Presidentes**, no están respondiendo a la altura de las circunstancias, no manejan adecuadamente los desafíos actuales y no satisfacen las demandas y aspiraciones de las grandes mayorías en pos de sociedades más prósperas, más equitativas, más justas, libres y seguras. Dicha percepción tiene además un correlato sumamente preocupante, lo que en última instancia constituye la más peligrosa de todas las manifestaciones de ingobernabilidad: el creciente descreimiento y la desconfianza ciudadana en las instituciones, con la consiguiente **pérdida de legitimidad** de la democracia representativa como sistema de gobierno.

¿Cómo revertir esta situación? ¿Cómo fortalecer la capacidad de los poderes legislativos para contribuir a la gobernabilidad democrática? Para que los Congresos coadyuven de manera efectiva a manejar los desafíos de la ingobernabilidad se requiere que sean instituciones modernas, sólidas y fortalecidas en la reforma y modernización permanente de su funcionamiento, con alto nivel de representatividad, credibilidad y legitimidad.

En ese sentido, lo que se requiere es una agenda de modernización legislativa que apunte a subsanar deficiencias endógenas y exógenas de la institución. **En relación a lo interno** es

necesario enfrentar dificultades y limitaciones organizacionales que por lo general obstaculizan un eficaz y eficiente desempeño de la labor parlamentaria, lo que ocasiona cuestionamientos de la ciudadanía por lentitud, falta de respuestas oportunas y legislación inadecuada. En esta dimensión endógena, la agenda debe incluir también la actualización de componentes importantes de la gestión parlamentaria, incluyendo, entre otros, la actualización y modernización de la normativa, de los procedimientos, la organización y la administración parlamentarias. También hace falta un uso más consistente y actualizado de las nuevas tecnologías de la informática y la comunicación, un mejoramiento de las formas del asesoramiento técnico y político, el aggiornamiento de la técnica legislativa, la capacitación permanente de asesores y funcionarios, la modernización y mantenimiento de archivos, centros de documentación, bibliotecas e infraestructura, entre otros tópicos.

En cuanto a los problemas exógenos, las deficiencias de orden institucional y político son de mayor profundidad y, por supuesto, presentan mayores dificultades para su superación. Aquí la tarea modernizante debe focalizarse en áreas sustantivas como por ejemplo: 1) los sistemas de elección parlamentaria; 2) la relación con la nueva ciudadanía; 3) los vínculos con los partidos políticos; 4) las políticas respecto a los medios de comunicación; 5) las relaciones con los otros poderes y en particular con el Poder Ejecutivo; 6) las conexiones interparlamentarias a nivel regional e internacional; 7) las funciones políticas de representación y fiscalización; 8) el papel del Poder Legislativo en el tratamiento del presupuesto nacional; 9) la ética y la transparencia legislativa; entre otras.

Cabe señalar que en esta agenda dual de modernización y fortalecimiento del Poder Legislativo se puede avanzar a través de distintos instrumentos y estrategias: a) el desarrollo de nuevas técnicas, manuales y metodologías parlamentarias para elaborar las leyes, para la investigación parlamentaria, para el control político y para la fiscalización de otros pode-

res, para las relaciones con la prensa y la ciudadanía, para el uso eficaz de las nuevas tecnologías, para la ética y la transparencia legislativa; b) el desarrollo e institucionalización de sistemas de asesoría especializada; c) el establecimiento de programas de capacitación y actualización sobre temas específicos para nuevos legisladores, funcionarios y asesores parlamentarios; y d) el desarrollo y mantenimiento adecuado de centros de documentación parlamentaria, sistemas de información eficaces y acceso pleno a redes de información internacional; entre otros.

De todos modos, pese a sus deficiencias, ha habido casos recientes en la región en los que los Parlamentos se constituyeron en ámbitos de rehabilitación y de solución de coyunturas de extrema ingobernabilidad. Sobre este particular, podrían citarse los ejemplos del rol jugado por el Parlamento paraguayo en el trágico marzo de 1999 y el papel desempeñado por el Parlamento uruguayo durante el crítico 2002. En torno a este último caso, debe recordarse que en el peor momento de la crisis económico-financiera y con un Presidente totalmente desbordado por la situación, el primer senador y operador legislativo del gobierno fue nombrado como Ministro de Economía, actuando desde entonces y durante más de un año como una suerte de primer ministro que logró estabilizar la situación a través de la práctica de lo que podríamos denominar como un «*parlamentarismo informal*», con acuerdos y pactos permanentes con legisladores de todos los partidos. Esta práctica parlamentaria de lealtad institucional y de cooperación a distintos niveles y con distintos alcances por parte de los legisladores de la oposición fue la que en definitiva logró frenar las consecuencias más terribles de la crisis desatada, estabilizar la situación y abonar el camino para la reactivación económica posterior. Lo ocurrido en esa coyuntura tan difícil constituye pues un ejemplo de lo que puede lograr el Parlamento como

sustento de gobernabilidad en situaciones amenazantes.

Aunque en un registro algo diferente, el rol de los Parlamentos como factor de consolidación de la gobernabilidad se reitera cuando ponemos el foco de análisis en los procesos de integración del continente. Tomemos el ejemplo del MERCOSUR, por demás demostrativo de esta circunstancia. Este proceso de integración nació formalmente, luego de una larga «*prehistoria*», con el Tratado de Asunción, firmado en marzo de 1991 en Asunción. Como ya ha sido señalado por numerosos estudiosos del tema, nació con la característica de una institucionalidad de muy baja intensidad, con una orientación netamente intergubernamental y hasta interpresidencial en la dinámica de sus organismos decisorios. Entre otras consecuencias, este formato institucional generaba lo que Bouza y Soltz han llamado «*actos legales incompletos*», punto de partida del grave problema de la internalización de las normas integracionistas por parte de los Estados Parte, circunstancia que se agravaría con el tiempo y que generaría una fuerte inseguridad jurídica que terminó por afectar y en algunos casos frenar los intercambios comerciales y hasta la captación de inversiones externas directas. A ello debería sumarse el problema agregado de un mecanismo muy insuficiente en lo que refiere a la solución de controversias, que durante mucho tiempo quedó sesgado a la ardua negociación del «*caso a caso*».⁷

El profundo «*déficit democrático*» y el exagerado «*intergubernamentalismo e interpresidencialismo*» de esta institucionalidad originaria comenzó a crear problemas en el campo más práctico de la eficacia económico-comercial del bloque, lo que terminó por estallar cuando se inició la crisis más profunda del MERCOSUR, con la devaluación del Real en enero de 1999. Desde entonces cada Cumbre del bloque hasta 2002 culminó con llamados a un «*relanza-*

7 Cfr. Roberto Bouzas y Hernán Soltz, «**Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos: el caso MERCOSUR**». Hamburg, Institut Für Iberoamerika-Kunde, 2002.

miento» del proceso integracionista, uno de cuyos componentes fundamentales resultaba la discusión de una nueva institucionalidad y dentro de ella, una consolidación de la dimensión parlamentaria del proceso de gobierno del MERCOSUR. A partir del año 2003, estos temas han profundizado su lugar en el marco de la consolidación de una nueva agenda de carácter más propositivo del bloque: en la actualidad se discute la instalación próxima de un Parlamento del MERCOSUR; se toman como pasos previos decisiones de importancia como la emanada del Acta Interinstitucional entre el CMC y la CPC de octubre del 2003, en la que se creó un régimen de consulta entre ambas instituciones; entre otras iniciativas. En esa nueva institucionalidad, no cabe duda que como factor de una mayor gobernabilidad del MERCOSUR habrá de asentarse en forma orgánica una muy importante profundización de la dimensión parlamentaria en todo el proceso integracionista, más allá del formato que se elija para lograr dicho objetivo en el nuevo Protocolo.

La reforma parlamentaria en la agenda de las democracias latinoamericanas

La última década del siglo XX y los primeros años del siglo XXI no han constituido por cierto un período de serenidad para las instituciones parlamentarias en términos de comparación mundial. Numerosos estudios suponen (o admiten rápidamente, a veces tras sumaria justificación) que los Parlamentos se encuentran en todas partes afectados por la fraccionalización de los partidos o por los bloqueos recíprocos suscitados entre los actores del sistema político, luego transferidos al juego institucional. Los analistas advierten a menudo que los ciudadanos se manifiestan disconformes con los legisladores y la llamada «*crisis de la representación política*» aparece ya rutinariamente en los programas de cursos y seminarios de ciencias sociales. De vez en cuando una encuesta de opinión pública corrobora que el desprestigio del Parlamento tiende a aumentar y que su imagen empeora. También ha comenzado a formar parte de la «*sabiduría convencional*» la afir-

mación de que las legislaturas pierden influencia en forma continua en favor de los Poderes Ejecutivos (presidente, gobernantes municipales, etc.), que los sustituirían (mediante cambio de las normas constitucionales o simplemente en la práctica) o los subordinarían a su capacidad de iniciativa y a sus posibilidades privilegiadas de abonar técnicamente sus planes y sus políticas.

En los últimos tiempos los temas del fortalecimiento y la modernización de los Parlamentos han adquirido una creciente centralidad en la agenda política de América Latina. La transformación general de los sistemas políticos, soporte fundamental en los procesos de reestructuración económica y social desplegados en la región, ha encontrado en esta problemática un escollo y un desafío ineludibles.

En esta circunstancia han operado distintos factores, cuya enumeración sintética contribuye a delimitar mejor el problema y los posibles cursos de acción:

- ▶ se ha acrecentado el desprestigio de los Parlamentos, lo que en algunos casos ha vuelto más precaria su legitimidad pública como centro indispensable para la estabilidad y el equilibrio de las instituciones democráticas;
- ▶ se han profundizado distintas asimetrías en el relacionamiento entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, con menoscabo persistente de la capacidad de iniciativa de este último;
- ▶ se han constatado deficiencias muy importantes y generalizadas en los sistemas de asesoramiento técnico y de respaldo informativo de los parlamentos, lo que contribuye a la frecuente ineficacia de sus acciones;
- ▶ el cultivo del «*decisionismo*» y ciertos fenómenos de reacción antipolítica han profundizado al nivel de la opinión pública un descrédito de las funciones mismas del legislador, las que por otra parte son fuertemente afectadas por transformaciones de toda índole que tienden a complejizarlas cada vez más.

Los enfoques más integrales en torno a la modernización del Estado han rechazado el «atajo» de las fórmulas «delegacionistas», que todo lo apuestan a la pretendida agilidad reformista de los presidencialismos fuertes y que tienden a subestimar y secundarizar la acción parlamentaria. En ese sentido ha crecido el consenso en torno a que esas apuestas no sólo hieren la convivencia democrática, sino que también terminan por profundizar la inestabilidad política, que tradicionalmente ha sido uno de los mayores bloqueos para el desarrollo en los países del continente. En contrapartida, se ha fortalecido a distintos niveles la convicción sobre la necesidad imperiosa del mejoramiento del funcionamiento de los Parlamentos, en procura de superar sus actuales debilidades e insuficiencias en los planos institucional, técnico y en lo que hace a su relacionamiento con la sociedad civil.

En las actuales circunstancias, en muchas partes del mundo (también en América Latina) los Parlamentos presentan dificultades visibles para adaptarse a los nuevos contextos. Su *modus operandi* no resulta el más propicio para una inscripción ágil y cómoda en el «*ágora electrónica*» contemporánea y eso suele redundar en un distanciamiento crítico respecto a la opinión pública y en un relacionamiento difícil con las autoridades de los otros Poderes del Estado.

En la misma dirección, la modernización de los Parlamentos tiende a ser asumida cada vez más como un tópico central de la reforma del Estado. Los objetivos de un efectivo equilibrio entre los poderes, de un mayor nivel de eficacia en el manejo parlamentario y de una mejor performance en la representación y comunicación con la sociedad son percibidos como prioridades de la reforma política más general, lo que en más de un sentido viene a renovar el debate sobre estos temas en los círculos políticos y académicos.

Parece entonces profundizarse una conciencia cada vez más generalizada sobre la necesidad de impulsar reformas impostergables en la dirección de una modernización efectiva en la operativa de los parlamentos. Sin embargo,

no existe la misma claridad a la hora de diseñar y definir los métodos más adecuados para la consecución de dicho objetivo. La ausencia de diagnósticos precisos, la profundidad de las deficiencias constatadas y también, por lo menos en algunos casos, la ausencia de voluntad política real, son factores que han obstaculizado y enlentecido los emprendimientos transformadores.

En América Latina los procesos de consolidación democrática exigen cada vez más un conocimiento y una indagación renovados respecto a varias temáticas parlamentarias pendientes: los giros de la representación en la época de la posmodernidad, la agilización (racionalización en muchos casos y a distintos niveles) del funcionamiento y del trámite parlamentarios, la exigencia de nuevos respaldos técnicos e informáticos para la adopción de decisiones en los órganos legislativos, la revisión crítica y polémica de los cometidos de contralor y coadministración asignados constitucionalmente en varios países (Uruguay entre ellos), la reorientación intensa en las pautas de relacionamiento estructural y funcional entre los poderes del Estado, entre otros.

No cabe duda de que en el continente ha aumentado la sensibilidad respecto a la importancia de estos temas, en especial dentro de un horizonte de renovación democrática que busca recombinar pluralismo y eficacia en sistemas políticos a la altura de este «*tiempo de los cambios*». Resultan también indicadores fehacientes de este nuevo contexto en la materia la incorporación calificada del tema en la agenda y en los programas de acción de los organismos internacionales, así como el despliegue de iniciativas concretas orientadas en la dirección de la reforma del Poder Legislativo provenientes de gobiernos, Parlamentos, universidades y organizaciones no gubernamentales.

Sin embargo, aunque dispar, la situación de los Parlamentos del MERCOSUR se encuentra en un momento especialmente desafiante. Los acontecimientos de corrupción vividos en años pasados a nivel del Senado argentino y del

Congreso brasileño, aunque diferentes en sus características y alcances, convergen en una fuerte deslegitimación institucional que hiere la credibilidad de ambos sistemas políticos. En el caso paraguayo, luego de haber jugado un rol decisivo en la transición política luego del asesinato de entonces vicepresidente José María Argaña y la feroz represión de marzo de 1999, el Parlamento también perdió capacidad de incidencia y credibilidad, en paralelo con un proceso de fragmentación creciente de los grandes partidos paraguayos y con la situación de inestabilidad vivida a nivel de las principales autoridades del Poder Ejecutivo en los últimos años.

Las exigencias emergentes y el nuevo rol de los parlamentos

El error capital que debe evitarse en los estudios acerca del renovado rol que los Legislativos deben —a nuestro juicio— recobrar en Latinoamérica consiste en diseñar las nuevas relaciones sobre patrones previos al relegamiento cívico—teórico que sufrieron y en buena medida siguen sufriendo. Los Parlamentos reaparecen en el primer plano decisional pero sensibles a nuevas exigencias; sus funciones se redefinen y orientan con escasa analogía respecto de anteriores etapas de auge. En suma, la renovada vigencia de los Parlamentos debe fundarse en su reforma, no en su mera restauración.

Las asambleas legislativas, en efecto, retoman la historia del cambio social inducido por el Estado en el punto en que la dejan (relativamente hablando) los ejecutivismos tecnocratizantes. La mera reinserción de aquellas corrige la dirección del proceso pero se capitalizan entonces muchos de los logros de esos períodos que, como hemos señalado, no podrían ser caracterizados como fracasos monolíticos. Registremos algunos elementos en esta dirección:

a. **Los Parlamentos no revocan sino que a menudo profundizan la matriz reformista de conducción económica** (casos de Argentina, en que los decretos de necesi-

dad y urgencia en la materia se convierten en leyes no menos tajantes o de Brasil, a partir de la consagración legal de las privatizaciones impulsadas por las administraciones que han encabezado Collor de Melo y Cardozo). Por su propia composición y mecanismos de adopción de resoluciones, empero, esos Parlamentos reformulan aquella matriz, la despersonalizan, la reordenan en claves menos ortodoxas, más proclives a la atención de las demandas ciudadanas y la convierten no en una serie de «*actos del soberano*» sino en un programa de interacción Estado—Sociedad.

- b. **Como regla, por ejemplo, las decisiones presupuestarias y financieras de los Parlamentos adquieren entonces un inusitado cariz riguroso, austero, negociado.** Se quiebran, en este sentido, muchos pronósticos rutinarios de incompetencia e irresponsabilidad de los Legislativos. Los ajustes, en la etapa actual, suelen procesarse en términos parlamentarios y legislativos, los presupuestos disminuyen los déficit, se aprueban recursos para solventar los endeudamientos externos e internos, etc. Lo mismo ocurre con las aperturas inteligentes y no irrestrictas de las economías y con los pactos de integración. Las asambleas parlamentarias no han tardado en aprobar los tratados básicos de ésta o los textos que desmontan los proteccionismos de viejo cuño. En ocasiones, los debates que ellas ambientaron han contribuido a la toma de conciencia de la actitud de una sociedad en relación a tales tópicos y a la afirmación persuasiva de políticas removedoras (con lo que se cubre un defecto corriente en las decisiones unilaterales de los Ejecutivos).
- c. **Para cumplir funciones así redefinidas, los Parlamentos de la región se encuentran en una fase de mutación institucional que debe investigarse pormenorizadamente.** Es preciso averiguar, por ejemplo, cuál ha pasado a ser la pauta de la articulación con los Ejecutivos, qué distribución se hace de las potestades de iniciativa, sanción y contralor. También debe

atenderse a las novedades de las prácticas parlamentarias en cuanto a asesoría y vinculación con técnicos y expertos así como con las agencias de cooperación. Los Parlamentos, por otra parte, han iniciado recientemente una inédita acción internacional dirigida al apoyo recíproco y a formas de integración: las acciones desplegadas por la Unión Interparlamentaria, el proyectado Parlamento del MERCOSUR alimentado desde una reactivación de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR, el fortalecimiento del Parlamento Latinoamericano y la Conferencia Interparlamentaria de las Américas, en Québec, dan cuenta de planteamientos que merecen ponderarse en todo su potencial de modernización.

En este marco, resulta a nuestro juicio especialmente oportuno ensayar una investigación focalizada en el estudio del rol de los Parlamentos de la región en lo atinente al nuevo escena-

rio de las decisiones democráticas (del que da cuenta de modo singular el trámite de las leyes de presupuesto) y en sus modalidades de acompañamiento del proceso de integración regional. La apreciación de la participación de los Legislativos de los países mercosureños en el proceso de toma de decisiones sobre el tema vital de la construcción y aprobación de los Presupuestos, así como su incidencia en la marcha de la Integración Regional (agilitando la internalización de normas pero también configurando foros de debate estratégico para las futuras etapas del proceso) permitirá acumular y comparar resultados de la labor de diferentes equipos nacionales (pertenecientes a instituciones prestigiosas, con antecedentes en la materia indagada), sin que representen obstáculos para eso la diferente (a veces, contrastante) inserción y gravitación institucional de la función parlamentaria, las disimilitudes de la consistencia de los partidos, la legitimidad muy desigual de los pronunciamientos parlamentarios.

III.

Asimetría institucional y balance de poderes⁸

Uruguay no escapa a la tendencia universal que ha ido concentrando facultades políticas y recursos institucionales en el Poder Ejecutivo. Más que simples órganos de ejecución, en Uruguay tenemos lo que Duverger ha denominado un verdadero «*poder gubernamental*». Con el transcurso del tiempo, el Ejecutivo uruguayo se ha ido configurando en el núcleo central de la producción política, generando consecuencias muy específicas sobre el propio Parlamento y sobre el ejercicio de sus funciones.

Esta tendencia –que afecta a casi todos los sistemas democráticos y a todos los regímenes de gobierno (sean presidenciales, semipresidenciales o parlamentarios)– responde al encuentro de factores universales y factores locales. Por un lado, la tendencia histórica de desa-

rollo de un Estado «*hiperactivo*», que supuso la multiplicación de intervenciones y el establecimiento de controles sobre la economía y la sociedad, tiende a fortalecer al Ejecutivo en detrimento del Parlamento. El poder presidencial adquiere entonces una relevancia inusitada y sus competencias se complejizan y concentran. El empuje desarrollista de la década del sesenta empuja a la racionalización gubernativa, mediante la creación de estructuras tendientes a planificar y controlar la gestión estatal. En este proceso, el Parlamento comienza a perder la carrera por influir decididamente en el rumbo de los acontecimientos y el Ejecutivo se vuelve el principal actor de la acción política. Si bien en la década del noventa el empuje «*neo-liberal*» ha tendido a reducir las actividades del Estado intervencionista, a cambio se han ido

⁸ Cfr. Caetano, Buquet, Chasquetti, Piñeyro, «**El presupuesto del Poder Legislativo**». (inédito, en curso de publicación)

diseñando nuevos organismos concebidos para gestionar la regulación y la evaluación de algunos mercados.

Desde otra perspectiva, encontramos que las reiteradas revisiones constitucionales uruguayas han ido limitando las facultades del Parlamento en materia fiscal, acotando o cancelando su capacidad de iniciativa y su discrecionalidad en el ordenamiento presupuestal. De igual modo sucedió con la imposición de tributos, las asignaciones de gasto público y el establecimiento de compromisos de deuda. La Constitución de 1967 extiende esta pauta institucional, mediante un refuerzo considerable de las competencias del Ejecutivo, ya sea en la conducción gubernamental (creación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y del Banco Central), como en el reforzamiento de su capacidad de agenda legislativa (posibilidad de enviar proyectos de ley de «urgente consideración» y abreviación de los tiempos para el tratamiento de los presupuestos). La reforma constitucional de 1996 volvió a retocar –aunque en términos moderados– algunas normas que regulan el levantamiento de los vetos y el trámite de urgente consideración de los proyectos de ley del Ejecutivo.

La fase de transición que estamos viviendo en las últimas décadas, profundiza las tendencias indicadas. La reforma del Estado y la disciplina fiscal, los principios en materia de presupuesto y de equilibrio económico, la redefinición del balance entre lo público y lo privado, junto con los avances de la lógica de mercado, fueron fenómenos que en los 90 exigieron otras líneas de conducta en la política económica y las políticas sociales, en el manejo de recursos y de gastos, así como en la producción de bienes y servicios públicos. Con ello se modificaron las formas de la política, el ejercicio político de los partidos y los patrones de legitimación. Este camino, que reforzó las estructuras ejecutivas y agudizó la centralización de los procesos de decisión, generó una concentración de autoridad, que terminó beneficiando a los ministerios más estratégicos y al centro presidencial.

La transición postliberal que hoy vivimos, desde un balance más crítico sobre las reformas de los 90 y la legitimación de la demanda de nuevas políticas que vengan a superar los modelos agotados del llamado «*Consenso de Washington*», sin que ello implique el retorno a prácticas irresponsables y a orientaciones restauradoras que nada tienen que ver con las exigencias de los nuevos contextos, están exigiendo un nuevo papel de los Parlamentos. De este conjunto de factores y de las modificaciones en la normativa constitucional surge, por tanto, un nuevo cuadro de condiciones para el trabajo parlamentario. Surgen exigencias renovadas para la gestión del Poder Legislativo, particularmente en lo referente a los procesos legislativos y a la organización del trabajo, los flujos de información y el asesoramiento, la capacidad colectiva de las Cámaras y el desempeño de los representantes partidarios y sus bancadas.

El Parlamento y el Gobierno por legislación

Las tendencias reseñadas han determinado cambios en la modalidad de gestión de las competencias parlamentarias. El Parlamento post-1985 no es el Parlamento de los años cuarenta y cincuenta, como tampoco lo es el Poder Ejecutivo. Los cambios de contexto más reciente, como hemos señalado, también se hacen notar en sus nuevas exigencias. Las responsabilidades y el potencial institucional han ido variando. Sin embargo, no debe dejar de reconocerse que a pesar de los cambios registrados, el Parlamento sigue siendo un órgano institucional decisivo en lo referido a la producción legislativa y el desarrollo de otras funciones como la representación de la ciudadanía, la expresión de la diversidad de puntos de vista, el control de la gestión ejecutiva, el asiento de los partidos, la configuración de alianzas y compromisos, así como el desarrollo de los ejercicios de oposición.

En Uruguay, entonces, la asimetría institucional entre Ejecutivo y Legislativo es atenuada parcialmente a consecuencia de factores institu-

cionales y fundamentalmente por las características de su sistema de partidos. Uruguay cuenta con un régimen presidencial con una separación de poderes efectiva, que mantiene mejor que otros un relativo equilibrio entre los poderes, y le sigue reservando al Parlamento un sitio relevante como cuerpo de representación, órgano de control político y copartícipe en los procesos de gobierno.

Una minuciosa normativa constitucional acota la autonomía de la presidencia poniendo límites a los embates unilaterales que los titulares del Ejecutivo suelen tener. Las Cámaras tienen intervención preceptiva en múltiples actos de naturaleza administrativa, venias de autorización y designaciones de funcionarios de jerarquía (civiles y militares, diplomáticos y magistrados judiciales). El dominio de reserva de la ley es muy amplio y a diferencia de lo que ocurre en otros países, el Ejecutivo no tiene facultades para legislar *ad referendum* en esos campos, por la vía de decretos excepcionales (provisorios o de urgencia).

En lo que respecta a la función propiamente legislativa, el Parlamento uruguayo ha visto disminuida su capacidad de iniciativa, merced a la tendencia que hemos reseñado en el apartado anterior. No obstante, las Cámaras preservan todavía un margen de acción considerable, particularmente para obrar en forma «reactiva» ante los proyectos presentados por el Poder Ejecutivo y generar innovaciones que repercuten en los productos legislativos finalmente sancionados.

Este esquema presidencialista moderado ha sido aplicado a partir de la dinámica que impone el sistema de partidos. Así ha ocurrido durante el largo período de predominio de los partidos tradicionales y así parece desarrollarse también a partir del inicio de la «era» multipartidista abierta en 1971 con la aparición del Frente Amplio.

Las dos grandes colectividades históricas –que conformaron uno de los sistemas bipartidistas más antiguos del mundo– fueron los *framers* que elaboraron la compleja geometría de «frenos y contrapesos» del diseño constitucional uruguayo. Esto dio paso a una práctica sistemática en los cursos de gobierno –respaldada en una cultura política bien arraigada– que revivió plenamente con la vuelta a la democracia en 1985.

A diferencia de lo que ocurre en países con mayor concentración de las decisiones en manos del Ejecutivo o de aquellos en que los Presidentes gobiernan «por decreto», Uruguay sigue siendo un caso ejemplar de lo que Sartori denomina «gobierno por legislación», con una pauta que se aplica de manera muy particular a las iniciativas de reforma.

Aun dentro de la asimetría destacada, nuestras Cámaras continúan siendo una arena orgánica de discusión y resolución de las grandes cuestiones nacionales. Si bien las relaciones de partido se despliegan a veces por conductos paralelos –donde los dirigentes máximos se ubican por lo general fuera del Parlamento–, los recintos parlamentarios albergan una buena parte de los intercambios políticos y de las decisiones estratégicas.

El Parlamento y el «costo» de la democracia⁹

La financiación de la política y de sus organizaciones emblemáticas –como el Parlamento y los partidos políticos– es un tema íntimamente vinculado con la calidad de la democracia. La experiencia histórica enseña que la construcción de las sociedades democráticas se encuentra relacionada en forma estrecha con el desarrollo de los partidos políticos y de las instituciones representativas.

9 Cfr. Gerardo Caetano et alii, «Dinero y política. El Financiamiento de los partidos en la democracia», Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, Goethe Institut, UPD–OEA, ICP–UDELAR, 2002.

La democracia, entendida como poliarquía, requiere no sólo de la libertad para votar y competir por los cargos de gobierno, sino también de la expresión y publicación de las opiniones disidentes, de la libertad de formar organizaciones e incorporarse a ellas y del acceso a fuentes alternativas de información. En otras palabras, la democracia moderna no sólo exige pluralismo político fundado en la competencia electoral, sino también instituciones que garanticen y contemplen los derechos individuales del ser humano.

Desde esta perspectiva, todo análisis sobre el financiamiento de la democracia deberá tomar en cuenta no sólo el problema del costo de la competencia electoral, sino también el de la erogación que representa mantener vigentes los derechos políticos y las libertades civiles. De poco sirve contar con un sistema de financiamiento electoral eficiente, si al mismo tiempo no se consigue el desarrollo de organizaciones políticas que expresen la diferencia social o el funcionamiento de fuentes alternativas de información, que alienten el debate e incluyan todas las opiniones de una sociedad. De poco sirve contar con Ejecutivos bien dotados técnicamente para la elaboración de políticas públicas, si no se cuenta con organismos que controlen y, en cierta forma, eviten los excesos de la creciente discrecionalidad de los gestores públicos.

Parece claro entonces, que la toma de decisiones colectivas en una sociedad insume costos de funcionamiento inevitables. El gasto derivado de las tareas de gobierno y el de la organización de las elecciones son claros ejemplos de ese tipo de costos. Aunque no tan reconocido o explícito como los anteriores, el costo de la representación política —aquella que permite a los ciudadanos expresar sus opiniones— es también parte importante del costo de la democracia. En general, no se discute que el gasto originado por las tareas de gobierno sea cubierto con fondos públicos. Parece lógico concebir que los sueldos y retribuciones de los gobernantes y administradores sean cubiertos por el erario público. Sin embargo, no siempre existe consenso respecto a cuánto y cómo

se debe gastar. En Uruguay, durante los últimos años han surgido propuestas políticas y campañas públicas que exigen la reducción del gasto de organismos emblemáticos de la democracia, en particular referidas al Parlamento. Los salarios de los legisladores y las partidas especiales que reciben para gastos de secretaría e información, suelen ser los blancos preferidos por estos «cruzados» del combate al gasto público excesivo.

Los estudios académicos sobre el financiamiento de la democracia se concentran en general sobre las finanzas de los partidos políticos y los costos de las campañas electorales. Esta literatura se ha puesto en boga en el continente durante los últimos tiempos, particularmente, a partir de la caída de algunos presidentes que financiaron sus campañas electorales con dinero de dudosa procedencia. Estos estudios son normalmente de carácter descriptivo y en pocas ocasiones avanzan en las consecuencias que los distintos sistemas de financiamiento generan sobre los procesos políticos y las conductas de los gobernantes.

Otra perspectiva académica, ampliamente difundida, es la que estudia la forma en que el Estado gasta sus dineros. Aquí lo que interesa es el volumen del gasto, su evolución y los criterios de distribución entre las diferentes instituciones de gobierno. Los presupuestos estatales suelen ser desagregados de acuerdo a criterios aceptados por la comunidad académica: a) gasto público financiero (Banco Central y entidades financieras del Estado) y b) gasto público no financiero (entidades de gobierno a nivel nacional y local). A su vez, el gasto no financiero suele dividirse en: c) gasto público social (Ministerios de Educación, Salud, Trabajo y Seguridad Social, y Vivienda), y d) gasto público no social (Presidencia, Ministerio de Defensa, Interior, Relaciones Exteriores, Poder Judicial, Poder Legislativo, etc.). Otros criterios de clasificación del gasto del Estado responden a la necesidad del análisis micro de ciertas instituciones, donde se considera el peso relativo de elementos más destacados de su estructura: gasto en salarios, gasto en funcionamiento, gasto en inversiones, etc.

Como podrá observarse, no existe en los estudios académicos ni de consultoría un marco conceptual que establezca distinciones sobre el gasto que una sociedad realiza en las instituciones que caracterizan al sistema democrático.

En un estudio que realizáramos para el Parlamento uruguayo junto con Daniel Buquet, Daniel Chasquetti y Rafael Piñeyro, centrado en la consideración de la evolución del costo presupuestal del Poder Legislativo, su comparación con los fondos destinados a otros Poderes del Estado y su comparación con los costos de otros Parlamentos del mundo, hemos acumulado evidencia que nos permite ubicar el gasto de nuestro Poder Legislativo en el contexto internacional. En definitiva, hemos podido comprobar que el gasto que realiza Uruguay en su Poder Legislativo es moderado en términos comparados cuando se con-

sideran los montos absolutos, aunque resulta elevado si se lo relaciona con las variables socioeconómicas más relevantes. Sin embargo, los altos guarismos comparativos que presenta Uruguay en este terreno (1,42% del Presupuesto Nacional, 0,38% del PIB y casi 14 dólares por habitante por año), los mismos están asociados a un problema de economía de escala como en tantos otros ámbitos (combustibles por ejemplo), con el agravante en este caso de que se trata de una actividad imprescindible en términos de democracia y soberanía. Los indicadores mencionados parecen difíciles de reducir dada la escala socioeconómica nacional y seguramente el único camino que podría permitir una disminución del peso presupuestal del Poder Legislativo en la economía nacional se vincula sobre todo al crecimiento de esta última más que a la reducción del primero.¹⁰

¹⁰ Cfr. Gerardo Caetano, Daniel Buquet, Daniel Chasquetti y Rafael Piñeyro, «**El presupuesto del Poder Legislativo**», Montevideo, 2004 (trabajo realizado para el Programa de Fortalecimiento del Poder Legislativo uruguayo de la Unión Europea, actualmente en prensa).

IV.

Nuevos enfoques en técnica legislativa¹¹

Ya pasaron en verdad los tiempos en que la Técnica Legislativa era sinónimo de una codificación de reglas para una mejor redacción de las leyes. Sin abandonar ese cometido, los nuevos enfoques han ampliado sus alcances, incorporando la necesidad de poner a disposición del legislador y de los funcionarios parlamentarios otro tipo de destrezas y conocimientos: teorías de la negociación, pautas y procedimientos para ajustar la legislación a las demandas concretas de la sociedad, formas renovadas de acceso a la información, estrategias de comunicación y explicación de lo que la ley efectivamente dispone, vías de seguimiento en la etapa posparlamentaria de la norma, entre otras. Este nuevo concepto más integral de

lo que entendemos por Técnica Legislativa requiere un soporte multidisciplinario, en la que los aportes del Derecho deben enriquecerse con contribuciones provenientes de otras ciencias sociales, en especial de la Ciencia Política. Ya no se trata de la consideración restrictiva (aunque siempre importante) del mejoramiento de la calidad formal de la ley, sino que ahora un énfasis similar se focaliza en la elaboración de pautas para contribuir a un proceso consistente de construcción política de la norma.

Todo esto supone una transformación importante en la consideración de la relación entre políticos y técnicos, entre los legisladores y sus asesores, que poco a poco también está

¹¹ El texto que sigue fue realizado por el suscrito para una publicación colectiva realizada en colaboración con Beatriz Grosso y con Oscar Sarlo titulada «**Aspectos generales de Técnica Legislativa en Argentina y Uruguay**», texto que será publicado próximamente en España en un Manual Internacional sobre el tema.

impactando el trabajo parlamentario en la región. En los nuevos contextos se redimensionan los desafíos de viejos problemas: cómo separar los campos de la técnica de los de la política, los asesores de los decisores, asegurando siempre la subordinación de los primeros a los segundos; cómo hacer que los partidos estimulen en sus filas la incorporación de intelectuales capaces, como soporte imprescindible de una mejor calificación de las decisiones; cómo evitar en este juego la tentación –tan presente en los últimos tiempos– de una «*sobredeterminación*» del rol de los economistas; cómo reformular las vías institucionales de la «*accountability*» en tiempos en que a medida que crece el conocimiento, se «*adelgaza*» la legitimidad y los alcances mismos de la política; etc.

Para evitar deslizamientos hacia la tecnocracia, para contrarrestar el debilitamiento de la política que proviene de una preeminencia más o menos visible de los criterios técnico-científicos sobre los principios de la legitimidad política, es necesario que los dirigentes políticos superen recelos e inserten su actividad institucional en relación a modalidades complejas y múltiples de asesoramiento. En este sentido, cada vez se vuelve más consensuada la fórmula que combina diversas modalidades de asesoramiento por ejemplo en el funcionamiento de los Parlamentos: se trata de caminar en la dirección de un sistema que combine asesoramiento institucional con partidario, de nivel interno y también externo, de carácter permanente y también ocasional. Solo desde criterios flexibles de articulación de estos tipos diversos de asesoramiento se pueden atender ciertas premisas cuyo reconocimiento y aplicación son básicos para una buena acción política: el asesor no toma decisiones ni tiene legitimidad democrática para hacerlo, el político y en este caso el legislador electo sí; el asesor no enfrenta los requerimientos de la opinión pública, el político está siempre tensionado por los desafíos de ofrecer persuasividad frente a ella; los aportes del asesor institucional no son partidarios pero tampoco neutrales, al tiempo que un asesor de partido no debe incurrir en la tentación del seguidismo o la complacencia.

En la vida política cotidiana, en especial en lo que hace a la actividad del Parlamento, cada vez con más frecuencia aparecen ciertos problemas que terminan por debilitar la construcción política de las decisiones y de las leyes: se cae en perfiles de opacidad y oscuridad en las normas aprobadas, lo que genera confusión en la ciudadanía y problemas severos de aplicabilidad en el ámbito judicial; se legisla en exceso, generando un agobio disciplinador que lejos de ordenar las relaciones sociales termina creando inseguridad jurídica por superposiciones y fronteras imprecisas entre las normas; se cae en la aprobación de leyes con pretensiones demasiado generalistas, lo que debilita su efectividad y las distancia de sociedades cada vez más fragmentadas y particularistas; no se ha avanzado lo suficiente en los complejos procesos de internalización de normas provenientes de Tratados o Convenios Internacionales o de acuerdos en el marco de procesos de integración regional, lo que genera contenciosos y niveles elevados de inseguridad jurídica.

Los nuevos rumbos de la Técnica Legislativa buscan precisamente aportar pautas, orientaciones y procedimientos precisos para consolidar en sus dimensiones jurídica y política en primer lugar al trámite legislativo y en segundo lugar a la ley finalmente aprobada. Existe en principio lo que podríamos calificar como «*régimen jurídico-normativo de la Técnica Legislativa*». Dentro del mismo aparecen: la potestad legislativa (la competencia para producir disposiciones jurídicas con valor y fuerza de ley); las directrices estatales (disposiciones de alcance regulatorio que pueden figurar en la Constitución, en leyes especiales, en reglamentos internos de cada cámara, en manuales especialmente elaborados en tal sentido); principios inspiradores (premisas más o menos clásicas de la legislación como mandato general a ser cumplidos por los particulares); ámbitos de aplicación (nacionales, regionales o municipales). No en todos los casos los cuerpos de Derecho nacional definen o incorporan de manera precisa este tipo de disposiciones. De todos modos, aun en los casos de vacío normativo sobre el particular, resulta impres-

cindible consensuar acuerdos de proyección regulatoria.

Por su parte, los procesos de elaboración de la ley reconocen las distintas etapas clásicas en su trayectoria: fase inicial de preparación y presentación de proyectos y proposiciones de ley (la que está condicionada por las prescripciones constitucionales en materia de la titularidad de la iniciativa legislativa, que puede ser según los casos exclusiva o compartida, emanada del Ejecutivo o Legislativo o proveniente de la adhesión de una franja del cuerpo electoral en los casos de habilitación de la iniciativa popular); fase parlamentaria de tramitación y aprobación de la ley (referida a tópicos como las distintos modalidades de trámite, las formas de la deliberación en comisiones y plenarios, la consideración en determinadas circunstancias de la exigencia de procedimientos especiales, formas de sanción y promulgación, previsión de vetos totales o parciales por parte del Ejecutivo y nueva deliberación, etc.); finalmente, la fase posparlamentaria de seguimiento y control.

En lo que refiere a la forma y estructura de las leyes, un encuadre clásico del tema permite el señalamiento siguiente: parte no dispositiva (informaciones iniciales, parte expositiva, preámbulo si correspondiera, disposiciones directivas); parte dispositiva de la ley (con sus distintos formatos de división, ordenamiento y titulación del articulado); parte final y anexos (que puede recoger disposiciones transitorias, sobre aplicación y armonización, derogatorias, sobre condicionamientos de la entrada en vigencia). Por último, el proceso de entrada en vigor de la ley aprobada en el Parlamento refiere a temas como los de las modalidades de la sanción, promulgación y publicación de la norma.

La nueva Técnica Legislativa, como ha sido dicho, busca enfatizar sus aportes en la idea de que todo acto legislativo (sea una ley o no)

debe estar precedido de procesos muy afinados de negociación y construcción políticas. Ello supone que el Parlamento debe ser un terreno institucional propicio para la deliberación respetuosa y tolerante entre los distintos partidos, debe estimular procesos de negociación que susciten reelaboraciones de las iniciativas presentadas, debe establecer puentes de vínculo permanente entre los legisladores y los actores y grupos de interés de la sociedad civil. La fragmentación de las sociedades contemporáneas lleva incluso a que el Parlamento busque contactos no sólo con los actores organizados, sino también con esas amplias franjas de la población cuya mayor marginalidad procede precisamente de su ausencia de organización.

El «giro de época» y la «metamorfosis de la representación»¹²

Vivimos un verdadero «giro de época» y las formas de hacer política en nuestros países no han dejado de ser afectadas de manera radical. Por cierto que se trata de un fenómeno propio de la globalización y sus múltiples transformaciones, que no ha dejado región ni latitud del planeta ajena a la profundidad de los cambios en curso. Pero precisamente el primer concepto que debería ponerse en discusión es el de globalización. Se trata de un concepto que ya se ha incorporado, a menudo de modo acrítico y perezoso a mi juicio, a nuestros discursos y retóricas cotidianas y que con frecuencia es utilizado de modo algo equívoco o restrictivo. A ese respecto y a los efectos de calificar la mirada, sería incorporar la visión de algunos autores latinoamericanos que han estudiado especialmente este tema y que desde distintas perspectivas nos proponen ejes de discusión y problematización en torno a esta categoría tan a la moda hoy. Por ejemplo Renato Ortiz, un estudioso brasileño sobre estos temas, plantea en muchos de sus trabajos la necesi-

¹² Para un desarrollo más extenso y particularizado de esta temática, cfr. Gerardo Caetano, «Distancias críticas entre ciudadanía e instituciones. Desafíos y transformaciones en las democracias de la América Latina Contemporánea.» Buenos Aires, CLACSO. (en prensa)

ria distinción entre la mundialización de la cultura y la globalización de la economía, al tiempo que refiere en su concepción de «*modernidad-mundo*» una advertencia importante: este mundo de la globalización en donde explota la reivindicación de lo diverso, muchas veces no es un mundo plural, con todo lo que esto implica, sino que es un mundo diverso, con identidades fuertemente asimétricas. En tal sentido, la exigencia de discernir y no confundir diversidad con pluralismo supone una primera pista interesante, en especial para el tema central que nos ocupa.¹³

Martin Hopenhaym, por su parte, sociólogo chileno que ha transitado de modo renovador las intersecciones entre cultura, política y desarrollo, registra en muchos de sus últimos trabajos una multiplicidad de miradas posibles sobre el concepto de globalización. En esa dirección, reseña distintas perspectivas: una «*mirada crítica*» que tiende a postular que la globalización destruye la integración social y regional; una «*mirada apocalíptica*», desde la que se observa la globalización como un «*big bang de imágenes*», con un mundo que se contrae y en el que «*lo virtual explota*»; una «*mirada posmoderna*», desde la que se reconocería el surgimiento de un «*mercado de imágenes*» y de un nuevo «*modelo de software cultural*» que modifica en forma radical la vida cotidiana; una «*mirada tribalista*», con un fuerte contexto de exclusión en el marco de identidades frágiles, fugaces y móviles, un «*nuevo panteísmo moderno sin dioses pero con mil energías*»; una «*mirada culturalista*», desde la que se celebraría –muchas veces con ingenuidad– un encuentro con el otro, con la intersección que se vuelve accesible de miríadas de culturas dispersas; y finalmente, otra mirada que podría sintetizarse en la visión de un «*atrincheramiento reactivo*», simulacro im-

sible pero que se vuelve atractivo para muchos. La tentación que suponen estas miradas tampoco ayudan a calificar los cambios políticos en curso, en especial si cultivamos en exclusiva una de ellas.¹⁴

Néstor García Canclini, sociólogo y antropólogo de la cultura, cuyos textos de las últimas décadas han removido tanto la reflexión sobre estos asuntos, en algunos de sus últimos trabajos cuestiona la equivalencia entre globalización y homogeneización. Advierte sin embargo que ciertas visiones ingenuas en torno al renovado multiculturalismo devienen a menudo en co-honestar nuevas «*máquinas estratificantes*», al punto que previene con igual fuerza sobre los efectos de lo que llama una «*homogeneización recesiva*», que en América Latina promovería el intercambio cultural en el preciso momento en que los latinoamericanos producimos menos bienes culturales. Desde una invitación a pensar de modo diferente el desafío planteado, García Canclini nos previene acerca de ciertos cursos peligrosos: «*atrincherarse en el fundamentalismo*», limitarnos a «*exportar el melodrama*», aceptar la «*hibridación tranquilizadora*» de «*insertarse en la cultura ecualizada y resistir un poco*». Este mismo autor, en uno de sus textos más celebrados, «*Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*», advierte además sobre una relación fuerte entre «*repliegue hogareño*» y «*el descenso de formas públicas de ciudadanía*», dos fenómenos por cierto característicos de estos tiempos de globalización.¹⁵

Podrían agregarse otros autores y perspectivas analíticas pero ello no haría otra cosa que confirmar y profundizar la premisa inicial que suponía la necesidad de una visión renovada y más crítica en torno a la globalización como

13 Cfr. Renato Ortiz, «*Otro territorio. Ensayos sobre el mundo contemporáneo*». Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmas, 1996.

14 Cfr. «Martín Hopenhaym, «*Ni apocalípticos ni integrados. Aventuras de la modernidad en América Latina*». Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, 1994.

15 Además del texto ya citado, ver del mismo autor su obra ya clásica. «*Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*». Buenos Aires, Sudamericana, 1992.

fenómeno histórico y a sus múltiples impactos culturales. Reseñemos algunos de ellos como simples titulares de fenómenos que afectan profundamente el quehacer político, en especial el ejercicio de la ciudadanía y las formas de la representación política en la actualidad: la revolución mundial de las comunicaciones y de las tecnologías de la información; la emergencia consiguiente de un nuevo paradigma tecnoeconómico, con consecuencias impactantes en el plano de la organización social (desaparición de la clase obrera tradicional, crecimiento exponencial del sector servicios, disminución fuerte de la población que trabaja en agricultura, reformulación radical de los mapas de empresas y mercados; etc.); emergencia de un nuevo tipo de «*sociedad red*» (como señala, entre otros, Manuel Castells), con fórmulas alternativas vínculos y diferenciación; modificaciones en el campo de lo que concebimos como acción social o iniciativas públicas, muy unidas con la emergencia de nuevas fronteras entre lo público y lo privado; fuertes modificaciones en el plano de la llamada «*nueva subjetividad*» y en el plano de la vida cotidiana, con procesos de la envergadura de una resignificación profunda de la definición del género, una reestructuración radical de la familia, una relación completamente con el lugar del trabajo en el nuevo capitalismo; el «*retorno de Dios*» (o la «*revancha de Dios*», como dice más explícitamente el siempre polémico Samuel Huntington), impregnando las áreas más diversas de la vida personal u colectiva; entre otros muchos fenómenos que podrían citarse.

Todos estos fenómenos y procesos por cierto tienen un fuerte impacto en torno a las formas de concebirse y practicarse la vida política. En este marco, si hay un fenómeno resaltable dentro de un cuadro de cambios amplios es el que ha dado en llamarse por algunos autores como Manin y otros el de la «*metamorfosis de la representación*». Aquellos principios fundacionales del concepto (elegibilidad de los gobernantes por los gobernantes, mantenimiento de márgenes de maniobra entre el representante en relación al representado, el espacio central de la deliberación como central en

la construcción de las decisiones colectivas, etc.) no es que desaparezcan pero deben resignificar muchos de sus contenidos y procedimientos ante transformaciones emergentes y vertiginosas (como el de la erosión de las esferas públicas tradicionales, la pluralización y complejización de las formas de acción ciudadana, el surgimiento de conceptos como los de «*ciudadanía facultativa*» o «*secundaria*», entre tantos otros, las dificultades tan crecientes como visibles para representar el conflicto y los actores propios de las nuevas sociedades («*grupos intensos*», los «*no organizados*», las generaciones distanciadas por intervalos psicológicos inéditos, etc.). Esta «*metamorfosis de la representación*» altera sin duda muchos de los cimientos de la vida democrática y de sus instituciones, provoca el territorio abonado para los llamados «*procesos de reacción antipolítica*» y el distanciamiento crítico de los ciudadanos frente a instituciones claves para la representación como son los partidos políticos o el Parlamento.

En esta misma dirección, en el plano más teórico correspondería revisar nuestras categorías en torno al papel de la política democrática y de sus instituciones en relación a los nuevos desafíos de la construcción de nueva ciudadanía, la resignificación efectiva de vías idóneas de representación política, la consolidación de integración social y el sustento del desarrollo. Todo este ambicioso programa teórico, por ejemplo, nos refiere a repensar el tópico de las identidades sociales y políticas lejos de cualquier esencialismo pero también haciéndonos cargo de las profundas transformaciones ocurridas en los últimos años y que tampoco estaban en la agenda de las visiones constructivistas más modernas. El espacio disponible no nos permite más que reseñar algunos titulares o temas relacionados con esta materia. Emergen nuevas formas de identificación social y política mucho más efímeras, más intercambiables, más móviles y hechas a la medida («*pret a porter*»), hasta «*lights*». Varían también nuestras prácticas y nociones de espacio público, en relación además con mutaciones muy radicales de nuestra vida cotidiana. Por ejemplo, vivimos una reformulación

muy radical de nuestra relación con el tiempo, esa coexistencia difícil de «*múltiples relojes*» que es un hecho cultural fortísimo (con consecuencias políticas de gran relevancia que a menudo pasan desapercibidas) y que afecta las fronteras de inclusión y exclusión en nuestras sociedades, con sus múltiples ritmos. Y además vivimos sociedades en donde ha cambiado la valoración social del tiempo: antes, quien estaba del lado de los incluidos tenía todo el tiempo para perder, buscaba el ocio; hoy, quien está del lado de los incluidos, no tiene un minuto para perder, y toda la tecnología que compra la orienta para sobreactivar su energía. Muy otro es en cambio ese tiempo viscoso de los excluidos, para quienes un e-mail, un correo rápido, un teléfono celular son una metáfora perversa. Esta nueva «*cultura de lo instantáneo*», como la ha definido Michael Ignatieff, propone una temporalidad muy distinta para la integración política y el desarrollo sociales.

También, como adelantábamos, se ha erosionado profundamente la noción de lo público en el marco de la emergencia y consolidación de «*sociedades de la desconfianza*». Como ha estudiado Norbert Lechner¹⁶, se han debilitado los contextos habituales de confianza lo que promueve un incremento fuerte de nuestros miedos. La escuela, la empresa, el barrio, el partido político, la nación, y tantos otros espacios gregarios que aportaban confianza y sentido religante se han erosionado. Esa «*fragilidad del nosotros*» y su consiguiente afectación del vínculo social, siguiendo también a Lechner, provocan un repliegue ciudadano a la vida privada y a la familia, con el hogar transformado en una fortaleza sitiada y sobrecargada. La crisis de la familia nuclear, tan visible por ejemplo en un país como el Uruguay que tiene una de las tasas de divorcialidad más altas del continente y que ha visto transformarse vertiginosamente el panorama de sus «*arreglos familiares*», no ha sido acompañada por cambios correspondientes en el diseño de las políticas de ciudadanía y representación,

tampoco por cierto en el plano de las políticas sociales o para la familia.

En el marco de estos nuevos contextos, obviamente ya no se puede pensar la ciudadanía y la representación política como soportes de la integración social y el desarrollo desde los viejos conceptos que hasta hace poco tiempo nos ayudaban a vivir, mucho más ante el reto de sociedades en que la «*desincorporación*» de fuertes franjas de la población. Sin retóricas ni visiones ingenuas, se debe asumir con radicalidad este desafío de renovación teórica porque en caso contrario se corre el riesgo de impulsar políticas supuestamente igualitarias que lo único que generen sean nuevos circuitos de exclusión. Nunca como hoy, por ejemplo, las políticas culturales deben pensarse en tanto políticas sociales, al tiempo que también nunca resultó tan necesario el atender debidamente las bases culturales de cualquier desarrollo consistente y sostenido.

Las políticas culturales constituyen una variable del desarrollo en cualquier sociedad. Y es muy bueno que volvamos a hablar de desarrollo en América Latina porque hacía mucho tiempo que no hablábamos de ello, parecía que nos había ganado como un miedo por la utilización de la palabra. Desde una lectura apresurada y a menudo intencionada de los fracasos de los planteos desarrollistas de los sesenta, el discurso político y fundamentalmente el económico habían sido hegemonizados por los enfoques cortoplacistas, desde la primacía de una perspectiva ultraliberal, que suponía que el desarrollo era una variable absolutamente inescrutable, que no debía pensarse en el mediano y en el largo plazo. Es bueno que no solamente en economía sino también en cultura y en política volvamos a hablar de desarrollo, y es mejor aún que volvamos a discutir en nuestras ágoras no sólo acerca de «*lo posible*» (necesariamente móvil, aun en el plano de restricciones poderosas como las de hoy) sino también en torno a «*lo deseable*».

16 Norbert Lechner; «**Nuestros miedos**» en **Estudios Sociales**, N° 15, 1998, pp. 149 a 162.

Advirtamos también que construir política hoy en el marco de sociedades en donde el Estado ya no puede lo que antes podía, implica evitar atajos perezosos, atajos simplistas. Aquí el tema, el gran tema, vuelve a ser qué Estado y qué instituciones públicas queremos y necesitamos, cómo construir una política que no sea «*estadocéntrica*», qué modelo de relación entre instituciones como el Parlamento y la sociedad civil resulta el más fecundo para renovar las vías de comunicación y representación, cómo se contribuye de la mejor manera a la construcción de espacios públicos no estatales, cómo terminamos con esa estatalización de lo público que tantas veces nos impidió pensar de manera más libre la política, sociedad y la cultura.

El Parlamento como instrumento de fiscalización. Su aporte para una mayor transparencia para las democracias

En las páginas anteriores se ha hecho hincapié en ciertos aspectos que pueden configurar un soporte (no el único pero sí uno indispensable) para profundizar la concreción de un mejor aporte de los Congresos para una mayor transparencia en la vida cívica y en la tramitación de los asuntos públicos en nuestras sociedades. Nuestra convicción apunta, como se ha señalado con insistencia, a la hipótesis general que un fortalecimiento reformista de los Parlamentos contribuiría de manera muy efectiva en esa dirección.

Como se ha visto, la crisis contemporánea en las instituciones democráticas afecta muy especialmente a los organismos deliberativos y colegiados, con competencias básicas de representación popular. En el marco de la renovada vigencia de tendencias caudillistas y presidencialistas, la crisis de credibilidad de

nuestros Parlamentos es uno de los símbolos fundamentales del distanciamiento y de la desconfianza crecientes de nuestras ciudadanías frente a la política y sus actores. El Parlamento es por definición el «*hogar institucional*» de los Partidos, el símbolo tal vez máximo del quehacer político. Aun admitiendo las profundas modificaciones en las matrices del quehacer político, la tensión tradicional entre eficacia sistémica y grado de representatividad no puede resolverse consintiendo el menoscabo de los Parlamentos, secundarizando el cumplimiento ajustado de sus funciones clásicas de representación, legislación y fiscalización. En el ejercicio efectivo de este último rol radica una de las claves institucionales de la solidez de los sistemas de resguardo de la transparencia en el ejercicio de la función pública de nuestras sociedades.

Este fortalecimiento en la reforma de los Parlamentos contribuirá además a reforzar la defensa de la política en la región como camino válido para reconstruir «*capital social*», esa red de confiabilidad, asociatividad y valores cívicos que cimenta un desarrollo profundo y autosostenido.¹⁷ La transparencia y la lucha efectiva contra la corrupción no sólo son fuentes de legitimidad; configuran claves indispensables para el crecimiento económico y para la integración social. La experiencia de la historia reciente del continente es pródiga en fundamentación abundante en este sentido. Y en este desafío, la índole decisiva de la anticipación y prevención como cualidades distintivas de una nueva legitimidad en el ejercicio de la función pública constituyen hoy más que nunca una exigencia primordial. Un Parlamento efectivamente reformado y a la altura de los tiempos que corren puede colaborar mucho en esa dirección. Entre otras cosas para reconfirmar en el seno de nuestras sociedades aquella vieja convicción cívica de que cuanto más democracia, menos corrupción.

17 Para un desarrollo más extenso del concepto de «*capital social*», ver los trabajos ya clásicos de Robert Putnam o de Bernardo Kliksberg, entre otros.

La renovada tramitación legislativa de los presupuestos como forma específica de «accountability»¹⁸

A los efectos de ubicar la acción fiscalizadora de los Parlamentos como uno de los instrumentos institucionales centrales para el combate contra la corrupción y el logro de la mayor transparencia se vuelve necesario aunque sea de modo muy breve referir algunas orientaciones reformistas indispensables para consolidar y modernizar los desempeños de los Legislativos. Esta es la hipótesis central que guió toda la presente ponencia:

el fortalecimiento del rol de los Parlamentos en los sistemas políticos de la región constituye una respuesta necesaria para una mayor eficacia del combate institucional contra los fenómenos de la corrupción. Sin embargo, los requerimientos contemporáneos para un cumplimiento cabal de las funciones de fiscalización de los Poderes Legislativos exigen un proceso de reforma integral de su funcionamiento a distintos niveles.

Tomemos en esta dirección y a título de ejemplo, el espectro de algunas de las reformas que los Congresos deberían encarar para una mejor tramitación legislativa de los Presupuestos, aspecto sustantivo de su labor fiscalizadora e instancia estelar en lo que refiere a sus vínculos con las demandas y objetivos de los actores de la sociedad civil y a su contribución para la transparencia del manejo de la «cosa pública». A ese respecto y a título indicativo y

no exhaustivo, cabe mencionar los siguientes tópicos:

- i. **Pertinencia de la conformación (o consolidación, según corresponda) de oficinas especializadas para el apoyo técnico al Parlamento en las materias específicas del Presupuesto.** Entre los insumos relevantes que estas oficinas pueden ofrecer a los legisladores deberían figurar: asesoramiento en el análisis y provisión de información para la aprobación y seguimiento de la ejecución del Presupuesto; interconexión a nivel de información y análisis con las dependencias del Poder Ejecutivo involucradas en el proceso presupuestario; apoyo específico a las comisiones legislativas focalizadas directamente en las materias presupuestaria y fiscal; servicios de información externa en torno a la ejecución presupuestal y su correspondencia con lo aprobado a nivel legislativo; etc.¹⁹
- ii. **Necesidad de fortalecer y renovar los sistemas de asesoramiento a los legisladores en materia presupuestal y fiscal.** Ello supone el establecimiento de nuevas modalidades de relacionamiento entre asesores y decisores; la recombinação de modalidades articuladoras entre asesoramiento institucional interno y externo, permanente u ocasional, institucional o partidario; la superación y resolución de los habituales desfasajes entre necesidades y disponibilidad en el trabajo legislativo sobre el Presupuesto, en el que a menudo suele demandarse más información que asesoramiento; etc.
- iii. **Consolidación de formas de capacitación permanente a los funcionarios parlamentarios especializados en las materias antedichas.** Ello supone, entre otras cosas, capacitación y actualización en los

¹⁸ Cfr. Gerardo Caetano, Romeo Pérez, «Parlamento y Presupuesto ... etc. ob. cit.

¹⁹ A este respecto, podrían citarse como ejemplos diversos de este tipo de oficinas especializadas: el «Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal – PRODASEN», inaugurado en Brasilia en 1972 como soporte de la modernización de las actividades legislativas y administrativas del Senado Federal del Brasil; y el «Centro de Investigación del Congreso Nacional – CICON» de Bolivia, puesto en marcha en 1993 por el Congreso de aquel país con la asistencia técnica de la Universidad del Estado de New York (SUNY/OIP). Cabe agregar que aunque con formatos diferentes, ambos centros cumplen también otras funciones de apoyo a la gestión parlamentaria.

siguientes rubros: manejo fluido e independiente de los nuevos sistemas de informática, tanto a nivel parlamentario como de aquellos correspondientes a la rama ejecutiva; trabajo de análisis fiscal y de fiscalización y contralor de los desempeños de la Hacienda Pública; aptitud de interpretación y evaluación autónomas sobre el Presupuesto y su ejecución; conocimiento de experiencias comparadas a nivel de los sistemas financieros y administrativos de la región y de sus interrelaciones dentro de los procesos de integración regional actualmente en curso; etc.

- iv. **Revisión de los formatos institucionales en procura de una optimización efectiva de los desempeños de los Poderes Ejecutivos y Legislativos sobre el tema Presupuesto.** En esa dirección, antes que nada se imponen la clarificación y síntesis de las normas constitucionales, legales y reglamentarias que regulan el ciclo presupuestarios, evitando su dispersión e incoherencia y facilitando la complementariedad de los distintos niveles de decisión (gobierno nacional, Parlamento, gobiernos municipales, instancias comunales, etc.). Asimismo, cabe indicar aquí también que no siempre la eficacia de la acción legislativa en la materia depende de la acreditación constitucional directa de amplias potestades. En el caso del Paraguay, como vimos, el Congreso está habilitado constitucionalmente no sólo para reducir gastos sino para reasignar, aumentar o trasladar montos sin

limitación alguna, salvo el principio legal del «*equilibrio presupuestario*». En la práctica, esta habilitación tan amplia ha derivado en alzas sistemáticas de los Presupuestos aprobados en el Parlamento, lo que finalmente termina dejando al Poder Ejecutivo una discrecionalidad efectiva en la liberación y ejecución concreta de los fondos disponibles. Un claro ejemplo en esta dirección estaría dado por el caso paraguayo.

- v. **Articulación flexible pero efectiva entre las fases de formulación, ejecución y control presupuestario, a través del desarrollo de sistemas integrados de administración y programación financieras, que comuniquen más y mejor a los Poderes Ejecutivo y Legislativo.** Este objetivo supone, entre otras cosas, la introducción de una administración por programas bien diseñados, abiertos a la revisión interactiva del Parlamento; el desarrollo de sistemas para el seguimiento económico y financiero, con incorporación de mecanismos de evaluación de resultados y de calidad de la gestión; la especificación y precisión de formas y prácticas de fiscalización y control sobre la implementación concreta del Presupuesto, en un sistema plural en el que el Parlamento juegue un rol no excluyente sino complementario con otras instancias fiscalizadoras; el ordenamiento según grandes políticas de gasto, con marcos plurianuales de proyecciones de ingresos y gastos, continuados también por el propio Parlamento.²⁰

20 Para un mayor desarrollo de estos puntos, cfr. Gerardo Caetano, «**El rol de fiscalización de los Poderes Legislativos y el proceso presupuestario**», en Jorge Riquelme (editor), «**Desafíos y oportunidades para la consolidación de instituciones, valores y prácticas democráticas en el MERCOSUR**». Asunción, UPD-OEA, 2000, pp. 115 a 134; y Gerardo Caetano y Romeo Pérez (coordinadores), «**Parlamento y Presupuesto. La tramitación legislativa del Presupuesto de 1995**». Montevideo, CLAEH-UPD-OEA, 1998.

V.

La agenda más amplia de una «segunda generación de reformas parlamentarias»²¹

En lo que refiere más precisamente al tema del logro de la mayor eficacia en el cumplimiento de las funciones institucionales de fiscalización de los Parlamentos, hay que partir de la premisa que para ese objetivo se requiere un Legislativo reformado en su integralidad. Si se observa la realidad más contemporánea en este sentido, surge de inmediato, por ejemplo, la constatación de un fuerte desfase entre las habilitaciones fiscalizadoras que los distintos ordenamientos jurídicos nacionales abren a los Congresos y la práctica real del funcionamiento parlamentario en materia de control y vía de accountability. En este marco, resulta evidente que las distintas deficiencias presen-

tadas por los Parlamentos a distintos niveles afectan sus capacidades de control y fiscalización, como también sus roles de legislación y representación. Más allá del ejemplo ya referido del rol parlamentario en la tramitación del presupuesto, en la utilización de otros instrumentos de control y fiscalización con proyecciones de accountability institucional (nombroamiento de funcionarios, comisiones investigadoras, pedidos de informes, interpelaciones, juicios políticos y censura, etc), los legisladores requieren de la posibilidad de echar mano a capacidades y recursos plenamente eficaces, lo que en la región comporta la reforma integral del funcionamiento parlamentario.

21 Este concepto fue ideado por Rubén Perina y Ronny Rodríguez para dar cuenta de las diferencias y especificidades de la agenda más actual de reformas parlamentarias en la región (particularizadas por un énfasis mucho más institucional e integral que las primeras) respecto a las iniciativas más características de finales de los ochenta y comienzos de los noventa.

Desde esa perspectiva y en una mirada más comparada y general, podría identificarse una agenda tentativa de algunos de los principales asuntos incorporados dentro de los procesos contemporáneos de modernización parlamentaria, impulsados en acuerdo con los Congresos nacionales y contando con el respaldo muchas veces de organismos multilaterales, que impactan de manera especialmente favorable en la consolidación y profundización de las herramientas fiscalizadoras del Poder legislativo. A continuación se ofrecerá una reseña sucinta de algunos de esos tópicos reformistas.

1. El primer punto de las agendas reformistas más actuales en lo que tiene que ver con los procesos de reforma parlamentaria tiene que ver directamente con una **reconceptualización de los roles del parlamentario**. Por cierto que ello no supone modificación alguna respecto a la permanencia de sus clásicas tres funciones de legislación, representación y fiscalización. De lo que se trata es que ellas han cambiado sus formas, han modificado sus exigencias, se han ido transformando en sus requerimientos en relación al cambio de época. Ello vale muy especialmente para el caso uruguayo, en el que siguen prevaleciendo paradigmas y ejemplos de cómo debe ser un buen legislador que responden más a la nostalgia de grandes legisladores del pasado antes que a las exigencias de cómo actuar frente a las exigencias del presente. Demos algunos ejemplos muy notorios: uno de los fundamentos de por qué deben cambiar los reglamentos para el funcionamiento de los plenarios es que las largas y por cierto brillantes oratorias y discursos de otrora no son lo que mejor se corresponde al cumplimiento cabal de las funciones parlamentarias de hoy. Por su parte, la vieja noción —esta siempre equívoca— de que el legislador que ostentaba una mayor productividad legislativa era aquel que presentaba un mayor número de proyectos o el

que lograba que fueran aprobados una mayoría de los mismos hoy resulta fuertemente cuestionada. En los nuevos Manuales de Técnica Legislativa es muy común la inclusión del llamado *Cuestionario Alemán*, que reúne un conjunto de puntos y preguntas muy atinadas cuya respuesta no satisfactoria o persuasiva resulta una prueba seria respecto a la inconveniencia de la presentación de dicho proyecto.²² Hoy se denuncia de modo recurrente los perjuicios de la llamada *inflación legislativa* y se construyen metodologías sofisticadas y eminentemente cualitativas para medir la productividad legislativa de un Parlamento o de un parlamentario.

Estas interpelaciones nuevas respecto al rol de legislador del parlamentario también operan sobre sus funciones como representante y como agente de fiscalización. Sobre las transformaciones de la relación entre el representante y el representado ya se han vertido un cúmulo de consideraciones más arriba. A ellas habría que agregar un tópico fundamental: el vínculo de los parlamentarios con sus respectivos partidos políticos. No hay reforma parlamentaria posible sin un involucramiento fuerte y decidido de los partidos en esa dirección. Es más, un parlamentario que por determinadas circunstancias no tenga o pierda el respaldo partidario, sólo excepcionalmente podrá cumplir en forma mínimamente adecuada sus funciones. Tampoco se trata de que el legislador haga seguidismo con los líderes extraparlamentarios que, por lo general en el Uruguay, son los que dirigen las autoridades partidarias. De lo que se trata es de establecer un relacionamiento razonable, de ida y vuelta, en la que el parlamentario no deba abdicar de sus roles institucionales para mantener una relación de lealtad y pertenencia partidaria.

Otro tanto ocurre con el ejercicio de la función central del parlamentario como agen-

22 Cfr. Hugo Alfonso Muñoz, «Manual Centroamericano de Técnica Legislativa». Costa Rica, Comisión Interparlamentaria Centroamericana de Modernización Legislativa, 2000.

te de «*accountability*» institucional. Sobre este particular, cada vez se impone más la necesidad de un sabio discernimiento entre las habilitaciones del ordenamiento jurídico-constitucional y la práctica real del funcionamiento parlamentario en materia de control y fiscalización. Este configura también un punto especialmente sensible en el Uruguay, en el que las reglas e instrumentos de asunción de responsabilidades y de rendición de cuentas, tanto a nivel del Estado como de agentes públicos no estatales o incluso de actores privados, no funcionan como debieran. Ya se ha considerado en este texto la significación de un adecuado seguimiento del Presupuesto una vez que este resulta aprobado por el Parlamento. Pero son en verdad múltiples los instrumentos de control y fiscalización de que disponen los parlamentarios: nombramientos de funcionarios; comisiones investigadoras; pedidos de informes; interpelaciones; juicio político y censura; entre otros. En el ejercicio de esta importante función vale aquello de que un uso razonable y selectivo siempre es más eficaz que el abuso en la apelación indiscriminada de este tipo de recursos. Asimismo, para obtener una buena fiscalización sobre todo a nivel del Estado, resulta imprescindible una auténtica rearticulación en el relacionamiento de los integrantes y autoridades de los distintos poderes. Por ejemplo, en nuestro país cada vez resulta más relevante mejorar los vínculos entre los parlamentarios y los operadores y agentes del Poder Judicial, de modo de evitar problemas y controversias frecuentes en relación a la aplicabilidad de las leyes aprobadas. Otro tanto podría señalarse en cuanto a los vínculos entre los parlamentarios y las fuerzas policiales, a los efectos de enfrentar problemas que requieren –sin menoscabo alguno de la independencia de poderes– entendimientos y reconocimientos de las argumentaciones de los otros.

2. Actualmente se discute mucho en torno a los **sistemas de representación electoral** que estimulan vínculos más fuertes y

directos entre representantes y representados. Se trata de una vieja discusión que está actualizándose y que incorpora el debate a propósito de, por ejemplo, la conveniencia o no de los sistemas de circunscripción uninominal, mezclas con sistemas de listas o la pertinencia de las llamadas «*listas sábanas*», de acuerdo con lógicas más partidistas. Este ha sido un tema de debate. En épocas de crisis de la representación y de discusión del rol de los partidos, la institución de la representación dentro de la institucionalidad democrática –la casa de los partidos, la casa de los políticos– debate sobre cuál es el mejor sistema electoral para establecer un vínculo más directo entre representantes y representados.

En el Uruguay este fue uno de los temas centrales de la reforma constitucional de 1996, centrada fundamentalmente en reformas de fuerte contenido electoral. Más allá de las amplias modificaciones establecidas, en la oportunidad no se rompió con la vieja pauta de la representación proporcional integral, que, aunque debatida en más de una oportunidad (en particular desde las tiendas del P. Colorado), ha permanecido como uno de los factores que con justicia Justino Jiménez de Aréchaga incorporaba en lo que llamaba el «*edicto perpetuo*» de la Constitución. En los últimos tiempos ha habido planteos en el sentido de reducir el número de legisladores o de ir a un sistema bilateral, pero la fundamentación de estas propuestas se ha fundado más en argumentos de reducción del gasto público (por ejemplo, el llamado «*ajuste político*» que impulsó el herrerismo en años anteriores) que en fórmulas alternativas de ingeniería institucional. Lo que sí parece haber quedado claro es que las reformas de un sistema electoral (ese conjunto de oportunidades y restricciones que los actores partidarios aprovechan o desaprovechan en sus competencias cívicas) no aseguran ni determinan resultados: ni la ley de lemas evitó el surgimiento del Frente Amplio (más bien facilitó su conformación en 1971), ni el ballotaje impidió como muchos

pensaron la victoria en primera vuelta de la izquierda el 31 de octubre de 2004.

3. El segundo tópico que se debate a propósito de estos procesos concretos de modernización legislativa, es cómo establecer un mayor acercamiento, una **mayor interacción entre el Parlamento y la sociedad civil**. Aquí hay una larga serie de propuestas: hay programas de información, de educación, de difusión; hay debates a propósito de cuál es la mejor política de comunicación y de imagen de los Parlamentos. Hay una necesidad de que el Parlamento cumpla de una manera distinta su viejo papel de foro específico de grandes debates ciudadanos pero a la altura y desde las exigencias de la nueva sociedad mediática.

Advirtamos la centralidad de este punto. El Poder Legislativo es el poder que funciona con la ventana abierta, por decirlo de alguna manera efectista. Nosotros no vemos al señor Ministro cuando está en su Gabinete, con la puerta cerrada, discutiendo con sus asesores o pensando un decreto. Tampoco observamos el debate de un Tribunal de Justicia cuando se está dirimiendo una sentencia. Sin embargo, a menudo vemos, inclusive muchas veces en directo, los debates en el Plenario, por ejemplo, de una ley tan compleja, decisiva y «aburrida» como la de Presupuesto. A veces esas sesiones son registradas a las dos de la mañana, cuando obviamente hay parlamentarios que no están, otros que tienen sueño, otros que escuchan y otros que no. Esto llega a una audiencia pública, cada vez más sensible al impacto de la imagen, que además cree que lo más importante en un Parlamento es lo que pasa en el plenario y no observa el trabajo de las comisiones (el verdadero «corazón» de todo Legislativo), ni lo que sucede en los corrillos, en donde se llega a acuerdos que muchas veces son lo más trascendente de la función parlamentaria y que sólo aparecen mínimamente reflejados en los debates de los plenarios. Algunos Parlamentos, como el chileno, han tomado opciones interesantes. Primero, de-

cidieron informar sobre todo lo que el Parlamento hace, brindando una visión integral sobre cuál es el producto de la acción legislativa. Para eso se pensó en utilizar todos los mecanismos informáticos e inclusive audiovisuales, pero en términos de una política de comunicación que no fuera solamente de ida sino que tenía que ser interactiva y generar la posibilidad de un diálogo entre el Parlamento y la sociedad civil. Asimismo, varios Parlamentos en el continente tienen canales de televisión, periódicos, semanarios, páginas web, a través de las cuales, de la forma más dinámica posible, procuran una interacción con la ciudadanía.

En ese sentido, también el Parlamento uruguayo ha desarrollado iniciativas novedosas. En la Legislatura anterior se instrumentó el exitoso programa de las «*cartas al Parlamento*», que brindaban la posibilidad de una educación cívica diferente para los niños. También se ha incorporado la idea del «*teléfono al Parlamento*», entre otras. Sin embargo, este punto aparece como uno de los más deficitarios en la acción del Parlamento uruguayo en comparación con lo que han hecho otros Parlamentos de la región y del mundo. Ha faltado una política de comunicación institucional efectiva y sistemática, que estuviera por fuera de la polémica de los partidos, que aprovechara de manera idónea las nuevas técnicas de comunicación e información, y que hiciera todo esto de una manera sistemática, coherente y profesional. Además de lo que legítimamente hacen cada uno de los parlamentarios o bancadas a favor de su partido o de su sector, hace falta una estrategia comunicacional del Parlamento como institución, en la que el Legislativo informe con eficacia sobre todo lo que hace y al mismo tiempo establezca con exigencia modelos de interpelación y debate de ida y vuelta con la ciudadanía. A pesar de que algo se ha iniciado en este sentido a nivel de la puesta en marcha de «*despachos virtuales*», de combinaciones ingeniosas entre el recurso del e-mail y programas radiales partidarios, todavía todo resulta muy artesanal y bastante despare-

jo. Existe una superposición inaceptable a nivel de las oficinas de relaciones públicas pertenecientes a cada cámara y a la Comisión Administrativa, al igual que lo que sucede al nivel de las secciones encargadas de la operatividad informática. En este último caso, las dificultades a menudo no devienen de falta de recursos sino de falta de respuesta y capacitación por parte de los legisladores y de la ausencia de la voluntad política para articular en forma adecuada esos servicios dispersos. También ha existido temor en inaugurar o implementar modalidades de comunicación con actores sociales que ya están en marcha en países vecinos, tales como las «audiencias públicas» o los «consejos consultivos con la sociedad civil», que funcionan sin menoscabo alguno de la primacía de la autoridad de los legisladores electos por el pueblo.

Existe una vasta batería de iniciativas a desarrollar pero hay un tema extraordinariamente importante: cuando advertimos el peso de la imagen pública, por lo general negativa, sobre el Parlamento, inmediatamente lo que hay que evaluar es cómo éste informa a la ciudadanía sobre sus actividades y al mismo tiempo cómo establece un diálogo con esa sociedad civil. Y este es un asunto netamente político, no tecnológico. Como tantas veces se ha dicho, es la política la que moldea el uso de la Internet en una institución pública y no al revés. Aquí sin duda el Parlamento uruguayo tiene mucho que hacer en el próximo período y un conocimiento afinado de lo que se está haciendo al respecto en el mundo y en la región (no para la copia sino para un aprendizaje más universal y maduro) ayudaría y mucho.²³

4. El tercer tema de los procesos de modernización legislativa se orienta al **cambio de agenda legislativa**. Esto es, ¿de qué discuten hoy los Parlamentos? ¿Cómo se

construye actualmente una agenda legislativa? Aquí también hay temas extraordinariamente importantes: ¿cómo se incorporan las dimensiones de supranacionalidad? ¿Cómo se realiza la compatibilización o armonización de normas? En el marco de un proceso de integración regional, ¿cómo se incorporan acuerdos que de hecho provocan en los cronogramas parlamentarios alteraciones importantes respecto a los marcos legales nacionales? ¿Cómo se introduce la legislación comparada? ¿Cómo se incorpora la necesaria internacionalización del debate de los asuntos más relevantes? ¿Cómo un Parlamento puede estar en la atención de los temas de coyuntura pero también ser un foro de debates estratégicos, para establecer una agenda de más larga duración, justamente en momentos en que el mediano y largo plazo vuelven al centro del debate político, en el que se vuelve a discutir el tema del desarrollo?

Tomemos un ejemplo concreto sobre este punto de análisis: el tema de la bioética como punto de la agenda legislativa. En la Legislatura pasada, el Parlamento uruguayo tenía entre ocho o diez proyectos distintos que de algún modo rozaban el tema de la bioética. A mi juicio, obró con una gran sabiduría, pues en lugar de apurar decisiones que obviamente involucraban asuntos morales muy importantes y polémicos, que requerían, no una lógica mayoritarista sino la forja de consensos fuertes, exigentes. Optó entonces por la incorporación de multiplicidad de voces y priorizó la tarea de constituir un ámbito ampliado de debate en el que no solamente participaran los legisladores, sino que se incluyó la representación pluralista legítima de otros actores involucrados en el problema planteado. Precisamente, lo que se hizo fue establecer un escenario idóneo para una agenda exigente de mediano y largo plazo, incorporando además la idea de que la bioética

²³ Para profundizar en torno al tema del impacto de las tics en las formas del quehacer política, cfr. Gerardo Caetano – Rubén Perina, «**Informática, Internet y Política**». Montevideo, CLAEH, UPD-OEA, 2002.

no era un asunto de los otros sino que también definía el listado de temas que debía considerar y discutir un Parlamento como el uruguayo.

En esta perspectiva, la propia metodología de construcción de la agenda parlamentaria adquiere una importancia capital. Desde una lógica que ambiente la participación y los acuerdos con la oposición, rehuyendo las prácticas mayoritaristas e impositivas, como se hace en otros países de régimen incluso presidencialista, el Poder Ejecutivo puede acordar periódicamente con los jefes de bancada la agenda parlamentaria, por supuesto que con las flexibilidades necesarias para incorporar temas urgentes que plantea la imprevisión de la coyuntura. La izquierda uruguaya en más de una oportunidad ha incluido entre sus formulaciones programáticas la necesidad de una «*parlamentarización*» del sistema político. Ahora que detenta la titularidad del Poder Ejecutivo y que además cuenta con mayorías parlamentarias en ambas cámaras, no debería caer en la tentación ejecutivista y muchas veces excluyente en la que cayeron en más de una ocasión los gobiernos predecesores, los que sólo en contadas oportunidades abrieron efectivamente la acción parlamentaria en la búsqueda genuina de acuerdos. Por cierto que esto no niega que también en ocasiones fue la izquierda la que se autoexcluyó de la posibilidad de acuerdos en el Parlamento acerca de temas fundamentales. Una *parlamentarización* del sistema político hoy no necesariamente debe pasar por un cambio de régimen, desde la clásica confrontación entre parlamentarismo vs. presidencialismo. Por otras vías menos dilemáticas y prácticas, se pueden impulsar lógicas que rearticulen una relación más fluida entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, de institución a institución y no sólo de partido a partido. La conformación conjunta de una agenda común es una fórmula pero por supuesto existen otras muchas. De lograr algo similar, la próxima Legislatura inauguraría fórmulas inéditas de racionamiento entre los poderes, al tiempo que cumpliría de la mejor manera uno

de los requerimientos de la asignatura pendiente de la coparticipación de todos los partidos en el manejo de la cosa pública.

5. El cuarto punto de la agenda en estos proyectos de modernización legislativa apunta a todo el debate a propósito de los **nuevos sistemas de información y su mejor uso para la función parlamentaria**. Hoy cuando hablamos de poder en la sociedad de la información, nos referimos prioritariamente al conocimiento y no caben dudas de que si queremos un equilibrio de poderes tenemos que superar toda asimetría posible en la producción de información. No puede ser que los Congresos no tengan canales propios de producción y de crítica de información. No puede ser, por ejemplo, que desarrollen su labor de fiscalización al Poder Ejecutivo solamente con los datos que éste le brinda. El Parlamento tiene que tener capacidad de crítica de la información externa, al tiempo de disponer mecanismos idóneos para producir información independiente y hacerla circular por todas las redes de la sociedad civil.

Congresos modernizados como el norteamericano, pero también de la región, como el brasileño, tienen excelentes mecanismos de producción de información, lo cual no significa generar un poder paralelo a la Administración, ni competir o desbordar principios de jurisdicción institucional. Por el contrario, implica restablecer un equilibrio lógico de poderes que hoy supone una confrontación importante a nivel de la información. Tenemos el ejemplo de los modelos de asesoramiento del Congreso chileno, donde tanto la oposición como la Concertación Nacional en el Gobierno en las últimas décadas han tenido instituciones respaldadas, inclusive por el Estado, en las que no sólo hay asesores sino cuerpos de investigadores que tienen por función producir información y capacidad crítica de información externa.

Si hablamos de información, no nos podemos referir solamente a aquella establecida en marcos nacionales. Es obvio que tenemos que hablar de redes que vinculen

información en la región, en el mundo, en la aldea global. Para legislar en forma adecuada hoy resulta indispensable el conocimiento de legislación comparada sobre asuntos comunes de otros Congresos del mundo.

6. El quinto punto de la agenda reformista de los Parlamentos en América Latina incorpora un tema que tiene que ver con **nuevos sistemas de asesoramiento**, tratando de romper esa sinonimia falsa del asesor que solamente brinda información. Esto tiene que ver, muchas veces, con lo que el asesor brinda pero también con lo que el legislador demanda. Muchas veces, el legislador cree que el mejor asesor es el que le brinda mejor información. Y aquí hay que discernir muy claramente el rol del asesor del de la comunicación de información. Por supuesto que el asesor puede ser un vehículo de información, pero los nuevos sistemas de asesoramiento incorporan una relación entre decisor y asesor completamente distinta, en la cual el asesor cumple un papel absolutamente relevante, no para desafiar —en una clave tenocrática— la legitimidad insustituible e impostergable del legislador —que es quien decide; el asesor nunca decide—, pero sí para nutrir de insumos que van más allá de la información, que incorporan dimensión crítica efectiva para que el decisor, es decir, el legislador, pueda optar con pleno conocimiento de la causa sobre la que está debatiendo.

El Parlamento uruguayo sufre un atraso importante en su sistema de asesoramiento. A pesar de algunos esfuerzos realizados en ese sentido en las últimas dos legislaturas, con la firma de convenios con distintas universidades y con procesos sistemáticos de capacitación del funcionariado más técnico, incluso con la formación y jerarquización de una oficina especializada de asesoramiento (integrada por todos los funcionarios con profesión o especialización en alguna área del conocimiento), se está todavía muy lejos de un funcionamiento aceptable. Falta un sistema integrado de asesoramiento que combine el asesoramiento

partidario con el independiente, el institucional (que pertenece a la plantilla de funcionarios parlamentarios) con el externo, el permanente con el episódico. Hace falta también un vínculo más sustantivo con las Universidades, que no sólo consolide la cooperación a nivel de la consultoría, sino que además incorpore sistemas de pasantías de estudiantes avanzados y docentes, así como la concreción de cursos formales e informales, algunos de nivel de posgrado, para una especialización de nivel universitario. Se debe de incorporar en forma sistemática el asesoramiento de excelentes legisladores que por una razón u otra quedan fuera del Parlamento y de cuyo concurso en términos de experiencia y conocimiento práctico no se puede prescindir. Se debe continuar y profundizar el relacionamiento con organizaciones internacionales, a fin de conseguir la interlocución de especialistas y de parlamentarios de otras latitudes. Hay que rediscutir también iniciativas polémicas, que ya han sido planteadas sin obtener consenso pero sobre las que hay que volver en la búsqueda de fórmulas adecuadas, que refieren a lo que algunos han llamado «*Oficinas de control de calidad legislativa*». Finalmente, hay que insistir y profundizar en la capacitación especializada de los funcionarios que respaldan el trabajo de las Comisiones, en especial algunas claves como la de Hacienda y Presupuesto (sobre la que se han señalado propuestas concretas en páginas anteriores), en la de Constitución, Legislación y Códigos o en la Sección Nacional de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR.

7. El sexto punto señala las **nuevas relaciones entre legisladores e intelectuales** y en parte ya ha sido abordado en ítems anteriores. Aquí hay un tema clave. Muchos Parlamentos han incorporado acuerdos con Universidades. Inclusive, muchos Congresos de América Latina han incorporado cuerpos de investigación que consideran a los estudios legislativos y a la materia legislativa como objeto de investigación, de

capacitación permanente, de capacitación a los funcionarios, pero también a los legisladores.

No hay ningún oficio que hoy se aprenda de una vez y para siempre y mucho menos un oficio tan relevante como el de legislador. Actualmente, en distintos ámbitos se habla de educación y capacitación permanente, y si hay un oficio que requiere una capacitación permanente, innovadora, cambiante –no sólo cuando cambia la Legislatura sino dentro de una misma Legislatura– es, precisamente, el del legislador. Advertimos que actualmente el legislador asume esta demanda de capacitación con otra perspectiva. Antes, en aquella vieja política de los notables, hablar de que un legislador necesitaba capacitación o de un diálogo exigente con la academia, podía ser considerado un atrevimiento o un demérito. Hoy, los legisladores, inmersos en un mundo del conocimiento, en una revolución cultural, parecen evidenciar otra actitud ante la capacitación. Pero, además, comienza a avizorarse también otra actitud en la academia, en particular en aquellos investigadores que se han adentrado en el tema del Parlamento y su funcionamiento como objeto de estudio y de investigación. También ellos requieren de ese diálogo exigente con los hacedores de la política. Los analistas de la política necesitan establecer un diálogo exigente, hospitalario, que reconozca la diversidad de interlocuciones entre el político, el decisor, el «*policy maker*» y el académico, aquél para el que la política es un objeto de estudio.

8. El séptimo tema de la agenda legislativa de modernización es la **superación de deficiencias organizacionales y técnicas**. Esto, que parece lo más sencillo, ha configurado uno de los aspectos más difíciles de cambiar. Si uno recorre, por ejemplo, en clave comparada, los modelos reglamentarios y organizacionales de los Congresos latinoamericanos advertirá grandes asimetrías y encontrará, muchas veces, Congresos que siguen funcionando como hace cien años y que siguen estimulando

e incentivando una retórica que ya no se acompasa con los nuevos tiempos. Prosiguen incorporando una retórica de viejos ateneos que funcionaba y convocaba hace cien años, pero que en nuestra nueva cultura de lo instantáneo aleja al ciudadano. No se trata de informatizar completamente el funcionamiento parlamentario, quitar reglas sin sustituirlas adecuadamente o romper con la ritualidad cívica que tanto tiene que ver con la preservación de las reglas de pluralismo y tolerancia que siempre deben caracterizar a un Parlamento.

Pero todos estos requerimientos legítimos no deben confundirse con congelar reglamentos y procedimientos caducos ni seguir al pie de la letra reglamentaciones que tienen muchas décadas y que hoy no pueden generar sintonías ni con los representados ni entre los representantes. Hoy se puede reconvertir la lógica del respeto, la lógica pluralista, absolutamente característica de un recinto parlamentario con modelos organizacionales más ágiles, con reglamentaciones que permitan un diálogo en el que el ciudadano pueda reconocerse e involucrarse más plena y rápidamente.

Sobre este particular y remitiéndonos al caso uruguayo, no resulta muy osado advertir que el Poder Legislativo es el que ha cambiado menos en estas últimas décadas. Aquí hay multiplicidad de temas: racionalización de reglamentos y procedimientos, mejora en la gestión y en la administración, nuevas técnicas de redacción legislativa, códigos de argumentación, reglamentos de ética parlamentaria, implementación de nuevas fórmulas de negociación, jerarquización del trabajo de las comisiones, reprogramación del calendario parlamentario, cursos de introducción a la labor parlamentaria para los legisladores debutantes, etcétera.

No hay mejor administración que aquella que ofrece de manera ágil y sencilla todos sus servicios a sus integrantes. Precisamente, uno de los problemas que se observa en forma reiterada en el Parlamento uruguayo es que los legisladores desaprovechan y a veces hasta desconocen los

servicios múltiples que el Parlamento les brinda para el mejor cumplimiento de su función. Una auténtica calificación de la labor del Poder Legislativo debería apuntar en este campo a una reestructura profunda e integral, incorporando temas muchas veces olvidados o postergados: racionalización del gasto con la concreción de un sistema único de compras; reordenamiento del organigrama interno, evitando superposiciones visibles, dispersión de tareas, irracionalidad en la asignación de recursos, readecuación del sistema escalafonario de acuerdo a pautas más modernas y justas; consolidación de una carrera jerarquizada y con pautas de estímulos y sanciones muy claras para los funcionarios; implantación del régimen de concurso para la ocupación de ciertos cargos, sin por ello negar el carácter político de ciertos funcionarios con responsabilidades específicas; entre otros.

Por supuesto que toda institución no es fácil de cambiar y que el primer punto insoslayable de una reforma que contenga iniciativas como las señaladas debe tener como premisa inicial la participación, el diálogo y la consulta permanentes con los funcionarios. Toda exclusión en este sentido no hará más que conspirar contra los cambios a introducir. El mentado sistema del *by pass*, con la creación de una estructura paralela a la institución como usina desde la que promover el cambio y empujar por las transformaciones ya se ha revelado en múltiples ocasiones como una vía ineficaz y hasta contraproducente. Por ello, el cómo lograr el involucramiento sincero del funcionario en el proceso de reorganización administrativa adquiere una relevancia estratégica.

9. El último punto de estos procesos de modernización legislativa –no por ello el menos importante– es la reformulación del tema del **relacionamiento internacional**, esa suerte de «*política exterior*» que hoy los Parlamentos diseñan y protagonizan, en ocasiones con cierto talante vergonzante, por temas como el del gasto o la exposición. Un Parlamento que se ufana de que sus miembros no viajan y de que eso su-

pone un ahorro, es un Parlamento que está haciendo –permítanme la referencia– la economía del almacenero en una aldea global. Por supuesto que hay que racionalizar los gastos, sobre todo en sociedades que tienen recursos acotados como las nuestras. Por supuesto que en nuestros países se impone hoy la austeridad republicana tal vez como nunca antes y que se debe terminar definitivamente con la mala práctica del llamado «*turismo parlamentario*». Pero, hoy más que nunca también, los legisladores, los políticos deben viajar e incorporar dimensiones de la política que son claramente universales. Hoy más que nunca, los Parlamentos deben tener pautas claras de relacionamiento internacional, tiene que haber participación orgánica y permanente, no episódica, en organismos, redes y legislativos integracionistas o de carácter mundial.

Se tiene que pensar en profundidad, por ejemplo, la dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional. Se tiene que pensar en hasta qué punto el «*déficit democrático*» de muchos procesos de internacionalización y de integración regional tiene que ver con débitos importantes del rol de los parlamentarios en esos Cuerpos. Es imperioso desprovincianizar la mirada, profundizar lazos de diversa índole (de proximidad ideológica, de carácter institucional) con legisladores de otras partes del mundo y en primer lugar de la región, en momentos en que nuestros países parecen afirmar su destino en la perspectiva de una integración más plena al MERCOSUR y en la participación en aquellos ámbitos en los que se discuten temas multilaterales y desde los cuales se puede fortalecer una alicaída comunidad internacional.



Cabe indicar, por último, que estas y otras propuestas reformistas –como aquellas tendientes a otorgar una mayor transparencia y efectividad a la labor de lobby de las organizaciones de la sociedad civil en sus demandas al Con-

greso– mejoran su performance y consistencia en procesos de aplicación gradual, acumulativa y permanente, lo mismo que en el cotejo frecuente con las experiencias internacionales y regionales de modernización y fortalecimiento

de la labor legislativa. También respecto a los Parlamentos, **el cómo** se tramita el cambio o la reforma importa tanto como **el qué** del contenido de esas transformaciones.

Bibliografía

- Bouzas – Soltz, «**Instituciones y mecanismos en procesos de integración asimétricos: el caso MERCOSUR**». Hamburg, Institut Für Iberoamerika–Kunde, 2002.
- Caetano – Pérez, (coordinadores), «**Parlamento y Presupuesto. La Tramitación Legislativa del Presupuesto de 1995**». Montevideo, CLAEH, UPD – OEA, 1998.
- Caetano – Perina, (coordinadores), «**MERCOSUR y Parlamentos. El rol de los Congresos en la democracia y la integración.**» Montevideo, CLAEH, UPD–OEA, 2000.
- Caetano – Perina, (editores), «**Parlamentos e instituciones en el MERCOSUR: los nuevos desafíos.**» Montevideo, CLAEH, CPC, UPD – OEA, 2000.
- Caetano – Perina, (editores), «**La encrucijada política del MERCOSUR. Parlamentos y nueva institucionalidad**». CLAEH, UPD – OEA, 2003.
- Caetano – Perina, (editores), «**Informática, Internet y Política**». Montevideo, CLAEH, UPD – OEA, 2003.
- Caetano et alli, «**Dinero y Política. El Financiamiento de los partidos en la democracia**». EBO, Goethe Institut, UPD – OEA, ICP – UDELAR, 2002.
- Caetano – Grosso – Sarlo «**Aspectos de la técnica legislativa en Argentina y Uruguay**». (Madrid, en prensa)
- Caetano – Buquet – Chasquetti – Piñeiro, «**El presupuesto del Poder Legislativo**». (Montevideo, en prensa)
- Grosso – Svetz, «**El Poder Legislativo en la Democracia y la Integración**». Buenos Aires, OEA, 2000.
- Muñoz, Hugo Alfonso, «**Manual Centroamericano de Técnica Legislativa**». Costa Rica, Comisión Interparlamentaria Centroamericana de Modernización Legislativa, 2000.
- Planas, Pedro, «**Derecho Parlamentario**». Lima, Ediciones Forenses, 1997.
- Varios, «**La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos**». Buenos Aires, PNUD, 2004.
- Varios, «**La actualidad constitucional de América Latina**». México, Ed. ProLíber, 1997.
- Varios, «**Experiencias de Modernización Legislativa en América Central y República Dominicana**». Costa Rica, UPD – OEA, IIDH/CAPEL, 1999.
- Varios, «**Manual Hemisférico: Técnica Legislativa y Negociación Política**». Costa Rica, UPD – OEA, 2003.
- Varios, «**Técnica Legislativa en Centroamérica y República Dominicana**». Costa Rica, IIDH, UPD – OEA, 2001.
- Varios, «**Construyendo Transparencia. Legislación modelo para prevenir la corrupción.**» Costa Rica, Subsecretaría de Asuntos Jurídicos. Departamento de Cooperación y Difusión Jurídica. OEA, 2001.

