

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL
Tesis Licenciatura en Trabajo Social

**Articulación entre la lógica técnica y política en el
accionar parlamentario de principios de siglo**

Verónica Surroca
Tutor: Silvia Ribero

2006

INDICE

| | |
|--|---------|
| Introducción | pág. 1 |
| Capítulo 1 | pág. 3 |
| Fundamentación del concepto de lógica política y lógica técnica | |
| Relacionamiento y bases éticas | |
| 1.1 Fundamentos de la conceptualización de la lógica política | pág. 3 |
| 1.2 Saber y poder: Distantes por filosofía, complementarios en la práctica | pág. 5 |
| 1.3 Etica Política y Etica Profesional | pág. 6 |
| 1.3.1 Etica como razón normativa | pág. 6 |
| 1.3.2 Teoría Política y Filosofía Moral | pág. 8 |
| 1.4 Enfoque Weberiano: Libertad de valores y escepticismo moral | pág. 8 |
| 1.5 Tiempo de Visagra | pág. 9 |
| Capítulo 2 | |
| Un camino histórico. Pasajes que explican y sitúan | pág. 10 |
| 2.1 Los comienzos del orden institucional. Convivencia de caudillos y doctores, dos fuentes de legitimidad | pág. 10 |
| 2.2 Positivismo como fuente de mutación y poder | pág. 11 |
| 2.3 De los 30' a los 60', una época de distancia y conflicto | pág. 13 |
| 2.4 El legado desarrollista y sus dimensiones en la política nacional | pág. 13 |
| 2.5 Conocimiento como fuente de definiciones políticas | pág. 15 |
| Capítulo 3 | |
| Articulación de la lógica técnica y política en el ámbito parlamentario | pág. 18 |
| 3.1 Marco teórico | pág. 18 |
| 3.1.1 Función del Parlamento | pág. 19 |
| 3.1.2 El Parlamento de nuestro tiempo: un enfoque de situación | pág. 20 |
| 3.1.3 Parlamento como Organización | pág. 22 |
| 3.2 Fundamentación | pág. 25 |
| 3.3 Objeto de conocimiento | pág. 25 |
| 3.4 Mediaciones | pág. 26 |
| 3.4.1 Lógica Política y Parlamento | pág. 26 |
| 3.4.2 Racionalidad Instrumental – Racionalidad Comunicativa | pág. 27 |
| 3.4.3 Organización del Parlamento: Burocracia y efectos disfuncionales | pág. 31 |
| 3.4.4 Gestión Racional y funcionarios parlamentarios | pág. 33 |
| 3.4.5 Parcialidad y neutralidad del funcionario profesional | pág. 35 |

Capítulo 4

Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario. Un ejemplo de Articulación entre la lógica técnica y la lógica política pág. 38

4.1 Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario pág. 38

4.2 La cárcel y su significado. Una aproximación al sistema carcelario pág. 40

4.3 Aporte del Trabajo Social a la tarea del Comisionado Parlamentario pág. 44

4.4 Enfoque filosófico del Trabajo Social ante la realidad objeto de intervención pág. 46

4.5 Una breve reseña de la experiencia personal pág. 47

Consideraciones finales pág. 49

Bibliografía pág. 51

INTRODUCCIÓN

En el marco de la elaboración de la monografía final de grado de la Licenciatura de Trabajo Social, he planteado como objetivo general **analizar y discutir la articulación entre la lógica técnica y la lógica política en relación al desempeño de las funciones del Parlamento de nuestro tiempo.**

El objetivo planteado surge de una investigación bibliográfica originada en el profundo interés de estudiar y analizar cierto aspecto de una de nuestras instituciones más preciadas por ser un símbolo de democracia y representación, el Poder Legislativo.

A título personal debo aclarar que el presente trabajo es el resultado de un proceso de doble dimensión: una definida como vivencial y otra de índole teórico. La primera se manifiesta en mi calidad de funcionaria de la institución Parlamentaria desde ya hace doce años y la segunda, comienza en el marco del Diploma de “Derecho e Instituciones Parlamentarias” cursado en el año 2004, a través del cual presenté una monografía final abordando el estudio de las debilidades del Poder Legislativo. Inspirada en estas dos fuentes de conocimiento, he comenzado a profundizar en el estudio de las lógicas mencionadas y su articulación en la institución legislativa, estudio que ofrece como resultado el trabajo que les presento a continuación.

En el afán de comprender la realidad “vivenciada” y estudiada, se divide el abordaje a través de **cuatro capítulos que profundizan y describen diversas manifestaciones de las lógicas mencionadas**, división necesaria para enriquecer la visión del lector pero que, sin lugar a dudas, brinda un enfoque no solo complementario sino necesario para entender el objetivo planteado.

A tales efectos, se pretende brindar un espacio en el que utilizaremos lo descriptivo para poder comprender significados y así comenzar a transitar un camino de acciones, racionalidades, conocimiento, comunicación y entendimiento. Hablamos de la manifestación de un proceso que se resume de la siguiente manera:

1. El primer capítulo presenta los elementos esenciales de la política como “profesión”, su directa relación con el poder y su posición dentro de lo que Weber denomina el Estado Moderno. Luego, siguiendo la línea del autor, veremos las singularidades del espíritu científico para así descubrir el sentido de la lógica técnica y su efectiva complementación al trabajo del político. En el marco del

relacionamiento de ambas lógicas, quien escribe ha considerado primordial dedicar un espacio a la definición de ciertas pautas de índole valorativo a fin de destacar la necesidad de delimitar claramente las acciones de ambos profesionales en base a ciertos principios de convivencia debidamente acordados.

2. El segundo capítulo invita a recorrer momentos históricos de nuestra República investigando a conciencia y de manera constante un hilo conductor que nos ayude a comprender la relación entre los intelectuales y el poder político. Les confieso que los elementos aportados tienen la clara intención de brindar al lector interesantes ingredientes situacionales ante el análisis institucional que se presenta en el siguiente capítulo de la monografía.
3. Llegada la tercera parte, nos abocamos al estudio de la articulación de la lógica técnica y política en el ámbito parlamentario; en esta instancia, observaremos, en primer lugar, el entramado institucional – organizacional del Poder Legislativo explicando sus funciones, aproximándonos a un enfoque de situación, describiendo su dimensión organizacional y de esta manera, tomar contacto con sus debilidades y capacidades. Ya en segundo lugar, estaremos en condiciones de analizar la realidad descrita mediante el desarrollo de categorías instrumentales y desde este sitio, plantear la complementación entre la actividad académica y la esfera política como uno de los factores que contribuirían directamente al fortalecimiento de la institución Parlamentaria.
4. El último capítulo invita al lector a conocer la incorporación a la estructura legislativa del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, institución que es considerada no solo un ejemplo de articulación entre el saber técnico y la esfera política sino el producto de una toma de conciencia legislativa ante sus propios recursos y capacidades institucionales e organizacionales. Para finalizar, se plantea el aporte del Trabajo Social a la tarea del Comisionado Parlamentario, aporte que, a modo de impacto, coopera al fortalecimiento de la institución legislativa.

CAPITULO I. FUNDAMENTACIÓN DEL CONCEPTO DE LÓGICA POLÍTICA Y LÓGICA TÉCNICA. RELACIONAMIENTO Y BASES ÉTICAS

El desarrollo de este capítulo nos introducirá en el contenido de una relación tan antigua como lo es el saber y el poder, relación que se incorpora al análisis de la sociología política de Max Weber, cuyas conclusiones definen dos lógicas con identidad propia y límites precisos planteando, a su vez, un canal de comunicación y contacto; se trata de la lógica técnica y la lógica política. En principio, nos acercaremos a ciertos conceptos considerados básicos para la comprensión de las lógicas mencionadas, su fundamento, relacionamiento y bases éticas.

1.1 FUNDAMENTOS DE LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA LÓGICA POLÍTICA

Max Weber concibe a la **política** como una actividad insustituible cuya fuerza está orientada por determinados fines, principios y creencias logrando llevar adelante transformaciones sociales y políticas. En otras palabras, es una actividad humana esencialmente vocacional guiada por una acción orientada a la distribución, conservación o transferencia del poder. En este sentido, el **poder** se presenta como el denominador común de la actividad política siendo definido por Crozier como *“una relación y no un atributo de los actores. No puede manifestarse – y en consecuencia hacerse restrictivo para una de las partes – más que mediante el inicio de una relación que enfrenta a dos o más actores, dependientes unos de otros, en el cumplimiento de algo común que condiciona sus objetivos personales”*¹. Dicha relación es definida por Weber como una relación de dominación basada en el binomio poder de mando – deber de obediencia, binomio que requiere de un proceso de legitimación en el que la asimetría de la relación se justifique en la existencia de un fin común; se trata del **tipo de dominación por autoridad**. Este tipo ideal, propio - aunque no exclusivo- de las esferas de poder político, supone la existencia de una relación de mando – obediencia en la que, de manera legítima, un pequeño número de personas impone su punto de vista a la mayoría. De esta manera, el poder político, inmerso en un aparato de dominación y utilizando legítimamente la coacción física, exige acatar el contenido de sus mandatos y establece el desempeño de una conducta determinada. La pregunta que surge necesariamente es: ¿qué respalda las potestades atribuidas por el (¿al?)

¹ CROZIER Y FRIEDBERG. El actor y el sistema. México, Alianza, 1990, p.55.

poder político para actuar de esa manera?. Es momento de indagar en el concepto de asociación política y su relación con el Estado.

La **asociación política** es concebida por Weber como una de las manifestaciones históricas del Estado que corresponde al movimiento de racionalización de la civilización moderna; el Estado es considerado como el resultado de un largo proceso de centralización y diferenciación del poder político que legitima el uso de la fuerza mediante su aparato coactivo.

En este marco, la asociación política es explicada por el autor en los siguientes términos: *“Una asociación de dominación debe llamarse asociación política cuando y en la medida que su existencia y la validez de sus ordenaciones, dentro de un ámbito geográfico determinado, estén garantizados dentro de un modo continuo por la amenaza y aplicación de su fuerza física por parte de su cuadro administrativo”*²

El **Estado** moderno es definido por el autor como un **instituto político** de actividad continuada en la medida que su cuadro administrativo mantenga exitosamente el monopolio legítimo de la coacción física en pro del mantenimiento del orden vigente.

Este instituto político materializa su poder a través de un aparato burocrático que le permite enmarcar la acción de sus funcionarios en leyes y reglamentos y, a su vez, jerarquizar funciones a través de una estructura monocrática con tendencia a la centralización. De esta manera, el Estado canaliza su poder a través de la burocracia logrando mantener un tipo de **dominación definida como legal** por Max Weber: *“El tipo más puro de dominación es aquel que se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático. Solo el dirigente de la asociación posee su posición de imperio Pero sus facultades de mando son también “competencias” legales.”*³

En este momento estamos en condiciones de afirmar que la organización política utiliza el rigor institucional del Estado moderno, sus oportunidades, fuerza y violencia logrando ser un grupo que se jacta de tener su propia lógica, reivindicando su autoridad sobre un territorio y ser, ante todo, un grupo de dominación. Estamos frente a lo que Weber

² WEBER, Max. Economía y Sociedad. México, FCE, 1944, P.54

³ WEBER, Max. Ob.cit.. 1944. P.229

denomina la **lógica política**, una lógica que utiliza racionalmente los medios brindados por el aparato burocrático para alcanzar los fines de competencia política.

Habida cuenta de la filosofía que enmarca y define al político, les propongo indagar en la relación entre el poder y el saber, entre la Política y el Conocimiento. Puntualicemos en primer lugar, la filosofía que rodea y explica al hombre de Ciencia para estar en condiciones de continuar avanzando.

1.2 SABER Y PODER: DISTANTES POR FILOSOFÍA, COMPLEMENTARIOS EN LA PRÁCTICA

A saber de Max Weber, la ciencia se adapta al carácter múltiple y polifacético de la realidad humana, siendo su método el único posible para lograr alguna comprensión de la misma.

Desde un punto de vista filosófico, define al hombre de ciencia como una persona conectada profundamente con el sentido de su profesión, cuya vocación "...se realiza a través de la especialización al servicio de la toma de conciencia de nosotros mismos y del conocimiento de determinadas conexiones fácticas."⁴ El **espíritu científico** afronta la verdad de los hechos empleando métodos de verificación y prueba con rigurosa objetividad para así proponer con fundamentación y certeza sus postulados y conceptos teóricos. En el acuerdo de que el hombre de ciencia es un investigador por naturaleza, una persona que **estudia la relación causa - efecto** a fin de comprender la complejidad de la realidad humana, nos preguntamos qué puntos de contacto pueden existir entre el espíritu científico y el hombre de acción. Raymond Aron nos responde mediante estas palabras: "*El hombre de acción es el que, en una coyuntura singular y única, elige en función de sus valores e introduce en la red del determinismo un hecho nuevo (...) Una ciencia que analice las relaciones de causa y efecto... es así también la misma que responde a las necesidades del hombre de acción*"⁵

En este marco, **Weber propicia** desde sus escritos una clara **complementación** entre la actividad académica (lo técnico, lo experto, lo especializado) y la esfera política, complementación que debe respetar los límites de cada "profesión"; esto es, el investigador, el especialista, debe separar lo político de lo científico y descartar el hecho de

⁴ WEBER, Max. El Político y el Científico. Alianza Editorial. Madrid. 1975. Pag. 225

⁵ WEBER, Max. Ob. Cit. 1975 Pag. 11

tomar una posición política en sus mensajes de corte académico. El aporte del conocimiento científico técnico debe limitarse a estudiar los hechos, realizar balances de las probabilidades y consecuencias de las decisiones y las acciones, y colaborar al despliegue de una acción racional o una racionalidad objetiva⁶

Para Weber **la ciencia debe servir al hombre de acción**, es decir, el científico debe aportar al trabajo del político, debe brindarle los conocimientos necesarios para que el político opte entre un camino u otro tratándose de una opción a conciencia. La intención es originar instancias de reflexión a través de las cuales el político sea consciente del sentido último de sus propias acciones. El científico tiene la obligación de brindar claridad y sabiduría desde una posición ética y responsable sin imponer o sugerir su posición personal.

De esta manera, hemos presentado la propuesta de Weber en relación al vínculo que debe promoverse entre el hombre de acción y el hombre de ciencia, vínculo que necesariamente obliga a **definir el criterio valorativo y moral que delimite las acciones** propias de la convivencia. Hablemos de axiología.

1.3 ÉTICA POLÍTICA Y ÉTICA PROFESIONAL

Con la intención de brindar un aporte heterogéneo, se contemplarán diversos enfoques respecto del concepto de Ética y su relación directa con las profesiones en cuestión. Puntualizaremos brevemente la perspectiva epistemológica del término, definiremos el terreno de la denominada Macroética, veremos las bases éticas de la teoría política y, por último, el aporte de Max Weber en la materia.

1.3.1 ÉTICA COMO RAZON NORMATIVA

Bajo el título Macroética y Microética, el Dr. Enrique Jorge Méndez⁷ afirma que, en términos generales, ética y moral aluden al mismo concepto, el primero proviene del griego *ethos* y el segundo del latín *moris*, ambos significan normas de conducta para el logro de la buena convivencia en sociedad. Sin embargo, diferencia ambas nociones afirmando que la **Ética es filosofía moral**, definiendo la misma como el estudio teórico de los grandes problemas que han angustiado al ser humano, como el origen de la vida, la existencia de Dios, el amor, la muerte; comprendidos todos en lo que el autor denomina **Macroética**. A

⁶ FERREIRA, Pablo Ney. La Teoría Política de Max Weber. Inédito. Montevideo, Uruguay, 2003.

⁷ MENDEZ, Jorge Enrique. Macroética y Microética. Torre del Vigía Ediciones. Maldonado, Uruguay, 2005.

su vez, la **Moral** alude a circunstancias prácticas que posibilitan al hombre la aplicación de los **principios de convivencia**, determina lo que se debe hacer y se define en la obra como la **Microética**. En este marco, no corresponde definir una ética profesional o política distinta de la ética social, ya que *“ la ética como conjunto de valores no es un conocimiento relativo al interés de una clase o de un grupo sino de la sociedad como conjunto.(...) El nombre de ética se limita al tratado de las virtudes del ciudadano, que se subordina a la política en cuanto reflexión sobre las normas públicas de conducta ”*⁸. En este sentido, es necesaria la incorporación de los valores y principios de benevolencia, respeto y justicia al carácter propio del ciudadano; resulta imprescindible aprender a razonar éticamente.

*“La razón ética normativiza, esto es, interpreta toda la realidad como subsumida en la construcción de las normas y, por tanto, de los deberes... el concepto fundamental es el concepto de deber... El hombre encuentra su sentido en el mundo asumiendo que es destinatario de un orden objetivo de valores que se concreta en normas que expresan deberes. Dejándose penetrar sumisamente por el deber es como alcanza su perfección, su verdadero ser humano, y asimismo su libertad profunda. La libertad no es un arbitrio sino identificación con el orden objetivo del bien ético y conducción consecuente de la vida... consiste en la obediencia de las leyes ”*⁹

Bajo esta perspectiva es que estamos en condiciones de afirmar que todo ciudadano tiene el deber de obrar éticamente en sociedad más allá del lugar o rol que en ella ocupe, por tanto, ¿hablar de ética profesional o política carecería de fundamentación?

Sabido es que en el mundo de la ciencia cada profesión tiene su propio código de ética, cuya función normativa incorpora los principios morales de la ética y limita libertades de acción profesional. Si bien los códigos profesionales comparten la misma filosofía, representan una garantía al actuar profesional y por tanto, un respeto a la profesión en cuestión.

Sin embargo, en el campo de la arena política, la filosofía de la ética cobra otras dimensiones que no podemos dejar de contemplar.

⁸ MENDEZ, Jorge Enrique. Ob. Cit. 2005. Pags.6, 7

⁹ ROBLES, Gregorio. Los derechos fundamentales y la ética de la sociedad actual. Editorial Civitas, Madrid, 1997. Pags. 102, 103

1.3.2 TEORÍA POLÍTICA Y FILOSOFÍA MORAL

Desde la teoría política se discute la **relación entre la filosofía moral y la política**, relación que intenta reconciliar la posición de la colectividad con la posición de cada individuo¹⁰. Su tratamiento refleja la convicción de que la ética y las bases éticas de la teoría política tienen que entenderse brotando de la división, que se da en cada individuo, entre **dos puntos de vista: el personal y el impersonal**. Este último representa las exigencias de la comunidad hacia el político o, mejor dicho, hacia la institución que simboliza; al momento de plantear sus demandas, la colectividad pretende un actuar moralmente imparcial y equitativo. En el caso de la **dimensión personal**, la teoría política se enfrenta a un **dilema ético** ya que del punto de vista individual emergen motivos y exigencias individuales que obstaculizan la búsqueda y la realización de los ideales de igualdad e imparcialidad. En esta convivencia de doble dimensión, *“las instituciones políticas y sus justificaciones teóricas tratan de externalizar las demandas del punto de vista impersonal. Pero tiene que configurarse y ser construidas por individuos en quienes la posición impersonal convive con la personal...”*¹¹

La legitimidad de las instituciones políticas se sostiene si cada ciudadano autoriza a hacer uso del poder del Estado, esto es, si se aceptan los principios, instituciones y procedimientos que determinan la manera a utilizarse dicho poder. De esta manera, Nagel establece una relación directa entre la razón ética y la legitimidad de las instituciones políticas.

1.4 EL ENFOQUE WEBERIANO: LIBERTAD DE VALORES Y ESCEPTICISMO MORAL

Desde su obra, Weber manifiesta que en materia de valores no hay nada escrito, el individuo debe sentirse libre respecto a sus propios valores, profesa la imposibilidad de determinar certezas en el terreno de los principios o valores morales, se pronuncia por un pluralismo de valores y un escepticismo moral ya sea en las esferas de la Ciencia o en las arenas de la Política. Por su lado, la **Ciencia no puede “conocer”** nada que nos suministre capacidades para **distinguir valores** que posean capacidad “científica”, no puede formular juicio objetivo acerca de los dilemas morales. De esta manera, no es aceptable enjuiciar

¹⁰ NÁGEL, Thomas. Igualdad y parcialidad. Ediciones Paidós. Barcelona, España. 1996.

¹¹ NÁGEL, Tomas. Ob.Cit. 1996. Pag.12

científicamente cuando se trata de optar entre una multiplicidad de valores. Por otro lado, la **filosofía política dista de las certezas de lo justo o de la vida buena** en la medida de que presenta un mundo plural donde diferentes formas de vida buena y de concepciones morales compiten dentro del territorio de la política.¹²

*“La razón instrumental está capacitada para señalar nos el camino a seguir para conseguir el fin propuesto. Pero no está capacitada para decirnos cómo deberían ser las cosas, es decir, no puede decir nada acerca de los fines. Estos pertenecen a lo irracional, a lo íntimo, a la vida privada...”*¹³

Weber distingue dos tipos de éticas: de la convicción como propia de los santos y la **de la responsabilidad** como una ética de **políticos por excelencia**, contempla la falibilidad humana, reconoce la imperfección del hombre y sostiene que hay que prever las consecuencias de sus acciones. Más allá de la perspectiva teórica, el autor reconoce que el político puede obrar conforme a cualquiera de las dos éticas, pero *“cuando un hombre es responsable y – que actúa por lo tanto conforme a la ética de la responsabilidad – ya no puede más, debe ser capaz de detenerse y gritar: ‘Ya no puedo más: me detengo’ ”*¹⁴

Al leer estas últimas líneas pienso en la cuota de confianza que Weber tuvo en su momento hacia la persona que es el político, considero que el saber detenerse a tiempo no es cualidad de toda persona, parece una manera sumamente ilustrativa de pensar en una ética no solo hacia el prójimo sino hacia uno mismo.

1.5 TIEMPO DE VISAGRA

A través del valioso aporte realizado por diversos autores, se ha intentado transmitir al lector la complejidad que rodea y hace a la relación entre el Político y el Científico. Los postulados teóricos expuestos serán el marco de referencia de las líneas que vendrán a continuación. En el afán de aprender y comprender la realidad imperante, es que los invito a explorar en los encuentros y desencuentros entre el saber y el poder en nuestro país. Es hora de indagar en nuestra historia.

¹² FERREIRA, Pablo Ney. Ob. Cit. 2003.

¹³ ROBLES, Gregorio. Ob. cit. 1997. Pag. 97

¹⁴ BON ESPASANDIN, Mario. La política como vocación en la sociología de Max Weber. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo, Uruguay. 1993. Pag.21

CAPITULO II. Un CAMINO HISTÓRICO. PASAJES QUE EXPLICAN Y SITUAN

Dada la riqueza que otorga la perspectiva histórica al momento de buscar comprensión de una situación, es que nos detendremos a recorrer ciertos hechos que han marcado el destino de nuestro país. Debemos dejar en claro que no es intención de quien escribe simplificar la complejidad de nuestra historia, pero dado el interés del tema que nos convoca, se utilizará el siguiente espacio para marcar una línea de relacionamiento que, sin lugar a dudas, discriminará otras líneas de indagación.

Para el desarrollo del siguiente capítulo nos basaremos en los aportes e ilustraciones de la teoría política respecto al devenir de nuestra historia en lo que refiere a la **relación entre intelectuales y el poder político** desde las épocas de nuestra fundación, relación que será el **eje de la exposición**. En este marco, es que se describirán cronológicamente determinados hechos que marcaron la evolución del orden institucional y su íntima relación con el proceso político vivenciado y construido en tierras uruguayas. Se responderá a la necesidad de dar un salto regresivo de índole cuantitativo y cualitativo que ilustre los orígenes del Estado y su proceso de modernización.

2.1 LOS COMIENZOS DEL ORDEN INSTITUCIONAL. CONVIVENCIA DE CAUDILLOS Y DOCTORES, DOS FUENTES DE LEGITIMIDAD.

Por los años 1830 comenzarían las primeras décadas de vida independiente de la República tras la firma de la primera Constitución, significando un esfuerzo de los actores Políticos por imponer el orden institucional al territorio. Pensemos en un país inmerso en un intenso proceso de revolución caudillista guiado por los jefes políticos del aquel entonces en donde los caudillos se enfrentaban ideológicamente a los doctores de la época marcando un concepto de orden legítimo muy diferente al que podemos concebir en nuestros días. *“El recurrente conflicto entre caudillos y doctores revelaba... el divorcio entre dos fuentes de legitimidad diferentes y, en el marco de la Constitución de 1830, incompatibles: la necesariamente precaria legitimidad jurídica de las autoridades formales, firmemente*

*apoyada en el prestigio personal (...) y, sobre todo, en la capacidad retributiva (tierras libres, grados militares, empleos civiles, etc)*¹⁵

La elite doctoral procuró involucrarse en la vida política logrando mayor éxito en la integración a las tareas de gobierno que el obtenido por los bandos caudillistas liderados por Manuel Oribe y Fructuoso Rivera; la diferencia en la integración fue marcada por los conocimientos jurídicos considerados imprescindibles para llevar adelante el proceso.

En el marco de una convivencia inmersa en una lucha por el control del poder, los **doctores** no aceptan su rol subordinado e instrumental y pugnan por erradicar la influencia caudillista y reemplazarla por el gobierno de los hombres, esto es, por el gobierno de la ley. Hablamos de un ideal que desdibuja la práctica desordenada de la política de las “divisas” y traza el camino de la legalidad, de los derechos individuales y de los programas de principios en pro de la pacificación nacional, la estabilidad política, el respeto a la ley y a las instituciones. De esta manera, hacia los años 1870 la propuesta de la elite doctoral, desde un lugar secundario, **supera los límites del conocimiento especializado** y se infiltra en el terreno de la agenda pública matizando profundamente en lo que serán los complejos desafíos de la modernización política.

2.2 POSITIVISMO COMO FUENTE DE MUTACIÓN DEL PODER

Tras cuatro décadas de vida independiente con un predominante conflicto entre caudillos y doctores, la República comienza a transitar un camino de creciente convergencia de los intelectuales criollos con el poder político.

Llegado el primer batllismo, **los intelectuales logran combinar inteligentemente idealismo y sentido práctico** aprendiendo a materializar sus ansiadas metas ideológicas (la pacificación, la institucionalización) en un camino de realismo político. Citado como precedente y en palabras del historiador Arturo Ardao, podríamos afirmar que el positivismo constituyó un medio para el encuentro del camino mencionado: *“la influencia del positivismo en Uruguay como filosofía política (...) proporcionó a las clases dirigentes de fines de siglo el sentido sociológico que faltó a las generaciones principistas, aportó*

¹⁵ DE ARMAS, Gustavo; GARCÉ, Adolfo. *Técnicos y Política. Saber y Poder: encuentros y desencuentros en el Uruguay contemporáneo*. Ediciones Trilce, Montevideo, Uruguay, 2000. Pag. 61

métodos nuevos al tratamiento de los problemas nacionales, contribuyó a modificar el clima de nuestras viejas luchas partidarias..."¹⁶

Llegado el siglo XX, la nueva doctrina seduce a una elite ilustrada que ya estaba preparada para jugar un rol social mucho más concreto, extendiendo su influencia desde el terreno de las ideas públicas hacia el de los saberes especializados. El **positivismo** facilitó la incorporación de los doctores en los partidos caudillistas bajo el paradigma de que lo nuevo y lo mejor debe generarse a partir de lo que ya existe. Es así que los doctores se abstienen de buscar o crear nuevos partidos focalizando sus esfuerzos en conquistar posiciones de influencia dentro de los partidos tradicionales.

El **ascenso de la intelectualidad** al interior de los viejos bandos caudillistas obtuvo un impacto de doble dimensión en la actividad gubernativa: por un lado, la agenda política quedó profundamente influida por las viejas obsesiones institucionales y sociales de los doctores; por otro lado, impulsado por los partidos políticos, las primeras filas de expertos se incorporan al proceso de construcción de las agencias estatales.

*"Pensadores de la "generación de novecientos" facilitaron que nuestros partidos políticos encontraran civilizadoras fórmulas civilizadas de convivencia. El principal legado doctrinado por Rodó y Vaz Ferreira consistió, precisamente, en haber contribuido decisivamente a minimizar la intransigencia partidista, tanto en el terreno filosófico como en sus manifestaciones políticas, matrizando perdurablemente un 'ambiente espiritual' de respeto por las convicciones del Otro, que distinguió a Uruguay hasta los años sesenta"*¹⁷

Este marco de convergencia entre intelectuales y poder político permitió al primer batllismo la incorporación de una dirigencia conformada por una elite de jóvenes profesionales universitarios que contribuyeron a modificar la vida económica y social del país aportando conocimientos técnicos a los programas de gobierno y fortaleciendo su propio proyecto político.

En estos caminos transitaba la modernización estatal cuando llegada la década del 30' comienzan años de crisis institucional democrática con un fuerte impacto en el relacionamiento entre intelectuales y el poder político.

¹⁶ Citado por DE ARMAS, Gustavo; GARCÉ, Adolfo. Ob. Cit. 2000. Pag. 63

¹⁷ DE ARMAS, Gustavo; GARCÉ, Adolfo. Ob. Cit. 2000. Pag. 66

2.3 DE LOS 30' A LOS 60', UNA ÉPOCA DE DISTANCIA Y CONFLICTO

El Golpe de Estado de 1933 marca la iniciación de un proceso de **cambio profundo en la vida institucional** del país que pone en jaque la influencia que los técnicos percibían en los caminos de acción gubernamental. La distancia es vivida por los **intelectuales** como un abierto conflicto que no acepta que las instituciones queden subordinadas a los avatares de las pugnas político-partidarias **clamando por una política de expertos, racional y científica**. Relatemos historia para poder vislumbrar la dirección tomada:

*“En este período que va desde los treinta a los sesenta es imprescindible distinguir, al menos dos momentos. Durante los primeros quince años (hasta la finalización de la segunda guerra mundial), la intelectualidad se siente convocada a la militancia partidaria... cuando Terra buscó promover una intelectualidad marxista, en clara función de réplica, se produjo un reagrupamiento partidario opositor que entre 1933 y 1938 tuvo su centro en el Ateneo y en el que es escritor, el intelectual tuvo allí sí un papel de firme fila (...) Luego de este período de politización y partidización... sobreviene el desencanto, y se agudiza rápidamente el desajuste entre intelectuales y el poder político. La generación del 45 es la expresión más cabal de esta desazón existencialista en versión criolla, característica de este segundo momento”.*¹⁸

La década del 50' vislumbra un divorcio entre los ideales tecnocráticos y la pasión de los políticos, los primeros insisten en criticar a los gobiernos de los últimos años por la falta de planificación y estrategia racional de sus acciones, por su desconocimiento de la realidad en tanto el desinterés por el abordaje científico de la misma; los segundos demuestran despreocupación por los resultados de los estudios científicos manifestando menosprecio por las opiniones de los técnicos.

2.4 EL LEGADO DESARROLLISTA Y SUS DIMENSIONES EN LA POLÍTICA NACIONAL

En medio de un progresivo distanciamiento entre intelectuales y el poder político se crea la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (1960 – 1966), impulsada por el gobierno norteamericano decidido a brindar ayuda económica a los gobiernos latinoamericanos que se comprometieran a realizar determinadas reformas estructurales y mejorar sus políticas sociales. De esta manera, en el año 1962 se forman diversos grupos de

¹⁸ DE ARMAS, Gustavo; GARCÉ, Adolfo. Ob. Cit. 2000. Pag.69

trabajo integrados por técnicos nacionales y especialistas extranjeros quienes formularon el Estudio Económico del Uruguay, considerado el primer diagnóstico completo de la situación del país.

El desarrollismo jugó un rol semejante al positivismo durante las décadas anteriores poniendo de manifiesto a los actores políticos su sentido de ausencia de realismo, de sentido práctico, de “estudio científico de la realidad”, y de soluciones concretas a los problemas que descubrían. El mensaje logra la construcción de un puente entre el saber y el poder teniendo un impacto directo ya sea en filas partidarias como en el terreno institucional. Si bien se desata un proceso sostenido de tecnificación de la política uruguaya, el perfil desarrollista no logra mantener el equilibrio reinante. A saber de Garcé, *“los desarrollistas querían “civilizar la barbarie”, reemplazando la política emocional de los partidos por la política racional de los expertos. Naturalmente, el sistema político uruguayo, como en el siglo pasado, se negó a ser domesticado por los intelectuales...(...) Lo cierto es que, como corolario de este balance frustráneo de la tregua desarrollista, el enfrentamiento entre intelectuales y el poder político se agravó.”*¹⁹

En medio de un contexto de conflictividad social y de radicalización de los ideales que caracteriza los fines de los años 60' y siguientes, la pasión política envuelve a buena parte de la intelectualidad agregándolos bien a sus filas de militancia social y sindical o incluyéndolos al aparato de gobierno.

El **legado desarrollista** cobra impacto en diversas dimensiones de la política nacional: a) en el terreno de las ideologías partidarias ya sea con un perfil obrerista y estatista, o liberalizador y empresista; b) en el terreno institucional, la Constitución de 1967 recoge las propuestas de la CIDE al momento de redactar la reforma administrativa; c) en el plano de las políticas públicas se emprenden reformas a nivel del comercio, de las políticas sociales, de seguridad social, del sistema tributario; d) se desata un proceso amortiguado pero sostenido de la **tecnificación de la política uruguaya** que incorpora el saber especializado ya sea a los sucesivos gabinetes ministeriales como al manejo de la política económica.

Llegados los años 80' y en medio de un período de reinstitucionalización democrática, Uruguay emprende el inicio de reformas estructurales que redefinen pautas de relacionamiento entre técnicos, expertos y política. En este marco, les propongo detenernos

¹⁹ DE ARMAS, Gustavo; GARCÉ, Adolfo. Ob. Cit. 2000. Pag. 71, 72

un instante para reflexionar sobre lo que De Armas²⁰ denomina los riesgos y las oportunidades, tanto en el terreno político como en el campo intelectual, en lo que refiere a esta nueva modalidad de ejercicio profesional.

En términos de **oportunidades para la política** se resalta la racionalización de la toma de decisiones que impactaría en mayores estándares de eficacia y eficiencia en el diseño y gestión de las políticas públicas. En segundo lugar, se valora la exposición de la política y de los políticos a una suerte de fiscalía externa, a una mirada autónoma sobre su labor.

En relación con las **amenazas a la política** se destaca por un lado, la posible pérdida de responsabilidad de los gobernantes ante la ciudadanía en tanto sus decisiones pueden verse influidas por variables exógenas a la política misma; por el otro, la devaluación del debate público en el sentido de que las políticas podrían adquirir un tenor predominantemente técnico, ajeno a la sabiduría convencional.

El autor estima que la creciente confluencia entre la política y la técnica implica una **amenaza para la autonomía** del espacio político y para la independencia del terreno intelectual. El avance de técnicos y expertos en el juego de la arena política resulta ser un riesgo si no se definen claramente los roles de cada "jugador" y se delimita el campo de acción. En este sentido, el autor hace un llamado a la preservación de la figura del intelectual-ideólogo, quien ha mantenido distancia respecto del quehacer político para cooperar o para criticar con mirada autónoma e independiente. En manifiesto acuerdo con el espíritu del autor, les propongo indagar sobre la dimensión que ha adquirido el conocimiento en nuestros tiempos, dimensión que puede poner en tela de juicio los límites anteriormente mencionados, hablemos de la denominada Sociedad del Conocimiento.

2.5 CONOCIMIENTO COMO FUENTE DE DEFINICIONES POLÍTICAS

A finales del siglo XX, el conocimiento es visto como el motor de desarrollo económico y social de una nación, resulta incierto el destino de un país que no haya adoptado políticas estratégicas que permitan acceder, almacenar, comprender y utilizar el conocimiento científico. Desde esta perspectiva, *"las sociedades asisten a un nuevo cambio de*

²⁰ DE ARMAS, Gustavo; GARCÉ, Adolfo. Ob. Cit. 2000

paradigma en el cual la producción, el acceso y la incorporación social del conocimiento se transforman en el eje vertebral de los procesos de desarrollo”²¹

La concepción filosófica del positivismo cobra fortaleza en este nuevo paradigma forjándose con identidad propia una ciencia que nace bajo la ideología del progreso, que se introduce en la complejidad de la realidad abriendo un abanico pleno de diversidades temáticas consideradas objeto de conocimiento. Los tiempos que corren demandan individuos que acompañen este proceso, que se adapten y sean críticos, que sean capaces de analizar, comprender y organizar una información de la compleja realidad desde un lugar responsable y con fundamento conceptual. Estamos frente a una dimensión epistemológica del conocimiento que se infiltra en las vías del quehacer nacional, en la vida de las instituciones públicas y privadas logrando instaurarse en sus bases como un pilar no solo necesario sino imprescindible. En este marco, diversos han sido los caminos tomados por las propias instituciones e incluso por los propios políticos que las representan. Si bien el hombre de acción del siglo XXI dista de aquel caudillo que se enfrentaba ideológicamente a los doctores de la época, no ha perdido su esencia, esto es, su modo de actuar racional según los fines que le interesan inmerso en la filosofía que lo caracteriza. Podríamos afirmar que el político se ha vuelto un ser más racional, que utiliza mayores recursos estratégicos siendo la fuerza de la argumentación un medio para lograr los fines del partido y mantener legítimamente el poder. De esta manera, el saber especializado de aquellos doctores se ha materializado en las estructuras cimentadas por el Estado moderno concebido como un aporte al mundo de la arena política.

Ya transitados dos capítulos que nos han brindado un marco de referencia teórico sobre la filosofía del actuar político y técnico, y haber tomado contacto con algunos hechos históricos que nos ayudan a situarnos en lo que es la relación entre la lógica técnica y política, los invito a dar un paso adelante. Se trata de introducirnos en el mundo de una de nuestras instituciones máspreciadas por ser un símbolo de democracia y representación; **abordaremos al Poder Legislativo** con la plena convicción de que el mismo significa un ámbito de actividad política no ajeno a los tiempos de la modernidad estatal ni al impacto

²¹ Centro de Estudios Estratégicos I 815; PNUD. Educación para la Sociedad del Conocimiento. Ediciones Trilce, Uruguay, 2002. P.35

del paradigma del conocimiento. Trataremos de **observar claramente el entramado institucional - organizacional** que enmarca la convivencia entre la lógica política y la lógica técnica en áreas legislativas; la intención es brindar un aporte al conocimiento de la realidad institucional investigando analíticamente aquellos factores que contribuyen a lo que se definirá como las debilidades del Parlamento y así descubrir posibles caminos de fortalecimiento, instancias que nos llevarán al encuentro de las lógicas estudiadas.

CAPITULO III. ARTICULACIÓN DE LA LÓGICA TÉCNICA Y POLÍTICA EN EL ÁMBITO PARLAMENTARIO

Para el desarrollo de este capítulo, haremos uso de los aportes de diversos literatos de la Teoría Política, del Derecho, de la Sociología y del Trabajo Social. En este marco, se organiza la exposición en dos grandes bloques que abren las puertas a los conceptos vertidos en el Capítulo I de esta monografía: el primero presenta de manera descriptiva al Parlamento en su doble dimensión, como institución y como organización; el segundo registra algunos fenómenos que, desde un enfoque analítico, explican la situación actual del Parlamento.

La metodología aplicada en esta instancia tiene la clara intención de focalizar aquellos aspectos claves del entramado institucional, obedeciendo al objetivo de comprender la debilidad parlamentaria en el entendido de que, únicamente conociendo la esencia del fenómeno, es que podemos pensar en una estrategia eficaz que logre su transformación.

3.1 MARCO TEÓRICO

Con el fin de lograr una clara descripción acerca del Parlamento pero sin la intención de simplificar su complejidad, es que se organiza el siguiente Marco Teórico en dos dimensiones: Parlamento como Institución y Parlamento como Organización.

Las instituciones han sido definidas por North²² como *“las reglas del juego de una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico”*. En este sentido, las instituciones formales, señala North, son las reglas escritas en las leyes y reglamentos, y son construcciones expresamente creadas por los individuos para afrontar problemas específicos de coordinación económica, social y política. Se trata de **construcciones sociales en las que se establecen limitaciones** y las condiciones en que a algunos individuos se les prohíbe, faculta o permite realizar ciertas conductas.

²² NORTH, Douglass C. “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”, 1ª. Edición, México, FCE, 1995.

En este marco, como resultado del proceso legislativo, las leyes integran estas instituciones formales, dotadas de elementos de obligatoriedad para garantizar su eficacia, ya sea voluntariamente o a través de mecanismos legítimos de coacción²³.

Desde una perspectiva institucional, Prats i Catalá señala que el *“Parlamento constituye el sistema de convicciones, valores, principios y reglas de juego correspondientes (incluidas tanto las reglas formales como las informales) que determinan las funciones a desempeñar por la institución parlamentaria: los procesos de elección de sus miembros, el estatuto de los mismos, las pautas básicas de su funcionamiento, así como los modos de relación con los demás poderes del Estado y con la sociedad y los actores sociales en general”*²⁴ (...) *son creadas por el propio proceso social en el cual podemos y debemos influir...*²⁵

Ahora bien, hagamos hincapié en la relación gobernante-sociedad civil a fin de acercarnos a la comprensión de la dimensión institucional del Parlamento, hablemos de representación política.

3.1.1 FUNCIÓN DEL PARLAMENTO

En el marco del análisis de la relación Parlamentos-Representación, Maurizio Cotta destaca cuatro cualidades de los parlamentos democráticos²⁶: a) naturaleza asamblearia, es decir, su forma colegiada, pluripersonal, con capacidad de debate; b) carácter permanente, implica la realización de un trabajo sistemático, dotado de estabilidad en sus dinámicas y propósitos; c) pluralismo interno, aunque el Parlamento puede o no ser pluralista desde el punto de vista politológico en caso de existir una amplísima mayoría; d) la unión orgánica con los procesos de representación, se trata de asambleas no existentes por si mismas y con autolegitimación propia, se basan en un vínculo orgánico con la ciudadanía política.

²³ Vease CARBONELL Y PEDROZA DE LA LLAVE “Elementos de Técnica Legislativa”, Iª.Ed., México, 2000

²⁴ Cabe destacar que este concepto de Parlamento es mas amplio al definido por el Derecho Constitucional al determinar que en su calidad de institución formal el Parlamento “es cualquier institución política deliberante, formada por una o varias asambleas o cámaras investidas por lo general de poder legislativo y de ordinario elegidas en sufragio universal” (Debbasch, 1985:243). (nota personal, no incluida en el texto)

²⁵ PRATS I CATALÁ, Joan. “El Poder Legislativo al servicio de la consolidación democrática, la eficiencia económica y la equidad social”, en Gobernabilidad y Desarrollo Económico en América Latina y el Caribe. PNUD, Nueva York, 1997.

²⁶ Vease COTTA, Maurizio. “Parlamento y Representación”, Cap. 7 del Manual de Ciencia Política, Madrid, Ed.Alianza, 1998.

De esta manera, el autor pone de manifiesto la característica estructural del sentido del término “representación”, pero es interesante observar la manera en que le adjudica una doble dimensión al mismo, me refiero a sus atribuciones funcionales.

A saber de Maurizio Cotta, la representación política se define como “una relación de carácter estable entre ciudadanos y gobernantes por efecto de la cual los segundos están autorizados a gobernar en nombre y siguiendo los intereses de los primeros y están sujetos a una responsabilidad política de sus propios comportamientos frente a los mismos ciudadanos por medio de mecanismos institucionales electorales”²⁷ Se trata de un sistema de relaciones entre gobernantes y ciudadanos que para su efectividad precisa un alto grado de articulación institucional, articulación necesaria para legitimidad del sistema democrático.

De este modo es que se fundamenta que la representación política es una de las funciones de las instituciones parlamentarias, pero es necesario comprenderla dentro del contexto de las otras funciones.

Continuando la línea de Cotta , se podrían sintetizar en tres grupos las funciones parlamentarias:

- 1) de representación: transmisión de las orientaciones populares, elevación de las opiniones populares, comunicación de los intereses de las minorías.
- 2) de control sobre el gobierno: la designación del ejecutivo.
- 3) de elaboración política (policy-making): de legislación y finanzas.

3.1.2 EL PARLAMENTO DE NUESTRO TIEMPO: UN ENFOQUE DE SITUACIÓN

Hagamos un espacio para observar la forma en que, en los últimos años, los parlamentos de la región, incluyendo el de nuestro país, han dado cumplimiento a sus funciones en términos de capacidad institucional.

Recientes diagnósticos e investigaciones manifiestan serias dificultades que enfrentan los parlamentos de la región, se trata de *“sus debilidades, deficiencias y necesidades de fortalecimiento de la institución legislativa...Acompaña a esto la imagen de y crítica por la falta de representatividad, corrupción e ineficacia de la institución, que socava la credibilidad y legitimidad de la misma. Esta crisis de credibilidad y legitimidad de las*

²⁷COTTA, Maurizio, “Parlamento y Representación”, Cap. 7 del Manuel de Ciencia Política, Madrid, Ed. Alianza, 1988. Pag.272

*instituciones legislativas (...) se atribuye (...) a por lo menos dos variables fundamentales: una, la falta de representatividad de la institución en general y/o de sus miembros, o sea de los representantes/legisladores que conforman la misma; y la otra, a su insuficiente capacidad institucional para cumplir cabalmente su función (...)*²⁸.

Convengamos que hablar de falta de representatividad, crisis de legitimidad e ineficacia institucional, significa hablar de serias amenazas y debilidades que enfrentan y atraviesan los parlamentos de la región.

Cabe preguntarse cuáles son los factores que llevan a definir dicha situación. Sin duda que sus múltiples aspectos no pueden contemplarse en este trabajo, motivo que me lleva a ir delimitando este marco teórico en base a lo que será la definición del objeto de conocimiento que se planteará mas adelante. Les propongo ubicar la lupa sobre algunas cuestiones que se relacionan directamente con las dificultades que atraviesa al Parlamento y que a su vez se articulan entre sí : la iniciativa parlamentaria, centralidad en las decisiones, y debates en los órganos legislativos del Parlamento.

- Iniciativa parlamentaria: la pérdida de iniciativa frente al Poder Ejecutivo es en parte producto del proceso constitucional que ha ido otorgando iniciativas al Ejecutivo, se trata de iniciativas privativas o de capacidad para establecer y ordenar la agenda política²⁹.
- Centralidad en la toma de decisiones: relacionado directamente con el punto anterior, el Parlamento estaría siendo relegado a una **posición marginal** en cuanto a la toma de decisiones, teniendo el Poder Ejecutivo el papel protagónico en el desempeño de esta tarea³⁰. Al respecto Alejandro Vial reflexiona afirmando que el hecho de *“introducir el espíritu ejecutivo de la administración pública no asegura una mayor eficacia funcional pero sí desvirtuaría gravemente la especificidad y naturaleza del Poder Legislativo”*³¹.

²⁸PERINA, Ruben M. “El papel de la OEA en el fortalecimiento del Poder Legislativo de América Latina”. Texto extraído de “La Asesoría Parlamentaria: Fundamentos de una renovación”, por Pérez Antón, Chasqueti y Cossi.

²⁹ Vease PÉREZ ANTON, CHASQUETI Y ROSSI, “La Asesoría Parlamentaria: Fundamentos de una renovación”.

³⁰ Idem.

³¹ Editores VIAL, Alejandro, CABALLERO, Esteban, “Poder Legislativo en el Cono Sur”, Vol. I, 1º Edición, Centro de Estudios Democráticos, Paraguay, 1994, pag. 12

- Debate parlamentario: la definición del Parlamento como institución de carácter asambleario se ve debilitada en el momento en que las resoluciones llegan acordadas de antemano³², práctica recurrente de los tiempos que corren. Ya decía Oscar Bottinelli *“Los debates parlamentarios de las diferentes décadas, de los veinte a los setenta, marcan la importancia de los debates como un fin en sí mismo, como un torneo verbal en que se exhiben virtudes y técnicas. La oratoria parlamentaria puede ser la tribuna de divulgación de la labor o argumentaciones del gobierno, la tribuna de denuncia de la oposición, o la polémica cuyo objetivo es la confrontación de proyectos e ideas (...). Esa concepción ateneísta hoy no es de recibo (...). Este cambio de valoración de actitud de “parlamentar” es sin duda un punto fuerte de la afectación del Parlamento como institución”*³³

Estos aspectos describen y explican, parcialmente, la situación que transita el Parlamento, pero se hace necesario ampliar la mirada y buscar otro enfoque que enriquezca el análisis ulterior.

3.1.3 PARLAMENTO COMO ORGANIZACIÓN

Es momento de hacer un giro de perspectiva, un avance cualitativo que supone cambiar la óptica del tema que nos convoca e ingresar en la segunda dimensión que describe y explica al Parlamento: su organización.

A fin de situarnos en esta dimensión, me parece pertinente plantear las ideas de Gino Germani con el objetivo de humanizar y materializar el concepto de institución. Germani define a la institución como un conjunto relativamente unificado o integrado de normas, valores y conocimientos y en particular por un sistema de status con sus correspondientes roles (plano de organización social), integrada por su personal, objetos materiales que intervienen de algún modo en las actividades que constituyen los propósitos latentes o manifiestos (plano morfológico) y una red de interacciones (plano psicosocial).³⁴

Es momento de retomar a Prats i Catalá, quien define al Parlamento como organización al *“conjunto de recursos humanos, financieros y tecnológicos, de competencias y*

³² Idem.

³³ Autores Varios, “Parlamento: abierto por reformas”, Cuadernos de ClaeH, 73-74, Revista Uruguaya de Ciencias Sociales, Editada por ClaeH, 2ª. Serie, año 20, 1995/2-3 Pag. 169

³⁴ Vease GERMANI, Gino, “Política y sociedad en una época de transición”. Buenos Aires, Paidós, 1962.P.29

*capacidades, que en un momento dado se pone al servicio de las funciones de la institución parlamentaria*³⁵

Es en términos de gestión parlamentaria que podemos observar los servicios que la institución tiene dentro de su estructura burocrática³⁶, hagamos una descripción de los mismos:

- a) Recursos humanos: legisladores, personal a su servicio y de su confianza política³⁷, personal profesional de carrera al servicio del Parlamento³⁸, personal administrativo al servicio del Parlamento, expertos contratados, servicio de asesoría proveniente de Universidades, Asociaciones, etc (voluntario o remunerado).
- b) Recursos financieros: según lo descrito por el artículo 108 de la Constitución “Cada **Cámara** aprobará, dentro de los doce primeros meses de cada Legislatura, sus presupuestos por tres quintos de votos del total de sus componentes y lo comunicará al Poder Ejecutivo para que los incluya en el Presupuesto Nacional. Estos presupuestos se estructurarán por programas y se les dará, además, amplia difusión pública. Dentro de los cinco primeros meses de cada periodo legislativo, podrá el mismo quórum, establecer modificaciones que estime indispensables. Si vencidos los plazos el presupuesto no hubiera sido aprobado, continuará rigiendo el anterior”.

Con respecto a la **Comisión Administrativa**, el artículo 5 de la ley N° 16.821 establece que dicho órgano “formulará y aprobará el proyecto de presupuesto necesario para el cumplimiento de sus cometidos y lo remitirá en su oportunidad al Senado de la República, para que éste lo incluya en su presupuesto y lo sancione de acuerdo al artículo 108 de la Constitución.

³⁵PRATAS I CATALA, Joan. “El Poder Legislativo al servicio de la consolidación democrática, la eficiencia económica y la equidad social”, en Gobernabilidad y Desarrollo Económico en América Latina y el Caribe. PNUD, Nueva York, 1997.

³⁶ La burocracia es definida por Weber como “la forma organizativa que constituye la expresión del tipo de autoridad que él llama “legal”. Se trata de una forma de cooperación permanente entre individuos libres que ejercen funciones especializadas. Se rige por un sistema de normas que establece con precisión jerarquías y funciones”. (Caetano, G. y otros. , Uruguay, 1995. Pag.101)

³⁷ En realidad no son considerados recursos humanos del Parlamento sino servidores de un parlamentario específico.

³⁸ En el año 1990, la Cámara de Representantes crea una oficina de Asesoría Técnica integrada por 17 profesionales de diferentes disciplinas, hoy son nueve miembros: dos abogados, dos médicos, un sociólogo, un psicólogo, un escribano, un arquitecto y un ingeniero agrónomo.

- c) Recursos tecnológicos³⁹: El Parlamento cuenta con el Sistema de Información Parlamentaria (SIP) que llega a los despachos de los legisladores, a algunas oficinas de ambos cuerpos legislativos y a la Biblioteca del Poder Legislativo, cuenta con el mantenimiento de los datos e incluso se puede consultar la información actualizada. Se trata de un sistema central de información, un equipamiento de computación central para atender las necesidades de acceso a todos los legisladores. Se dispone de una conexión con el exterior que permite a los usuarios el acceso a bases de datos externas.

El SIP incluye: sistema de correo electrónico en el contexto del Poder Legislativo, sistema de administración de secretarías de legisladores, acceso a red mundial de telecomunicaciones Internet, información actualizada en cuanto a proyectos de ley y leyes, proyectos de resolución y resoluciones, exposiciones verbales y escritas, pedidos de informes, llamados a sala, sesiones en comisión general, venias, etc. Se dispone de información de artículos de publicaciones periódicas desde el año 1992 a la fecha, de obras monográficas y de textos completos de leyes desde el año 1960 a la fecha. La gestión de las comisiones y las informaciones producidas también son registradas en este sistema y, por último, proporciona apoyo a la Biblioteca y a las Oficinas de Taquigrafía y Dactilografía de la Cámara de Senadores.

A saber de Prats i Catalá⁴⁰, la organización y gestión eficaz y eficiente de los recursos, capacidades y competencias es un aspecto clave de la fortaleza o debilidad de los Legislativos, aunque todo esfuerzo resulta insuficiente si no se acompaña de una estrategia de fortalecimiento institucional.

A partir del marco teórico expuesto, complementado con ciertos rasgos de diagnóstico institucional, cabe preguntarse ¿porqué el Parlamento presenta cierta debilidad en su imagen?, ¿acaso es consciente de esta imagen?, ¿qué racionalidad predomina en esta institución?, ¿se utilizan eficazmente los recursos humanos y tecnológicos a su servicio?, ¿potencializa sus recursos humanos?

³⁹ Para el desarrollo de este ítem, expondré la información brindada por la directora general de Informática Parlamentaria del Parlamento uruguayo, ingeniera Silvia Tosar, en Cuadernos del Claeh 73-74, "Parlamento: abierto por reformas", Revista Uruguaya de Ciencias Sociales, Ed. Claeh, 2° serie, Año 20, 1995 2/3.

⁴⁰ PRASTS i CATALA, Joan, "Por unos legislativos al servicio de la consolidación democrática, la eficiencia económica y la equidad social", en Gobernabilidad y Desarrollo Democrático en América Latina y el Caribe, PNUD, Nueva York, 1997.

Vayamos un poco mas allá de lo descriptivo e intentemos mirar la situación desde una perspectiva analítica . Hasta ahora hemos visto lo que llamaría la punta del ice-berg, los invito a conocer este fenómeno con mayor profundidad con la finalidad de llegar a su esencia y así poder comprenderlo.

3.2 FUNDAMENTACIÓN

Habida cuenta que el Parlamento está atravesando serias carencias o debilidades, se hace necesario pensar en alguna manera que lo lleve a superar esta situación, convengamos en que esta institución debe recuperar su rol como escenario de las grandes preocupaciones nacionales y contribuir a la articulación de consensos entre los principales actores de la arena política.

Fortalecer operativamente la institución parlamentaria debe ser una obligación de todos los actores políticos en tanto el Parlamento es por excelencia la instancia representativa del Estado de Derecho.

Ahora bien, muchos pueden ser los caminos que conduzcan hacia el fortalecimiento de la institución parlamentaria, pero en esta instancia nos limitaremos a profundizar en el estudio y análisis de lo que considero los cuatro **pilares del actuar parlamentario: conocimiento, comunicación, entendimiento y negociación**, pilares que deben transitar paralelamente al proceso de modernización parlamentaria. Hablamos de un conocimiento visto como técnica y herramienta indispensable ante cualquier instancia del proceso legislativo, una acción que tenga como fin el entendimiento, una comunicación como base para una negociación astuta, responsable y exitosa.

3.3 OBJETO DE CONOCIMIENTO

Les propongo analizar nuestro parlamento en términos de capacidad comunicativa, capacidad de consensos y de negociación, análisis que requiere comprender la articulación entre las dos dimensiones del Parlamento: como institución y como organización.

3.4 MEDIACIONES⁴¹

Se definen como categorías instrumentales: Lógica Política y Parlamento; Racionalidad Instrumental y Racionalidad Comunicativa; Organización del Parlamento: Burocracia y efectos disfuncionales; Gestión racional y funcionarios parlamentarios; Parcialidad y neutralidad del funcionario profesional.

3.4.1 LOGICA POLÍTICA Y PARLAMENTO

El proceso de articulación dado entre la doble dimensión del Parlamento (institución-organización) se relaciona con cierto perfil estructural que predomina en la mayoría de los actores políticos, perfil que tiene una explicación histórica-coyuntural y que muchas veces es alimentado por la propia estructura del Estado. Hablamos de ontología, de cierta idiosincrasia que hace que la fuerza de la costumbre superc, en algunas cuestiones, toda iniciativa de cambio e innovación.

Comencemos a transitar el camino de la comprensión desde una perspectiva histórica: la de los orígenes del Estado Moderno.

A saber de Max Weber, el **Estado Burocrático es la expresión racional del Estado Moderno**, a través del cual se produce la separación entre el cuadro administrativo y los medios materiales de administración. Esta separación inicia la primera categoría de “políticos profesionales” que hicieron del servicio a la política no solo un medio de ganarse la vida sino un instrumento para asentar su poder. Desde esta perspectiva, el autor define dos formas no excluyentes de hacer de la política una profesión: se vive para la política o se vive de la política; la diferencia se sitúa en el nivel económico, es decir, *“vive de la política como profesión quien trata de hacer de ella una fuente duradera de ingresos... y vive para quien no se halla en este caso”*⁴².

La modernización alcanza complejas formas de organización de los partidos, hijos del sistema democrático, que se consolidan en una suerte de empresa política en manos de “profesionales” que se mantienen fuera del Parlamento. Sin embargo, el poder se mantiene

⁴¹ Las mediaciones son consideradas categorías instrumentales, que expresan el conjunto de instrumentos, recursos, técnicas y estrategias por las cuales se logra operabilidad y precisión. Se trata de comprender la realidad, determinar los vínculos totalidad/particularidad, invadir sus tramas a fin de que la mediación se efective y logre la solidez necesaria para ser una categoría posibilitadora de transformación. (PONTES, R. “Mediacao e Servicio Social”, 1995)

⁴² WEBER, Max, “El político y el científico”, Ed. Alianza, Madrid, 1972. Pag. 96

en manos de quienes realizan el trabajo continuo dentro de la empresa, de quienes la dirigen, situación que lleva a neutralizar a los parlamentarios e imponerles gran parte de su propia voluntad. **Se convierte en jefe aquel a quien sigue la maquinaria del partido, incluso pasando por encima del parlamento.**

Desde la óptica del autor, el Parlamento se convierte en un medio para lograr los fines de la empresa - del partido- incluso, los legisladores o funcionarios del partido no solo acompañan sino comprenden la maquinaria del mismo, y por tanto, son dirigidos por la jefatura de turno. Desde esta perspectiva podemos explicar la centralidad de la toma de decisiones en el Poder Ejecutivo, la posición marginal a la que es relegada el Parlamento que concluye en la denominada crisis de credibilidad y legitimidad de las instituciones legislativas. Weber lo describe de la siguiente manera: “...frente a la maquinaria partidista, **el Parlamento ha perdido ya casi todo poder en el país. La razón de que la “máquina” plebiscitaria tan pronto en América reside en el hecho de que allí y sólo allí, el jefe del poder ejecutivo y el patrono que dispone de todos los cargos es un Presidente plebiscitariamente elegido que, a consecuencia de la división de poderes, actúa con casi total independencia frente al Parlamento**”⁴³

Ahora bien, aclaremos que la marginalidad a la que hacemos referencia no es únicamente producto del actuar del gobierno de turno, es producto de una práctica recurrente de todos los partidos políticos, de decisiones que llegan de antemano al debate parlamentario y que, por ende, contribuyen al debilitamiento de esta institución legislativa.

3.4.2 RACIONALIDAD INSTRUMENTAL – RACIONALIDAD COMUNICATIVA

Continuemos profundizando en el mundo de la política y analicemos sus acciones, no el ejercicio de la “profesión” en base a una definición ideológica, sino la esencia, origen e intención del actuar parlamentario, hablemos de racionalidad.

A saber de Max Weber, la racionalidad que define la modernidad es una racionalidad con arreglo a fines, de medios-fin, que supone un actuar egoísta desprovisto de toda intención de búsqueda de entendimiento o consenso. Jürgen Habermas reflexiona al respecto, denominando esta práctica como **acción estratégica**, definida de esta manera por el cálculo que el agente hace de su éxito en base a la expectativa de decisiones de al menos otro

⁴³ WEBER, Max. Ob. Cit. .1972. ,Pag. 139

agente que también actúa con vista a la realización de sus propios propósitos, es decir, se supone que **el actor elige y calcula los medios y fines** desde el punto de vista de la maximización de utilidad o expectativa de utilidad.⁴⁴

Con el propósito de elaborar una teoría crítica de la modernidad que ilumine sus deficiencias y patologías y sugiera nuevas vías de reconstrucción, Habermas elabora la **Teoría de la Acción Comunicativa**, teoría que centra su interés en el entendimiento lingüístico como mecanismo de coordinación de acciones. Para el autor, el lenguaje es la experiencia central que tenemos como humanos, es un elemento constitutivo del sujeto, construido en la relación con otros. Desde esta perspectiva, la comunicación aparece como un componente central para alcanzar el entendimiento, sin necesidad de aplicar más que razones o argumentos para la obtención de acuerdos. Concretamente, la acción comunicativa *"... se refiere a la interacción de al menos dos sujetos capaces de lenguaje y de acción que (ya sea con medios verbales o extraverbales) entablan una relación interpersonal. Los actores buscan entenderse sobre una situación de acción para poder así coordinar de común acuerdo sus planes de acción y con ello sus acciones. El concepto central es el de interpretación, se refiere primordialmente a la negociación de definiciones de la situación susceptibles de consenso. En este modelo de acción el lenguaje ocupa un lugar determinante"*⁴⁵

Acción, comunicación, argumentación, entendimiento, negociación, consenso, ¿presentes en el actuar parlamentario?

Es momento de preguntarse qué paradigma de acción predomina en el proceso de práctica legislativa. Profundicemos.

La acción comunicativa es intrínsecamente dialógica, esto es, el desarrollo de una situación entre un hablante y un oyente que están orientados hacia una mutua comprensión recíproca, que tienen la capacidad de adoptar una postura afirmativa o negativa cuando se pretende encontrar un requisito de validez. De otro modo, nos encontramos con el *"discurso monológico, sin un entendimiento ad hoc, ya que las reglas de preferencia y las máximas que resultan vinculantes para cada uno de los actores viene ajustada de antemano"*⁴⁶.

⁴⁴ HABERMAS, Jürgen. Teoría de la acción comunicativa. Ediciones Taurus, Argentina, 1989.

⁴⁵ HABERMAS, J. Op.cit. pag. 124

⁴⁶ HABERMAS, Jürgen. Conciencia y técnica como ideología. Ed. Tecnos, 1984

En este sentido, el **Parlamento uruguayo** parece estar atravesando una suerte de etapa instrumental, explicada por la ausencia de debate, por la ausencia de búsqueda de consensos, en donde las Cámaras legislativas son oyentes de continuos **discursos monológicos**, que se limitan a fundamentar la posición de su autor.

La realidad parece ser bien diferente si hablamos de **Comisiones parlamentarias**⁴⁷, en ellas el estudio y elaboración de proyectos de ley, la investigación de cierto tema o situación, conlleva a la **necesidad de un diálogo** abierto, constructivo, en donde cada actor no solo debe fundamentar su posición sino que debe brindar **argumentos**⁴⁸ entendidos como válidos por la mayoría de los integrantes de la Comisión.

Al parecer existe una gran distancia entre la acción que domina en las Cámaras Legislativas y la acción predominante en las Comisiones Parlamentarias; les propongo evaluar la eficacia de cada una en términos de representación: *“...habría que señalar que el parlamento uruguayo mantiene el alto rango institucional que ha ejercido históricamente sobre la sociedad civil. Dicho rango lo tiene a través de la importante función social que cumplen sus comisiones. Se sostiene que para el conjunto de la gente y en especial para los actores en conflicto, las comisiones parlamentarias son una instancia de tal legitimidad colectiva, que muchas veces ejerce un rol arbitral o de mediación entre los conflictos sociales. En este sentido, y específicamente en lo referido en la función Representación, el parlamento uruguayo seguiría teniendo su tradicional rol de centro del sistema socio-político nacional”*⁴⁹

Reflexionemos, estamos ante una institución, cuyos actores gozan de capacidad comunicativa en lo que sería la primera etapa del proceso legislativo, pero luego habría un **predominio de la acción estratégica** al momento del tratamiento ante el plenario de las Cámaras.

Este giro en el proceso legislativo mantiene una relación directa con lo que hemos llamado “el debilitamiento del Poder Legislativo”, puntualicemos:

⁴⁷ La Ley N° 16.698, en su artículo 2 establece que las Comisiones Parlamentarias son de cuatro clases: Permanentes, Especiales, De investigación, y Para suministrar datos con fines legislativos.

⁴⁸ Para Habermas la argumentación es un tipo de habla en que los participantes tematizan las pretensiones de validez que se han vuelto dudosas y tratan de desempeñarlas o de recusarlas por medio de argumentos. La fuerza de la argumentación se mide por la pertinencia de las razones. (Habermas, J. 1989)

⁴⁹ VIAL, Alejandro; CABALERO, Esteban, editores..Poder Legislativo en el Cono Sur”.Vol. I., 1° Edición, Centro de Estudios Democáticos, Paraguay, 1994.

- En sintonía con la lógica política podríamos afirmar que los partidos políticos, mas allá de sus representantes, tienen una fuerte influencia en el proceso de elaboración de las leyes. De ahí que las posiciones partidarias se acuerdan de antemano al plenario de cada Cámara careciendo de sentido, en general, todo intento de negociación en este ámbito. Al parecer, las pretensiones de validez formuladas en los discursos parlamentarios no logran superar la lógica imperante, y se tornan un medio para la misma.
- No obstante, la negociación o al menos la búsqueda de entendimiento es posible a nivel de Comisión Parlamentaria, instancia que obliga al integrante de la Comisión a estudiar e informarse sobre la situación o tema en cuestión⁵⁰. Ahora bien, una diferencia visible es la del número de integrantes, sin duda, cuanto menor es el grupo, mayores son las posibilidades de llegar al entendimiento. Pero a su vez, el conocimiento adquirido sobre el tema en estudio y las argumentaciones al respecto marcan otra diferencia que explica el predominio de una u otra racionalidad. Es tiempo de preguntarse si es posible llegar a un consenso racional a través del discurso en el plenario de la Cámara.

Retomemos las ideas de Habermas.

A saber del autor, en el momento en que las pretensiones de validez son puestas en cuestión, se pasa del plano de la acción comunicativa (interacción) a la del discurso. En la primera se presupone ingenuamente la validez de las emisiones y se intercambia información; en el discurso se convierten en tema las pretensiones de validez problematizadas, pero no se intercambian informaciones, se intenta restablecer o restituir el acuerdo que se había dado en la acción comunicativa y que ha quedado problematizado. En este sentido se habla de **entendimiento discursivo** que supone el uso racional de los argumentos y el entendimiento reflexivo a fin de que las afirmaciones aceptadas ingenuamente en primera instancia se transformen en válidas por medio de las fundamentaciones del discurso⁵¹.

⁵⁰ Esta obligación está reglamentada por Ley 16.698 (arts. 4to, 5to, 6to), establece que las Comisiones Parlamentarias cumplen funciones de asesoramiento continuado al órgano al que pertenecen.

⁵¹ Véase HABERMAS, Jürgen. Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos. Ediciones Cátedra, España, 1994

Apelemos a las propias características de los parlamentos democráticos para viabilizar la capacidad de la institución en cuanto al pasaje del discurso monológico al entendimiento discursivo. Se hace necesario reivindicar el carácter asambleario, las instancias de debate argumentativo como un espacio que habilite al Parlamento a conectarse con su propia razón de ser y así recuperar a pleno sus funciones institucionales. Solo potencializando sus capacidades, el Parlamento puede afrontar eficazmente sus amenazas y superar sus debilidades de forma efectiva.

¿En qué medida el Parlamento como organización puede fortalecer su dimensión institucional?

3.4.3 ORGANIZACIÓN DEL PARLAMENTO: BUROCRACIA Y EFECTOS DISFUNCIONALES

El doctor José Arocena define al **Parlamento como una organización con características peculiares cuya finalidad operativa es que los representantes puedan reunirse y producir**, trabajo que necesita de una organización que debe hacer viable el ejercicio de la democracia parlamentaria. En este sentido, el sector funcional deberá extremar la calidad de su funcionamiento para que exista la menor cantidad de obstáculos posibles para el cumplimiento de ese objetivo.⁵² Concibiendo a la organización como un conjunto articulado de funciones, la **burocracia** es responsable de separar a la persona de su función a fin de que el conjunto opere independientemente de la buena o mala voluntad de los hombres, de los intereses en juego, de los proyectos individuales y colectivos de sus miembros⁵³. A pesar de la dominación de este modelo en el ámbito organizativo, autores como Merton, Selznick y Gouldner han concluido que la burocracia trae consigo ciertos **efectos disfuncionales**, es decir, un conjunto de consecuencias secundarias inesperadas que impiden el logro de las metas fijadas por la organización. Los tres coinciden en la prevalencia de ciertas "irracionalidades" en el funcionamiento burocrático.⁵⁴

La crítica al modelo burocrático se enriquece al valerse de los aportes de Michel Crozier, quien desde una perspectiva de análisis socio-organizacional, pone en tela de juicio la

⁵² CAETANO, Gerardo; CAYOTA, Pablo y otros, "El Parlamento uruguayo hacia el siglo XXI", Presidencia de la CC.RR., CLAEH, Uruguay, 1995. Pag. 100

⁵³ Idem. Op.cit .1995. Pag. 101

⁵⁴ Idem, Op cit. .1995. Pag. 102

eficacia del **modelo “despersonalizado”** en el que se separa al hombre de la función, e incluso afirma que la extrema reglamentación del sistema es producto del círculo vicioso “regla-error-regla”, camino que corrige la falla, el error o la desviación con una nueva regla. En defecto, la máquina humana perfecta termina por vaciar de contenido el ejercicio de la función, sus actos se vuelven rituales enmarcados en una extremada formalización de comportamientos, reglas y procedimientos pre-determinados. El resultado es definido por Crozier al momento que afirma que el modelo es una “impresionante fuente de ineficacia”⁵⁵.

Humanicemos la organización, recordemos que **organizarse es racionalizar los esfuerzos** individuales y colectivos para alcanzar un objetivo determinado, pero... ¿de qué nivel de racionalidad estamos hablando? Para Crozier estamos frente a una racionalidad relativa, en la que coexisten dos lógicas: la del actor, que persigue sus objetivos “egoístas”, y la del sistema organizado y estructurado en función de una lógica finalística.⁵⁶. Al parecer estamos frente a una realidad producto (¿u origen?) de la racionalidad instrumental.

Recapitulemos, desde la perspectiva organizacional, nuestro Parlamento se ve en la necesidad de buscar caminos que logren superar sus disfuncionalidades generadas por el sistema burocrático. Esta necesidad se manifiesta al momento de evaluar la eficacia de la gestión parlamentaria, momento en que las irracionalidades existentes van a poner en tela de juicio la procedencia en el manejo de los recursos que hacen al aparato burocrático. Por lo pronto, les **propongo evaluar la utilidad que el Parlamento hace de sus recursos humanos desde la racionalidad instrumental.**

Habida cuenta que la burocracia enlaza al funcionario en su labor y somete el interés individual al interés de la institución, congela las características y situaciones personales de los individuos y enmarca su actuar sobre la base de una extrema normativa y reglamentación. El efecto de esta situación es predecible: el funcionario se especializa “en” la tarea y limita su capacidad “para” la misma. Sin duda que toda organización necesita de personal capacitado para realizar una infinidad de tareas dirigidas a lograr sus objetivos, de hecho, **el Poder Legislativo cuenta con un complejo aparato de producción al servicio de las funciones** de la institución parlamentaria. Pero de esta afirmación no se deduce que

⁵⁵ Idem, Op cit . 1995. Pag.103

⁵⁶ Idem, Op cti . 1995. Pag.105

los recursos, capacidades y competencias están siendo utilizados de forma eficaz y eficiente, recordemos que estamos ante un aspecto clave de la fortaleza o debilidad de los legislativos.

Dada la relación dialéctica entre las dimensiones (institución-organización) que hacen y definen al Parlamento, podemos atribuirle cierta cuota de responsabilidad a su estructura organizativa en cuanto a la situación que atraviesa el Legislativo.

Parece ser el momento oportuno para proponerle a la organización del Parlamento **recapacitar sobre el manejo de los recursos humanos**⁵⁷ que tiene a su servicio y disposición.

3.4.4 GESTION RACIONAL Y FUNCIONARIOS PARLAMENTARIOS

Hablar de fortalecimiento organizativo del Legislativo supone hablar de potencializar sus recursos humanos. Retomemos la propuesta de Prats i Catalá, quien incluye categorías fundamentales exigidas “... *por toda buena ordenación de los recursos humanos del Parlamento: (a) los legisladores; (b) el personal a su servicio y de su confianza política, y (c) el personal profesional de carrera al servicio del Parlamento. Solo la primera y la última categoría son imprescindibles*”⁵⁸. Detengámonos en la tercera categoría.

Los Parlamentos deben contar con un núcleo suficiente de personal profesional, capacitado en las diferentes áreas de conocimiento, el autor citado los define como “**núcleos básicos de conocimiento experto plural**”, integrado por efectivos competentes e involucrados en el buen funcionamiento del Parlamento. Desde la perspectiva de que el Parlamento es de la sociedad, debe ser accesible a los elementos que la misma le pueda ofrecer, por tanto el núcleo de conocimiento debe contar con la colaboración de personas e instituciones que puedan coadyuvar al buen cumplimiento de las funciones institucionales. Recapitulemos:

- El Poder Legislativo se encuentra habilitado para contratar servicios de asesoría proveniente de la Universidad de la República, Asociaciones u otras entidades. Este servicio puede o no ser remunerado.

⁵⁷ Voy a focalizar en el manejo de los recursos humanos ya que, por un lado, en los últimos años ha habido un gran avance en lo que respecta a los recursos tecnológicos (creación del SIP) y, por otro lado, la disposición de recursos financieros parece no afectar su labor en términos de cumplimiento de funciones.

⁵⁸ Prats i Catalá, Joan. “El Poder Legislativo al servicio de la consolidación democrática, la eficiencia económica y la equidad social”, en *Gobernabilidad y Desarrollo Económico en América Latina y el Caribe*. PNUD, Nueva York, 1997.

- En cuanto a recursos humanos profesionales institucionales, únicamente la Cámara de Representantes tiene a su disposición la oficina de Asesoría Técnica, integrada por saberes multidisciplinarios que lejos están de limitar su capacidad ó creatividad al servicio de su función. Por el contrario, la tarea implica la entrega del capital intelectual y cognoscitivo, entrega que se relaciona íntimamente con el proyecto individual del funcionario en cuanto a su realización como profesional, pero que a su vez, dista del concepto de “maquina humana perfecta”.

Al parecer, el Poder Legislativo transita lenta pero progresivamente hacia la racionalización de sus recursos humanos, podríamos decir que la Cámara de Representantes se vio en la necesidad de crear una fuente de información institucional con la finalidad de responder a las *“...demandas de algunos sectores políticos (...), encontró una forma casi primitiva de suplir la carencia de información objetiva para todas las comisiones y el Parlamento en su conjunto (...) lo que no solo fue positivo sino necesariamente complementado con una estructura global en la que el Cuerpo ha tenido un apoyo como hoy tiene cualquier Parlamento moderno”*.⁵⁹

Estamos ante una situación de progreso manifiesto, pero limitada e insuficiente, en términos de gestión parlamentaria. Llamamos la atención dos hechos puntuales:

1. Las áreas de trabajo determinadas por las Comisiones Permanentes⁶⁰ no están contempladas en su totalidad por las disciplinas presentes en la oficina de Asesoría Técnica (abogacía, escribanía, medicina, sociología, psicología, arquitectura y agronomía).
2. Inexistencia de un “núcleo básico de conocimiento” destinado a brindar servicios a la Cámara de Senadores y a la Asamblea General.

Observemos crítica y analíticamente los dos hechos señalados para poder comprender la situación descrita, sinteticemos:

- la lógica política es esencia del actor político y alimenta la visión de Parlamento como medio para lograr los fines de la “empresa”.

⁵⁹ Contenido de la ponencia del diputado Baltasar Prieto transcrita en “El Parlamento Uruguayo hacia el siglo XXI”, Presidencia de la CC.RR., ClaeH, 1995, pag. 74

⁶⁰ Ver Reglamento de Cámara de Representantes. Capítulo XIX.

- la institución parlamentaria convive con la racionalidad estratégica y la racionalidad comunicativa, convivencia que a veces se torna difusa pero con resultados determinantes.
- la organización parlamentaria por su tradición burocrática no logra responder satisfactoriamente a las necesidades latentes y/o manifiestas de la institución.
- En el intento de reparar disfuncionalidades y con el objetivo de fortalecer el Parlamento, uno de sus órganos crea un Servicio de Asesoría Técnica que no logra superar las barreras que surgen de los tres puntos anteriores.

Para concluir el análisis, falta centrarnos en un punto que hasta ahora se ha omitido, no por ser un tópico con efectos secundarios al aporte de este trabajo, sino por razones de lógica interpretativa. Se trata de un fenómeno que explica, al menos parcialmente, la limitación que padece el Poder Legislativo en el manejo racional de sus funcionarios profesionales.

3.4.5 PARCIALIDAD Y NEUTRALIDAD DEL FUNCIONARIO PROFESIONAL

Prats i Catalá aclara en su propuesta de mejoramiento de los recursos funcionales de los legislativos, que los funcionarios miembros del “núcleo básico de conocimiento experto” deben asumir como *“deber deontológico y jurídico el de la estricta imparcialidad política⁶¹”*. A primera vista podemos pensar que en un medio tan político como el Poder Legislativo la palabra imparcialidad no tiene cabida, y sobre todo, en un medio donde la mayoría de sus funcionarios han ingresado por cuota política. Esta realidad no debe engeñecer la mirada del lector teniendo en cuenta, en primera instancia, que el funcionario parlamentario ejerce su tarea de manera indiscriminada al incorporar el hábito de trabajar en el medio generado por el Parlamento. Pero sin duda estamos ante un fenómeno más complejo que requiere precisar la mirada del hombre de acción en relación al significado de neutralidad.

“La neutralidad en política es un invento sin consistencia. Su imposibilidad se deriva principalmente, además de una muy ingenua reconstrucción de las pasiones humanas, (...) de su creencia en la posibilidad de desprenderse absolutamente de toda influencia social,

⁶¹ PRATS I CATALA, Joan. “El Poder Legislativo al servicio de la consolidación democrática, la eficiencia económica y la equidad social”, en *Gobernabilidad y Desarrollo Económico en América Latina y el Caribe*. PNUD, Nueva York, 1997.

cultural, afectiva, psicológica e ideológica. Además de su inocencia teórica, se trata de una pretensión perjudicial. Ella no puede nunca dejar de implicar, paradójicamente, una apuesta política acotada y específica....”⁶²

Más allá del significado que cobra la neutralidad en política, acordemos que si hablamos de individuo no podemos hablar de neutralidad en su sentido más amplio en el entendido de que todo sujeto lleva consigo una filosofía propia, valores y experiencias que lo definen, y es en este sentido que cabe hablar de políticos o de científicos ya que en su calidad de sujetos cada uno desempeña una tarea específica desde lógicas diferentes. Si pensamos en la posibilidad de instrumentar una complementación entre la lógica política y la lógica técnica, debemos superar la ambiciosa idea de neutralidad en su máxima expresión, y en todo caso pensar en neutralidad científico-técnica, forjar las bases del relacionamiento en un marco sustentado por los pilares éticos de cada “profesión”. Como ya lo hemos visto en el primer capítulo de este trabajo, se hace necesario delimitar claramente el ejercicio de los roles sobre la base de los principios definidos por la ética de la razón normativa. De esta manera, se garantiza el cumplimiento de los deberes impuestos en el ejercicio de las funciones encomendadas sobre una base admitida de acción que no solo sustente sino fortalezca la legitimidad de la institución.

A modo de **síntesis**, el Parlamento ha iniciado la incorporación a su organización de los denominados núcleos básicos de conocimiento respondiendo a la necesidad de contar con una fuente de información y asesoramiento institucional. Incluso, estamos en condiciones de afirmar que el Parlamento comienza a visualizar al funcionario profesional desde la óptica weberiana, desde la lógica del científico, mirada que es evaluada como una fortaleza del Poder Legislativo al momento de significar un avance en el proceso de modernización parlamentaria. Bajo este enfoque, los invito a tomar contacto con lo que considero un ejemplo de complementación entre el saber técnico y la esfera política, la creación y posterior incorporación a la estructura Legislativa del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario. Abordaremos al mismo en lo que será el último capítulo de esta monografía en el entendido de que no solo continúa sino que simboliza el hilo conductor de la misma. En pocas palabras les adelanto que no solo se trata de la incorporación de un

⁶² Pérez Antón, Romeo y otros, “La Asesoría Parlamentaria: fundamentos de una renovación”. Pag. 32

núcleo básico de conocimiento experto sino de la manifestación de una visión racional por parte del legislador en lo que refiere al uso de los recursos humanos del Parlamento. Tal espíritu se desprende de la ley que instituye al Comisionado Parlamentario⁶³ al establecer que el *“Senado de la República, a solicitud del Comisionado Parlamentario y en consulta con la Cámara de Representantes designará, de entre los funcionarios de los organismos del Poder Legislativo, asesores y personal necesarios para el ejercicio de las funciones que se le encomienda al mencionado”*.⁶⁴

⁶³ Ver anexo I. Ley N° 17.684.

⁶⁴ Debemos aclarar que dicho artículo fue modificado recientemente habilitando al Comisionado Parlamentario a funcionar no solo con personal interno del Poder Legislativo sino con funcionarios en Comisión.

CAPITULO IV. COMISIONADO PARLAMENTARIO PARA EL SISTEMA PENITENCIARIO, UN EJEMPLO DE ARTICULACION ENTRE LA LÓGICA TÉCNICA Y LA LÓGICA POLÍTICA

A través de las siguientes líneas comenzaremos conocer la figura que se instituye bajo el nombre de Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, su cometido, funciones y atribuciones. El enfoque pretende alimentarse de lo descriptivo para así poder tomar contacto con la razón de ser de esta nueva figura, especificar claramente a qué responde, delimitar su área de acción y los actores involucrados en la misma. Es en este punto donde vamos a estar en condiciones de plantear el aporte del Trabajo Social a la tarea encomendada al Comisionado Parlamentario, exponer la posición filosófica desde la que se trabaja y definir los parámetros de la intervención.

4.1 COMISIONADO PARLAMENTARIO PARA EL SISTEMA PENITENCIARIO

Como resultado de un proceso de toma de conciencia legislativa ante la manifestación de profundas carencias en el **sistema carcelario** de nuestro país, se instituye bajo la órbita del Poder Legislativo el Comisionado Parlamentario Para el Sistema Penitenciario⁶⁵, una figura de perfil estrictamente técnico creada con el fin de contribuir a la labor del respeto a los derechos humanos de las personas privadas de libertad y prometiendo ser una **oportunidad** para dicho sistema. Indaguemos en la ley que lo instituye.

En su artículo 1º, la ley establece que el **cometido principal** del Comisionado Parlamentario es el de *“... asesorar al Poder Legislativo en su función de control del cumplimiento de la normativa constitucional, legal o reglamentaria vigente, y de los convenios internacionales ratificados por la República, referidos a la situación de las personas privadas de libertad en virtud de proceso judicial...”*.

Para el cumplimiento de sus funciones, se adjudican determinadas atribuciones que, si bien el lector puede informarse de su contenido en el anexo dispuesto, se considera pertinente describir algunos de sus aspectos considerados esenciales al desarrollo de la exposición:

a) promover el respeto de los derechos humanos de todas las personas sometidas a procedimiento judicial del que se derive su privación de libertad.

⁶⁵ Ver anexo I. Ley. 17.684.

- b) solicitar información a las autoridades carcelarias respecto a las condiciones de vida de los reclusos.
- c) recibir denuncias sobre violaciones de los derechos de los reclusos.
- d) realizar inspecciones de carácter general a los establecimientos carcelarios.
- e) pedir informes a organismos públicos, oficinas, abogados defensores, organizaciones de asistencia y otras análogas, con fines de asesoramiento y promoción.

Asimismo, todas las acciones que se realicen deben permanecer dentro de un marco de carácter reservado y confidencial, se trate de particulares, de agentes, oficinas u organismos involucrados.

En lo que refiere a la recepción de denuncias o quejas, podríamos agregar en términos generales, que se deben presentar por escrito y ser firmadas por el interesado o su defensor incorporando sus datos personales. Asimismo, se deberá llevar un registro de todas las denuncias recibidas, las cuales pueden ser objeto de investigación informal sumaria o reservada o, por el contrario, rechazadas mediante escrito fundado. El proceder pretende brindar claridad ante los hechos denunciados, acción que supone no solo la intervención directa en la situación planteada sino la generación de una cadena de impactos que comienza a forjarse en el entramado institucional del sistema carcelario.

Las funciones y atribuciones asignadas al Comisionado Parlamentario, implican necesariamente el desarrollo de una tarea de “contacto directo” con los actores involucrados y relacionados al sistema carcelario. Ahora bien, ¿qué entendemos por “contacto directo”? En el entendido de que el Comisionado Parlamentario es un espacio de puertas abiertas, espacio que abarca todo el territorio nacional y que incluso representa a nuestro país a nivel internacional, tiene la competencia de intervenir directamente en múltiples y complejas historias de vidas e incluso en estructuras institucionales. Dicho proceso supone, a grandes rasgos, dilucidar necesidades, conocer y comprender el contexto y determinar el margen de acción a fin de iniciar un camino de transformación.

Bajo la perspectiva de que dicha tarea se enmarca en una relación bilateral entre dos instituciones de gran dimensión, el Poder Legislativo y la Cárcel, les propongo situarnos ante la complejidad que obedece la realidad del sistema carcelario. A tales efectos, si bien no es intención de quien escribe comprender en esta instancia la totalidad que explica las

diversas circunstancias, si intentaremos comprender algunas de sus particularidades a través del aporte teórico y su posterior articulación con ciertas manifestaciones situacionales. En este sentido, para continuar avanzando es necesario dejar en claro el concepto de cárcel, para luego sí aproximarnos a la realidad del sistema carcelario.

4. 2 LA CÁRCEL Y SU SIGNIFICADO. UNA APROXIMACION AL SISTEMA CARCELARIO

Michel Foucault, en su obra *Vigilar y Castigar*, nos enseña sobre el arte del castigo y su profunda filosofía; por este motivo, a través de sus palabras, los invito a sumergirnos en el mundo de la cárcel y sus diversas manifestaciones.

Pensar en una persona privada de su libertad implica pensar en un cuerpo que es sujeto de un sistema de coacción y de privación, de obligaciones y de prohibiciones que conforman los elementos constitutivos de la pena. De esta manera, el arte del castigo se diferencia del espíritu de la penalidad a pesar de la permanencia de dispositivos que procuran cierta medida de sufrimiento corporal y que logran marcar profundamente el “alma de los delincuentes”. El autor afirma que *“el cuerpo está también directamente inmerso en un campo político; las relaciones de poder operan sobre él una presa inmediata; lo cercan, lo marcan, lo doman, lo someten a suplicio.... (...) este sometimiento no se obtiene por los únicos instrumentos ya sean de la violencia, ya de la ideología; puede muy bien ser directo, físico, emplear la fuerza contra la fuerza.... , calculado, organizado... Puede existir un “saber” del cuerpo que no es exactamente la ciencia de su funcionamiento, y un dominio de sus fuerzas que es más que la capacidad de vencerlas: este saber y éste dominio constituyen lo que podría llamarse la tecnología política del cuerpo.”*⁶⁶

El mundo de la prisión implica una convivencia con los castigos legales y con los mecanismos disciplinarios, se trata de técnicas y procedimientos penitenciarios difusos que atraviesan a todo el sistema penal y su permanencia cobra efectos significativos. Implica la sucesión *“continua de las autoridades instituidas , especializadas y competentes (en el orden del saber y en el orden del poder) que, sin arbitrariedad, pero según los términos de reglamentos, por vía de la atestiguación y de medida jerarquizan, diferencian, sancionan, castigan, y conducen poco a poco de la sanción de las desviaciones al castigo de los*

⁶⁶ FOUCAULT, Michel. *Vigilar y Castigar*. Siglo XXI editores. 17ª. Edición. Argentina, 1989. Pags. 32, 33.

crímenes".⁶⁷ Es a través de estas palabras que el autor da cuenta de los mecanismos propios del tejido carcelario para hacer naturalmente legítimo el poder castigar y legalizar el poder técnico de disciplinar, mecanismos que continúan dentro del funcionamiento panóptico del sistema carcelario.

Ya en una instancia reflexiva, el autor sostiene que la prisión tal cual es concebida puede ser modificada a través de procesos que garanticen su continuidad pero que, a su vez, restrinjan su uso y transformen su funcionamiento interno. Plantea en ese sentido que *"a medida que la medicina, la psicología, la educación, la asistencia, el trabajo social se van quedando con una parte mayor de los poderes de control y de sanción, el aparato penal, en compensación, podrá medicalizarse, psicologizarse, pedagogizarse; y con ello se hace menos útil el eje que constituía la prisión...(...). El problema actual está mas bien en el gran aumento de la importancia de estos dispositivos y de toda la extensión de los efectos de poder que suponen, a través del establecimiento de nuevas objetividades."*⁶⁸

Llegados nuestros días, el mundo carcelario, si bien con dispositivos propios que reflejan la vigencia de los conceptos vertidos, ha manifestado un giro filosófico en cuanto a la concepción del sujeto privado de libertad y ha establecido vías de relacionamiento con instituciones y organizaciones sociales. Podemos afirmar que los mecanismos de pena y castigo conviven con los esfuerzos dirigidos a la rehabilitación desafiando el horizonte de reinserción social y laboral. Este proceso es el resultado de una situación de emergencia social que demandó la intervención de diversos actores sociales y políticos en procura de disminuir las arbitrariedades del sistema y forjar un compromiso en la labor del respeto a los derechos de las personas privadas de libertad. A modo de impacto, este movimiento ha posicionado al mundo carcelario como objeto de estudio e intervención de organizaciones y entidades estatales y privadas emprendiendo un camino de conocimiento, de difusión de información y proponiendo vías de acción. En esta oportunidad, nos aproximaremos a las carencias y necesidades del sistema carcelario a través de las recomendaciones efectuadas por el Grupo Tripartito⁶⁹, cuyo contenido nos acerca a un **diagnóstico de situación** y sugerencias en cuanto a **estrategias** de acción.

⁶⁷ FOUCAULT, Michel. Ob.cit. 1989. Pag.306.

⁶⁸ FOUCAULT, Michel. Ob.cit. 1989. Pags. 312, 313.

⁶⁹ El Grupo Tripartito es integrado por representantes del Poder Ejecutivo, de la Suprema Corte de Justicia y de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes, contando con la participación de

- A) **Superpoblación carcelaria.** En la mayoría de los Establecimientos la existencia de superpoblación tiene como resultado graves problemas de hacinamiento, hecho que aumenta los focos de tensión y obstaculizan posibilidades de distribución y atención de los internos.
- B) **Problemas de Salud.** Hacinamiento, falta de higiene ambiental y personal, carencia de respuestas inmediatas a las solicitudes de asistencia reclamadas por internos a sus familiares, insuficiencia y falta de medicamentos, problemas de alimentación, etc. A tales efectos se sugieren recomendaciones sanitarias a nivel ambiental y personal.
- C) Información a los internos y relevamiento a efectos de instrumentar el **sistema penitenciario progresivo.** Hay reclusos que **desconocen** el nombre de su abogado defensor o la etapa en que se encuentra el expediente. Se considera esencial informales con toda claridad cuáles son sus derechos en materia jurídica y cuáles las vías a seguir para tener información sobre el estado de la causa. Para un correcto tratamiento penitenciario, se aconseja el abordaje desde el área Social, Psicológica, Psiquiátrica y Jurídica.
- D) **Educación, Recreación, Trabajo.** Ante el excesivo ocio de los reclusos y teniendo en cuenta sus agravantes, se considera imprescindible el desarrollo de tareas laborales, educativas y recreativas así como también tender a la **producción** necesaria para el **autoabastecimiento** de los establecimientos penitenciarios. La propuesta plantea trabajar a nivel de huerta y granja, aprendizaje de oficios así como la incorporación de la **educación formal** dentro del Establecimiento, actividades vinculadas al deporte y recreación.
- E) **Problemas de Comunicación.** Se ha considerado esencial **determinar vías** por las cuales reclusos de todo el país podrán comunicar sus propuestas, quejas y sugerencias, etc. a la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes con garantía de ser un medio no interferido e inviolable. En tal

diversas instituciones públicas y privadas, comienza su trabajo en el mes de marzo de 2002 y publica su informe en el mes de agosto del mismo año bajo el título "Análisis de la realidad carcelaria y recomendaciones para superar sus problemas" (material obtenido en Internet). Parece pertinente aclarar que si bien los problemas explicitados datan del año 2002, la situación no ha mejorado e incluso deduzco se ha agravado dado el resultado de la crisis que atravesó el país ese mismo año y la ineficacia demostrada a nivel de políticas de Estado para enfrentar sus agravantes.

sentido, se plantea la incorporación de buzones en cada uno de los Establecimientos y el restablecimiento de la comunicación telefónica sin trabas.

- F) Medidas tendientes a **evitar arbitrariedades**. Informar a internos y familiares sobre el **reglamento carcelario**, determinar quién está al frente de cada requisita para establecer el responsable, encontrar un criterio objetivo en relación al traslado del recluso, respetuoso trato a familiares y visitantes, acceso a los establecimientos carcelarios de organizaciones defensoras de derechos humanos, iglesias y demás instituciones interesadas en ayudar a las personas reclusas.

Podemos advertir que los actores involucrados en el proceso de trabajo tuvieron la plena voluntad producir constructivamente en el marco de la realidad imperante en el sistema carcelario, y de esta manera proponer estrategias de acción en base a los recursos existentes o factibles de obtener. Sin embargo, cuatro años después de la elaboración del Informe del Grupo Tripartito la mayoría de los problemas descritos persisten en los establecimientos penitenciarios e incluso se agudizaron, podríamos estimar que los **problemas estructurales** del Sistema Carcelario han cobrado su certera dimensión. Acordemos que la realidad imperante **afecta** de manera directa a reclusos y funcionarios, quienes conviven y padecen cotidianamente las debilidades y amenazas del Sistema, e indirectamente a sus familiares y/o núcleo afectivo y a todas aquellas personas físicas o jurídicas que de alguna manera y desde algún lugar intentan revertir dicha situación. Podemos agregar incluso, que desde la óptica del Comisionado Parlamentario, todos ellos desempeñan una función determinada ya sea como agentes internos o de contexto. Entiéndase por agentes internos aquellos que directamente hacen a la institución, desarrollando positivamente su acción desde el lugar de “clientes”, y por agentes de contexto aquellos que son funcionales, representan los intereses de los grupos sociales dominantes y a quienes la institución debe rendir cuentas de su actuación.⁷⁰

De esta manera hemos tratado de contemplar algunas de las particularidades que comprenden y determinan la realidad carcelaria con la clara intención de haber dado elementos suficientes al lector para visualizar y entender los motivos que impulsaron al Poder Legislativo a crear la figura del Comisionado Parlamentario. Esta institución ha

⁷⁰ WEISSGAUPT, Jean Robert. As funcoes socio-institucionais do Serviço Social. Cortes Editora. Brasil. 1988.

dispuesto de un equipo multidisciplinario⁷¹ a fin de abordar la complejidad de la tarea desde sus diversas **dimensiones**: el Derecho, la Salud, la Educación y lo Social. En este marco, el Trabajo Social se incorpora al equipo de trabajo a fin de cooperar al cumplimiento de los objetivos dispuestos, sus acciones, productos e impactos. .

Parece pertinente aclarar que si bien las referidas dimensiones aportan su perspectiva frente al entramado situacional, hay que tener presente que **todas son esencialmente sociales**, motivo que lleva a pensar el abordaje de situación desde la complementación, desde la riqueza de lo multidisciplinario.

4.3 APORTE DEL TRABAJO SOCIAL A LA TAREA DEL COMISIONADO PARLAMENTARIO

Para el desarrollo de este apartado se plantearán aquellos conceptos teóricos que no solo reflejan y llenan de contenido el sentido de la práctica profesional dentro de la órbita del Comisionado Parlamentario, sino que demuestran su directa funcionalidad a los objetivos institucionales.

A saber de Weisshaupt⁷², la práctica del Trabajo Social se constituye a través de un doble proceso : el primero requiere de la expresión de los objetivos y diagnósticos de las situaciones – problemas mediante el aporte del conocimiento teórico de la realidad que se presenta ante el profesional, y el segundo se enmarca en la intervención técnica que caracteriza las diversas actividades llevadas a cabo. El proceder del profesional en ambas dimensiones permite identificar determinados rasgos distintivos en el transcurso de la práctica cotidiana que definen el **rol del trabajador social**, es así que se forja cierto grado autonomía en el marco de las relaciones establecidas con los demás agentes institucionales. Continuando con la línea del autor, y a fin de enriquecer el aporte teórico en esta instancia, destacaremos una cualidad propia de la práctica profesional, se trata de su función de mediación. En términos de efectividad, una **práctica logra ser mediadora** si consigue transitar en medio de una *situación coyuntural* , mas directamente relacionada a las demandas sociales, y una *situación contextual*, referida a un cuadro institucional propiamente dicho. En este sentido, la actuación del profesional se encuentra doblemente orientada por los intereses de los clientes y por los objetivos de las instituciones, en

⁷¹ El electo Sr. Comisionado Parlamentario, Dr. Alvaro Garcé García y Santos, ha diseñado la propuesta de trabajo ha implementarse durante el ejercicio del cargo.

⁷² WEISSGAUPT, Jean Robert, Ob. Cit. 1988.

particular, aquella donde trabaja. Bajo este enfoque, la relación objetivos profesionales - práctica cotidiana debe articularse directamente con los objetivos institucionales sobre una plataforma de consenso y neutralidad técnico – científica. La coherencia y articulación de esta trilogía (objetivos – consenso – neutralidad técnica) se plantea como la base de la metodología de **intervención profesional** dentro de la órbita del Comisionado Parlamentario, intervención que, en este marco, cobra un perfil **esencialmente normativo** al momento de actuar en nombre de los derechos declarados universales y en función de la ausencia de los derechos específicos del “cliente”⁷³.

Dadas las características propias del entramado institucional del sistema carcelario y en el marco de las competencias atribuidas al Comisionado Parlamentario, la **metodología** de intervención profesional se dispone a indagar la realidad de una forma particular, a través de la sistematización de los pasos seguidos, desarrollando un conocimiento operacional destinado a proyectar superaciones estructurales de lo cotidiano, desde el marco global explicitado y compartido con los sujetos con los que se trabaja. Este aspecto dialéctico metodológico manifiesta el desarrollo de un proceso en la realidad según su movimiento propio, sus contradicciones, sus impulsos interiores, su totalidad, sus anexos internos y externos. Desde esta perspectiva, la relación sujeto-objeto se construye en la práctica de manera recíproca y la realidad no es objeto sino sujeto de transformación⁷⁴.

En otras palabras y a modo de síntesis, desde el Trabajo Social, la intervención es concebida como manera de contacto específico con el sujeto (individual o colectivo) a través del cual el profesional, en el marco de una relación bilateral y con una actitud de contención, debe delimitar el campo de acción distinguiendo entre las demandas, necesidades, manifestaciones, efectos agravantes y problema que las origina; únicamente llegando a este nivel podemos pensar en posibles caminos de transformación utilizando los recursos y capacidades del usuario, del Comisionado Parlamentario y de los mecanismos institucionales del sistema carcelario.

⁷³ SOUZA, María Luisa De. Quesotes teórico – prácticas do Serviço Social. Cortez Editora. Brasil. 1989.

⁷⁴ ONETO PIEAZZE, Leonardo. Perspectivas metodológicas en trabajo social. Espacio Editorial. Argentina. 2001.

4. 4 ENFOQUE FILOSÓFICO DEL TRABAJO SOCIAL ANTE LA REALIDAD OBJETO DE INTERVENCIÓN

Dado el compromiso asumido, se brindará a continuación un enfoque considerado esencial e incluso estratégico al momento de pensar en un **aporte al quehacer del Comisionado Parlamentario**, se trata de contextualizar y definir el concepto de hombre en base a las características de la población objetivo e involucrada en este proceso.

Se torna complejo definir las particularidades de las personas privadas de libertad en el entendido de que infinitos pueden ser los motivos que guíen a un obrar ilícito, a realizar una acción fuera de los criterios de normalidad; en este sentido es que vamos a trascender las particularidades para tomar contacto con un concepto de hombre que nos ayude a ir más allá de la cara visible del recluso. Los invito a conocer al **hombre como proyecto**, citemos a Jean-Paul Sartre⁷⁵:

"...el hombre se caracteriza ante todo por la superación de una situación, por lo que logra hacer con lo que han hecho de él... Esa superación la encontramos gracias a la raíz de lo humano y en primer lugar en la necesidad (...), la más rudimentaria de las conductas se tiene que determinar a la vez en relación con los factores reales y presentes que la condicionan y en relación con cierto objeto que tiene que llegar y que trata de hacer que nazca. Es lo que llamamos el proyecto... decir lo que es de un hombre es decir lo que puede...el campo de los posibles es así el fin hacia el cual supera el agente su situación objetiva. Por muy reducido que sea, el campo de los posibles existe siempre y no debemos imaginarlo como una zona de indeterminación, sino por el contrario, por una región fuertemente estructurada que depende de la Historia entera... El individuo contribuye a hacer la historia superando el dato hacia el campo de lo posible y realizando una posibilidad entre todas..."

Con estas palabras Sartre da cuenta de la capacidad humana en términos de superación y realización, no se trata de ser utópicos pero sí de ser conscientes de que existe un *proyecto* dentro de cada uno, que debemos trabajar, aunque sea muy lentamente, para dilucidar el campo de los posibles. Debemos reconocer que la capacidad de aprendizaje y de cambio presente en cada persona está condicionada a la experiencia de vida del sujeto, es decir, la dirección del cambio y la disposición dependerá de su historia personal y social. La

⁷⁵ SARTRE, Jean. Paul. Crítica a la Razón Dialéctica. Editorial Losada. Buenos Aires. s/f Pags. 77 a 79

pregunta que surge necesariamente es cómo visualizar y materializar ese proyecto que abre puertas al encuentro de posibilidades. Hablemos de la cotidianeidad del hombre entero.

La vida cotidiana es la vida del hombre entero, el hombre participa en la vida cotidiana con todos los aspectos de su individualidad, de su personalidad. En ella se “ponen en obra” todos sus sentidos, todas sus capacidades intelectuales, sus habilidades manipulativas, sus sentimientos, pasiones, ideas, ideologías. La **particularidad de cada individuo define su vida cotidiana**, la misma se torna heterogénea en tanto recaba todas sus capacidades en varias direcciones pero ninguna capacidad con particular intensidad. El medio de **superación de la particularidad es la homogenización**, *“significa, por una parte, que concentramos toda nuestra atención sobre una sola cuestión y “suspendemos” cualquier otra actividad durante la satisfacción de la anterior tarea; y por otra parte, que aplicamos nuestra entera individualidad humana a la resolución de esa tarea. (...) Este proceso no se puede realizar arbitrariamente, sino de tal modo que nuestra particularidad se disipe en la actividad humano – específica que elegimos conciente y autónomamente, esto es, como individuos”*.⁷⁶

Con estas palabras, se define el concepto de vida cotidiana con un profundo contenido vivencial y un enfoque de superación de las particularidades, camino que nos acerca a la especificidad del “hombre entero”, aunque debemos destacar que la autora agrega que la suspensión completa de la particularidad, es decir, la transformación entera del hombre es excepcional en la mayoría de los seres humanos. Reflexionemos.

La perspectiva filosófica planteada tiene como fin dejar una puerta abierta y generar una **instancia de reflexión** hacia los posibles caminos de búsqueda de homogenización de la cotidianidad de la persona privada de libertad en base a la convicción de la existencia de su proyecto y determinación del campo de los posibles. Incluso, podríamos pensar en una perspectiva que cobre significados e impactos no solo a nivel personal, sino que proyecte la posibilidad de alterar la cotidianeidad de las estructuras institucionales y de los mecanismos propios del mundo carcelario.

4.5 UNA BREVE RESEÑA DE LA EXPERIENCIA PERSONAL

Es intención de quien escribe, transmitir algunas vivencias acontecidas en estos primeros meses de trabajo, a través de las cuales tuve la oportunidad de relacionarme con un mundo

⁷⁶ HELLER, Agnes, O cotidiano e a historia. Ed. Paz e Terra. Brasil, 1972. Pag. 52

desconocido hasta el momento y que, sin lugar a dudas, me hicieron tomar contacto con el sentido de la profesión. Les presento momentos del camino recorrido, camino que ha brindado no solo elementos de diagnóstico sino la posibilidad de responder a numerosas demandas presentadas ante el Comisionado Parlamentario.

He tomado contacto directo con la situación contextual a través de la participación de la gira a nivel nacional guiada por dos objetivos claramente dispuestos: conocer la realidad de las cárceles departamentales e informar a todos los actores involucrados sobre los cometidos de la institución Comisionado Parlamentario. Para el logro de los objetivos, se llevaron a cabo reuniones de intercambio con el gobernante municipal; ediles departamentales, representantes nacionales, jefe de policía y comando, organizaciones sociales, culminando la agenda con lo que es, a mi parecer, la actividad más intensa de la jornada, la recorrida por la cárcel departamental. En esta última actividad, conocimos en profundidad las condiciones de reclusión (algunas extremadamente críticas, otras satisfactoriamente respetables), fuimos receptivos de diversas interrogantes, denuncias o quejas de los internos concebidas las mismas como situaciones objeto de intervención. El desarrollo de las actividades nos permitió delimitar las oportunidades, amenazas, debilidades y fortalezas del sistema penitenciario en cada uno de los departamentos.

De forma paralela, hemos trabajado de manera multidisciplinaria sobre aquellas denuncias que se reciben cotidianamente en la oficina del Comisionado. Al respecto se me ha encomendado específicamente la tarea de contener a aquella persona que se presenta para efectuar la denuncia, la idea es generar un clima de confianza y tranquilidad dando inicio a una relación que continuará hasta la resolución de la situación planteada. Debo agregar que este rol me ha dado la oportunidad de conocer e intervenir en diversas y complejas historias de vida, vivencia que me ha brindado un gran crecimiento y aprendizaje no solo en el plano profesional sino también a nivel personal.

En términos generales, podría evaluar la práctica que estoy efectuando como mediadora entre la situación coyuntural y la contextual en el marco de la articulación de la demanda del “cliente” con los objetivos institucionales.

CONSIDERACIONES FINALES

En el entendido de que esta instancia cobra valor en tanto recobramos los puntos centrales del análisis, les propongo observar la interrelación existente entre aquellos conceptos que fueron abordados a fin de brindar elementos de comprensión al estudio de la articulación entre la lógica técnica y política en el accionar parlamentario de principios de siglo.

Desde una perspectiva de lógica interpretativa, se ha planteado el desarrollo e investigación del objeto de análisis bajo el supuesto de una firme correspondencia entre la totalidad de los conceptos vertidos. Puntualicemos.

Desde un punto de vista estrictamente teórico, pensar en el concepto de lógica política requiere pensar en un tipo específico de actividad íntimamente relacionada con el poder, actividad que legaliza su dominación bajo una forma específica de asociación política, a través de la estructura burocrática que ofrece el Estado Moderno. Por su lado, la lógica técnica aparece desde un rol de complementación al trabajo del político en tanto presenta capacidad de brindar los conocimientos necesarios a fin de que el mismo elija a conciencia de entre los caminos posibles de acción.

Ahora bien, si pensamos desde una perspectiva histórica, podemos observar que el espíritu del científico no se aleja tampoco de las arcas del poder ni de la acción; a lo largo de nuestra historia, los encuentros y desencuentros entre intelectuales y políticos son manifestación de los medios y cualidades propios de cada "profesión" en busca del orden institucional ambicionado. A su vez, dado el sentido cíclico de la historia, debemos observar de manera reflexiva aquella convivencia entre caudillos y doctores, el legado del primer batllismo, el aporte de la "generación del novecientos", la conexión entre el positivismo y el desarrollismo y, en última instancia, advertir el impacto del paradigma del conocimiento ya arribando a nuestro tiempo. Estos elementos históricos, coyunturales y contextuales precisan ser evaluados bajo un criterio valorativo que otorgue confianza y validez a las opiniones vertidas; acercarnos entonces el aporte de Méndez, Nagel, Robles y Weber permite comprender los significados de la razón ética, de la obediencia de las leyes, de las particularidades que determinan la teoría política y la filosofía moral e incluso, tomar conciencia de la existencia de un posible escepticismo moral y una libertad de valores.

Desde este lugar, tenemos los elementos necesarios para pensar en términos de evolución de un orden institucional, evolución que registra un sinnúmero de singularidades que

determinan el devenir histórico de nuestra república. En este sentido, la tarea legislativa se legitima constitucionalmente, se institucionaliza bajo una estructura propia “invadida” por los intereses de la lógica política y técnica, lógicas que han vivenciado su propia articulación, que han dibujado su convivencia marcando un impacto en las debilidades y fortalezas del Poder Legislativo y que, incluso, continúan en la búsqueda de un espacio adecuado y propicio en las arenas legislativas del siglo XXI.

En este contexto, se plantea la creación de la figura del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, figura que funciona dentro de la estructura burocrática del Poder Legislativo y que responde a la propia esencia de la actividad política, es decir, a la búsqueda de transformaciones sociales. En sintonía con el pensamiento de Weber, el hombre de acción dispuso de un núcleo básico de conocimiento experto a su servicio, a fin de que investigue, le informe y asesore sobre la situación de los derechos humanos en el ámbito carcelario. En síntesis, el Comisionado Parlamentario puede visualizarse como una institución creada para brindar claridad y sabiduría al político, para aportar a su trabajo y brindarle los conocimientos necesarios para que el político opte entre un camino u otro pero que, en definitiva, se trate de una opción a conciencia.

BIBLIOGRAFÍA

- CAETANO, Gerardo; CAYOTA, Pablo y otros en síntesis y selección. El Parlamento Uruguay hacia el siglo XXI. Presidencia de la Cámara de Representantes y Claeh, Uruguay, 1995.
- Cuadernos del Claeh 73-74. El Parlamento: abierto por reformas. Revista Uruguaya de Ciencias Sociales, Editada por Claeh, 2º Serie, Año 20, 1995/ 2-3
- HABERMAS, Jürgen. Teoría de la acción comunicativa. Ediciones Taurus, Argentina, 1989.
- HABERMAS, Jürgen. Conciencia y técnica como ideología. Editorial Tecnos, 1984.
- HABERMAS, Jürgen. Teoría de la Acción Comunicativa: complementos y estudios previos. Ediciones Cátedra, España, 1994.
- COTTA, Maurizio. “Parlamentos y Representación” Capítulo 7 del Manual de Ciencia Política, Madrid, Editorial Alianza, 1988.
- REGLAMENTO DE LA CAMARA DE SENADORES
- REGLAMENTO DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES
- LEY Nº 16.821, “Comisión Administrativa del Poder Legislativo”
- CONSTITUCION DE LA REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY, 1997
- PRATS i CATALA, Joan. “Por unos legislativos al servicio de la consolidación democrática, la eficiencia económica y la equidad social”, en Gobernabilidad y Desarrollo Democrático en América Latina y el Caribe, PNUD, Nueva York, 1997.
- WEBER, Max. El político y el científico. Editorial Alianza, 3º edición, Madrid, 1972.
- PEREZ ANTÓN, Romeo; CHASQUETTI; CROSSI., “La Asesoría Parlamentaria: Fundamentos de una Renovación”. Documento incluido en el Proyecto de Modernización del Poder Legislativo del Uruguay. Programa FAS/BID/PNUD. 1997.
- CABALLERO CARRIZOSA, Esteban; VIAL, Alejandro (editores). Poder Legislativo en el Cono Sur., Vol. I, Centro de Estudios Democráticos, 1º edición, Asunción, Paraguay, 1994.

- NORTH, Douglas. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económica. 1º edición, México. 1995.
- KISNERMAN, Natalio y colaboradores. “Los Recursos”, Tomo IV de la Colección Teoría y Práctica del Trabajo Social, Editorial Humanitas, Buenos Aires, 1986.
- PONTES, Reinaldo Nobre. Mediacao e Servicio Social. Cortez Editora, Unama. San Pablo. 1995
- CROZIER Y FRIEDBERG. El actor y el sistema. México, Alianza, 1990.
- WEBER, Max. Economía y Sociedad. Tomo I. Fondo de Cultura Económica. México, 2ª. Edición. 1944.
- DE ARMAS, Gustavo; GARCE, Adolfo. Técnicos y Política. Saber y Poder: encuentros y desencuentros en el Uruguay contemporáneo. Ediciones Trilce. Montevideo, Uruguay. 2000.
- SARTRE, Jean-Paul. Crítica de la Razón Dialéctica. Tomo I. Editorial Losada, S.A. Buenos Aires, 2ª. Edición.
- FOUCAULT, Michel. Vigilar y Castigar. Siglo XXI Editores, 17ª edición. Argentina. 1989.
- SOUZA, María Luiza de. Quesotes Teórico-prácticas do Servicio Social. Cortez Editora, 5ª edición. Brasil. 1989.
- MENDEZ, Enrique Jorge. Macroética y Microética. Torre del Vigía Ediciones. Maldonado, Uruguay. 2005.
- BON ESPASANDIN, Mario. La Política como vocación en la sociología de Max Weber. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo, Uruguay. 1993.
- FREUND, Julien. Sociología de Max Weber. Ediciones Península. Barcelona, España. 1986.
- ÁNGEL, Thomas. Igualdad y Parcialidad. Bases éticas de la teoría política. Ediciones Piados. Barcelona, España. 1996.
- Centro de Estudios Estratégicos 1815. Educación para la sociedad del conocimiento. Ediciones Trilce. Uruguay. 2002.
- FERREIRA, Pablo Ney. La teoría política de Max Weber. Inédito. Montevideo, Uruguay.

- WEISSHAUPT, Jean Robert. As Funcoes socio-institucionais do Servico Social. Cortez Editora. Brasil. 1988.
- GARCE, Adolfo. Ideas y Competencia Política en Uruguay (1960 – 1973). Ediciones Trilce. Montevideo, Uruguay. 2002.
- ROBLES, Gregorio. Los derechos fundamentales y la ética en la sociedad actual. Editorial Civitas, S. A. Madrid, España. 1992.
- HELLER, Agnes, O cotidiano e a historia. Ed. Paz e Terra. Brasil, 1972.
- ONETO PIAZZE, Leonardo. Perspectivas metodológicas en trabajo social. Espacio Editorial. Argentina. 1ª edición, 2001-
- Ley 17.684. “Comisionado Parlamentario”.