

Wolfgang Börnsen (Bönstrup) / Gerardo Caetano

# Un modelo con pequeñas imperfecciones





# Un modelo con pequeñas imperfecciones



Un modelo con  
pequeñas imperfecciones

La vida cotidiana bajo el águila federal

Wolfgang Börnsen (Bönstrup)

Reflexiones en torno al trabajo  
y a la vocación parlamentaria

Teoría y práctica desde  
una mirada latinoamericana

Gerardo Caetano

©2009 KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG E.V.

**KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG E.V.**

Klingelhöferstrasse 23  
D-10785 Berlin  
República Federal de Alemania  
Tel.: (#49-30) 269 96 453  
Fax: (#49-30) 269 96 555

**FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER, OFICINA URUGUAY**

Plaza de Cagancha 1356, Oficina 804  
11100, Montevideo  
Uruguay  
Tel.: (#598-2) 902 0943/-3974  
Fax: (#598-2) 906 6781  
e-mail: ius.montevideo@kas.de  
www.kas.de

**Editora Responsable**

Gisela Elsner

**Asistentes de Redacción**

Rosario Navarro  
Manfred Steffen

**Traductor**

Dieter Schonebohm

**Corrector**

Alejandro Coto

**Fotografías**

Archivo de Siegler Verlag GmbH, Centro Municipal de Fotografía de Montevideo

**Caricaturas**

Burkhard Mohr

**Diseño de tapa**

Alejandro di Candia

**Imágenes de tapa**

Bundestag (Parlamento alemán) y Palacio Legislativo (Parlamento uruguayo)

**Diseño y realización**

Gustavo Tucci y Gabriel Marco

**Impreso en**

Baferil S.A.

Depósito legal 351.297 – Comisión del Papel

Edición amparada al Decreto 218/96

ISBN 978-9974-8099-7-0

Impreso en Uruguay – Printed in Uruguay

Esta publicación se distribuye exclusivamente en forma gratuita, en el marco de la cooperación internacional de la Fundación Konrad Adenauer.

Los textos que se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento del editor. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido con inclusión de la fuente.

# Sumario

Presentación. <i>Gisela Elsner</i> .....	15
Prólogo. <i>Rodolfo Nin Novoa</i> .....	17
Glosario .....	19

## PARTE I.

Un modelo con pequeñas imperfecciones. La vida cotidiana bajo el águila federal. ....	21
I.    Los diputados no son superhombres. <i>Norbert Lammert</i> .....	23
II.   La Ley Fundamental es democracia viva. <i>Wolfgang Thierse</i> .....	25
III.  Los políticos no son calcomanías. <i>Thomas Krüger</i> .....	27
IV.  Los diputados: ¿ejemplos con pequeñas imperfecciones? Algunas observaciones .....	29
V.    ¿Profesión, vocación o simplemente un trabajo? .....	33
No forma parte de los planes de vida .....	33
Se busca experiencia laboral .....	33
Cada vez menos honra .....	34
¿Más crédito por medio de una campaña de imagen? .....	34
Derecho de votar solo para ricos .....	35
El Parlamento: ¿un «autoservicio»? .....	35
Aumento de dietas: once veces aumento cero .....	35
Un «privilegio» indeseado .....	36
Exposición a críticas violentas .....	36
Realidades contra prejuicios .....	37
Lo que ganan los otros .....	38
Malos servicios bajo responsabilidad propia .....	38
La población se frota los ojos .....	39

	¿El «diputado transparente» como solución? .....	39
	¿Una «dieta» para engordar? .....	40
	El subsidio global a los gastos no es un ingreso libre de impuestos .....	40
	¿Algo natural o una afrenta?.....	41
	Amplias obligaciones de publicación.....	41
	¿Diputados sin protección de datos? .....	41
	Para los «ingresos superiores» no es muy tentador.....	41
	Once empresarios no son suficientes .....	42
	La mitad de los diputados son funcionarios públicos .....	42
	Bajo tutela de los votantes .....	43
	«Los que cambian de tren» gozan de comprensión .....	43
	«Los que entran de costado» no son muy apreciados .....	43
	¿Más porcentajes?.....	44
	Afiliación a un partido: ¿falta o distinción? .....	44
	Reserva en todos los niveles .....	45
	¿Prohibir las donaciones a los partidos?.....	46
	El Parlamento: lejos de representar a la población.....	46
	¿De la Universidad directamente al Parlamento? .....	47
	Un promedio de diez años en el Parlamento .....	47
	La indemnización transitoria facilita el regreso a la «vida civil».....	48
	Indemnización transitoria .....	49
	¿Esperando la jubilación?.....	49
	La fluctuación es más grande de lo que parece .....	50
	Preparación para la «vida después» .....	51
	Trabajo inseguro también para los colaboradores.....	51
	Resumen .....	52
<b>VI.</b>	Responsabilidad ante el pueblo pero, ¿quién es el pueblo?.....	53
	«Nosotros somos el pueblo» .....	53
	No se vota en Berlín, sino en el distrito electoral.....	53
	Palabra clave: responsabilidad.....	54
	El <i>spagat</i> entre el derecho y la realidad .....	54
	El diputado: «un ser extrañamente dividido» .....	55
	Los votantes se orientan por el partido.....	55
	No todos los votos son muestras de confianza personal .....	55
	El partido, primero siempre .....	56
	Un correctivo: las listas regionales .....	56
	De cuotas y quórum.....	56
	El mandato pertenece a los votantes .....	57
	Conciencia o pragmatismo.....	57
	Disciplina de voto y decisión libre.....	57
	Resumen .....	58
<b>VII.</b>	¿Existe todavía la moral en la política?.....	59
	¿Una moral especial para los políticos? .....	59
	¿Moral o doble moral? .....	60
	Con el dinero no se juega.....	60

	En materia de protección de datos: ciudadanos de primera y segunda clase .....	60
	El diputado «ideal».....	61
	¿Un código de honor como solución?.....	62
	Ligado a reglas de conducta.....	62
	Los trabajos extra aportan experiencia al Parlamento .....	63
	La moral va más allá del dinero .....	64
	«No confiar en los políticos, sino creerlos capaces de todo» .....	64
	Debilidades y contradicciones .....	64
	Mayor sensibilidad.....	64
	Reclamo de higiene política .....	64
	Se solicita credibilidad .....	65
	Resumen .....	66
<b>VIII.</b>	¿Las dietas se ganan en la sala plenaria? .....	67
	Sin solución ideal a la vista .....	67
	¿Hablar <i>pour la galerie</i> ?.....	68
	Fijar prioridades de trabajo .....	68
	Las sesiones se alargan cada vez más .....	69
	Los instrumentos del Parlamento.....	69
	Derecho al uso de la palabra fuera de los debates .....	70
	Intercambio de opiniones con amplias repercusiones .....	70
	Pedidos de informes durante el decimocuarto período legislativo (1998-2002) ..	71
	Último recurso: el Tribunal Federal de Cuentas.....	71
	El debate plenario como punto culminante.....	71
	Una elaborada cultura de debates .....	72
	Audiencias para aclarar y controlar .....	73
	Un proceso difícil de entender .....	73
	Carrera de obstáculos de una moción .....	74
	El largo camino hasta la tercera lectura.....	75
	Las deliberaciones de las comisiones.....	75
	Segunda y tercera lecturas .....	75
	Intervención del Consejo Federal .....	75
	Legislación durante el decimocuarto período legislativo .....	76
	Disciplina de voto o libertad de conciencia.....	76
	Las bancadas se muestran unidas .....	77
	Mantener una conducta justa.....	77
	Resumen .....	77
<b>IX.</b>	Entre bastidores .....	79
	Trabajo durísimo en las bancadas menores .....	79
	Empleo a tiempo completo, los siete días de la semana .....	79
	Sin sesiones, pero no sin trabajo.....	81
	El cuento de hadas del ilimitado deseo de viajar .....	82
	Los viajes permiten ahorrar dinero .....	82
	Buenos contactos: la base del buen entendimiento.....	82
	El mundo se une.....	82
	Resumen .....	83

X.	¿La «emigración interior» como opción? .....	85
	¿Las decisiones se deben preparar en rondas de consenso? .....	85
	Peligros para el parlamentarismo .....	86
XI.	Los debates del Parlamento: cultura de la polémica con características propias ..	87
	Una posibilidad de «ajustar cuentas» .....	87
	Hasta el límite de los buenos modales.....	88
	Primero el ataque, después la cerveza.....	88
	El reglamento interno del Parlamento .....	88
	Tumultos solo en los primeros años del Parlamento.....	89
	«Hipócrita, mentiroso y chusma» .....	89
	Inmunidad y fuero parlamentario: ¿privilegio o necesidad indispensable?.....	89
	Visión aguda .....	90
	Exposiciones libres: cuando la realidad es más fuerte que las intenciones .....	90
	¿Pelear de exhibición o formación de opinión?.....	91
	Resumen .....	91
XII.	No tomarse tan en serio.....	93
	Conservar el sentido del humor .....	93
	Un modelo: la reforma y la Mesa de Edad .....	93
	«De los apuntes secretos de un pingüino» .....	94
	Fútbol para mejorar la imagen.....	96
XIII.	«Haz las cosas bien y deja que lo comenten» .....	97
	El diputado: apenas una pieza en el engranaje.....	97
	Confianza y seriedad.....	98
	Se sienten los límites.....	98
	Parte integral de la sociedad de los medios.....	98
	La brecha entre expectativa e impacto .....	99
	«Chino político» y palabras vacías.....	99
	Cuando la corbata decide sobre el éxito electoral.....	100
	¿Hay que amoldarse antes de aparecer en los medios?.....	100
	Ser simpático no basta .....	101
	Asesoramiento en relaciones públicas.....	101
	Preservar la autoestima.....	103
	¿Todo el poder para las bellas y los bien parecidos? .....	103
	Del significado sociocultural de los lentes .....	103
	Una teoría diferente de los colores .....	104
	Ser uno mismo .....	105
	El trabajo con los medios: un arduo negocio .....	105
	Marcar presencia en el distrito electoral .....	105
XIV.	Más de tres mil peticiones por año .....	107
	De todo un poco.....	107
XV.	No hay política sin visión .....	109
	Las «papas calientes» no son tabú .....	109

	¿Todas las elecciones en un día? .....	110
	¿Cuántos diputados necesita el país? .....	110
	Preguntas que requieren respuestas .....	111
	Asimetrías entre los distritos electorales .....	111
	Cuestionar las situaciones de hecho .....	111
	Las fronteras entre los estados federados no deben ser eternas .....	112
	Fronteras sin razón de ser .....	112
	La Ley Fundamental aspira a la igualdad de las condiciones de vida .....	112
	Con la sala llena o vacía, que no falten los maestros y profesores .....	113
	Mayor participación ciudadana, pero con límites .....	113
	Los plebiscitos: casi imposibles en países muy poblados .....	114
<b>XVI.</b>	¿Diputados en los textos escolares? Ni se mencionan .....	115
	Descripciones a menudo tendenciosas .....	115
	Un Parlamento inflado .....	115
	¿Impulsos en la dirección correcta? .....	116
	Fuera de la realidad .....	116
	Oposición .....	117
<b>XVII.</b>	Entendimiento entre los pueblos de primera mano .....	119
	Becarios extranjeros y visitantes del distrito electoral .....	119
	Aprender en el Parlamento alemán .....	119
	Democracia en acción .....	120
	Una atención especial para el distrito electoral .....	120
	Invitaciones dirigidas .....	121
<b>XVIII.</b>	Primero trabajar, después cobrar .....	123
	Primeros pasos a nivel local .....	123
	La carrera hasta la candidatura: una valla tras otra .....	124
	Todo comienza con una visita en el bar .....	124
	Las listas regionales: con red y seguridad reforzada .....	124
	Los partidos menores se benefician más .....	125
	¿Abolir el sistema de representación proporcional? .....	125
	Entrevistas y apariciones en público .....	126
	No basta con una estrategia de campaña .....	126
	Atrapado en el corsé de la campaña .....	126
	Entre las buenas intenciones y la realidad .....	127
	¿Comisiones de control en las campañas? .....	127
	Competencia democrática con rosas rojas y caramelos .....	127
	Comunicación personal en lugar de actividades obligatorias .....	128
	Todo el mundo lo conoce .....	129
	Los perdedores son los «héroes silenciosos» .....	130
	La confrontación con las circunstancias .....	131
	La jerarquía en la bancada y el Parlamento .....	131
	Un inicio sin primeras planas .....	131
	De generalista a especialista .....	132
	Los otros se anotan los puntos .....	132

	Los grupos de presión: ¿un mal necesario? .....	133
	Pedir que se le escuche.....	133
	Ningún parlamentario puede saberlo todo.....	134
	Conocimiento técnico y asesoramiento externo .....	135
	No es condenable, sino una obligación.....	136
	Reconocer los peligros a tiempo.....	137
	Más transparencia y participación ciudadana.....	137
<b>XIX.</b>	Nada funciona sin idiomas.....	139
	Se necesitan conocimientos de administración y tecnología .....	139
	Asesoramiento político para los diputados .....	139
	Nada funciona sin la Administración del Parlamento .....	140
<b>XX.</b>	Lo más importante de todo: ocuparse del distrito electoral.....	143
	Mantener el contacto con el pueblo .....	143
	Un ejemplo: el distrito electoral n.º 1 .....	143
	La oficina del distrito electoral .....	144
	Palabra clave: subsidio global a los gastos .....	144
	La vida en la «torre de marfil» .....	145
	Mantener el contacto con las bases .....	145
	Psicólogo, médico, abogado y político.....	145
	La agenda manda .....	146
	La familia: sostén y «cabeza de turco».....	146
	Un día normal en el distrito electoral.....	147
	El trabajo en el lugar.	
	Una tarea permanente: superar los problemas estructurales .....	147
	Fortalecer la función de puente.....	148
	«La gotera cava la piedra» .....	148
	Crear y conservar puestos de trabajo .....	148
	Puntos a favor de la región .....	149
	La Fuerzas Armadas como factor económico .....	149
	Éxito para la «Bolsa rodante de puestos de aprendizaje».....	149
	Mejorar la seguridad de tránsito en el camino a la escuela .....	150
	«Lo prefiero así: cuando tomo, no manejo» .....	150
	«Terapia de shock» para salvar vidas .....	150
	Se necesitan soluciones a nivel nacional.....	151
	Incentivos para el perfeccionamiento voluntario.....	151
	El círculo de trabajo de la costa no debe faltar .....	151
	La navegación es necesaria.....	152
	Coordinar la ayuda de emergencia .....	152
	Cuidar los contactos diplomáticos.....	152
	Los «Pobres Diablos».....	153
	No siempre se tratan temas políticos trascendentes.....	153
	Defensores comprometidos con las minorías .....	153
	Tomar en serio la protección de las minorías .....	154
	Un centro europeo para el estudio de conflictos .....	154
	Desde la periferia al centro .....	154

	La medalla de la unidad alemana .....	155
	Político y director de museo.....	155
	La situación del bajo alemán.....	156
	El Gobierno federal sin voluntad de cooperar.....	156
	El diputado como director artístico.....	157
<b>XXI.</b>	Observaciones finales.....	159
<b>XXII.</b>	Hay que recuperar la confianza. <i>Rita Süßmuth</i> .....	161
	Fuentes .....	163
<b>PARTE II.</b>		
	Reflexiones en torno al trabajo y a la vocación parlamentaria. Teoría y práctica desde una mirada latinoamericana. <i>Gerardo Caetano</i> .....	165
<b>I.</b>	La vocación del Parlamento desde una mirada renovada de la teoría política democrática.....	167
	Parlamentos y orden democrático .....	167
	El giro de época y la metamorfosis de la representación .....	169
	El Parlamento y los vectores de la <i>accountability</i> , la credibilidad y la transparencia.....	173
	Asesoramiento parlamentario en los tiempos de la <i>sociedad de la información</i> .....	175
	Nuevos enfoques de técnica legislativa.....	178
<b>II.</b>	Los Parlamentos latinoamericanos: el imperativo de la reforma desde una visión comprometida y crítica .....	181
	La encrucijada institucional en América del Sur y los procesos de reacción antipolítica .....	181
	La reforma parlamentaria en la agenda de las democracias latinoamericanas. Los casos del Mercosur.....	185
	La agenda de una segunda generación de reformas parlamentarias .....	189
<b>III.</b>	El Parlamento uruguayo.....	197
	El lugar del Parlamento y los alcances de la ley en la historia política uruguaya.....	197
	El lugar constitucional del Parlamento y la técnica legislativa en Uruguay .....	201
	El <i>desencanto</i> contemporáneo y sus retos .....	208
	La voz de los actores: ¿una <i>profecía autocumplida</i> ? .....	215
	Anexos .....	219
	Extracto de la Ley Fundamental alemana.....	221
	Extracto de la Ley sobre Partidos Políticos .....	222
	Extracto de la Ley de Diputados .....	222
	Wolfgang Börnsen (Bönstrup): un balance personal preliminar .....	224
	«Más que un cargo complementario».....	225
	Las tendencias se resumen como sigue .....	226
	Procedimiento legislativo.....	226

La Mesa de Edad .....	227
«Órgano de apoyo» del Bundestag .....	228
Comisiones de estudio durante el decimoquinto período legislativo .....	228
Participación en unidades ejecutivas.....	228
Instituciones internacionales .....	229
Instituciones de apoyo a los parlamentarios .....	230
La mirada puesta en Berlín .....	230
Servicios y direcciones importantes .....	231
Las bancadas .....	232
Cuestionario azul ( <i>Blaue Prüffragen</i> ) .....	233
Parlamento uruguayo .....	237
Dirección .....	237
Cámara de Senadores.....	237
Cámara de Representantes.....	240
Asamblea General .....	242
Comisión Administrativa del Poder Legislativo .....	243
Biblioteca .....	243
Visitas guiadas.....	243
Proceso legislativo .....	244
La opinión de los legisladores uruguayos .....	245
Los autores .....	251

# Presentación

La Fundación Konrad Adenauer es una fundación política alemana independiente, que se rige por los principios y valores de la democracia cristiana. Por tradición la cooperación internacional ha sido siempre uno de los campos prioritarios de su labor y, por ende, cuenta con oficinas y programas en todo el mundo. En Uruguay, nuestra Fundación tiene representación desde el año 1967. En el año 2002 se convirtió también en sede del Programa Estado de Derecho para América Latina, con competencia en nueve países de Sudamérica.

Contribuir a la defensa de las instituciones democráticas, promover el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos son algunos de los objetivos del trabajo de cooperación internacional de la Fundación Konrad Adenauer, tanto en Uruguay como a nivel global. Procuramos alcanzar tales fines a través de la realización de actividades académicas y de capacitación de diverso tipo y formato, así como mediante la edición de publicaciones.

En este contexto, tanto en nuestro programa político como jurídico hemos realizado esfuerzos para apoyar el trabajo de los Parlamentos y de sus integrantes. Es indudable que el Poder Legislativo cumple una función indispensable para la democracia y resulta fundamental que los legisladores desempeñen sus tareas con total libertad e independencia, respetando siempre los deberes propios de su cargo, en tanto representantes directos de los ciudadanos. Ocurre, sin embargo, que en muchos países de nuestro continente esta labor ha perdido prestigio y son comunes las acusaciones de corrupción y falta de transparencia. A su vez, el ciudadano común tampoco está al tanto de la actividad diaria de sus representantes y, en general, no conoce los problemas que afrontan, ni las cuestiones administrativas y de organización del Parlamento.

Esta publicación aborda estas interrogantes y profundiza en varios aspectos que hacen a la tarea de los legisladores. El Sr. Wolfgang Börnsen, autor de la primera parte de la obra, cuenta con una amplia experiencia como diputado en el Bundestag, que se palpa en cada página del libro. A su vez, el Dr. Gerardo Caetano, politólogo e historiador uruguayo de reconocida trayectoria, complementa la publicación con un análisis sobre el trabajo y la vocación parlamentaria en América Latina, en la teoría y en la práctica. Hemos incluido también una selección de la Ley Fundamental alemana, apartados sobre el Poder Legislativo en la Constitución uruguayo,

datos de la actuación parlamentaria y un cuestionario realizado a legisladores de todos los partidos políticos uruguayos con representación parlamentaria.

Estamos seguros de que esta obra interesará por igual a parlamentarios y a integrantes de la sociedad civil. Unos y otros tendrán la posibilidad de  *echar un vistazo*  a la realidad alemana, en general de difícil acceso para el lector hispanohablante. La comparación con la situación uruguaya y latinoamericana será ineludible y llevará a la reflexión sobre las bondades y desventajas de una y otra realidad. En este sentido, el trabajo del Dr. Caetano constituye un aporte fundamental a la obra, la complementa y le agrega interés para el lector uruguayo.

Esperamos que este libro contribuya al trabajo de los parlamentarios y facilite su acercamiento con la ciudadanía. Quedamos con gusto abiertos a recibir opiniones y comentarios.

*GISELA ELSNER*

Representante en Uruguay  
Fundación Konrad Adenauer

# Prólogo



Es un honor para mí que la Fundación Konrad Adenauer me invite a prologar esta publicación sobre la importancia de los Parlamentos alemán (Bundestag) y uruguayo, el cual integro como presidente del Senado. Todos sabemos que las actividades de la Fundación se rigen por los principios que determinaron la obra de su fundador como primer canciller federal.

La significación internacional de las figuras de los autores de esta obra, la parte alemana realizada por el diputado demócrata cristiano Wolfgang Börnsen y la uruguaya con autoría del profesor Gerardo Caetano, por la trascendencia de sus antecedentes está fuera de toda duda y garantizan que este trabajo será punto de referencia permanente cuando se requiera información sobre los Parlamentos de ambos países.

Se denomina *derecho parlamentario* a la rama del derecho constitucional que estudia la organización y funcionamiento de los Parlamentos como también el statu quo de sus miembros. Por ello su importancia en un Estado democrático no tiene límites, ya que su principal fuente es la Constitución. Esta tiene, en todos los sistemas de gobierno, un número importante de disposiciones que regulan el funcionamiento del Poder Legislativo.

La coparticipación entre ambos países, que se ha dado en esta oportunidad en el estudio de los Parlamentos, puede ser el inicio de otros proyectos de igual envergadura.

Agradezco a la Fundación Konrad Adenauer, a los autores y a todos los que han colaborado para que este libro sea una realidad.

RODOLFO NIN NOVOA  
Vicepresidente de la República  
Presidente del Senado  
Presidente de la Asamblea General



# Glosario

Bundesrat	Cámara alta de la República Federal de Alemania (RFA)
Bundestag	Cámara de Diputados o Cámara baja de la RFA
Bündnis90/Die Grünen	Alianza 90/Los Verdes
CDU	Unión Demócrata Cristiana
CSU	Unión Social Cristiana
Die Linke	La Izquierda
FDP	Partido Democrático Libre
Länder	Cámara de los estados federados
PDS	Partido del Socialismo Democrático, posteriormente Die Linke
RDA	República Democrática Alemana
Reichstag	Edificio sede del Parlamento en Berlín
RFA	República Federal de Alemania
SPD	Partido Socialdemócrata



# Parte 1

Un modelo con pequeñas  
imperfecciones.

La vida cotidiana  
bajo el *águila federal*\*

---

\*Versión en español de la obra de Wolfgang Börnsen (Bönstrup):  
*Vorbild mit kleinen Fehlern. Alltag unterm Bundesadler*, edición actualizada,  
Königswinter: Siegler, 2006, ISBN 978-3-87748-654-2.



## Los diputados no son superhombres



Por supuesto, el diputado perfecto existe. Está activo 24 horas, los 365 días del año. Está presente tanto en Berlín como en su distrito electoral, participa en todos los grupos de trabajo y en los encuentros de comisiones, de la bancada parlamentaria y del Parlamento en forma simultánea, pero también en la fiesta de la sociedad de tiro y todos los eventos de las asociaciones de su distrito electoral. Y además de esto, siempre tiene tiempo para todo el mundo. Conoce el mundo laboral o no ha perdido nunca el contacto con la práctica, pero no ejerce ningún trabajo en forma paralela a su mandato. Tiene una conexión directa con las empresas, las iglesias, las asociaciones y los sindicatos, pero siempre mantiene la máxima distancia. Tiene el altruismo de un misionero, la genialidad de una persona que

recibió el Premio Nobel, la paciencia de una institutriz y la piel curtida de un elefante. En resumen: el diputado ideal es como un cometa en el firmamento que aparece de la nada, que llama la atención en el Parlamento a través de una cantidad de impulsos geniales durante algunos años y que después desaparece otra vez en la nada. Aun admitiendo que estoy exagerando un poco, son más o menos estas las expectativas irreales sobre el diputado. Pero como todas las imágenes ideales colisionan con la realidad, los diputados no son superhombres, no son robots de la política, sino —¡gracias a Dios!— seres humanos con fortalezas pero también con debilidades y falencias.

Albert Einstein ya dijo que sería más fácil destruir el núcleo del átomo que un prejuicio, y Einstein debía saberlo. También los prejuicios sobre los diputados son de larga data, obstinados, indestructibles. ¿Cómo responder a ellos? Seguramente no con un rechazo en forma indignada u ofendida. Lo que sirve es —así lo espero— la aclaración objetiva, la explicación paciente del trabajo parlamentario y de las tareas de un diputado. El libro de Wolfgang Börnsen es un manual informativo y divertido sobre los diputados. Uno llega a saber mucho sobre las tareas, sobre las diversas exigencias y muchas veces contradicciones a las cuales los diputados se ven expuestos permanentemente. Y claro que las explicaciones detalladas incluyen también la agenda y el salario; es que los diputados no tienen nada que ocultar.

Quien lea detenidamente el libro, rápidamente se dará cuenta de que los diputados no tienen una tarea fácil. Sin embargo, no necesitan compasión. Por un lado, se encargan de manera voluntaria de esta tarea y, por otra parte, de acuerdo con lo investigado por la Universidad de Jena, existe un alto

grado de satisfacción entre los diputados con su trabajo. Dos terceras partes de los parlamentarios interrogados evalúan su trabajo como satisfactorio, un cuarto de los encuestados incluso dicen que les hace feliz su trabajo. Y la mayoría se sienten orgullosos como representantes de todo el país.

A mí personalmente me agrada que Wolfgang Börnsen aporte un tono de humor a su libro. La política es como la *vida real*: el humor no sustituye al trabajo, pero lo hace más llevadero. El humorista político Werner Finck dijo una vez que la tarea deportiva más difícil sería tomarse el pelo a sí mismo. Es verdad y creo que también nosotros, los diputados, podríamos mejorar nuestras capacidades en esta disciplina. Por cierto, el humor en la política es también una forma de expresar la fuerza y la confianza de una democracia en sí misma. Solamente bajo las dictaduras no existe motivo de risa.

*DR. NORBERT LAMMERT*  
Presidente del Parlamento alemán

## La Ley Fundamental<sup>1</sup> es democracia viva



El Parlamento alemán es una casa abierta, sin secretos. Uno puede enterarse de todo lo que sucede allí a través de los medios de comunicación. El Parlamento y las bancadas de los partidos informan sobre su trabajo con publicaciones propias, vía Internet y por medio de las oficinas y responsables de las relaciones públicas.

Millones de personas han visitado al Parlamento en su nuevo edificio, el antiguo Reichstag en Berlín. Han participado en visitas guiadas informativas por el edificio, han presenciado debates parlamentarios, y la mayoría de ellos han recorrido la cúpula del Parlamento. Por eso, somos probablemente el Parlamento más atractivo del mundo.

Los diputados intentan, con mucho esfuerzo, comunicarse en su distrito con la mayor cantidad de gente e informar sobre su trabajo en las horas de consulta, en sus partidos, en periódicos locales y otros medios de comunicación. A pesar de todo, falta conocimiento e imaginación para que los ciudadanos comprendan el papel y los esfuerzos de los miembros elegidos para el Parlamento. En cambio, existen juicios sin pensar y prejuicios sobre supuestos privilegios, dietas demasiado altas y viajes superfluos.

Wolfgang Börnsen ha sido elegido diputado del Parlamento federal por cuarta vez consecutiva. Esto significa que tiene mucha experiencia y —como se puede apreciar en este libro— aún le agrada ser miembro del Parlamento federal. Todos los parlamentarios conocen las numerosas y contradictorias exigencias, la crítica a menudo maliciosa de ciertos medios de comunicación, las derrotas y muchos problemas sin resolver, pero todo esto no confunde a Börnsen; por el contrario, emprende la ofensiva al describir lo que hacen los parlamentarios y cómo trabajan, con lo cual desmiente la crítica populista, a menudo antiparlamentaria.

Continuamente debo explicar por qué algunos diputados no asisten a las sesiones plenarias. En las cartas de los ciudadanos la ausencia muchas veces se evalúa como pereza. En la mayoría de las veces contesto con la siguiente frase: «en ningún otro lugar los parlamentarios son tan “perezosos”

<sup>1</sup>La Constitución alemana se llama Ley Fundamental (en alemán, *Grundgesetz*). (N. del T.)

como en la sala plenaria cuando no se trata de su tema especial o de su distrito electoral». Wolfgang Börnsen describe lo que hacen los diputados cuando no se encuentran en el pleno para debatir.

De esta manera ilustra el verdadero carácter del Parlamento, permite mostrar el aspecto serio de la política y hace que la gente pueda entender mejor el Parlamento, el órgano constitucional supremo. Por eso no debe causar sorpresa que el presidente del Parlamento le desee muchos lectores a este libro.

Trata de la democracia parlamentaria y ofrece las pruebas de que la Ley Fundamental es una realidad viva.

*WOLFGANG THIERSE*

Presidente del Parlamento alemán (1998-2005)

(Prólogo a la primera y segunda ediciones)

## Los políticos no son calcomanías



«Crea fama y échate a dormir». Este dicho<sup>2</sup> permite parafrasear un prejuicio popular muy difundido sobre los representantes parlamentarios. Es como si el futuro parlamentario se volviera un traidor al comenzar su tarea legislativa. Claro que esto no se refiere a la persona, sino al político en general. Su fama incluso es peor que la del antiguamente célebre *vendedor de aspiradoras*.

No cabe duda: hay razones que llevaron a esta mala reputación. Los representantes del pueblo también son seres humanos que cometen errores, como cualquier persona. Sin embargo, se exige algo especial de los representantes del pueblo. Se espera que ellos sean moralmente superiores, más íntegros y más honestos: en realidad, se pretende que sean mejores seres humanos. Es imposible que los políticos cumplan con ello. Son moralmente iguales a los demás, así como son igualmente íntegros y honestos, no son mejores. Y esto, en un mundo marcado por la omnipresencia de los medios de comunicación, se considera un defecto.

Este defecto es el tema del diputado Wolfgang Börnsen. Con notable precisión observa los prejuicios corrientes que existen en el mundo y que no dejan de ser alimentados, a veces más, a veces menos. Consigue explicar de manera comprensible, por ejemplo, por qué los diputados a veces —o a menudo— no están presentes en la sala plenaria, ya que se encuentran en sus oficinas trabajando en los temas de su especialidad. Habla tanto de lo bueno y lo difícil del trabajo en el distrito electoral como de la discusión sobre las dietas de los diputados, que siempre parece ser un acto de acrobacia entre la moral, el cargo y la supuesta avidez.

Esta mirada entre bastidores quizá no aporte demasiados elementos nuevos al lector políticamente interesado. Pero como aquí se presenta en forma tan auténtica, cabe esperar que genere cierta credibilidad y comprensión incluso entre los lectores más escépticos. Honra al diputado de tantos años que se tome la molestia de dar explicaciones, sin esconderse detrás de la ya arruinada reputación de la clase política.

<sup>2</sup>Original en alemán: «Ist der Ruf erst ruiniert, lebt es sich ganz ungeniert».

El diputado del distrito electoral n.º 1 es realista. No le interesa una estrategia idealista y no está buscando reparaciones. Exige respeto por el trabajo de los representantes del pueblo, con humildad, pero también con firmeza y confianza en sí mismo. No será posible obtenerlo mientras los prejuicios sean negados u ocultados, o si son enfocados desde una perspectiva romántica. En cambio, si se los toma en serio y se los analiza sistemáticamente, como lo hace el diputado Börnsen en este libro, será posible.

A Wolfgang Börnsen le gusta su trabajo como diputado. Esto se aprecia en el libro y es la razón por la cual es interesante leerlo. No solamente para miembros del círculo parlamentario, sino para un público más amplio. Especialmente se puede recomendar este libro a los jóvenes. A ellos solamente les atrae lo auténtico. En este contexto, el autor y diputado aprovecha sus conocimientos pedagógicos. Su argumentación es lógica, sus opiniones son claras. Sin embargo, en el libro se muestra abierto, sin ningún escudo protector, y por ello invita a la discusión después de la lectura. Los diputados no son titanes; son seres humanos con pequeños defectos, pero también con puntos a favor que muchas veces han pasado desapercibidos.

Wolfgang Börnsen es miembro de la bancada de la Unión. Esto puede evocar simpatías o no, según la posición del lector. Pero quisiera subrayar que él es uno de aquellos diputados que saben distinguir con claridad entre los asuntos públicos que deben ser discutidos en el debate público y aquellos temas que deben ser resueltos por la vía del consenso entre todos los partidos; esto contribuye a darle credibilidad, de la que yo, incluso como integrante de otra tienda política, doy fe. Porque el diputado efectivo no es ni fundamentalista ni demagogo ideológico.

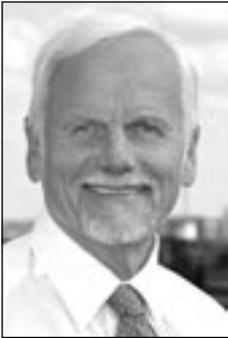
Un breve capítulo está dedicado a una pasión del autor, el conjunto humorístico del Parlamento federal «Die Wasserwerker» («Los de la central de agua»). Esta supuesta trivialidad permite apreciar un punto principal con el cual el lector se ve confrontado en varias ocasiones. Los diputados no son calcomanías de un mundo artificial con ideas democráticas. Los diputados tienen talentos y debilidades, son duros y blandos, serios y divertidos. Por ello, a uno le gusta escuchar, reír y también discutir con quien se muestra tan poco pretencioso y a la vez tan abierto, cuando se ocupa del tema de la realidad humana, para nada perfecta, y que al mismo tiempo sabe mantener la distancia con respecto a sí mismo y a su profesión.

A este libro ameno e informativo le deseo muchos lectores, sobre todo aquellos lectores escépticos hacia los políticos, a fin de que después de la lectura quizás abriguen un sentimiento al estilo de: «aún no me gustan los políticos, pero ya no sé exactamente por qué». Esta percepción del lector *alteraría* las opiniones tan difundidas sobre la relación entre la moral, la integridad personal y la actuación política y plantearía de nuevo preguntas sobre los riesgos en una sociedad viva, democrática y libre. Una vez más, al igual que en el pasado, tendríamos que renunciar a una respuesta definitiva. Por ser humano y sin acabar, al igual que este libro y el tema del que se ocupa.

THOMAS KRÜGER

Presidente del Centro Federal para la Educación Política

## Los diputados:<sup>3</sup> ¿ejemplos con pequeñas imperfecciones? Algunas observaciones



«¿Cuándo van a denunciar el robo de los diputados?» Así la pregunta a la redacción de un periódico importante, que fue acompañada de la siguiente enumeración: «las dietas, tasas, viáticos, pagos adicionales por pernóctar, indemnizaciones, pensiones, etc.». La carta llegó a una conclusión: «Si no se tratase de diputados, se hablaría de una banda de ladrones y saqueadores». En los días siguientes no se observó reacción alguna ni de los diputados ni de la Mesa de Edad, el órgano rector del Parlamento federal, aunque el periódico en cuestión cuenta con una distribución de cuatro millones de ejemplares e influye diariamente en la opinión de doce millones de ciudadanos. ¿Es que los interesados han perdido ya la esperanza de una evaluación justa de su trabajo? ¿Han capitulado frente

a los prejuicios cimentados desde la escuela?

En un libro de texto para la formación profesional leemos, por ejemplo:

Los diputados de la República Federal de Alemania tienen varios privilegios: el viaje en tren en el territorio nacional es tan gratuito como el viaje en avión y con respecto al procesamiento penal, tienen inmunidad. Los numerosos viajes al extranjero que realizan los diputados son criticados en los medios de comunicación.<sup>4</sup>

Aunque con ciertas variaciones, desde las tertulias, los medios de comunicación y las universidades parece existir una opinión única sobre los diputados y su cargo que sale a relucir, sobre todo, cuando se habla de las dietas:

<sup>3</sup>Aclaración para prevenir cualquier discusión: cuando el libro habla de los diputados del Parlamento, se sobreentiende que con ello se refiere también a las mujeres integrantes del Parlamento alemán. La denominación se eligió con el ánimo de simplificar y de ninguna manera debe ser malinterpretada como una discriminación.

<sup>4</sup>*Lehrbuch zur politischen Bildung für Berufsschüler* [Manual de educación política para estudiantes de formación profesional], Brunsviga, 1997.

Allá arriba han perdido el contacto con la realidad. Están muy lejos de la vida cotidiana de la gente, y lo único que les interesa es su ventaja personal. Ya dejaron de prestar atención a los problemas de la gente común. Mienten, si les sirve para su carrera, los partidos los dominan y las bancadas los esclavizan, y dejan su conciencia junto con el abrigo en el guardarropa del Reichstag.

Efectivamente, los medios de comunicación dramatizan y juzgan, inmediatamente y sin perdón, aquellos casos aislados que confirman esta sensación en la población, y tienen razón en hacerlo. Sin embargo, solo excepcionalmente las infracciones de los diputados son presentadas con objetividad. Se cree que los políticos, sobre todo los *políticos de carrera*, son capaces de todo. En la escala de prestigio de la población ocupan el escalón más bajo.

Pero los ciudadanos que emiten un juicio tan negativo sobre los políticos esperan que estos actúen como superhéroes: que escuchen a los electores y se hagan presentes en el distrito electoral, que actúen como defensores del pueblo y como correas de transmisión de la voluntad y de los deseos de los ciudadanos, que tengan los pies sobre la tierra, que sean compañeros comprensivos y dispuestos a cooperar, que sepan hablar y que, en lo posible, no cometan errores. No deben ser ni más ni menos que ejemplos, tanto en la política como en la vida privada.

En Berlín, la sede del Parlamento federal, donde un pequeño grupo de parlamentarios influyentes forma la imagen pública de los políticos en general, los diputados permanecen anónimos, simples componentes del sistema parlamentario. En cambio, en los distritos electorales son tratados como personalidades destacadas, aunque de rango inferior que los alcaldes y directores administrativos de distrito. A pesar de que se publican a diario informes y reportajes periodísticos sobre los diputados, estos no dejan de ser *seres desconocidos*. Las encuestas entre los ciudadanos acerca del cargo, los cometidos y el trabajo de los diputados quedan sin respuestas, o bien las respuestas están marcadas por malentendidos.

Obviamente, existe un déficit en el conocimiento de la importancia de la actividad parlamentaria y su tradición relativamente joven en la historia de la República Federal de Alemania, junto con una reserva inexplicable de los mismos interesados por esclarecer los hechos, que se intensifica por la falta de confianza del Parlamento en sí mismo. Los controvertidos debates sobre el aumento de las dietas, con sus prolegómenos innecesarios en reuniones secretas, muestran con claridad que el ejercicio del cargo viene acompañado de un *sentimiento de culpa*. Las experiencias individuales positivas de los ciudadanos no se convierten en una visión general; lo impide el barniz demasiado firme de los prejuicios. ¿Cómo —si no así— cobra sentido el famoso dicho: «La política corrompe el carácter», que hace tiempo ya se ha convertido en un lugar común?

Esta falta de confianza de los ciudadanos con relación a la clase política causa daño a nuestro sistema parlamentario, cuyo carácter representativo se basa en la Ley Fundamental. Hoy en día, el grupo de los ciudadanos que se abstienen de votar se lleva la «victoria» en algunas elecciones, al tiempo que el apoyo de los votantes, sobre todo de los jóvenes, a las concepciones burdas de la extrema derecha son una señal de advertencia para que se actualicen los acentos en la educación política. Para ello se deben resaltar las afinidades entre los demócratas. Paralelamente, se debe tratar al legislador, al parlamentario, es decir, a la figura clave del sistema, con más atención y justicia.

Los mismos políticos no saben cómo posicionarse en el debate crítico sobre los parlamentarios que se ha desatado en nuestra *democracia mediática*. Aducen que son personas como cualquier otra, que también cometen errores. Aquellos pecadores que son descubiertos con «las manos en la masa» tratan de defenderse diciendo que solo han trasgredido las leyes por una buena causa y que nunca se han enriquecido. Nombres y partidos son en este contexto intercambiables. ¿Quiénes son los responsables de la negativa imagen pública de los diputados en la comunidad pública? ¿Serán ellos,

los mismos afectados, porque no saben cómo presentar sus tareas y desarrollar su trabajo de manera activa? ¿O serán los medios? ¿O tienen la culpa los padres y los colegios, cuyos libros de estudio y clases apenas nombran a los diputados y, si lo hacen, generalmente es en términos peyorativos?

Este libro no se ocupará de los numerosos políticos honorarios que trabajan por una remuneración muy reducida para sus municipios y distritos electorales y de esta manera para sus conciudadanos. En cambio, se resaltarán el esfuerzo de aquellos diputados del Parlamento alemán, para quienes el trabajo político es un empleo de tiempo completo, que intervienen en la formación del destino de nuestro país y que están especialmente expuestos al escrutinio público y que, sin embargo, siguen siendo básicamente desconocidos.

¿Cuáles son las exigencias que un diputado debe cumplir, qué le motiva acerca de la política, qué requisitos morales debe cumplir, a quién debe lealtad, cómo es su día laboral —en Berlín, en su distrito electoral—, cuáles son sus prioridades? Estos son solo algunos aspectos que este libro pretende contestar. Su objetivo es: menos justificación pero más aclaración.

El libro quiere contribuir a hacerse una idea de los diputados, de sus tareas, sus responsabilidades, sus fuerzas y debilidades. Naturalmente esta documentación no es del todo *neutra* ya que fue escrita por un diputado pero si contribuye aunque sea a cuestionar los prejuicios existentes y a interesarse por *el* diputado —eso es, si existe un modelo arquetípico de este—, habrá cumplido con uno de sus objetivos principales. Después, cada lector se formará su opinión personal en nuestra democracia madura.

WOLFGANG BÖRNSEN (BÖNSTRUP)

Primavera de 2006



## ¿Profesión, vocación o simplemente un trabajo?

Se habla mucho de los *políticos de carrera*, pero en realidad la profesión del *político* no existe. Si se le echa un vistazo al *Manual* del Parlamento alemán, se podrá notar que los diputados tienen distintas profesiones, pero ninguno indica *político de carrera*. Ahí encontramos «amas de familia» y ganaderos, abogados y subjefes de sección de ministerios, profesoras y asistentes técnico-sanitarias, peritas financieras de cajas de ahorro, secretarios sindicales y fiscales superiores retirados, pero no encontramos a nadie con la profesión *político*. El *político de carrera* generalmente se esconde tras términos tales como *ministro retirado* o *ministro de Estado retirado*. El embaldosador que integra el Parlamento por cuarto período consecutivo, seguramente no ha colocado baldosas por mucho tiempo y por eso podría llamarse *político de carrera*, igual que el secretario sindical que ha sido diputado por el mismo período o el profesor retirado del colegio que por quinta vez ha sido electo al principal Parlamento alemán.

### No forma parte de los planes de vida

Cabe resaltar que casi ningún diputado pensó desde pequeño que algún día iba a ocupar ese cargo. Por lo general, ser parlamentario no forma parte de ningún plan. La decisión de seguir el camino político suele madurar de a poco. Muchos diputados no deseaban dejar pasar una oportunidad que se les presentaba en algún momento que ni para ellos era previsible. Solo un sexto de los diputados procedentes del oeste de Alemania manifiesta expresamente su deseo de ser candidato; en el este del país, este guarismo se reduce a un décimo.<sup>5</sup>

### Se busca experiencia laboral

Aquellos diputados que ven su actividad parlamentaria como un oficio son una excepción. Es más bien una pasión, la voluntad de trabajar por la democracia y la sociedad, la expresión de un fuerte sentido de responsabilidad hacia la comunidad. A veces viene acompañada de la aspiración

---

<sup>5</sup> *Zeitschrift für Parlamentsfragen* [Revista de Asuntos Parlamentarios], año 27, 1996.

de poder político. Pero es sobre todo una actividad que se extiende por una etapa de la vida, cuya duración ningún político conoce; es decir, una actividad de tiempo completo, que ocupa totalmente al diputado. Aquellos parlamentarios que pueden ser llamados políticos de carrera son los que ya durante sus estudios universitarios pertenecían a la organización juvenil de un partido y que luego de graduarse pasaron directamente a asumir cargos políticos. Aunque existen excepciones, lo menos recomendable es ingresar al Parlamento alemán de tal manera. Hay muchas razones que confirman esto último, ya que dichos diputados carecen, lógicamente, de cualquier experiencia laboral que podría ser útil para su actividad política. Además, no dejan de depender de la buena voluntad de su partido, que los debe nominar como candidatos de distritos seguros o ubicarlos en un puesto promisorio de la lista del partido, porque no tienen un oficio «de verdad». Dicho sea de paso, esto vale también para los diputados *de larga data*. Ser independiente en lo laboral, y por lo tanto también en lo económico, es una condición muy importante para tomar decisiones libres.

### Cada vez menos honra

Si existieran los políticos de carrera, muy pocos se reconocerían como tales hoy en día. La honra de ser político o político de carrera ha decrecido bastante en los últimos años y ¿quién quiere pertenecer a un grupo que goza de un prestigio tan bajo en la población?

Se espera de los diputados que participen en la legislación mediante el trabajo en el Parlamento y sus comisiones. Deben, especialmente como parte de un partido de la oposición, controlar al Gobierno, ocuparse de su distrito electoral y no descuidar su «verdadera» profesión, ya que algún día tendrán que volver a ejercerla. Cada una de estas actividades podría contar como una vida laboral completa. A pesar de todo esto, la imagen del *grupo profesional* de los políticos es mala en Alemania, en comparación con otros países. Y no ayuda que los diputados deben representar algo que muchas veces ni siquiera es su responsabilidad. Un ejemplo que dañó mucho la imagen de los diputados lo ofreció la línea aérea Lufthansa, ya que en cada uno de sus vuelos anunciaba: «los legisladores nos obligan a informarles que está prohibido fumar». En realidad, la prohibición de fumar es una disposición de la compañía aérea y por ende su responsabilidad y no de los legisladores, es decir de los diputados.

Desde el año 1966 el Instituto de Demoscopía de Allensbach realiza encuestas a la población preguntando cuáles son los cinco oficios que más se valoran. Los entrevistados reciben una lista de 18 oficios que abarca, entre otros, desde el médico hasta el pastor, pasando por el abogado, el ingeniero y el político. Generalmente, los políticos ocupan uno de los últimos puestos. Solamente los sindicalistas y, curiosamente, los librerías se ubican en puestos aun peores.<sup>6</sup>

#### ¿Más crédito por medio de una campaña de imagen?

**Pro:** Debido a la exposición pública constante de los diputados, la gente solo puede hacerse una imagen de ellos a través de los medios. Su imagen podría mejorar considerablemente con una campaña.

**Contra:** Es difícil impresionar al ciudadano con carteles, anuncios o avisos publicitarios. Significaría gastar el dinero de los contribuyentes, y los diputados ni siquiera lo necesitan. A largo plazo una conducta ejemplar, complementada por contactos confiables con los representantes de los medios, promete más éxito que cualquier campaña, por elaborada y costosa que sea.

---

<sup>6</sup>Fuente: *Stichwort. Abgeordnete* [Palabra clave. Diputados], Berlín, Deutscher Bundestag, 1.<sup>a</sup> edición, 2000.

## Derecho de votar solo para ricos

Un breve repaso histórico enseña que por mucho tiempo la actividad de los diputados era totalmente honoraria. Los parlamentarios debían ser independientes económicamente, y se rechazaba expresamente a los *políticos de carrera*. Hasta comienzos del siglo XIX, las constituciones de los estados de Baviera, Baden, Wurttemberg y Hesse no otorgaban el derecho al voto a quienes recibían un salario. Solamente los ciudadanos con propiedades y educación podían votar y ser elegidos. En este contexto vale recordar al «Parlamento de los profesores» reunido en la Iglesia de San Pablo, en Fráncfort. La Ley Fundamental del Imperio alemán de 1871 prohibía expresamente el pago de compensaciones e indemnizaciones a los miembros del Parlamento. Por medio de esas disposiciones, el canciller del Imperio, Otto von Bismarck, quería alejar los «parlamentarios de oficio» y los «elementos proletarios» del Parlamento, el Reichstag. Los cambios se produjeron recién a partir de la democratización del derecho electoral luego de la Primera Guerra Mundial. Desde entonces, no solamente los ciudadanos con independencia económica podían ser elegidos, sino todas las personas, sin importar su edad, extracción o clase social. Pero esta nueva elegibilidad general presuponía, como condición necesaria, una bonificación adecuada, porque de otra manera no les sería posible a los menos pudientes hacer uso de ese derecho.

Al comienzo, esas simples indemnizaciones se pagaban exclusivamente en recompensa de los gastos ocasionados por el ejercicio del mandato, pero con el tiempo se convirtieron en un verdadero *sueldo de parlamentarios*. La Corte Federal Constitucional confirmó en su «Decisión sobre las indemnizaciones parlamentarias» de 1975 el carácter de retribución parlamentaria de las dietas, reconociendo así el hecho de que el trabajo parlamentario honorario de antaño se había convertido en una ocupación remunerada. Pero esta idea del «premio divino», según la cual la actividad política es un trabajo honorario y por ello sin paga, continúa vigente para algunos.

## El Parlamento: ¿un «autoservicio»?

Los hombres y mujeres que deciden seguir el camino de la política deben estar conscientes de que solo en casos excepcionales se les reconoce su trabajo desinteresado; en cambio, tendrán que enfrentarse a incontables prejuicios. Entre ellos encontramos la convicción aparentemente inquebrantable de muchos ciudadanos, según la cual todos los Parlamentos —y muy especialmente, el Bundestag— son una especie de «autoservicio».

Una vez al año, durante el debate sobre el ajuste de las dietas parlamentarias, el tema es objeto de acaloradas discusiones en los medios. Se describe entonces a los parlamentarios, sin excepción, como unos codiciosos, que no solo deciden sobre el monto de sus sueldos, sino también sobre sus exuberantes jubilaciones. Pero la realidad es otra. En la ya mencionada decisión de la Corte Federal Constitucional se estableció, entre otras cosas, que las indemnizaciones debían asegurar la independencia de los diputados y que debían ser iguales para todos.

## Aumento de dietas: once veces aumento cero

Cuando se establecieron las pautas para la determinación de las dietas parlamentarias, en 1977, se tomaron como referencia los sueldos de un alcalde de una ciudad de entre cien mil y doscientos mil habitantes y de un juez de un tribunal federal superior. En esa época, las dietas mensuales ascendieron a unos 7500 marcos alemanes, equivalentes a alrededor de 3750 euros. Desde entonces los parlamentarios prescindieron once veces del aumento de las dietas que les hubiera correspondido; en la mayoría de los casos lo hicieron a causa de la presión pública. Por lo general, no se toma nota

del retraso salarial que esto significa en relación con la evolución general de los sueldos, ni tampoco del hecho de que no les corresponde aguinaldo ni salario vacacional. Mientras el Parlamento alemán siga decidiendo sobre el monto de las dietas, sobre las cuales se pagan impuestos, el dilema proseguirá. Debemos suponer que la crítica pública continuaría incluso ante la eventualidad de que se conformasen comisiones independientes de asesoramiento sobre el monto de las dietas, tal como se ha propuesto en reiteradas ocasiones.

### Un «privilegio» indeseado

Aunque parezca extraño, a muchos diputados les gustaría renunciar a este «privilegio». Estarían más satisfechos si en las décadas pasadas por lo menos se hubieran podido acercar a la evolución de los salarios y sueldos. La ya citada decisión de la Corte Federal Constitucional sobre las dietas obligó a los diputados expresamente a decidir sobre el monto de sus compensaciones *ante los ojos del pueblo*. Este supuesto «autoservicio» ha hecho que los diputados hoy en día reciban cientos de euros por mes menos que los alcaldes, jueces y altos funcionarios públicos, a diferencia de 1977, cuando las diferencias eran casi inexistentes.

R6 es la abreviación por la cual se deberían regir las dietas parlamentarias. R6 estipula el sueldo que percibe un juez de un tribunal federal superior o un funcionario municipal elegido por un plazo limitado. En este caso se denomina B6. Disposiciones al respecto se encuentran también en la ley sobre el estatus jurídico de los diputados. Estas disposiciones prevén asimismo un aumento gradual de las dietas, pero no se cumplieron en los últimos años. A diferencia de los funcionarios, los diputados no reciben prestaciones adicionales, como por ejemplo el suplemento de residencia y el suplemento familiar, que pueden sumar hasta 1300 euros por encima del sueldo base de 7009 euros por mes. Es más, los diputados no tienen derecho a la jubilación antes de cumplir los 65 años. Además deben haber pertenecido al Parlamento por un mínimo de ocho años. Si integran el Parlamento por más de ocho años, y hasta un máximo de 18 años, les corresponde una reducción de la edad mínima jubilatoria de un año por cada año de ejercicio como diputado.

También en el futuro los parlamentarios tendrán que decidir sobre sus dietas. Esto sucederá a inicios del período electoral con efecto para los años siguientes. Cuando recrudescan entonces las críticas, no se debe olvidar lo siguiente: el haber renunciado, por once veces consecutivas, al aumento de las dietas que correspondía evidencia también una falta de autoestima y coraje de los parlamentarios.

### Exposición a críticas violentas

Los diputados, quieran o no, deben vivir con sus dietas expuestas a la opinión pública. La sensación de envidia, que prima en la discusión pública, contribuye aun más a la crítica a las indemnizaciones parlamentarias. A la luz de la sala plenaria casi vacía, tal como la muestra la televisión, muchas personas tienen dificultades para interpretar adecuadamente los actuales reclamos de dietas.

Para poder llevar a cabo un debate es importante saber cómo los Parlamentos de los estados federados calculan las compensaciones. El resultado es sorprendente. En comparación con los Parlamentos de los estados de Berlín, donde el aumento llegó a 310% desde 1977, y de Baviera y Hesse, en los cuales se ubicó en 310% y 400%, respectivamente, los aumentos del Parlamento federal de Alemania sumaron apenas 76% a partir de ese año.

## Realidades contra prejuicios

Cuando se habla del «autoservicio Bundestag», muchos se hacen eco de ese prejuicio sin conocer la realidad. Para aclarar las cosas es importante saber y analizar las cifras. A continuación se resumen las dietas y asignaciones mensuales de un diputado con una semana laboral promedio de entre ochenta y cien horas:<sup>7</sup>

1. Sueldo de un diputado (sujeto a impuestos) 7009 €
2. Suma del subsidio global para gastos (no sujeto a impuestos) 3647 €

### *Finalidad*

- Gastos de oficina (gastos de teléfono en el distrito electoral, franqueo, alquiler de la oficina en el distrito electoral, trabajo en el distrito).
- Gastos adicionales de hospedaje y alimentación en la ciudad sede del Parlamento, así como alimentación durante viajes de trabajo en el país.
- No incluye el transporte en tren o avión en el país.

### *Descuentos*

- Faltas justificadas a una sesión plenaria 50 €
- Faltas por internación en un hospital o clínica de rehabilitación, incapacidad laboral comprobada, asistencia a un hijo enfermo con certificado médico o durante la licencia por maternidad 20 €
- Ausencia no justificada a una sesión plenaria 100 €
- Ausencia a una votación nominal 50 €

### *Otras prestaciones*

#### *Colaboradores*

- Reembolso de gastos para colaboradores de la oficina en el Parlamento, contra recibo, hasta 10 660 € por mes, más prestaciones extraordinarias como aguinaldo, cuota patronal del aporte a la seguridad social, etc. Los pagos en efectivo son efectuados por la Administración del Parlamento directamente a los colaboradores beneficiados.

#### *Oficina*

- El Parlamento en Berlín facilita una oficina amueblada en la sede. Desde mediados del año 2001 la oficina comprende dos o tres habitaciones con un total de 40 a 50 metros cuadrados.

#### *Transporte*

- uso gratuito de los trenes de la compañía Deutsche Bahn AG
- uso de coches oficiales en Berlín y alrededores
- reembolso de gastos de vuelo y coches cama en viajes oficiales dentro del país, contra comprobante
- reembolso de gastos de transporte público en la ciudad sede del Parlamento.

---

<sup>7</sup>Información de enero de 2006.

### *Teléfono, utilización de las instalaciones de telecomunicación*

- El uso del teléfono en el Parlamento es gratuito. Los gastos de teléfono en el distrito electoral deben ser pagados de la suma global para gastos.

### *Prestaciones en especie para el ejercicio del cargo*

Como parte del llamado concepto de flexibilización, los miembros del Parlamento están facultados a hacer uso de prestaciones en especie hasta un monto máximo de 9 000 € al año. Estas incluyen, entre otras, la adquisición de literatura especializada pero, sobre todo,

- materiales de oficina y
- envío de telegramas, télex, gastos para la utilización de medios de información y comunicación.

### **Lo que ganan los otros**

Controlador aéreo, 28 años	7243 €
Policía, 29 años	2343 €
Funcionario de los servicios de inteligencia en el interior, 33 años	2556 €
Consultora de empresas, 36 años	8600 €
Viticultor, 25 años	1020 a 1500 €
<i>Disc jockey</i> , 33 años	6400 €
Diputado, 51 años	6878 €
Analista de la bolsa de valores, 33 años	8950 €
Director de banco, 45 años	6625 €
Camionero, 45 años	2200 €

FUENTE: *Blickpunkt Bundestag* [El Parlamento en perspectiva], información correspondiente a 2002.

### **Malos servicios bajo responsabilidad propia**

El tema de las dietas ya se aclaró con la decisión de la Corte Constitucional Federal, pero es algo que seguirá ocupando al público. Hay que añadir que hasta los mismos diputados y sus bancadas contribuyen a que este tema siga latente. Claro que subir las dietas sería impopular (aunque así lo indica la ley) en tiempos de alto desempleo y sin aumentos de salarios y jubilaciones. Para el ciudadano resultan muy confusos los vaivenes de la discusión que se desata en el Parlamento cada vez que se debe decidir sobre el sueldo de los diputados. Las quejas de los partidos más pequeños, que están en contra de cualquier aumento, se han vuelto casi un ritual. Es una posición que no encierra ningún riesgo, ya que esos partidos se beneficiarán de la decisión mayoritaria de los dos grandes partidos, al tiempo que preservan la imagen de los que «no metieron la mano en la lata». ¿Cómo va a poder hacerse el ciudadano normal una buena imagen del derecho a un aumento de dietas si día a día es confrontado con este tipo de titulares?

- «Plantean aumento de las dietas»
- «El presidente quiere disminuir el sueldo de los diputados»
- «Los diputados están a favor de un moderado aumento de su sueldo»
- «El presidente está en contra de la subida de las dietas»
- «Debate obligado bajo la protección de la noche»

## La población se frota los ojos

Si leemos titulares como estos acerca de los debates, que se repiten, con algunas variaciones, año tras año, no debería sorprender a los diputados que a veces el pueblo tiene dificultades en entender la cuestión de las dietas. El siguiente artículo puede servir de ejemplo para la problemática:

«Creo que este Parlamento no aguantará mucho más que se ponga tanto énfasis en el tema de las dietas», exclamó Horst Eylmann (CDU) ante una sala casi repleta. Luego de las constantes peleas del año pasado sobre las dietas, muchos esperaban un acuerdo sin sobresaltos. Hasta la tarde, la coalición en el gobierno había suplicado a [el partido ecologista] Los Verdes que renunciara al debate. [...] Oswald Metzger, del grupo de Los Verdes, se quejó por la falta de voluntad para limitar los ingresos: «momentáneamente estamos en medio de negociaciones colectivas con el ÖTV [sindicato de funcionarios públicos] que se agudizan cada vez más y nosotros nos permitimos un aumento suculento». El político de Los Verdes, Häfner, en cambio, calificó el aumento de «insensible, poco inteligente e irresponsable». El SPD [Partido Socialdemócrata] rechazó este programa de ahorro de las dietas: «ustedes apoyan exactamente ese programa de Gobierno con todos los recortes malditos», exclamó Wilhelm Schmidt, coordinador de la bancada del SPD. Se trataba de ahorrar seis millones de marcos en dietas, en comparación con un paquete de ahorros de 50 000 millones. Según declaró Schmidt, «Los Verdes solo buscan el golpe mediático».

También el diputado del SPD Conradi culpó a Los Verdes de «realizar una maniobra de distracción populista» solo para ahorrar «unos absurdos seis millones» de marcos. El FDP [Partido Democrático Liberal] solo cosechaba reacciones maliciosas por su propuesta de aplazar el aumento. [...]

Más adelante, el debate se desplazó del púlpito a los bancos. En sus sillas giratorias los diputados jugaban al carrusel para escuchar todas las interrupciones: «ustedes no merecen ni el 60 % de lo que están ganando», se escuchó del grupo del PDS [Partido de la Izquierda]. Actuando en equipo, la CDU/CSU [Unión Demócrata Cristiana/Unión Social Cristiana] y el SPD ponían a Los Verdes contra la pared. Con la campanilla en la mano, la vicepresidenta Antje Vollmer (Partido Alianza 90/Los Verdes) tuvo que reclamar el respeto a las reglas de juego. «Sin duda, esta discusión nos conmueve a todos», resumió la situación, suscitando protestas tanto del SPD como del CDU/CSU, y agregó: «aun así, deben tener presente que esta discusión está siendo presenciada por la población».<sup>8</sup>

Sobran los comentarios. Aunque está claro que este tema no es el más adecuado para buscar el aplauso fácil, ya que no cabe duda: no hay alternativa a las compensaciones públicas de los diputados. Otra opción sería la financiación de la política a través de terceros, pero nadie querría esto en serio.

### ¿El «diputado transparente» como solución?

Lo que menos salta a la vista son los gastos de los cuales se tienen que hacer cargo los diputados de todas las bancadas. Los tesoreros de las organizaciones en los estados y distritos esperan

---

<sup>8</sup>*Die Welt*, 25 de mayo de 1996.

contribuciones regulares de los parlamentarios, que llegan a cientos de euros mensuales. Además, se da por sentado que cada candidato a diputado colabore con los gastos de la campaña electoral con montos que oscilan entre 8000 y 40 000 euros.

Algunos diputados decidieron hacer públicos sus ingresos y gastos para *rendirle cuentas* a sus votantes. Los informes son presentados en conferencias de prensa, se encuentran en forma impresa en las oficinas de los distritos electorales, y muchos pueden ser encontrados en las páginas web de los diputados.

### ¿Una «dieta» para engordar?

Los ciudadanos solo ven que los diputados, que ganan un poco más de 9000 euros, reciben además un monto extra para pagar a sus empleados y operar sus oficinas. En todo caso, piensan que la retribución a los diputados es demasiado alta y que es la única «dieta» que permite engordar.

Ahora bien, no se debe tener la impresión de que los diputados *pasan hambre* pero, para poder formarse una opinión justa, adjunto el monto de los impuestos que debe pagar un diputado.

<b>Monto total de los ingresos</b>	<b>76 762,63 €</b>
Ingreso sujeto a impuestos	67 395,94 €
Impuesto a la renta	23 272,98 €
Impuesto eclesiástico	2 095,57 €
Suplemento solidario	1 280,01 €
<b>Monto total de impuestos pagados</b>	<b>26 647,56 €</b>

### El subsidio global a los gastos no es un ingreso libre de impuestos

Los diputados reciben un subsidio global a los gastos sin tener que presentar comprobantes. Por ello muchos piensan que en realidad es un *ingreso extra*, libre de impuestos. Aquí se puede probar lo contrario.

<b>Monto total del subsidio a los gastos en 1998</b>	<b>39 625 €</b>
Costos corrientes del segundo domicilio (alquiler, gastos comunes, conexión de televisión cable, etc.)	4 600 €
Gastos de vehículo (alrededor de 45 000 km durante el ejercicio del mandato)	10 230 €
Gastos de teléfono (una conexión de telefonía fija, dos teléfonos celulares)	2 050 €
Prensa, impresiones, anuncios, etc. (sin gastos de campaña electoral)	511 €
Libros	971 €
Revistas	1 278 €
Suma global de la indemnización de gastos en la oficina del distrito electoral	3 068 €
Obsequios	1 534 €
Donaciones en efectivo o especie (copas, regalos de honor a clubes y asociaciones en sus aniversarios, festejos en el distrito electoral, etc.)	4 090 €
Gastos de representación	1 023 €
Apoyo económico a grupos de visitantes	2 556 €
Gastos de campaña electoral (si no son asumidos por el partido o privadamente)	10 230 €
Otros gastos	1 023 €
<b>Gastos totales</b>	<b>40 608 €</b>

## ¿Algo natural o una afrenta?

Aunque gracias a las publicaciones de sus gastos e ingresos los diputados se hacen más creíbles, habría que preguntarse por qué ellos deben asumir un papel especial como «diputados transparentes». De ningún otro grupo se espera una publicación semejante de los ingresos y gastos. Es muy fácil averiguar los sueldos de los funcionarios y empleados públicos, ya que se ajustan a los escalafones correspondientes, pero es apropiado que sus ingresos sean un tabú para el público.

## Amplias obligaciones de publicación

Además de la información voluntaria sobre ingresos y gastos que los diputados decidan prestar, hay una serie de datos que los diputados deben facilitar y que se publican. Entre ellos figuran las actividades laborales durante el mandato, tales como cátedras o el trabajo como abogado. Las funciones en empresas deben ser publicadas obligatoriamente. Con solo un vistazo a las biografías se puede constatar que se trata generalmente de membresías en comisiones o consejos de administración. Asimismo, los diputados deben publicar sus actividades en corporaciones e instituciones públicas, como por ejemplo curatorios universitarios, el consejo administrativo del Instituto de Fomento Cinematográfico y consejos ministeriales. Un vistazo a la categoría *asociación/fundación* muestra que los diputados de todos los partidos se dedican muy especialmente a este tipo de actividades. Por ejemplo, son miembros de distintos consejos directivos de fundaciones, de la junta directiva del Comité Alemán de Helsinki por los Derechos Humanos, del sínodo de la Iglesia Evangélica Alemana o del tribunal de arbitraje de la asociación empresarial Unternehmensgrün e.V.

## ¿Diputados sin protección de datos?

Llama la atención que en nuestro país, en el que la protección de datos juega un papel tan importante, se espera de los políticos la publicación de casi todos los aspectos de su vida, más allá de los detalles de su vida política. Para los diputados es muy difícil llevar una verdadera *vida privada*, y prácticamente imposible, si son muy destacados.

## Para los «ingresos superiores» no es muy tentador

El director artístico de un canal de televisión gana tres a cuatro veces más que un diputado. El presidente de la junta directiva de una gran empresa percibe en un día lo que un parlamentario gana en un mes. Claro que también están los «ganadores», aquellos que antes de ser diputados ganaban menos que ahora. En la *decisión sobre las dietas*, a la que ya hicimos referencia,<sup>9</sup> la Corte Constitucional Federal dejó constancia que el horario normal de trabajo de un diputado es de ochenta a ciento veinte horas semanales. Especialmente en las semanas de sesión del Parlamento, ciento veinte horas no son la excepción. Si se calculan los sueldos y salarios de una semana de 35, 38,5 o 40 horas, con el doble o triple de horas de trabajo de un diputado se pone en duda la afirmación de que los políticos ganan demasiado. Al respecto la Corte Constitucional Federal hizo algunas aclaraciones, que se recogen parcialmente en el anexo.

---

<sup>9</sup>Véase página 35.

## Once empresarios no son suficientes

Muchas personalidades de la economía, de los medios y especialmente del mundo del entretenimiento tomarían como una afrenta si se les ofreciera un sueldo sujeto a impuestos de 9000 euros al mes, sin aguinaldo ni salario vacacional. Esta es una de las razones por las cuales no les atrae la política. Además, muy pocos pueden y quieren darse el lujo de «abrirse» de sus empresas por cuatro o más años. Muchos tienen miedo de «perder el tren», de ser superados por los avances tecnológicos o, como en el caso de los contadores públicos, por la legislación. El trabajo en el Parlamento requiere de mucho tiempo, de modo que trabajar en otra parte se hace muy difícil. Por eso solamente once empresarios que integran al Parlamento en el decimosexto período legislativo continúan dirigiendo sus empresas personalmente. En la mayoría de las veces esto es posible gracias a la ayuda incondicional de los familiares. Lamentablemente, la realidad es así: quienes ejercen como independientes una profesión o un oficio exigente —abogados, médicos, empresarios, comerciantes—, por lo general no pueden ser diputados, y viceversa.

## La mitad de los diputados son funcionarios públicos

*Aquellos que son pagados por el Estado se superponen como tejas unos a otros, para poder mantenerse y cubrirse mutuamente.*

*Jean Paul*

Como consecuencia del sistema actual, el Parlamento alemán y los Parlamentos de los estados federados están integrados mayoritariamente por miembros del servicio público. En el primer Parlamento de 1949, uno de cada cuatro diputados era funcionario público; hoy en día, este número ha llegado a casi la mitad. El número de empleados públicos ha aumentado sin parar, mientras que el número de independientes y trabajadores se redujo a la mitad.

Período electoral	Funcionarios públicos	Empleados públicos	Independientes	Trabajadores
1	22,2%	3,9	19,8	2,0
2	21,0	3,5	22,6	1,2
3	21,0	3,7	24,7	1,3
4	21,7	4,2	23,6	1,2
5	23,9	5,6	19,1	0,8
6	28,4	5,6	16,0	1,2
7	30,7	4,2	13,4	1,0
8	30,5	5,0	12,9	1,5
9	32,8	3,1	12,5	1,7
10	31,1	2,3	12,8	1,9
11	32,2	1,7	11,0	1,7
12	29,3	6,6	10,1	1,2
13	36,3	8,0	9,4	1,0

Una y otra vez se presentan propuestas para fortalecer no solo la independencia del Parlamento y la diversidad de oficios, sino también la incorporación de *conocimiento profesional*. Recientemente, algunos institutos de investigación económica sugirieron que solamente deberían ser elegibles

aquellos candidatos a cargos políticos que se hubieran desempeñado como mínimo durante diez años en una actividad profesional que les permitiera cubrir todos sus gastos. Además, propusieron que los diputados y funcionarios políticos no deberían integrar ningún consejo de administración de empresas que pertenecieran al sector público. Como último punto, opinaron que los diputados no deberían tener la opción de presentar sus candidaturas más de tres veces, es decir, deberían abandonar su cargo obligatoriamente después de doce años.

### **Bajo tutela de los votantes**

Todo esto parece razonable y digno de considerar, pero también plantea una serie de dudas y puede ser entendido como un arma de doble filo. Los diputados muy jóvenes, por ejemplo, no tendrían mayores chances de ser votados al Parlamento alemán. Si un joven termina sus estudios y tiene que trabajar diez años para poder ser elegido como parlamentario, tendrá alrededor de cuarenta años cuando esto suceda, ya que los estudios actuales son bastante largos. De este modo, ya ni siquiera pertenecería a la «guardia joven». Además, si un diputado es exitoso y apreciado, y si goza de la confianza de los votantes de su distrito electoral, sería un recorte de sus derechos individuales y una injerencia sobre sus electores, ya que no podrían votarlo una vez más al principal Parlamento alemán. Solo el elector debe decidir por quién desea ser representado en el Parlamento; da igual si su candidato es mayor o joven, si es principiante o «veterano», o si es hombre o mujer.

### **«Los que cambian de tren» gozan de comprensión**

La historia del Parlamento, las discusiones internas de los partidos y las votaciones del electorado muestran que los mandatos no son *hereditarios*. Por regla general, los diputados no ejercen su mandato por más de diez años, de manera que es un sistema de renovación constante, aunque podría ser mejorado si la sociedad cambiara su forma de pensar y aceptara los cambios de la economía a la política y viceversa como algo completamente natural, como lo ha sido en los Estados Unidos de Norteamérica desde siempre. Hasta hace algunos años, en Alemania era casi impensable que un ex ministro trabajase en una empresa y aportase experiencias ganadas como político. Desde entonces ha cambiado la forma de pensar, aunque solo acerca de los ministros y subsecretarios de Estado, pero todavía no acerca del Presidente federal. Sobre todo en los últimos años varios ejemplos mostraron que el cambio de la política al mundo de las empresas se está convirtiendo en algo común. Ex asesores del canciller federal y un ministro de Estado se cambiaron a la industria de los medios, algunos subsecretarios de Estado firmaron en el área farmacéutica, y una ex portavoz de Los Verdes se ha convertido en una alta ejecutiva de una empresa energética. No cabe duda: estos cambios de actividad y trabajo mejoran la comprensión mutua.

### **«Los que entran de costado» no son muy apreciados**

Lamentablemente, pocas veces sucede a la inversa. Aunque los empresarios, gerentes y representantes de los medios valoran mucho el trabajo de los ex políticos, no están dispuestos a cambiar los roles y poner, como diputados, sus conocimientos y su capacidad al servicio de la comunidad. Las loables excepciones se cuentan con los dedos de la mano. Para aquellos que «entran de costado» no es fácil ni en su propio partido, especialmente si tienen éxito. Muchos envidiosos observan con recelo cada uno de sus pasos.

Una característica de la política alemana es el hecho de que el éxito no trae aparejada una buena reputación. A menudo se les reprocha a los alemanes de constituir una *sociedad basada en la envidia*.

La política no constituye ninguna excepción. Se presta atención con recelo a quién se ocupa de qué tema y quién se manifiesta en torno a qué asunto. Si un diputado expresa su opinión acerca de un problema que no es de su especialidad, sin ser delegado, presidente de comisión o vocero, seguramente recibirá un reproche, por lo menos a puertas cerradas. Por eso es recomendable actuar en sentido contrario al dicho: «haz las cosas bien y deja que lo comenten»; es mejor trabajar en silencio y ceder a otros el éxito público. Esto no será siempre fácil para quienes «entran de costado», que no conocen el funcionamiento interno de los partidos y no tienen experiencia como *peones de partido*.

### ¿Más porcentajes?

**Pro:** En el Parlamento hay muy pocas mujeres, muy poca gente joven y muy pocos independientes. Nadie puede estar muy satisfecho con eso. Todos estos grupos deben estar representados en el Parlamento por la normativa de cuotas. Cuando se presentan los candidatos, se deben respetar cuotas para gente joven y determinados grupos profesionales.

**Contra:** Muchas personalidades capaces no tendrían entonces posibilidad de entrar al Parlamento. Por otro lado, se nominaría candidatos que muchas veces no están calificados. Además, se producirían injusticias, ya que no se podría incluir a todos los oficios y grupos.

**Pro:** Se debería introducir un límite de edad para diputados.

**Contra:** Esto se podría entender como una prohibición de trabajo para políticos de mayor edad. ¿Dónde se pondría el límite? Muchos sexagenarios son más jóvenes que otras personas de treinta años.

**Pro:** Luego de dos períodos electorales, los diputados del Parlamento deberían retirarse y dar lugar a los más jóvenes.

**Contra:** La experiencia y el conocimiento de los diputados se desaprovecharían de esta manera. Además ello significaría una reglamentación indebida y una injerencia en la voluntad de los electores.

### Afiliación a un partido: ¿falta o distinción?

Todos están de acuerdo en que el Parlamento y los dieciséis Parlamentos de los estados federados se beneficiarían si más personas independientes altamente calificadas, de todos los sectores de la sociedad, se decidieran a favor de una participación activa en la política. Sin embargo, existen numerosos motivos, aparte del mencionado tema de las dietas, por los cuales esta participación no se da. Una razón importante es la preocupación de quedar marcado políticamente, sin opción de salida.

A muchos empresarios y altos ejecutivos les avergüenza admitir que pertenecen a un partido político. Temen ser *estigmatizados* y *encajonados*, lamentablemente con razón. En los últimos años se han multiplicado esas conductas muy poco democráticas. Si un empresario «osa» afiliarse a un partido y defiende su decisión públicamente, no podrá evitar que se lo ponga en la «picota» y que deba justificarse continuamente. Lamentablemente los mismos partidos y su actitud equivocada de competencia aportan un clima de desmotivación política y tendencia al *encajonamiento*, cuando denuncian públicamente a los *recién llegados*.

Sería preferible que se destacasen los ejemplos positivos y se reconociesen más allá de los límites partidarios. Nuestra democracia saca provecho de fuerzas nuevas, vivas y críticas; motivo suficiente para lograr más disciplina y sentido de comunidad.



Parteien: 'Partidos'

### Reserva en todos los niveles

Alrededor de un 2,3 % de todos los ciudadanos y un 3,1 % de los que tienen derecho a voto son miembros de un partido. Esto quiere decir que el 97 % observa los procesos políticos desde afuera. La creciente reserva a afiliarse a un partido democrático se encuentra en todos los niveles. El diputado se enfrenta a esto a más tardar en la campaña electoral. Muchos donantes se rehúsan a aportar con el argumento de que perderían clientes si se descubre su ayuda económica a este o aquel partido. Es sabido que todas las donaciones con un valor de 10 000 euros y más al año deben ser informadas al presidente del Parlamento; además deben ser publicadas en el *Boletín Oficial Federal*. Es una buena disposición, ya que resulta eficaz a la hora de prevenir la compra anónima de favores a políticos y partidos por los donantes. Por otra parte, en el clima político actual de Alemania la publicación obligatoria conlleva algunas desventajas, que seguramente no estaban previstas por los padres intelectuales de la disposición. Los donantes, cuyos nombres figuran en la lista del presidente del Parlamento, son públicamente difamados, muchas veces hasta amenazados. Es comprensible que desistan después de haber pasado por experiencias de este tipo. Los partidos se quejan además de una disminución de la cantidad de donaciones personales de hasta 1500 euros (donaciones exoneradas de impuestos, que en parte son devueltas al donante por el Estado). El «affaire de las donaciones» de la CDU y su dramatización pública contribuyeron a un clima contrario a las donaciones.

## ¿Prohibir las donaciones a los partidos?

**Pro:** Nadie dona por razones meramente altruistas; siempre se espera una contrapartida. Las donaciones se deberían prohibir para no poner en peligro la independencia de la política.

**Contra:** Según la Ley Fundamental, los partidos tienen una tarea muy especial con respecto a la formación de la voluntad política. Con tal motivo deben estar proveídos financieramente. Un partido no puede vivir solamente de las contribuciones de sus miembros. Si se prohíben las donaciones, el Estado (por ende, los contribuyentes) deberá financiar a los partidos.

**Pro:** Las donaciones deberían tener un monto límite a fin de disminuir el riesgo de sobornos.

**Contra:** Las personas y empresas que desean apoyar las ideas de un partido deben tener la opción de contribuir en la medida en que puedan y quieran hacerlo. Todo lo demás sería una injerencia estatal inadmisibles.

**Pro:** Un porcentaje de las donaciones debería destinarse a un fondo común del cual, por razones de igualdad de oportunidades, se beneficiarían también aquellos partidos que reciben pocas donaciones.

**Contra:** De esta manera no se cumpliría la voluntad del donante, que desea apoyar al partido de su confianza y no a aquel que persigue una política completamente diferente.

## El Parlamento: lejos de representar a la población

Quien observa la composición del Parlamento, podrá notar que los niveles de formación escolar de los diputados no son de ninguna manera representativos de la población. El Parlamento está integrado en un porcentaje muy alto por personas de nivel académico, tanto hombres como mujeres. Estos datos se pueden apreciar en el cuadro siguiente, referido al decimosexto período legislativo.

No solo falta un *equilibrio educativo*; faltan también los *jóvenes*. Aunque ni la juventud ni la madurez constituyen una ventaja de por sí, el desarrollo de las pasadas décadas ha demostrado que una mayor representación juvenil favorecería al Parlamento. El Parlamento *más joven* fue el de 1980 a 1983, en el que 18,1 % de los diputados tenían entre 35 y 40 años, 20 % entre 40 y 45 años, 18,7 % entre 45 y 50, y 21,2 % entre 50 y 55 años.

	Hombres	Mujeres	Total
Escuela de enseñanza general básica	10	1	11
Instituto de enseñanza media	43	25	68
Bachillerato	305	135	440
Instituto de formación profesional	19	8	27
Sin datos	43	25	68
Perfeccionamiento/escuela Profesional superior:	16	12	28
Escuela superior pedagógica	8	7	15
Escuela técnica superior	38	18	56
Universidad con título	271	108	379
Universidad sin título	20	14	34

A comienzos del decimosexto período legislativo, que se inició con las elecciones de 2005, la edad media del diputado era de 49,3 años, al igual que el período anterior. El cuadro siguiente resume la distribución de edades.

Año de nacimiento	Hombres	Mujeres	Total
1932-35	2	0	2
1936-40	12	1	13
1941-45	58	10	68
1946-50	103	37	140
1951-55	66	55	121
1956-60	58	32	90
1961-65	44	30	74
1966-70	35	14	49
1971-75	35	10	45
1976-80	7	4	11
1981-83	0	1	1

Un detalle llamativo de esta estadística: entre los quince diputados de mayor edad se encuentra solo una mujer; entre los doce más jóvenes, cinco mujeres. Tal vez esto indica el inicio de una reorientación que operaría a favor de un Parlamento activo.

### ¿De la Universidad directamente al Parlamento?

El primer ministro presidente del estado federado de Schleswig-Holstein y posterior presidente del Parlamento, Kai-Uwe von Hassel, se quejaba de que los Parlamentos de todos los niveles sufrirían cada vez más por la falta de personas independientes y personalidades en pleno ejercicio de su profesión que estarían dispuestas a presentarse como candidatos; cada vez más políticos pasarían inmediatamente del bachillerato o de los estudios universitarios al Parlamento de algún estado federado o al Bundestag. Se consideraría una pérdida de tiempo iniciar una actividad profesional después de finalizar la universidad. La señora Annemarie Renger, ex presidenta del Parlamento, decía: «Sin algunos años de experiencia laboral, experiencia de vida y conocimiento humano, no hay proceso de maduración, hecho indispensable para poder legislar con una visión a largo plazo». Es y será siempre una responsabilidad de los partidos cuidar el aspecto de la elección y calificación de sus candidatos. Los partidos tienen varios privilegios según la Ley Fundamental, pero tienen también el deber de elegir a candidatos competentes.

### Un promedio de diez años en el Parlamento

Quien se postula a un mandato parlamentario debe saber que no se puede acomodar para siempre en un sillón del Parlamento. Quien no lo sabe, debe simplemente echar un vistazo al *Manual* del Parlamento alemán.<sup>10</sup> Ahí se enterará de que la mayoría de los diputados, luego de pocos períodos legislativos, deben hacer lugar a otros, no siempre por voluntad propia, sino muchas veces por obligación de los partidos o del electorado. En el decimoquinto período legislativo, que comenzó en el año 2002, solo 68 de los 603 diputados habían pertenecido al Bundestag por más de cinco períodos legislativos. El promedio de trabajo de un parlamentario es de diez años, o sea, dos períodos legislativos y medio.

<sup>10</sup>*Handbuch des Deutschen Bundestages*. (N. del T.)

Período electoral	Hombres	Mujeres	Total
1.	102	39	141
2.	109	58	167
3.	64	43	107
4.	56	28	84
5.	39	18	57
6.	22	7	29
7.	6	0	6
8.	13	0	13
9.	8	0	8
10.	1	1	2

Este cuadro confirma que luego del cuarto período electoral gran parte de los diputados, sea cual fuera el motivo, se retiran. Además, muestra que en comparación con los varones, solo un pequeño número de mujeres se acerca a la ya citada *política profesional*. Los partidos, en cuanto reguladores del nombramiento de candidatos para las elecciones del Parlamento, y especialmente los votantes con su influencia por medio del sufragio, aparentemente se desempeñan de forma tan efectiva que es superflua una reglamentación adicional.

### La indemnización transitoria facilita el regreso a la «vida civil»

En nuestra época de acelerados cambios, el regreso a la antigua vida laboral será difícil para quien durante ocho años o más no haya ejercido su profesión. Si su lugar de trabajo se encuentra todavía disponible, tendrá que actualizar a fondo sus conocimientos obsoletos, lo que en realidad es lo mínimo que un parlamentario debe hacer para retomar la actividad profesional fuera del Parlamento. Esto se hace aun más urgente en el caso de aquellos parlamentarios que no ejercían profesión alguna antes de iniciar su carrera política.

Por esto se estableció la indemnización transitoria que recibe cada diputado luego de dejar el Parlamento. Su finalidad es la de posibilitar que los ex diputados puedan regresar a su antigua profesión o comenzar una nueva actividad laboral. Este subsidio contribuye a garantizar la independencia de los diputados durante su mandato, para que puedan dedicarse prioritariamente a las actividades políticas, sin tener que preocuparse por su existencia laboral luego de dejar el Parlamento.

Quien acepta un mandato se aparta generalmente de la actividad laboral ejercida hasta entonces. El ejercicio del mandato cae típicamente en una etapa de la vida en la que otros tienen éxito en su carrera, como maestros o profesores o en un sindicato, en el desarrollo y la expansión de una empresa propia, en un estudio de abogados o un consultorio médico.

El diputado renuncia a todo esto sin saber si será elegido nuevamente. Si no lo es, solo puede volver a su antigua posición. Pero si, por ejemplo, su empresa dejó de existir, no podrá recibir subsidio de desempleo y tampoco podrá hacer un curso de readaptación profesional. También aquel que anteriormente era independiente o trabajaba sin contrato fijo deberá empezar, muchas veces, desde el principio. Sobran los ejemplos, pero muy pocas veces se informa sobre ellos.

Por cada año de mandato parlamentario se paga un mes de indemnización transitoria equivalente al importe del actual sueldo del diputado; luego de un período legislativo recibirá entonces la indemnización durante cuatro meses, con un tope de 18 meses como máximo. A partir del segundo mes de haber terminado el mandato, posibles ingresos adicionales (incluso aquellos de fuentes privadas) se descontarán de la indemnización transitoria.

## Indemnización transitoria<sup>11</sup>

### 1. *Requisitos previos*

Reciben este subsidio los ex miembros del Parlamento alemán y del Parlamento Europeo con una membresía de un año como mínimo.

### 2. *Importe de la indemnización transitoria*

La indemnización transitoria es equivalente al salario mensual por cada año en el Parlamento (como máximo 18 meses). Las membresías de más de seis meses se cuentan como un año entero.

### 3. *Descuento de otros ingresos*

El primer mes es libre de descuentos. A partir del segundo mes luego de haber terminado el mandato, se deducen las ganancias e ingresos de la indemnización transitoria.

### 4. *Tributación obligatoria*

Las indemnizaciones transitorias constituyen ingresos adicionales, por lo cual están sujetas a impuestos.

## ¿Esperando la jubilación?

En la opinión pública prevalece la impresión de que el Parlamento es una institución en la cual los diputados esperan su jubilación con toda tranquilidad. Efectivamente, los parlamentarios deben pensar con anticipación qué harán luego de su mandato y no pueden pensar que mantendrán el mandato hasta «jubilarse» como diputados. Esto refleja además la voluntad de la mayoría de la población. Según una encuesta del año 2000 realizada por el instituto DIMAP, 77 % de los encuestados opinaron que sería bueno que, por lo menos, los cargos políticos de mayor relevancia se limitaran a dos períodos. Además, el parlamentario (y esto debería tenerse presente) está por cuatro años en una situación de inestabilidad, en la que los votantes deciden sobre su perspectiva «profesional».

---

<sup>11</sup>Las disposiciones legales aplicables a los ex diputados que pertenecieron al Parlamento alemán o al Parlamento Europeo el 22 de diciembre de 1995 incluyen algunas modificaciones.



Pension: 'Jubilación'

### La fluctuación es más grande de lo que parece

En realidad, se ha cumplido con la exigencia de formar parte del Parlamento por un término medio de ocho años, aunque la impresión pública sea otra. Desde que existen la República Federal de Alemania y el Parlamento, la fluctuación de los diputados es muy superior a la que se piensa. Al finalizar los períodos legislativos, el promedio de membresía en el Parlamento llegaba a:

	Período de elección	Años
1.	1949-1953	3,70
2.	1953-1957	5,59
3.	1957-1961	7,66
4.	1961-1965	8,89
5.	1965-1969	10,01
6.	1969-1972	8,84
7.	1972-1976	9,08
8.	1976-1980	9,96
9.	1980-1983	8,70
10.	1983-1987	10,52
11.	1987-1990	9,05
12.	1990-1994	9,69
13.	1994-1998	9,85
14.	1998-2002	10,64
15.	2002-2005	10,13

Además del voto de los ciudadanos y la selección de los candidatos por los partidos, hay que tener en cuenta que muchos diputados se retiran voluntariamente del Parlamento luego de uno o dos períodos legislativos. Las exigencias, el estrés permanente, las frustraciones y una escasa solidaridad profesional contribuyen a esta decisión.

### Preparación para la «vida después»

De acuerdo con las estadísticas, los diputados de hoy no pueden estar seguros de integrar el Parlamento hasta jubilarse, y tampoco lo desean. Como en la mayoría de los sectores de la *vida civil*, se necesita flexibilidad. Si hoy en día un aprendiz ya no puede aspirar a trabajar en su profesión elegida hasta jubilarse, menos aún pueden hacerlo los diputados.

Mucha gente aceptaría un aumento del sueldo de los diputados, pero al mismo tiempo considera que su jubilación es muy alta. En comparación con situaciones de trabajo similares, esta evaluación es correcta. Por eso, en 1995 el Parlamento cambió las disposiciones acerca de la jubilación para los ex parlamentarios. Desde entonces la indemnización a la vejez, es decir la «jubilación» de los diputados, forma parte de su salario, que se considera adecuado para garantizar su independencia. Sin ella, los diputados tendrían un vacío en las contribuciones a sus jubilaciones correspondiente al tiempo en que pertenecieron al Parlamento. Lo que no se conoce es que esta jubilación no se tiene en cuenta en la jubilación obligatoria, y el sueldo no alcanza para financiar otra forma de previsión social.

Solo aquel que perteneció ocho años al Parlamento —es decir, durante dos períodos legislativos— tiene derecho a jubilarse. El que se retira antes puede (si lo solicita) incorporarse al sistema de seguridad social aportando de manera retroactiva por los años de servicio o puede recibir un monto reducido renunciando a la jubilación correspondiente.

Las modificaciones a la Ley de Diputados del año 1995 incluyeron, entre otros cambios, recortes sensibles a la jubilación. Los aumentos de tasas y tarifas máximas se redujeron. Actualmente, un diputado con un promedio de pertenencia al Parlamento de doce años recibe solamente 36 % de su sueldo como jubilación (antes llegaba a 51 %).

No se debe pasar por alto que la indemnización a la vejez (a diferencia de la jubilación) está sujeta a impuestos y deducciones por otros ingresos, tales como cajas públicas y la jubilación percibida del seguro obligatorio. Los diputados tienen derecho a una indemnización de vejez si por motivos de salud no pueden ejercer su mandato ni retornar a su antigua profesión. Lamentablemente, estos casos son cada vez más comunes.

### Trabajo inseguro también para los colaboradores

En este contexto hay que acotar que no solamente los diputados se encuentran expuestos a la inestabilidad, sino también muchas veces sus colaboradores. Sus contratos de trabajo duran solo hasta el final de un período legislativo. Si *su* parlamentario termina su mandato por cualquier motivo, ellos se ven obligados a buscar empleo en otra oficina de diputado u otro empleo diferente.

Entre cuatrocientos y quinientos hombres y mujeres se ven afectados por esta situación cada cuatro años, y aun antes, como en el caso del decimoquinto período, en el que se adelantaron las elecciones. Aunque las bancadas del Parlamento están obligadas a asistir activamente en la búsqueda de nuevos puestos de trabajo, no existe ninguna garantía de una continuidad en la posición de los colaboradores de los diputados. Ser jefe de oficina, colaborador científico o asistente es muchas veces un trampolín para una carrera política, pero a menudo encierra el riesgo de convertirse en una labor de corto plazo.

## Resumen

Ser diputado es una decisión voluntaria, pero quien acepta esta estresante actividad política a término debe saber que siempre se discutirá sobre su «paga». Sin embargo, puede tener la conciencia tranquila al recibir su «indemnización», ya que trabaja más de ochenta horas semanales. Es necesario actuar en la conformación del Parlamento, pues todavía la escasa diversidad de profesiones y edades y, sobre todo, la representación insuficiente de mujeres, son una constante. El electorado y los partidos se ocupan de la renovación permanente del Parlamento. Por último, es muy importante integrar más las elites sociales, para que intervengan en el Parlamento.

## Responsabilidad ante el pueblo pero, ¿quién es el pueblo?

Según la Ley Fundamental, los diputados son representantes del pueblo en su conjunto. No están ligados a órdenes ni instrucciones y solo son responsables ante su conciencia. No tienen que justificarse ante el partido que los escogió como candidatos, ni tampoco ante sus votantes o su distrito electoral. Simplemente deben representar los intereses del pueblo entero. Pero a muchos les irrita la palabra *pueblo*. ¿Se refiere a la *población nacional*, en el sentido de la totalidad de los ciudadanos alemanes, o a la totalidad de la población, incluyendo también a los conciudadanos extranjeros?

### «Nosotros somos el pueblo»

En la República Democrática Alemana (RDA), en el año 1989, la gente se manifestaba de manera pacífica en las calles y reclamaba a los gobernantes de Berlín del Este: «nosotros somos el pueblo». Más tarde esto se transformó en: «nosotros somos un pueblo». Los manifestantes de esa época no se habrán hecho idea de lo que podría significar en realidad la palabra *pueblo*. En un primer grito se referían a los habitantes de la RDA y en el segundo a toda la población alemana.

En otoño de 1999 hubo grandes discusiones sobre la aclaración del concepto *pueblo*. El factor desencadenante fue la inscripción sobre el portal del Parlamento alemán: «Al pueblo alemán». Una parte de los diputados opinaba que, de este modo, los conciudadanos extranjeros no estarían incluidos y votaron para que se hiciera una *obra de arte* en uno de los patios del Reichstag, dedicada a *la población*. Más allá de las consideraciones acerca del sentido de esta obra de arte, el debate dejó algo en claro: que los diputados de todos los partidos hace tiempo se sienten (sin que se les pida especialmente) representantes de todas las personas que viven en Alemania, sin importar el pasaporte.

### No se vota en Berlín, sino en el distrito electoral

Aunque en teoría suena fácil, en la vida cotidiana esto crea conflictos a los diputados. Hablando claro: los candidatos son designados por los partidos. Ellos se postulan en un distrito electoral o desean renovar su candidatura en él, pero sobre todo quieren ser reelectos. No todo el *pueblo alemán* los vota, sino una cierta cantidad de personas. El candidato conoce la estructura social y las edades de sus votantes, conoce los problemas de su distrito, las preferencias de los partidos y las corrientes políticas.

Cada candidato o diputado sabe que las personas de su distrito electoral tienen expectativas concretas hacia aquellos que los representan en el Parlamento. La gente quiere que *seus* diputados se ocupen de los problemas que existen en los distritos electorales. A diferencia de algunos problemas en las áreas de la salud, las jubilaciones o la seguridad, que adquieren una importancia similar en todo el país, los habitantes de una localidad con industria astillera enfrentan dificultades diferentes a aquellos que viven en el Allgäu<sup>12</sup> o en una gran ciudad. Por eso no debe sorprender que los diputados que representan a zonas rurales se ocupen muy especialmente de *seus* productores, y aquellos de las zonas mineras, de *seus* mineros, aunque nunca deben perder de vista el interés superior de todo el país.

### Palabra clave: responsabilidad

Los diputados tienen la responsabilidad de velar por la paz interna y externa, deciden sobre la configuración de nuestro Estado social y de derecho, y sobre el bienestar de cada uno de los habitantes. Lo hacen para la gente de su distrito electoral y para los ochenta y dos millones de habitantes de Alemania. El artículo 20 de la Ley Fundamental dice lo siguiente: «Todo poder del Estado emana del pueblo». Esto quiere decir que por el tiempo de un período legislativo los miembros del Parlamento alemán representan la voluntad del pueblo en su conjunto, integrando los intereses más variados de todos los ciudadanos al proceso parlamentario. Esto significa, sobre todo, que deben asumir la responsabilidad por la legislación y el presupuesto nacional, la formación del gobierno y el control democrático.

### El *spagat* entre el derecho y la realidad

Según la voluntad de la Ley Fundamental, los diputados no representan a un partido político, un grupo profesional o de interés, una confesión, una raza o un género. He aquí el dilema en el que los diputados se encuentran una y otra vez. La responsabilidad ante el pueblo no impide que

[...] el representante del pueblo se dedique a los intereses de su distrito o de ciertos grupos como los trabajadores, los patrones, los campesinos, los inquilinos, la Iglesia, etc. Los partidos son indispensables para una democracia parlamentaria y hasta ellos persiguen fines diferentes y muchas veces contrapuestos, y lo mismo debería permitirse también al diputado. En los casos en que representa peticiones especiales de ciertos grupos, no debe perder de vista los intereses del pueblo en su conjunto. El diputado es libre en su trabajo, no está ligado a órdenes ni instrucciones. Nadie tiene el derecho de instruirle acerca de cómo debe desempeñar su mandato, ni el Estado, ni un partido, ni tampoco algún grupo profesional o de interés. Ni siquiera tiene que justificar sus actos: será suficiente que haga referencia a su conciencia.<sup>13</sup>

En este contexto cabe destacar que en 1948, luego de la primera deliberación en la Comisión Principal del Consejo Parlamentario, los redactores de la Ley Fundamental acentuaron la independencia de los representantes del pueblo de los aparatos políticos, en comparación con el borrador original del artículo 47: «Los diputados son los representantes del pueblo en su conjunto. Cada diputado

---

<sup>12</sup>Parte de la región alpina del estado sureño de Baviera (N. del T.)

<sup>13</sup>*Stichwort. Abgeordnete* [Palabra clave. Diputados], Berlín, Deutscher Bundestag, 1.<sup>a</sup> edición, 2000.

sigue en sus discursos, actos y votaciones su convicción y su conciencia». El Consejo Parlamentario adoptó una fórmula más corta que sigue vigente hasta la fecha: «Son los representantes del pueblo en su conjunto, no ligados a mandatos ni instrucciones, y sujetos únicamente a su conciencia».

### El diputado: «un ser extrañamente dividido»

El antiguo vicepresidente del Parlamento, el socialdemócrata Dr. Karl Mommer, describió en 1968 la situación en la que se encuentran los diputados, de la siguiente manera. Su explicación no ha perdido vigencia desde entonces:

En el ejercicio de su mandato, el diputado es un ser extrañamente dividido. Una vez elegido, es teóricamente una persona muy libre. No conoce ningún superior que pueda darle órdenes. [...] En el Parlamento y en el distrito electoral funciona todo de acuerdo con su parecer y el instinto que empuja a esta persona a dedicarse a la caza política. La única sanción efectiva se la pueden dar los votantes y sus organizaciones, los partidos: no votarlo nuevamente.<sup>14</sup>

### Los votantes se orientan por el partido

En su día a día, los diputados han de pensar en esta *sanción efectiva* y si tienen dudas se ocuparán de los intereses de su distrito electoral, aunque no sean los del *pueblo en su conjunto*. Los diputados con capacidad de autocrítica no olvidarán que en nuestra *democracia mediática* no se vota a la persona en concreto. Cuando un votante emite su voto, no piensa primero en el candidato puesto por el partido, sino en el partido en sí. Especialmente en las elecciones del Parlamento alemán y del Parlamento Europeo, muchos votantes ni conocen el candidato, y su imagen de él depende exclusivamente de los medios.

A nivel local, los representantes electos pueden tener una certeza mayor de que los votos se emiten para su persona. Esto no es necesariamente así en el caso de los diputados del Parlamento y de los Parlamentos de los estados federados, y mucho menos cuando se trata de los candidatos de las listas regionales. Ellos llegan al Parlamento solo con el «ticket» de su partido. Esto se puede apreciar en el Parlamento de 1998. La población estaba programada para un cambio. A la Unión (CDU/CSU) no le fue posible imponer a sus candidatos en muchos distritos electorales, algunos de ellos supuestamente «seguros». Salieron victoriosos numerosos candidatos de los que nadie pensaba que iban a ganar. En esta elección se vio como pocas veces antes que los votos de muchos votantes se regían por la presentación pública y el carisma del candidato principal. De esto sacaron provecho algunos candidatos, los otros se quedaron con las manos vacías.

### No todos los votos son muestras de confianza personal

Un diputado que todavía no ha perdido el contacto con la realidad aceptará que no todos los votos obtenidos equivalen a muestras de confianza personal. Pero este conocimiento trae consigo el peligro de que el diputado se vuelva un *receptor de órdenes*, que se oriente primero por el partido que lo nombró y designó. Algo parecido les sucede, por ejemplo, a los funcionarios de un sindicato que

---

<sup>14</sup>«Der schwierige Alltag des Parlamentariers» [El difícil trabajo cotidiano de los parlamentarios], en *Zeitschrift für internationale Zusammenarbeit* [Revista para la Cooperación Transnacional], Verlag der Dokumente, año 24, Colonia, 1968.

se cuidarán de pronunciarse en contra de las demandas sindicales, aun cuando no siempre estén de acuerdo con ellas. Lo mismo ocurre en el caso de los funcionarios públicos y los representantes de los empleadores.

### El partido, primero siempre

Parece no haber solución a este dilema. A la exigencia de la Ley Fundamental siempre se le contraponen el hecho de que un candidato debe consolidarse con el respaldo de un partido o de otra fuerza de la sociedad para poder ser incluido en una lista y eventualmente ser nominado nuevamente. Los candidatos independientes nunca lograrán el salto al Bundestag, principalmente por motivos financieros. Muchos lo han intentado, todos han fracasado. Los diputados dependen de la plataforma de su partido, como lo muestra la siguiente experiencia: aquellos diputados que durante su período legislativo abandonaron su partido —y, por consiguiente, su bancada— para quedarse como diputados independientes, tuvieron que despedirse de la política «sin pena ni gloria» después de las elecciones siguientes. Con este ejemplo queda claro que la República Federal de Alemania se ha constituido en un *Estado de partidos*. Sería fatal que los diputados quedaran abatidos por los aparatos de los partidos y bancadas, y abandonaran su función de representantes del pueblo.

### Un correctivo: las listas regionales

Este peligro es especialmente fuerte para aquellos candidatos que figuran en las listas regionales de los partidos. Por regla general no tienen que competir directamente con los candidatos de los otros partidos para obtener el mandato del distrito electoral; en cambio, los comités responsables de los partidos los ubican en listas regionales por estado federado. Un efecto secundario de las listas consiste en la oportunidad que ellas ofrecen a los partidos para que intervengan y corrijan la *estructura de los candidatos*, de modo de poder presentarse en forma equilibrada y competente tanto en la bancada parlamentaria como en el Parlamento en su conjunto. Las listas regionales pueden servir como instrumentos para que los representantes de importantes grupos profesionales y algunos expertos imprescindibles, para nombrar solo dos ejemplos, tengan la oportunidad de integrar el Parlamento. También los *recién llegados* a la política ven las listas como la única posibilidad de acceder al Parlamento.

### De cuotas y quórum

Las listas se convirtieron en objeto del debate público cuando se intentó buscar alternativas para aumentar el número de mujeres en el Parlamento. Para lograr que las mujeres alcanzaran una participación más representativa, los partidos acordaron soluciones muy variadas, pero con una finalidad compartida. El que más claramente estableció el principio de igualdad fue el partido Alianza 90/Los Verdes. Tanto en la conducción del partido como en la bancada aplican estrictamente el principio de la conducción compartida por una mujer y un hombre, de los(las) cuales uno(a) debe pertenecer al ala pragmática del partido y el(la) otro(a) al ala idealista. El SPD se decidió por un *porcentaje obligatorio de mujeres* y la CDU por un *quórum* según el cual, como mínimo, un tercio de todos los candidatos deben ser mujeres. El porcentaje o el quórum no constituyen soluciones ideales, ya que mujer u hombre, viejo o joven no son calificaciones suficientes para asumir un mandato.

Uno se preguntará siempre si será este el camino correcto para lograr una mayor participación de las mujeres, pero mientras ellas se vean impedidas de participar en la vida política debido a las más variadas *desventajas competitivas*, debemos seguirlo, hasta que la conciencia social admita otras soluciones.

## El mandato pertenece a los votantes

Los diputados se eligen por un período legislativo: cuatro años en el ámbito federal y cinco años en algunos estados federados. Conservan su mandato, aun si durante este tiempo abandonan su partido. Ningún partido puede obligarles a que lo devuelvan, ya que fueron los votantes quienes los enviaron al Parlamento. Lógicamente, esos diputados ya no pertenecen a sus bancadas de antes. Como *luchadores solitarios* deben enfrentar serias dificultades, ya que pierden la posibilidad de aprovechar las ventajas que ofrecen las bancadas.

Si quitarle el mandato a un diputado está prohibido, también lo son los acuerdos sobre su devolución después de haberse cumplido una parte del período. Cuando Los Verdes ingresaron por primera vez al Parlamento, idearon un sistema de rotación que prevenía el abandono del cargo parlamentario a los dos años.

Resulta muy revelador que el partido decidiera muy pronto abandonar este sistema que de por sí era inadmisibles. De esta forma, el partido reconoció rápidamente que un diputado no podía realizar un trabajo profesional y fundado si debía abandonar el cargo al poco tiempo de haber hecho un gran esfuerzo por interiorizarse. Hay otro aspecto que puede haber contribuido a esta decisión: los antiguos diputados se dieron cuenta de lo que significa tener el poder de contribuir en la práctica, por lo menos parcialmente, al trabajo político. El tan elogiado sistema de rotación no solo violó la Ley Fundamental; tampoco funcionaba en la práctica.

## Conciencia o pragmatismo

Los diputados solo responden a su conciencia. En realidad, el término *conciencia* suele servir como coartada. Se abusa de ella. Las decisiones a conciencia son muy poco frecuentes. La pregunta acerca de cuánto será el monto del subsidio para la ciudad de Berlín difícilmente puede ser interpretada como una cuestión de conciencia. Asimismo, cuando en el orden del día de una comisión del Parlamento figura el tema «Propuesta para un decreto del Consejo de la Unión Europea para evitar falsificaciones del euro», el político tampoco tendrá que esforzar mucho su conciencia. Sin embargo, existen situaciones en las que los diputados se deben desligar de los vaivenes de opinión de los votantes, en las que están solos y deben decidir según la mejor ciencia y conciencia. En el pasado hubo varias situaciones en las cuales los diputados debían decidir completamente solos, muy especialmente con relación

- al párrafo 218 sobre el aborto<sup>15</sup>
- y al envío de soldados alemanes a misiones de la ONU en el exterior.

No es casual que en asuntos de tanta importancia la votación se realiza a conciencia. Preguntados acerca de los momentos especialmente difíciles de su trabajo varios ex diputados mencionaron que muchas veces las decisiones de este tipo les habían ocasionado conflictos personales y de conciencia.

## Disciplina de voto y decisión libre

El hecho de que los presidentes de las bancadas admiten las votaciones a conciencia con respecto a algunos temas, significa que muchas veces este no es el caso. La palabra clave, con la cual

---

<sup>15</sup>Se refiere al antiguo párrafo 218 del Código Penal. (N. del T.)

muchos ciudadanos no se pueden familiarizar, se llama *disciplina de voto*. ¿Debería ser abolida esta *disciplina de voto*?

**Pro:** La *disciplina de voto* va en contra de la Ley Fundamental, ya que el diputado es representante del pueblo y solo responsable ante su conciencia.

**Contra:** Esta *disciplina* no cambia nada en la exigencia de la Ley Fundamental. Cada diputado tiene la posibilidad de promocionar sus ideas y opiniones, pero debe respetar la opinión mayoritaria de la bancada.

**Pro:** La *disciplina de voto* no es democrática. El diputado no es un *representante de la bancada*, sino un *representante del pueblo*. El pueblo lo envía al Parlamento, no a la bancada, y lo remunera.

**Contra:** Cada candidato representa a un partido y su política. Obtiene los votos para que represente a la política de este partido y no la propia.

**Pro:** La obligación de votar de determinada forma significa que los diputados y por tanto también sus votantes sean puestos bajo tutela.

**Contra:** Aunque exista la *disciplina de voto*, el diputado tiene la posibilidad de votar en contra de la opinión mayoritaria de su bancada en la sesión plenaria. Sin embargo, es decoroso avisar de antemano a la presidencia de la bancada. Sería injusto para los colegas de la bancada y los electores callar en la bancada y sorprender con un voto discordante.

## Resumen

El parlamentario siempre estará tensionado por el conflicto sobre si es representante del pueblo en su conjunto —y por eso actúa de manera autosuficiente en el Parlamento— o si es un simple representante de su partido y funciona como un receptor de órdenes de su bancada. El principio de mayorías en nuestro *Estado de partidos* presupone cierta disposición a la adaptación, la cual no nos debe llevar a la *pérdida de la personalidad*; la antigua vicepresidenta del Parlamento y política del FDP, Hildegard Hamm-Brücher, alertó reiteradas veces sobre este peligro. La tesis de la impotencia ante la superioridad de la bancada se relativiza si se considera que una bancada es un conjunto de personas con los mismos derechos y obligaciones, una comunidad de acción de profesionales y miembros informantes especializados, es decir una asociación de apoyo mutuo entre especialistas. Pero independientemente de esto, aun así un diputado no está liberado de la responsabilidad personal y política que asume con su elección. Esto lo siente especialmente en las decisiones de conciencia.

## ¿Existe todavía la moral en la política?

*«La política corrompe el carácter». Equivocado: la política pone a prueba el carácter. Quien no abandona la moral en el ámbito de la política, en el que supuestamente todo está permitido, lo que en la vida privada sería ilícito, da muestras de tener un carácter que ha superado la prueba de la política.*

*Gustav Radbruch, 1878-1949*

Los ciudadanos esperan de los políticos una conducta íntegramente *moral*. Las exigencias aumentaron en los años pasados en la medida en que algunos escándalos salieron a luz. En la mayoría de las veces se trataba de asuntos de la vida privada, del trato con los contrincantes y la financiación de los partidos. A menudo se trataba de dinero y hasta daba la impresión de que el tema *política y dinero* era el único capaz de interesar a la mayoría de los ciudadanos, mientras se hacía la vista gorda a la conducta «inmoral» en otros ámbitos.

### ¿Una moral especial para los políticos?

¿Qué se entiende hoy en día por *moral*? ¿Existe una moral especial para políticos que se diferencia de aquella que es esperada de una estrella de los medios de comunicación, un funcionario o un deportista famoso? Más allá del hecho de que muchas personas ya tienen su propio criterio moral, su significado en general está sometido a permanentes cambios en la conciencia pública. Según la enciclopedia, la moral es sinónima de las buenas costumbres en general. Pero: ¿qué significa moral, qué significa inmoral? A fines de 2000, un juzgado de Berlín puso de manifiesto la dificultad de aclarar esta cuestión. Para muchos la prostitución es inmoral, pero el tribunal decidió que hoy en día la prostitución, siempre y cuando sea voluntaria y sea practicada bajo condiciones dignas, ya no es inmoral. De esta manera, el tribunal y luego los legisladores sacaron las consecuencias de una renovada conciencia pública y un cambio de valores. ¿Qué tan *moral* se comporta el Estado que, por un lado, proscribía socialmente esta actividad y, por otro lado, alza la mano y sin tapujos grava el salario de las prostitutas? Por lo visto, para el Estado con su crónica escasez de dinero, el dicho «la plata no apesta», por el que ya un emperador romano gravaba las necesidades en los retretes públicos, tiene prioridad ante la conducta *moral*.

## ¿Moral o doble moral?

*Para administrar un cargo público con distinción se necesitan algunas características buenas y malas.*

*Marie Ebner von Eschenbach*

En los años setenta la separación de la pareja de un político se veía como un escándalo. Hoy, cuando un integrante del gobierno se divorcia tres o cuatro veces, ello es sobre todo un tema para la prensa amarilla. A ninguna persona se le ocurriría la idea de pedir la disposición de su cargo por un divorcio. Hace unos años era todavía insólito que un diputado aún casado tuviera un hijo con una colega y conservara su mandato. Todo esto ya no le altera a nadie; se ha convertido en algo privado.

Hoy en día la sociedad parece ser mucho menos susceptible a ciertas cosas:

- Un ministro federal que supuestamente utilizaba aviones de la fuerza aérea para vuelos privados, se justificó diciendo que nunca era una persona particular y que nunca dejaba de ser ministro. Por eso era en el interés público que no malgastara el tiempo viajando en coche o esperando aviones comerciales y que era mejor que lo llevara un avión militar. Consecuencias: cero.

- A otro ministro se le perdonó que en años anteriores agrediera a policías, los atacara con piedras y los lastimara. De todos modos, el ministro dijo que nunca había agredido a personas más débiles, sino siempre a representantes de la fuerza pública, actuando además en *defensa propia*.

## Con el dinero no se juega

La mayoría de las personas dirían seguramente que la conducta de los políticos debe ser *ejemplar* y establecer estándares. El caso del antiguo ministro de Relaciones Exteriores muestra que esto no es del todo cierto, porque la violencia contra policías de ninguna manera puede servir de ejemplo. Posiblemente se entienda la benevolencia con que se juzgan los violentos disturbios del pasado, si se consideran las notorias diferencias que existen en Alemania en la valoración diferencial de los crímenes contra la persona y los delitos contra la propiedad. También el derecho penal prevé sanciones más duras en el caso de estos delitos en comparación con las lesiones corporales, y para eliminar una abolladura en el auto, los seguros pagan mucho más que por la pérdida de un brazo o un ojo. A lo mejor este pensamiento tan arraigado en nuestro sistema legal ha llevado a que la violencia contra policías sea vista como algo mucho menos grave que los actos mediante los cuales alguien obtuvo una ventaja económica indebida.

## En materia de protección de datos: ciudadanos de primera y segunda clase

Dicho sea de paso: existe otro aspecto respecto del cual la vida privada y la privacidad de los políticos no parece importar. Si un diputado comete un delito de tránsito, con sanción penal, las diligencias y sanciones se pueden aplicar recién cuando la comisión competente del Parlamento le retira su inmunidad, algo que sucede muy rápido. El afectado puede estar seguro de que este hecho se ventilará en la prensa y tendrá repercusiones, independientemente de cómo termine la investigación. Una parte de la población acepta que el diputado es una persona como cualquier otra y se muestra comprensiva, porque uno también podría ser descubierto manejando con exceso de velocidad. Otros se rebelan indignadamente. Es un aspecto más en el cual los diputados se encuentran más expuestos que cualquiera de sus conciudadanos. Parece extraño: mientras que en el paraíso de los protectores

de la información se limita, por ejemplo, el intercambio de datos para evitar estafas a la asistencia social, parece que la protección de los datos personales no vale para los políticos. Aparte de ello, muchos ciudadanos se dejan guiar por la imagen de un supuesto diputado ideal.

### El diputado «ideal»

La población tiene una imagen muy específica de cómo debe ser y cómo debe comportarse el diputado.

Naturalmente es «uno de los nuestros», habla el idioma de las reuniones de boliche, pasó por la universidad y en el mejor de los casos obtuvo un doctorado, pero también tiene cierta destreza manual. Entiende la reforma del sistema jubilatorio, es experto en ingeniería genética, domina todas las reglas del skat<sup>16</sup> y puede dar consejos útiles para lograr la exoneración del servicio militar, acelerar los trámites para obtener un permiso de construcción e impulsar una carretera de circunvalación.

Claro que debe ser remunerado dignamente, pero tampoco de forma excesiva, para que no se agrande demasiado. El diputado es consciente de su papel ejemplar, teniendo en cuenta que el ciudadano normal no puede darse muchos lujos y las arcas públicas están vacías. No solamente renuncia al aumento de sus dietas, sino que pide en el Parlamento una reducción de su sueldo.



Además se ve obligado a aumentar los aportes a su partido y a donar más trofeos y cerveza gratis para los clubes en su distrito electoral. Solamente utiliza el teléfono público y para ahorrar usa el teléfono celular de su hija. En Berlín duerme en una litera de campamento en su oficina porque por iniciativa propia suprimió el subsidio global a los gastos. Invita por cuenta propia a grupos de visitantes de su distrito electoral a Berlín, duplica el número de visitantes y alarga su estadía en la capital. Se ocupa de los grupos las veinticuatro horas del día, pero al mismo tiempo está en el plenario del Parlamento y pronuncia emocionantes discursos que quedarán para la posteridad.

---

<sup>16</sup>Juego de barajas muy popular en Alemania. (N. del T.)

El derecho y el orden están en las mejores manos, pero al mismo tiempo se muestra muy liberal, al pasar por alto una autorización retroactiva de una construcción ilegal.

Coordina la política y la vida familiar de manera ejemplar. Naturalmente está las veinticuatro horas del día disponible para los ciudadanos, a no ser que esté donando una biblioteca a la comunidad o entregando un trofeo a la sociedad de criadores de palomas. Se ocupa de las tareas de la casa, es un dedicado padre de familia y en el camino al aeropuerto lleva a sus hijos más pequeños al jardín de infantes.

El diputado ideal solo responde a su conciencia, así como lo dice la Ley Fundamental, pero también al pueblo y a la gente de su distrito electoral, muy especialmente a sus votantes, a su partido y a su familia, sus conocidos y amigos. Porque sabe separarlo todo con claridad cristalina, es y será el diputado ideal.

### ¿Un código de honor como solución?

*Si se tuviera que estudiar todas las leyes, no habría tiempo para transgredirlas.*

*Johann Wolfgang Goethe*

Esta teoría de Goethe no debe ser un salvoconducto para políticos u otras personas, pero sí debería indicar que incluso los políticos no entienden la mezcolanza de leyes y estatutos que sus antecesores o ellos mismos dictaron. Ya que no deben pasar una *prueba de aptitud moral* para entrar al Parlamento, existen las famosas «ovejas negras». Hay enormes divergencias de opinión en torno a la pregunta de si los políticos deberían cumplir estándares morales superiores a los de los ciudadanos *comunes*. ¿Se necesita un código de honor especial para políticos?

**Pro:** Sus discursos y actos —también en la vida privada— deben coincidir.

**Contra:** La política no se puede orientar por exagerados conceptos ideales. Los políticos no son santos, simplemente son personas electas por un cierto tiempo. Además, los políticos tienen derecho a una vida privada sin observación.

**Pro:** En todo momento los políticos están obligados, más que cualquier otra persona, a actuar en conformidad con las leyes que ellos mismos dictan.

**Contra:** El político debe cuidar los límites, velar por el derecho y las leyes, pero también tener derecho a usarlas. **Todos** son iguales ante la ley.

### Ligado a reglas de conducta

Un *código de honor* es superfluo porque las reglas que tienen validez en la vida «normal» deberían ser aplicables también en la política. No obstante, el Parlamento estableció su propio *código de conducta*. Un punto importante es la reglamentación por la que cada diputado informa sobre su trabajo y sus actividades fuera del Parlamento, antes y durante su mandato. Además, está obligado a publicar sus ingresos adicionales, cuando estos superen la suma mínima establecida por el presidente del Parlamento. Los datos sobre el trabajo y las actividades extra pueden ser verificados en el *Manual* del Parlamento.<sup>17</sup> Se debe rendir cuentas de todas las donaciones, tanto en efectivo como por medio de patrocinios o *sponsorings*. El presidente del Parlamento debe ser notificado de todas las donaciones de particulares que alcancen o superen los 5000 euros al año. Si superan los

---

<sup>17</sup>Se puede obtener en librerías o a través del Departamento de Relaciones Públicas del Bundestag.

10 000 euros deben constar en el *Boletín Oficial Federal*.<sup>18</sup> Los obsequios de invitados que se reciban, por ejemplo, de delegaciones extranjeras o durante viajes al exterior, deben ser entregados a partir de un valor específico, pero pueden ser comprados de vuelta por los parlamentarios. No se admite otra remuneración de los diputados que no sea a través del presupuesto público. Es decir, no están permitidas otras contribuciones, por ejemplo, del antiguo empleador a fin de apoyar las actividades del mandato. Los ingresos extra deben estar ligados a actividades adicionales comprobables, a no ser que procedan de fortunas anteriores. Si los parlamentarios tienen actividades extra no pueden hacer propaganda con su membresía en el Parlamento.

## Los trabajos extra aportan experiencia al Parlamento

Se suele confundir *trabajos extra* con *ingresos extra*. No todas las actividades extra generan ingresos adicionales. Casi todos los diputados tienen uno o más *trabajos extra*: voluntariados en organizaciones de caridad, tareas en la política social y educativa, mandatos en Parlamentos locales, funciones directivas en partidos y asociaciones, clubes y fundaciones.

Casi uno de cada tres ciudadanos de la República es activo en trabajos de voluntariado, según una encuesta realizada por el ministerio federal responsable. Estos voluntarios prestan miles de millones de horas de trabajo gratuito por año. Los diputados del Parlamento alemán no tienen por qué esconderse de estos números. Más de 550 diputados practican un voluntariado social, deportivo o político. Según el *Manual* del Parlamento, los diputados informan de entre uno y 26 cargos honoríficos independientes de su mandato. Si se calcula como promedio tres cargos honoríficos por parlamentario, significa que alrededor de 1700 cargos son desempeñados por los parlamentarios. Los miembros del Parlamento ofrecen un excelente ejemplo de compromiso ciudadano, aun cuando muchos críticos alegan que lo hacen en parte para sus propios intereses. Es cierto que un cargo honorífico puede aumentar el reconocimiento público. Sin embargo, no se puede negar que aquellos que asumen responsabilidades fortalecen considerablemente a la comunidad.

Eso no afecta a las actividades adicionales remuneradas. En el decimoquinto período electoral, 150 de 614 diputados seguían ejerciendo un oficio o profesión, es decir el 25 % de los parlamentarios (sin contar los ministros y subsecretarios federales). Como los diputados ejercen su cargo por un tiempo limitado, es justo que se ocupen de su futuro fuera del Parlamento. Las relaciones con el mundo profesional son también provechosas para el Parlamento y para una legislación cercana a la práctica. Pero para hacerle frente a la crítica de una posible dependencia, esas actividades deben ser absolutamente transparentes.

**Pro:** Los diputados con *trabajos extra* aportan experiencia al Parlamento. Con las experiencias e impresiones obtenidas fuera del Parlamento enriquecen el trabajo parlamentario.

**Contra:** Si un diputado tiene ingresos extra se deben reducir sus dietas.

**Pro:** Esto no es posible. La remuneración debe ser igual para todos los diputados. Así lo establece la Ley Fundamental. Los ingresos extra o fortunas personales no pueden llevar a una reducción de sus dietas. Quien pide tal cosa logra que existan dos clases de diputados.

---

<sup>18</sup>El *Boletín Oficial Federal* o *Bundesanzeiger* puede ser obtenido a través de: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft, Amsterdamer Str. 192, 50735 Colonia.

## La moral va más allá del dinero

Las reglas de conducta son seguramente importantes, pero se refieren en primera instancia a la situación material, es decir, a los asuntos financieros y el peligro de posibles dependencias. Estas reglas deben asegurar la independencia de los diputados y los deben cuidar de los peligros de los intentos de corrupción. Claro que el diputado no se convierte en un hombre *mejor* si se somete estrictamente a las reglas de conducta. La conducta moral significa mucho más que simplemente resistirse a las tentaciones económicas.

### «No confiar en los políticos, sino creerlos capaces de todo»

El público, apoyado por los medios de comunicación, quiere ver a los políticos simplemente como *ejemplos*. Da igual si lo son o no en la práctica. «No confiar en los políticos, sino creerlos capaces de todo», es un dicho que caracteriza las discrepancias en las expectativas hacia los políticos. Cuando se trata de dinero, los ciudadanos y los medios reaccionan de forma sensible y, de esta manera, se ha creado un clima que cree a los políticos capaces de todas las maldades.

## Debilidades y contradicciones

«De los diputados se espera un empeño ideal, pero ellos son también personas con debilidades y contradicciones». Nada hay que agregar a estas palabras del antiguo vicepresidente del Parlamento, Dr. Karl Mommer (SPD). Ya que los políticos también son *simplemente* humanos, existen varias trampas que los pueden hacer tropezar; y esto nada tiene que ver con su pertenencia a un partido determinado. Algunas veces se trata de intereses personales, pero esto no constituye la regla. Más bien se trata, en la mayoría de los casos, de caminos inmorales y hasta punibles para obtener beneficios para el propio partido o una institución en el distrito electoral. Nadie, ni siquiera el opositor político, imputa a un ex canciller federal de haberse enriquecido con el escándalo de las donaciones a su partido. También a un ministro federal de Tránsito se le cree que solo quería ayudar a su club de fútbol. Aun así, queda el hecho que ambos transgredieron varias leyes.

## Mayor sensibilidad

Cuando se trata de dinero, la sensibilidad del público ha aumentado mucho en los últimos años. Para la moral de los políticos, esto es más eficiente que cualquier código de honor escrito por ellos mismos. Sea que lo acepte por pura convicción o simplemente a regañadientes, cada diputado sabe que será castigado sin compasión si se lo relaciona con irregularidades financieras. Por esta experiencia tuvieron que pasar muchos políticos que arrastraron sus partidos al torbellino de la condena popular.

Un diputado que comete una falta grave puede aspirar, como máximo, a terminar el período legislativo, pero no debe ni pensar en una reelección. Además, si ese político no fuera capaz de darse cuenta de que en el Parlamento está en el lugar equivocado, se lo haría saber su partido muy rápidamente, empezando por el comité local hasta la dirección nacional. Los ejemplos sobran.

## Reclamo de higiene política

Quien decide entrar al campo político debe atenerse a las reglas de juego y aceptar los reclamos de *higiene política* cada vez más fuertes. Lo que antes se perdonaba como *delito de caballero*, hoy es

suficiente para perder el mandato. Nadie puede pedir seriamente de un diputado que se presente como un *superhombre*. De todos modos, debe estar dispuesto a cumplir las normas generales.

Puede servirles de consuelo a los políticos que las opiniones negativas de los ciudadanos hacia ellos admite excepciones. Al fin y al cabo: a pesar de todos los titulares negativos, la mayoría de los alemanes opina que los políticos con mayor responsabilidad son *aplicados e inteligentes*, según una encuesta realizada por el Instituto de Investigación de Opiniones Polis, en Múnich.

### Se solicita credibilidad

Un análisis publicado por la revista *INTER/ESSE* revela cómo los ciudadanos quisieran ver los políticos.<sup>19</sup> Se preguntó por las cualidades que serían especialmente importantes en los políticos. El resultado no era muy sorprendente: en la punta se ubicaba, con fuerte ventaja, la credibilidad. Obviamente, los ciudadanos quieren confiar en los políticos y están dispuestos a concederles un anticipo de confianza, aunque sea por la vía de las elecciones. Todos los políticos deben ser conscientes de que solamente ellos tienen en sus manos la oportunidad de justificar esta confianza o de defraudarla.

#### Ser creíble es:

Muy importante.....	76%
Importante.....	19%
No muy importante .....	2%

#### Ser previsor es:

Muy importante.....	64%
Importante.....	31%
No muy importante .....	2%

#### Ser experto es:

Muy importante.....	62%
Importante.....	32%
No muy importante .....	3%

#### Tener la capacidad de imponerse es:

Muy importante.....	54%
Importante.....	40%
No muy importante .....	4%

#### Estar cerca de los ciudadanos es:

Muy importante.....	52%
Importante.....	37%
No muy importante .....	9%

En los últimos años algunas organizaciones partidarias regionales o de distrito comenzaron a someter a sus candidatos a las elecciones del Parlamento o los Parlamentos de los estados federados a *interrogatorios cruzados*, tal como se practican en los Estados Unidos de América y durante la nominación de las nuevas comisiones de la Unión Europea. De esta forma, los postulantes a puestos políticos deben pasar un examen acerca de su competencia profesional, pero también sobre su estilo de vida. Pero una prueba así tampoco permite descartar una conducta falible.

---

<sup>19</sup>Fuente: *INTER/ESSE*, 11/2000.

## Resumen

Si bien los cambios de moral producen cambios de opinión, algunas virtudes básicas tales como la credibilidad y la confianza, es decir la conducta política correcta, siguen siendo de gran importancia para los ciudadanos. La gran mayoría de los diputados se atiene sin duda a estas normas. Y en el caso de quienes no lo hacen, la capacidad de autorregeneración de los partidos, pero sobre todo las elecciones, dan sus frutos, al tiempo que sigue atenta la mirada crítica de los medios de comunicación.

## ¿Las dietas se ganan en la sala plenaria?

Las imágenes televisadas del Parlamento son parte del día a día informativo. Ahí se debate y se discute, y la cámara siempre está presente. Pero cuando la cámara pasa de filmar al orador a los asientos de los diputados, en muchas ocasiones los televidentes pueden apreciar filas completamente vacías. Las tribunas del público están con frecuencia más llenas que el pleno o los asientos reservados al gabinete ministerial o al Consejo Federal. A diferencia de las votaciones importantes, reñidas o nominales, cuando se encuentran muchos diputados en el Parlamento, en otras ocasiones los oradores hablan a veces ante un puñado de colegas y sobre todo para las cámaras, particularmente cuando la noche se acerca. Por eso, muchos se preguntan qué es lo que hacen los diputados en Berlín, para qué son remunerados. El público espera un pleno lleno, pero injustamente. Para resumirlo: los diputados no ganan precisamente sus dietas con la presencia en el pleno. Aun cuando los debates del pleno son importantes, solo corresponden a una pequeña parte de la tarea de un diputado. Estos debates no constituyen el instrumento adecuado para convencer a los diputados de otros partidos de la propia opinión. Sirven para aclarar al público —con ayuda de los medios de comunicación— las diferentes posiciones políticas y, en lo posible, transmitírselas, aunque esto no siempre sea factible.

### Sin solución ideal a la vista

A un diputado muchas veces le es imposible estar presente en los debates del pleno debido a que muchos compromisos se superponen durante las semanas de sesiones parlamentarias. Por ejemplo, los miércoles por la tarde los representantes del gobierno deben responder en forma oral las preguntas de los diputados y se realiza, un poco más tarde, la *Aktuelle Stunde*,<sup>20</sup> paralelamente se reúnen varias comisiones. Para los diputados es de mayor utilidad participar en las comisiones del Parlamento con sus conocimientos especiales antes que seguir las discusiones en el pleno, en las que solo pueden intervenir en forma limitada. A esta realidad parlamentaria se antepone la expectativa de muchos ciudadanos que quieren ver a un diputado eficiente, que interviene activamente para influir en la votación con su aporte. Estas presunciones no son justas para el Parlamento alemán. El día a día se presenta diferente.

---

<sup>20</sup>Debate de una hora sobre cuestiones de la actualidad.

### ¿Hablar *pour la galerie*?

**Pro:** Los bancos vacíos muestran que muy pocos parlamentarios pueden cumplir con sus obligaciones. En el pleno, los diputados pueden defender sus objetivos y opiniones frente al público. En vez de eso, domina la ausencia y, de los pocos presentes, muchos leen el diario o duermen. Son siempre los mismos los que se apuntan para hablar y estos a veces no tienen mucho que decir, sino que hablan *pour la galerie*.

**Contra:** El pleno no es el lugar donde se elaboran las leyes. Esto sucede durante largas conversaciones y gestiones anteriores. No aportaría nada si los diputados se apuntaran para hablar de una materia de la cual no entienden, solo para perfilarse ante las cámaras de televisión. Con los grandes debates del plenario no se trata de convencer a la otra parte. Se trata prioritariamente de transmitir en forma resumida a los ciudadanos cuáles fueron los motivos que llevaron a una determinada postura.

Ya se han discutido varias opciones para garantizar, por un lado, que las comisiones dispusieran del tiempo suficiente para sus deliberaciones durante los períodos de sesiones y, por el otro, que no se acortara el tiempo para las sesiones plenarias. Seguramente no se encontrará una solución perfecta, pero el esquema actual ha demostrado ser bastante práctico. Según él, los grupos de trabajo de las bancadas deliberan los martes, las comisiones del Parlamento se reúnen los miércoles y el plenario sesiona los días jueves a partir de las 9 horas —y a menudo hasta la medianoche— y viernes hasta el mediodía. Aun en este régimen se pueden producir superposiciones debido al tratamiento de temas no previstos, cambios de horario de las sesiones de las comisiones, interrupciones de las deliberaciones o sesiones extraordinarias de las bancadas.

### Fijar prioridades de trabajo

Solo en casos excepcionales los diputados actúan como luchadores solitarios. Por lo general, trabajan en sus respectivas bancadas e integran numerosas comisiones. En el caso del representante del distrito electoral n.º 1 esto significa:

- vocero oficial de la bancada parlamentaria del CDU/CSU sobre políticas culturales y medios, presidente del grupo de trabajo sobre Cultura y Medios de la misma bancada, integrante de la presidencia de la bancada
- presidente del grupo de diputados del estado federado de Schleswig-Holstein en el Parlamento
- miembro suplente de la comisión de Tránsito, Construcción y Vivienda
- miembro informante sobre asuntos marítimos tales como protección costera, economía marítima y seguridad en alta mar
- presidente del círculo de trabajo sobre la costa marítima de la bancada parlamentaria del CDU/CSU
- miembro informante sobre programas de intercambio en la comisión de la Mesa de Edad que se ocupa de los asuntos internos del Parlamento
- presidente del grupo de diputados encargado de las relaciones con América del Sur
- vocero de la alianza de diputados por la Carta Europea de las Lenguas
- miembro de la comisión asesora adjunta al Ministerio del Interior sobre asuntos de la minoría danesa
- miembro suplente de la comisión sobre asuntos de la minoría alemana en Schleswig del Norte

- miembro de la Asamblea Parlamentaria de la OTAN (AP-OTAN) y de la Unión Parlamentaria Internacional (IPU)
- vocero de la bancada del CDU/CSU en la comisión de estudio «Cultura en Alemania»
- vocero de la iniciativa conjunta de las bancadas sobre lenguas regionales y de minorías.

Dada la gran cantidad de comisiones en las que los diputados deben participar es evidente que no pueden asistir a todos los debates plenarios, por más interesantes que sean. Simplemente no disponen del tiempo necesario, por lo que deben fijar prioridades.

### Las sesiones se alargan cada vez más

Las estadísticas a veces carecen de valor explicativo, aunque en este caso sí lo tienen. En el decimocuarto período legislativo, de 1998 a 2002, el Parlamento celebró 253 sesiones plenarias. Los debates insumieron 1998 horas y 47 minutos; su duración promedio se situó en 7 horas y 46 minutos. Con 1998 horas, el mencionado período legislativo marcó un nuevo récord de horas de sesiones en la historia del Parlamento desde 1949. Hasta entonces, la primera posición había correspondido al primer período legislativo, con 1713 horas. De esta forma, la tendencia hacia una progresiva reducción de la duración de las sesiones plenarias, que en 1961 no superaron 4 horas y 58 minutos en promedio, se revirtió por completo.

#### Duración de las sesiones plenarias (15.º período legislativo del Parlamento)

Horas	Sesiones	Porcentaje
1	6	2,4
2-4	83	33,5
5-7	60	24,2
8-10	20	8,1
11-13	43	17,3
Más de 14	36	14,5

Durante el decimoquinto período legislativo se celebraron además 91 sesiones de la bancada del CDU/CSU, 112 del SPD, 90 de Alianza 90/Los Verdes, 88 del FDP y 198 del PDS. Esos encuentros semanales tienen una duración promedio de tres a cuatro horas. A la luz de estos pocos datos ya no deben quedar dudas de que cada diputado tendrá que decidir, en cada caso, sobre los compromisos que puede asumir, ya que le será imposible cumplir con todos ni con la mayoría de ellos. Sin duda, la situación no es satisfactoria ni para los diputados ni para los observadores críticos del quehacer parlamentario. Es posible que una reforma de los contenidos permitiera reducir los tiempos y simplificar la organización. Mejoraría así, quizás, la percepción del trabajo parlamentario.

### Los instrumentos del Parlamento

#### *El arma de los diputados: los pedidos de informes al Gobierno*

Cada diputado es apenas una persona de un total de 614 representantes en la actualidad. Por consiguiente, no carece de fundamento el temor de que ese individuo pueda caer presa de la maquinaria parlamentaria y que no sea escuchado como corresponde. Sin embargo, generalmente las cosas son diferentes en la práctica, por lo menos si los diputados se lo proponen.

Los diputados disponen de múltiples instrumentos. Estos incluyen, entre otros, los *pedidos escritos*

de información al Gobierno y los *pedidos verbales de información* durante las horas previas de las sesiones parlamentarias.

Los diputados tienen el derecho de cursar hasta cuatro pedidos de informes por mes al gobierno federal, los cuales deben ser contestados en el plazo de una semana; así lo dispone por lo menos el reglamento interno. Los pedidos escritos son especialmente idóneos para solicitar información complementaria sobre temas específicos que atañen al distrito electoral o al área de especialización del diputado. Pero el decimocuarto y el decimoquinto período electoral pusieron de manifiesto que los gobiernos se sirven de todos los medios a su alcance para evitar las respuestas exhaustivas en los plazos establecidos. Estos se cumplieron cada vez menos y las respuestas se formularon a menudo en términos ambiguos y evasivos. En esos casos, los diputados pueden plantear una queja ante el presidente del Parlamento, pero sobre todo deben respetar el consejo de seguir insistiendo.

### **Derecho al uso de la palabra fuera de los debates**

En las semanas de sesiones los diputados tienen también el derecho de dirigir al Gobierno hasta dos *pedidos verbales* de información por hora previa. A veces, las horas previas se convierten en verdaderas batallas verbales, porque a continuación de las respuestas los solicitantes tienen el derecho de formular dos preguntas complementarias. Asimismo, todos los integrantes del Parlamento están facultados a plantear una pregunta complementaria. En casos excepcionales se admiten *preguntas urgentes* al Gobierno, aunque estas se descuentan del contingente de preguntas del diputado que las formula. Las horas previas tienen una duración máxima de tres horas, de modo de evitar una prolongación excesiva de las sesiones.

### **Intercambio de opiniones con amplias repercusiones**

Todos los miembros del Parlamento tienen además el derecho de iniciar las llamadas *pequeñas interpelaciones* y *grandes interpelaciones*. Las *grandes interpelaciones*, que requieren del apoyo de una bancada o al menos de 31 diputados, suelen ocuparse de temas políticos en general. Las respuestas del Gobierno dan pie a debates plenarios que se convierten en el centro de la información de los medios, por lo cual sobre todo los partidos de la oposición cuentan con una buena oportunidad de lograr una amplia repercusión, cuando se ocupan de la política del Gobierno federal de turno. Las *pequeñas interpelaciones* operan en el mismo sentido, aunque en menor escala, ya que el gobierno debe responder solamente por escrito, sin que se origine un debate parlamentario posterior. La respuesta gubernamental es publicada como documento impreso oficial.

Las interpelaciones y pedidos de informes de todo tipo constituyen un instrumento eficaz especialmente en manos de la oposición y sus diputados para obligar al Gobierno a informar sobre algunos temas, sobre los cuales preferiría mantener silencio, y de esta manera cumplir su papel de contralor parlamentario del Ejecutivo. A lo largo de los períodos legislativos se han planteado, en promedio, unos 13 000 pedidos de informes por escrito, con excepción del decimoquinto período que resultó más breve debido a la celebración de elecciones anticipadas.

## Pedidos de informes durante el decimocuarto período legislativo (1998-2002)

En el gobierno: SPD, Alianza 90/Los Verdes y PDS

En la oposición: CDU/CSU y FDP

	Gran interpelación	Pequeña interpelación	Pedidos de informes verbales o escritos (hora previa)
CDU/CSU	59	324	10 531
SPD	0	0	1 325
Los Verdes	0	0	231
FDP	23	341	2 036
PDS	14	1 127	940
SPD, Los Verdes	5	15	0
Diputados CDU/CSU	0	4	0
Diputados sin bancada	0	0	3
<b>Total</b>	<b>101</b>	<b>1 813</b>	<b>15 067</b>

La tabla pone de manifiesto que el Gobierno se debe esmerar enormemente para contestar miles de preguntas de la más diversa índole, pero aun más claro queda el siguiente aspecto: la oposición se sirve sobre todo del instrumento de los pedidos de informes verbales y escritos. Los números revelan que durante los períodos legislativos decimocuarto y decimoquinto —en los cuales el SPD y la Alianza 90/Los Verdes formaban el gobierno— los mencionados instrumentos fueron empleados especialmente por los partidos CDU/CSU, FDP y PDS para obligar al Ejecutivo a entregar información.

### Último recurso: el Tribunal Federal de Cuentas

Debemos mencionar un arma particularmente eficaz en manos de los parlamentarios: el Tribunal Federal de Cuentas. Los diputados tienen la facultad de solicitar, a través de las comisiones que integran, que sean revisados aquellos hechos en los cuales podría haber existido un gasto excesivo de fondos públicos. Lógicamente, esos informes son solicitados prioritariamente por representantes de la oposición. En los últimos años, los pedidos se refirieron por ejemplo a la publicidad oficial del Gobierno, al uso de los aviones de la Fuerza Aérea y, en varias oportunidades, a proyectos específicos de construcción —por ejemplo, los nuevos edificios del Parlamento en Berlín—, si los costos excedieron considerablemente al presupuesto original o se produjeron retrasos de construcción.

### El debate plenario como punto culminante

Por cierto, el primer discurso ante el plenario del Parlamento es uno de los momentos más importantes en la vida de cualquier diputado. Más allá de que la sala de sesiones esté repleta o semivacía cuando a pocos minutos de la medianoche quedan apenas algunos representantes, un discurso ante el Parlamento constituye el desafío más importante para cualquier diputado. Esto se debe, entre otras razones, al hecho de que esos debates se transmiten casi siempre por televisión, por lo que pueden tener repercusiones más allá del Parlamento.

No es de sorprender que los líderes de las bancadas predominen en los debates; al fin y al cabo, son los representantes más conocidos de sus partidos. Sin embargo, puede haber discusiones entre

bastidores acerca de quién tendrá la oportunidad de ocupar el escenario principal, aun más porque la duración de las intervenciones que corresponden a cada bancada se establece con mucha precisión. Solamente los miembros del Gobierno y los integrantes del Consejo Federal gozan del derecho de hablar por tiempo ilimitado. Los tiempos reglamentarios de las bancadas corresponden a su peso relativo. Por ejemplo, durante el decimoquinto período legislativo, de cada «hora de Berlín», es decir de los 62 minutos de intervención neta, 32 minutos le correspondían a las bancadas de la coalición de Gobierno de SPD y Alianza 90/Los Verdes, 24 a la bancada del CDU/CSU y seis al FDP. Las bancadas están libres a la hora de asignar los tiempos de intervención de sus integrantes.

## Una elaborada cultura de debates

La cultura de debates, que se ha desarrollado a lo largo de los años, se rige por reglas estrictas.

Los *debates plenarios generales* suscitan el mayor interés en la población. A veces, esos debates se extienden por varios días —por ejemplo, a continuación de la declaración programática de un nuevo gobierno— y ofrecen la posibilidad de exponer detalladamente las posiciones de cada fuerza, pero también dan pie a los *ajustes generales de cuentas* con los adversarios políticos de turno. Este tipo de debates se da en torno a controvertidos proyectos de ley, pero también a partir de las mencionadas *grandes interpelaciones*.

En el caso de los *debates breves*, el tiempo reglamentario se reduce a cinco o diez minutos, y solamente uno o dos representantes por bancada pueden hacer uso de la palabra, además de un miembro del Gobierno.

A lo largo de los últimos años, las *horas previas* adquirieron una importancia creciente, como oportunidad de intercambiar opiniones sobre asuntos de actualidad de interés general. Esas horas se acuerdan en la Mesa de Edad, a solicitud de una bancada o a pedido de por lo menos 31 diputados. Por lo general, los debates *espontáneos* tienen una duración de 60 minutos; los oradores disponen de cinco minutos. Existe una excepción a esta regla: si un integrante del Gobierno habla por más de diez minutos durante una hora previa, las bancadas podrán solicitar un debate sin límite de tiempo, que se inicia inmediatamente después de la intervención.

Los instrumentos del trabajo parlamentario de todos los días también incluyen:

- *pedidos de informes al Gobierno federal*: juego de preguntas y respuestas con una duración de 30 minutos, en cuyo transcurso un integrante del Gobierno informa, los miércoles, sobre la reunión del gabinete ministerial última pasada;
- *intervenciones breves*: interrupción ampliada durante o al final de un debate; a diferencia de las interrupciones las intervenciones breves, de una duración máxima de tres minutos, podrán iniciarse con una breve declaración;
- *mociones de orden*: deben referirse exclusivamente al procedimiento y no entrar en el debate en curso;
- *declaraciones relativas al debate*: posibilidad para que los diputados respondan a alusiones a su persona durante el debate;
- *declaraciones relativas a la votación*: posibilidad para que los diputados fundamenten su voto, sobre todo cuando discrepan con la *línea de la bancada*;
- *declaraciones fuera del orden del día*: posibilidad de informar sobre un asunto o de emitir una opinión personal sobre un tema que no figura en el orden del día.

## Audiencias para aclarar y controlar

La función de aclaración y control se cumple asimismo por medio de los *hearings*, es decir audiencias públicas, en las cuales expertos que pertenecen al ámbito de la ciencia, a asociaciones o a instituciones exponen —a menudo a solicitud de la oposición— sus puntos de vista de especialistas sobre un asunto. A continuación se mencionan algunos temas que se trataron en audiencias de este tipo durante el año 2005. Participaron en ellas un total de 16 comisiones parlamentarias:

- Situación actual del combate a las drogas
- Situación actual del deporte escolar
- Ley sobre energías renovables
- Ley sobre cogeneración energética
- Informe de actividades de la autoridad reguladora y dictámenes extraordinarios de la autoridad antimonopolio
- Comercio electrónico
- Efectos de las misiones en el exterior de las fuerzas armadas alemanas
- Acceso de mujeres a las fuerzas armadas
- Gastos de custodia de los hijos
- Ley sobre la agilización del proceso penal
- Ley relativa a las parejas de hecho
- Libertad de prensa
- Protección de menores
- Protección de especies
- Turismo de niños y jóvenes
- Turismo de campamento
- Relaciones francoalemanas
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
- Ley sobre la derogación del impuesto ambiental
- Ley sobre el fomento del ahorro previo para la pensión de jubilación
- Combate a la ocupación ilegal en la industria de la construcción
- Vigilancia por video en espacios públicos
- Extremismo de ultraderecha

## Un proceso difícil de entender

La función de los diputados en tanto iniciadores de mociones o de proyectos de ley escapa en gran medida a la atención pública. Esto no se debe exclusivamente al tiempo que insume dicho proceso, sino también a su complejidad, que dificulta la comprensión por los no especialistas. El café-teatro de los diputados del Parlamento se ocupó del tema desde una perspectiva satírica.

## Carrera de obstáculos de una moción

### Presentación:

Desde afuera, la política parece tan sencilla. Los diputados redactan mociones, las bancadas las adoptan y luego la sesión plenaria las aprueba o rechaza, según quien está en el gobierno y quien ejerce la oposición. Sin embargo, entre bastidores se desarrolla un proceso muy complejo que «Los de la central de agua»<sup>21</sup> explican a un grupo de visitantes del distrito electoral.

**Diputado:** Bueno, vamos a ver un tema que realmente preocupa a la gente. Por ejemplo, los cantos de sapo en el biotopo del jardín del vecino. Podríamos presentar una moción para que el gobierno iniciara un proyecto piloto.

**Visitante:** Entonces la moción se presenta en el Parlamento, ¿no es así?

**D:** No, todavía no. Primero tengo que ponerme de acuerdo con el subgrupo de trabajo sobre biotopos.

**V:** Pero después se presenta en el Parlamento.

**D:** Si la bancada está de acuerdo. En realidad, casi siempre está de acuerdo, cuando se trata de asuntos importantes.

**V:** Y después de la aprobación de la bancada, la moción se presenta en el Parlamento. Tiene la palabra el diputado...

**D:** Por supuesto, debo preparar bien a la bancada: los políticos especializados en vivienda deben darme su aprobación, porque afecta el decreto sobre jardines de viviendas particulares; los especialistas en investigación científica, por las implicaciones en la investigación de sapos gigantes; el grupo de trabajo sobre la tercera edad está involucrado por la protección contra ruidos molestos; los políticos de salud deben opinar por los gastos adicionales a raíz de los daños acústicos sufridos; y los políticos de tránsito y de medio ambiente deben dar su visto bueno desde la perspectiva de la creación de una amplia red de sapos.

**V:** ¿Y tú logras todo esto? Desde afuera la política se ve mucho más fácil. Ahora dime, cuando tengas todos los vistos buenos, la moción pasa al Parlamento, ¿no?

**D:** Es así, pero primero tiene que aprobarla la dirección del partido. El jefe de la bancada dice siempre: cuando se trata del canto de sapos, debemos hablar con una sola voz. El partido debe presentar una imagen unida hacia fuera.

**V:** Ahora viene tu momento de gloria en la sesión plenaria.

**D:** Bueno, trato de obtener, por las dudas, los certificados de no objeción de la bancada en el Parlamento Europeo, de la coordinadora de los jefes de bancada, de la Unión de Europa Occidental, de la Asamblea de las Naciones Unidas y de la Santa Sede.

**V:** Pero, ¿qué tiene que ver el Papa con los sapos?

**D:** ¡Qué pregunta! A los sapos se los comen las cigüeñas, y estas son responsabilidad del Papa.

**V:** ¿Y cuándo se presenta tu moción en el Parlamento?

**D:** Después de dos años, aproximadamente. En una democracia de verdad se precisa este tiempo para tratar una iniciativa espontánea. Después de todo, ustedes también están a favor de una participación ciudadana de verdad.

**V:** ¿No hay forma de acelerar este trámite en casos urgentes?

**D:** Hace un año presentamos un proyecto de ley sobre la agilización de las iniciativas de ley. Actualmente está siendo tratado en la Comisión de Conciliación.

**V:** ¿Y tu moción sobre los sapos?

**D:** Si me votan otra vez, la presento nuevamente en el próximo período legislativo.

---

<sup>21</sup> Traducción del nombre original del café-teatro del Parlamento alemán, «Die Wasserwerker». (N. del T.)

## El largo camino hasta la tercera lectura

Con excepción de situaciones especiales —por ejemplo, la solución de una crisis de último momento, que no admite la menor demora—, se necesitan años y a veces —como en el caso de algunas reformas que abren nuevos horizontes— décadas para que un proyecto de ley recorra todas las instancias legislativas, hasta que la promulgación por el presidente federal y la posterior publicación en el *Boletín Oficial* lo conviertan en legislación vigente.

De acuerdo con la Ley Fundamental, el Parlamento es el único órgano con autoridad para legislar, aunque en algunos casos las leyes requieren de la aprobación del Consejo Federal. Están facultados a presentar proyectos de ley el Gobierno federal, el Consejo Federal y los diputados, en cuyo caso el proyecto debe contar con las firmas de cinco por ciento de los diputados o de una bancada. A modo de ejemplo, presentaremos el recorrido de un proyecto de ley presentado por el Gobierno:

Después de la presentación, las bancadas inician el estudio del proyecto en sus respectivos grupos de trabajo y formulan su posición con respecto a la iniciativa presentada. Deciden asimismo quién actuará como miembro informante en las comisiones involucradas y quién debería hablar ante el Parlamento cuando llegue el momento. Posteriormente, la Mesa de Edad fija —generalmente por unanimidad— el día en que se realizará la primera lectura. Para prevenir cualquier discriminación de los partidos menores o de la oposición, el derecho de las minorías estipula que todos los proyectos de ley —sin importar su autoría— deben ser tratados en el pleno dentro de un plazo máximo de tres semanas. En este sistema, la primera lectura podría ser interpretada como la presentación pública de la versión original del proyecto, antes de su envío a las comisiones pertinentes del Parlamento para su estudio.

## Las deliberaciones de las comisiones

Los miembros informantes designados por las bancadas cumplen un papel sumamente importante en las comisiones. Estudian el tema del proyecto a fondo, velan por el tratamiento sin demoras de la iniciativa, exponen los resultados de las deliberaciones ante sus bancadas y presentan a su vez la posición de la bancada en la comisión. En última instancia, deben firmar, junto al presidente de la comisión, el voto final de esta y su recomendación de voto al pleno, y asumir la responsabilidad por esas decisiones.

## Segunda y tercera lecturas

Todo el mundo lo sabe: «no hay proyecto de ley que no se modifique en el Parlamento». En el transcurso de las deliberaciones el proyecto original pasa por numerosos cambios que deben ser aprobados por las bancadas, después de que concluyan las deliberaciones de las comisiones. Las bancadas evalúan la posibilidad de presentar mociones complementarias y designan los oradores para la segunda y tercera lecturas del proyecto en la sesión plenaria. Cualquier proyecto de ley que sea aceptado durante la segunda lectura podrá ser tratado y aprobado de inmediato, el mismo día, durante la tercera lectura. En este caso, los diputados se levantan de sus asientos, señalando así su voto a favor o en contra del proyecto; no alcanza con levantar la mano.

## Intervención del Consejo Federal

Cualquier ley que sea aprobada por el Parlamento debe ser sometida también al voto de la Cámara de los estados federados, los *Länder*. Según la Ley Fundamental, el Consejo Federal debe intervenir en la sanción de todas las leyes, aunque varía la forma en que esto sucede. En el caso de

la legislación común, el Consejo Federal puede emitir un voto de objeción, que podrá ser levantado por el Parlamento con la mayoría absoluta de los votos de sus integrantes. En cambio, si el Consejo Federal rechaza una ley que requiere, según la Ley Fundamental, de su aprobación, la situación se torna más compleja. Para esos casos se debe recurrir a un procedimiento de conciliación en la Comisión de Conciliación, que se compone de 16 miembros del Parlamento y del Consejo Federal, respectivamente. Sobre la base de concesiones de las dos partes se elabora una propuesta unificada que se somete al Parlamento y al Consejo Federal. Si la ley es finalmente sancionada después de este procedimiento, será firmada por el ministro responsable o el(la) canciller federal. Posteriormente debe ser promulgada por el presidente federal y publicada en el *Boletín Oficial Federal*. De esta manera, el proyecto finalmente se convierte en ley.<sup>22</sup>

### Legislación durante el decimocuarto período legislativo

Proyectos de ley presentados en el Parlamento o en el Consejo Federal	1 013
Presentados en el Parlamento	864
Primera lectura	839
Sancionados por el Parlamento	559
Tratados por el Consejo Federal	559
Procedimiento de conciliación	75
Promulgados	549
Sin convertirse en ley	464

### Disciplina de voto o libertad de conciencia

Durante el proceso legislativo y de votación los diputados abandonan solo excepcionalmente la línea mayoritaria de la bancada, por ejemplo para votar contra el proyecto de ley de esta. Como explicamos, los diputados, su forma de actuar y de votar responden exclusivamente a su conciencia; así lo exige la Ley Fundamental. Por esto, la opinión pública (interesada) no deja de sorprenderse cuando escucha, en el contexto de algunas decisiones de fondo, que se plantea el levantamiento de la disciplina de voto.

A primera vista, efectivamente no parecen compatibles la disciplina de voto y la libertad de conciencia. Pero la realidad es esta: los partidos y las bancadas reúnen a políticos con un alto grado de coincidencia a priori en muchas cuestiones de principios. Quienes abogan por el fortalecimiento de la influencia estatal probablemente están más proclives a afiliarse al SPD, mientras los defensores de un mayor nivel de responsabilidad individual integran el CDU/CSU y el FDP; en cambio, el partido La Izquierda pone un énfasis muy marcado en el Estado.

---

<sup>22</sup> La publicación *So arbeitet der Deutsche Bundestag* [«Así funciona el Parlamento alemán»] explica el proceso legislativo en detalle.

## Las bancadas se muestran unidas

Los temas sobre los cuales el Parlamento debe decidir pertenecen mayoritariamente al área de la política sobre temas específicos. El proceso de formación de opinión previa a la votación se da en los grupos de trabajo de las bancadas, en las comisiones y, por supuesto, en el seno de la bancada. Se trata de las instancias en que los diputados no solo pueden aportar su conocimiento experto; pueden manifestar también sus críticas y presentar sugerencias. Después de un proceso tan intenso de formación de opinión no es sorprendente que las bancadas se suelen mostrar unidas durante las votaciones en el pleno. Muy pocos —incluso en la opinión pública— entenderían una situación diferente. Las bancadas se integran por diputados que fueron nominados por los partidos. Por lo tanto, es lícito esperar que en el Parlamento los diputados defiendan la política en cuya representación fueron electos para integrarlo.

Pero siempre habrá asuntos que, más allá de las coincidencias en general, requerirán decisiones de conciencia en el sentido estricto de la palabra. Para nombrar solo un ejemplo: el plan nacional de vialidad seguramente no es uno de estos temas, aunque la ponderación entre la mejora de la infraestructura y la protección ambiental podría incluir consideraciones de conciencia. Sin embargo, en el pasado las decisiones de conciencia de verdad estuvieron relacionadas sobre todo con la cuestión del aborto, mientras en la actualidad se refieren al campo de la bioética. No puede haber disciplina de voto en esos temas; cada diputado debe definir su posición personal al respecto.

## Mantener una conducta justa

En realidad, la disciplina de voto no es un asunto tan apremiante. Porque, sin desconocer la importancia de la unidad y la confiabilidad de las bancadas, debe concederse el derecho a los diputados de expresar, de vez en cuando, una opinión discordante en el pleno, incluso con su voto. Hace varios años se fundó una «iniciativa para la protección de los no fumadores» sin límites de bancada, con el objetivo de lograr una amplia protección de los no fumadores. Se trata de un ejemplo claro de una decisión en la cual los diputados de todas las bancadas decidieron exclusivamente a partir de su conciencia, sin sentirse ligados a disciplina de voto alguna.

En todos los casos se debería respetar lo siguiente: por una simple razón de conducta justa, aquellos diputados que piensan votar en contra de la mayoría de su bancada, deberían anunciarlo por anticipado en las sesiones de la bancada o ante la dirección de esta.

## Resumen

Debido a la variedad de los cometidos y áreas de trabajo, los diputados deben soportar una enorme carga horaria. A pesar de una semana laboral promedio de 80 a 100 horas no pueden garantizar su presencia sostenida en las sesiones plenarias. Los instrumentos para una participación activa en el trabajo parlamentario los proporciona el *reglamento interno*, un documento diferenciado y enfocado al ejercicio de la función de control. Resulta entonces fundamental el uso de esos instrumentos. Durante el proceso legislativo los diputados tienen una gran responsabilidad, después de que sus bancadas los designan como miembros informantes y expertos en un área específica; mantienen esta responsabilidad incluso cuando un proyecto de ley toca *su* área solo al margen. Deben conocer siempre los temas que se someten a votación. En la fase previa a la votación y durante la preparación, los colaboradores en las oficinas prestan un servicio extremadamente importante.



## Entre bastidores

### Trabajo durísimo en las bancadas menores

El grueso del trabajo parlamentario se realiza generalmente entre bastidores: en la bancada, en los grupos de trabajo y comisiones, en las comisiones de estudio y las audiencias, en las conversaciones con representantes de grupos de interés y con especialistas. Casi siempre, los diputados integran una bancada, la agrupación de los diputados procedentes del mismo estado federado y por lo menos una comisión parlamentaria. Para los integrantes de las bancadas menores esta situación implica una carga especialmente pesada. De los 614 diputados del decimosexto período legislativo del Parlamento, 226 pertenecen al CDU/CSU y 222 al SPD. Estos partidos no tienen dificultades a la hora de cubrir las 23 comisiones permanentes, además de integrar la presidencia del Parlamento, la Mesa de Edad y las comisiones que se crean a lo largo de la legislatura. En el caso de los partidos menores, la situación es diferente. Tanto el FDP, que cuenta con 61 escaños, como Alianza 90/Los Verdes, con 51 diputados, y La Izquierda, con 54 legisladores, deben enfrentar dificultades claramente mayores. No son casos excepcionales los diputados de esas bancadas que actúan como miembros titulares en más de una comisión, además de ser suplentes en otras, con toda la carga de trabajo que esto implica.

### Empleo a tiempo completo, los siete días de la semana

Apenas queda espacio en la agenda de los diputados. Durante las semanas de sesiones tienen compromisos desde la mañana hasta entrada la noche, a lo que se agrega el trabajo en el distrito electoral. A continuación, la agenda de una semana normal del representante del distrito electoral n.º 1.

### *Lunes*

- 8:00 Procesamiento de planteos ciudadanos en la oficina del distrito electoral de Flensburg.
- 10:00 Visita de la oficina del distrito de Schleswig; reunión con el encargado del distrito y sus colaboradores.
- 11:30 Traslado a la estación de ferrocarril.
- 16:30 Llegada a Berlín; revisión de la correspondencia en la oficina de la avenida Unter den Linden.<sup>23</sup>
- 19:30 Preparación de la reunión del grupo de diputados del estado de Schleswig-Holstein.
- 23:00 aprox. Preparación de los informes para las comisiones de Economía y de Tránsito (entre otros temas, sobre fomento de la economía y seguridad marítima)

### *Martes*

- 7:30 Grupo de trabajo sobre la Unión Europea (informe para el área de infraestructura).
- 9:00 – 10:00 Reunión del grupo de trabajo de Tránsito; discusión de los informes presentados.
- 10:00 – 12:30 Reunión del grupo de trabajo de Economía; discusión de dos a cuatro horas, en promedio, de los informes presentados.
- 13:30 Reunión de la agrupación de los empleados de la bancada del CDU/CSU en el Parlamento.
- 15:00 Reunión de la bancada.
- 17:30 Encuentro con un grupo de visitantes del distrito electoral, discusión.
- 19:30 Reunión del grupo de diputados del estado de Schleswig-Holstein; después, preparación de las reuniones de las comisiones para el día siguiente.

### *Miércoles*

- 8:00 Reunión del grupo de trabajo de Turismo; preparación de la reunión de la comisión.
- 9:00 Reunión de la comisión de Economía; tratamiento de entre 5 y 25 asuntos en el orden del día.
- 11:00 Cambio a la comisión de Tránsito, tratamiento, en promedio, de 7 a 23 asuntos en el orden del día.
- 13:00 Pedidos de informes al Gobierno en el Parlamento.
- 14:00 Sesión de preguntas en el pleno del Parlamento.
- 15:30 Reunión con los colaboradores, discusión sobre peticiones.
- 16:30 Encuentro con representantes de asociaciones de seguridad vial.
- 19:00 Encuentro con el embajador de Dinamarca; temas: Centro Europeo para los Asuntos de las Minorías en Flensburg (ECMI); funcionamiento de la UFCE;<sup>24</sup> luego, reunión preparatoria de la dirección del grupo de discusión sobre la costa.
- Desde las 20:30 Participación en encuentros de organizaciones civiles, por ejemplo sindicatos, ADAC,<sup>25</sup> Sociedad Alemana de Seguridad Vial, Asociación de Armadores, Confederación de Astilleros.

---

<sup>23</sup>Avenida Bajo los Tilos. (N. del T.)

<sup>24</sup>Unión Federal de las Comunidades Étnicas Europeas.

<sup>25</sup>Automóvil Club de Alemania.

### *Jueves*

- 8:00 Dirección del grupo de discusión sobre la costa; tema: situación de la economía marítima.
- 9:00 Comienzo de la sesión principal en el Parlamento (9:00 a 14:00 horas).
- 11:30 Encuentro breve con representantes de los medios, en el hall de entrada del Parlamento.
- 15:30 Paralelamente al debate plenario: reunión de trabajo con representantes de la Administración del Parlamento; temas: programas de intercambio y de prácticas del Parlamento.
- 18:00 Paralelamente al debate plenario: reunión de la «Iniciativa interpartidaria sobre regiones de desarrollo menor».
- 20:00 – 23:00 aprox. Regreso al pleno; debate sobre proyectos de ley.

### *Viernes*

- 7:30 Coordinación del desayuno de trabajo de los viernes, un círculo informal de diputados del CDU/CSU.
- Desde las 9:00 Debate plenario en el Parlamento.
- 11:00 Paralelamente al debate plenario: Comisión para Asuntos Internos de la Mesa de Edad.
- 16:30 Regreso a Flensburg en tren.
- 19:00 Llegada a Flensburg; posteriormente, compromisos (dos veces al mes en promedio).

### *Sábado*

- 10:00 Compromisos en el distrito electoral; de tarde, recorrido de actividades deportivas y de iniciativas locales.
- 19:30 Asistencia a los partidos de primera liga del club de balonmano masculino SG Flensburg-Handewitt o a partidos de baloncesto femenino en Harrislee o Tarp.

### *Domingo*

- 11:00 Encuentro ciudadano, participación en diversas actividades en el distrito.

Este registro —que puede ser controlado sin problemas— vale, con matices, para todos los diputados y muestra que el ejercicio del mandato en el Parlamento es un empleo a tiempo completo, los siete días de la semana, con una gran variedad de temas, tareas y exigencias y una amplia gama de asuntos a atender.

### **Sin sesiones, pero no sin trabajo**

En las semanas sin sesiones la situación es la misma. La ausencia de sesiones no significa que los diputados puedan tomarse unas «vacaciones»; simplemente quiere decir que no se han fijado sesiones plenarias del Parlamento. En reiteradas ocasiones los diputados son convocados a reuniones especiales de algunas comisiones y comités, razón por la cual deben viajar a Berlín. Pero más allá de esos compromisos, las semanas normales en el distrito electoral «tienen lo suyo»; lo veremos más adelante.

## El cuento de hadas del ilimitado deseo de viajar

Periódicamente la prensa publica acusaciones, según las cuales los diputados se servirían de los fondos públicos para viajar por el mundo y de esta manera «endulzar» aun más su cómoda vida. Una ola de indignación recorre al país, especialmente cuando se detecta algún diputado que asiste a los Juegos Olímpicos o al Campeonato Mundial de Fútbol. Posiblemente algunos viajes no sean necesarios, pero la gran mayoría de ellos es importante e insustituible.

«Viajar amplía los horizontes»: esta verdad vale también para los diputados. Si tomamos el ejemplo de los políticos alemanes que se ocupan de la región báltica, observamos que los contactos telefónicos no son suficientes. Son necesarios los encuentros con políticos de los otros países ribereños para establecer contactos, crear confianza mutua y buscar soluciones conjuntas a problemas compartidos que trascienden las fronteras nacionales, como en el caso de la protección ambiental. Es más: los diputados solo podrán cumplir con su mandato constitucional de controlar al gobierno si disponen del mismo nivel de información, y para ello deben viajar.

## Los viajes permiten ahorrar dinero

Sería absurdo si la Comisión de Asuntos Europeos se encerrara en Berlín y desistiera de visitar los otros países europeos. Y mal se serviría a los intereses de los contribuyentes alemanes si la Comisión de Cooperación para el Desarrollo otorgara los fondos para la cooperación sin moverse de la sala, sin formarse una opinión acerca de los enfoques más apropiados para la política alemana para el desarrollo. Frente a la alternativa de tomar una decisión equivocada, que lleve a gastar millones en un proyecto mal diseñado, o de informarse exhaustivamente in situ para prevenir posibles inversiones inconducentes, no debería ser difícil tomar una decisión.

## Buenos contactos: la base del buen entendimiento

Cabe agregar otro aspecto, más allá de la indispensable información de primera mano: la política la hacen las personas, y en el área de las relaciones internacionales se depende, más que en otros campos, de la confianza personal. Cuando la *química* entre los políticos está bien, se pueden lograr grandes avances. Sin duda, hubiera sido más difícil avanzar hacia la unidad alemana sin la buena relación personal entre el canciller federal Helmut Kohl y el presidente soviético, Mijaíl Gorbachov. Y gracias a la estrecha amistad que unía al ex canciller con el presidente de los Estados Unidos, George Bush, y el presidente francés, François Mitterand, varios obstáculos pudieron ser removidos gracias a las relaciones personales. Nadie sabe si la unidad alemana se hubiera concretado si los estadistas responsables se hubiesen negado a viajar, reduciendo su correspondencia a los contactos telefónicos y las videoconferencias. Todos, los ex cancilleres federales Helmut Schmidt, Helmut Kohl y Gerhard Schröder, el ex ministro de Relaciones Exteriores, Hans-Dietrich Genscher, Willi Brandt y Klaus Kinkel han subrayado, una y otra vez, la importancia de los contactos personales. Lo que es válido para todos ellos, también lo es para los diputados. Los grupos parlamentarios internacionales, de los cuales forman parte, significan una contribución importante al entendimiento internacional.

## El mundo se une

En un mundo unido por lazos cada vez más estrechos, mucho se puede hacer con la ayuda de las modernas tecnologías de la comunicación, pero algunas cosas no serán posibles. Así como es importante que los integrantes de la Comisión de Defensa mantengan estrechos contactos con sus

contrapartes, los políticos especializados en defensa en los otros países miembros de la OTAN, resulta indispensable que la Comisión de Defensa viaje a los Estados Unidos, Polonia, Ucrania, Vietnam y otros países para informarse sobre sus proyectos e intenciones políticas, ya que en un mundo más estrecho ellos tendrán un impacto directo sobre nuestros intereses nacionales específicos. En algunos casos, la presencia de una representación del país, por ejemplo en el acto de toma de poder de un nuevo gobierno, constituye además una señal de respeto a los usos protocolares. Es más: desde la perspectiva del estilo político y de los contactos entre los pueblos resulta simplemente conveniente informarse en los países amigos sobre el estado de las relaciones bilaterales, pero también sobre posibles cambios de orientación política.

Quisiera agregar un comentario final: cuando se proyectan los viajes al exterior resulta a veces muy difícil reunir el número mínimo de parlamentarios participantes, ya que les sobra el trabajo en la capital y en sus distritos electorales o porque temen a la crítica pública. Este hecho no es exactamente prueba de un deseo ilimitado de viajar por cuenta de los contribuyentes.

## Resumen

La vida cotidiana de los diputados, observada entre bastidores, parece mucho más sencilla y hasta más triste de lo que se sospecharía a partir de los viajes de algunas delegaciones de diputados al exterior, sobre los cuales los medios informan. Pero hay sobre todo dos aspectos que nos deberían llevar a pensar.

¿Cuánto tiempo para respirar y pensar queda en el empleo a tiempo completo de los diputados, si el trabajo parlamentario está repartido casi hasta el último minuto? Y el interés cada vez más reducido en viajar —que se debe al miedo de terminar en la picota de la opinión pública—, ¿no será expresión de una actitud defensiva de los diputados, cuando en realidad no debería haber problemas a la hora de explicar las razones de la participación en una reunión internacional?



## ¿La «emigración interior» como opción?

Existe una regla general según la cual el trabajo parlamentario es desarrollado por un tercio —o menos— de los diputados. Los otros, en cambio, se concentrarían en el trabajo en su distrito electoral.

Es posible que el número de diputados con actividad política a nivel nacional haya disminuido aun más después de la mudanza del Parlamento y del Gobierno de Bonn a Berlín. Si se compara la creciente anonimidad de Berlín con el trabajo en una ciudad abarcable como Bonn, más de un diputado se habrá preguntado qué posibilidades le quedarían para ejercer alguna influencia personal. Los diputados perciben que a menudo los procesos de deliberación y decisión política se desarrollan al margen del Parlamento, por ejemplo en las llamadas rondas de consenso extraparlamentarias. A la luz del consenso en la política energética, la llamada alianza por el empleo, la ronda de expertos que discuten sobre la reforma de las Fuerzas Armadas y otras instancias sin participación del Parlamento, los críticos hablan de instancias paraparlamentarias, que se desarrollan sin transparencia y, en muchos casos, sin oposición.

Este sistema, que integra a especialistas externos o asociaciones influyentes fuera del ámbito parlamentario al proceso de toma de decisiones políticas, cuyos resultados reciben posteriormente un simple visto bueno del Parlamento, ya se ha practicado en casos aislados durante períodos legislativos del pasado. Se justifica en situaciones de crisis de alcance nacional en el ámbito de la seguridad interna o para la preparación de proyectos de reforma muy profundos. Sin embargo, debe ser cuestionado si se convierte en una institución permanente que imposibilita el debate político.

### ¿Las decisiones se deben preparar en rondas de consenso?

**Pro:** Si todos los involucrados participan en la legislación desde la fase preparatoria, tienen la posibilidad de aportar su conocimiento experto. Además, es de suponer que el grado de aceptación de una ley crece en la misma medida en que aumenta el número de los involucrados en el proceso de su preparación.

**Contra:** Las decisiones del Parlamento no forman parte de las competencias de las rondas de consenso; son responsabilidad de los diputados. Existen las instancias necesarias para invitar a especialistas, por ejemplo, para que compartan su conocimiento experto con las bancadas, grupos

de trabajo y comisiones. Quedó demostrado en la práctica que las llamadas rondas de consenso implican una transferencia de las competencias parlamentarias a instancias extraparlamentarias que podría desembocar en la «inhabilitación» del Parlamento.

### Peligros para el parlamentarismo

En opinión del reconocido sociólogo lord Ralf Dahrendorf la creciente influencia de los círculos y corrientes extraparlamentarias sobre la clase en el poder pone en peligro el mismo sistema parlamentario. Sus temores están bien fundados. Según él, los gobiernos europeos prestarían actualmente más atención a encuestas y manifestaciones de protesta que a los debates parlamentarios. Dahrendorf habla de una política a corto plazo, sin perspectivas; los gobiernos marginarían, cada vez más, a los Parlamentos para influir directamente en la supuesta *opinión del pueblo*. Dahrendorf duda de si los Parlamentos están aún en condiciones de ejercer su función clásica. Tanto para el control del Gobierno como para el trabajo legislativo con fundamento, los Parlamentos deberían recibir más apoyo de otras instituciones, por ejemplo los tribunales de cuentas o el sistema judicial.

Alemania no está ajena a esta tendencia de los gobiernos de hacer política al margen del Parlamento, un hecho que influye considerablemente en la atmósfera en el Parlamento. Crece el número de diputados de todas las bancadas que optan por la «emigración interior», porque han llegado a la conclusión de que sus posibilidades de incidir son mínimas, y entregan la cancha a un grupo cada vez más reducido de líderes y tecnócratas.

Este proceso provoca el debilitamiento del control parlamentario, que no podrá ser compensado por una prensa crítica. Quienes reciben el mandato ciudadano para la supervisión permanente del poder político están llamados a ejercerlo.

## Los debates del Parlamento: cultura de la polémica con características propias

### Una posibilidad de «ajustar cuentas»

*Los silenciosos no le sirven mucho a la democracia y los que hablan de más, no le sirven de nada.*

*(Autor desconocido)*

El debate plenario es el foro donde se explica a los ciudadanos, de forma sucinta, por qué se toma posición a favor o en contra de un proyecto. Opera como el resumen de un largo proceso de deliberaciones y discusiones internas; al fin, la discusión, que la población había seguido con la ayuda de los medios, se traslada de las instancias de los partidos, de las bancadas y del Parlamento al lugar donde se toman las decisiones: el pleno.

Los debates plenarios ofrecen la posibilidad de «ajustar cuentas» entre los adversarios políticos. Al respecto, la discusión anual de la ley de presupuesto, generalmente cerca del fin de año, constituye el momento culminante de todos los debates. Sobre todo el debate sobre el presupuesto de la oficina del/de la canciller federal sirve de plataforma, para que la oposición presente su «ajuste general de cuentas» con el gobierno, cuyo eje principal no es el presupuesto en cuestión, sino la política del gobierno en general.



## Hasta el límite de los buenos modales

Por más que esos enfrentamientos a fondo se realicen en una atmósfera de fuerte carga emocional, existen algunos límites que deben ser respetados hasta en el debate más acalorado. No se debe incurrir en insultos ni difamaciones a la persona, aunque algunos parlamentarios no pueden resistir la tentación ante la presencia de las cámaras de televisión, de un gran número de periodistas y de los oyentes en las tribunas. Por esta razón, el presidente del Parlamento sanciona los insultos y otros deslices con llamadas al orden. Sea como fuera, el Parlamento tiene que tolerar a quienes a veces se extralimitan en sus expresiones verbales. De lo contrario, los debates plenarios consistirían en una secuencia de contribuciones estériles y aburridas, una situación que no satisfaría a nadie.

## Primero el ataque, después la cerveza

Quien recorre Berlín de noche durante las semanas de sesiones, se encontrará con diputados que se reúnen pacíficamente en la Sociedad Parlamentaria o en uno de los tantos bares de la ciudad para tomar algo, charlar animadamente y pasarla de mil maravillas. A lo mejor, los observadores desprevenidos se percatarán de que se trata de los mismos políticos, integrantes de diferentes partidos, que apenas unas horas antes protagonizaron unos intercambios verbales rayanos en el insulto en el pleno del Parlamento.

Efectivamente, quien observa los debates plenarios podría llegar a la conclusión de que los diputados de los partidos de gobierno y de oposición se enfrentan como enemigos irreconciliables. La revisión de los diarios de sesiones admite la sospecha de que algunos políticos no gozaron de la mejor educación. A veces los contenidos y el debate se sustituyen por simple polémica.

Durante el decimotercer período legislativo, el presidente del Parlamento tuvo que intervenir varias veces en los debates y llamar los oradores al orden: hubo tres amonestaciones, treinta y dos llamadas al orden y doce llamadas a la cuestión; a nueve oradores fue retirada la palabra. Pero no fue necesario expulsar a ningún diputado; tampoco había que suspender sesión alguna por exceso de desorden. El presidente en ejercicio del Parlamento puede servirse del reglamento interno, un código de conducta adoptado por los mismos parlamentarios, para ordenar los debates y —si no existiera la necesaria buena voluntad— imponer sanciones y penas.

## El reglamento interno del Parlamento

### § 36 *Llamada al orden y llamada a la cuestión*

Si un orador se apartare de la cuestión, el Presidente le llamará a ella. Podrá llamar al orden por su nombre a todo diputado que perturbe la sesión. Los oradores siguientes no podrán hacer referencia a la llamada al orden ni al hecho que la originare.

### § 37 *Retiro del uso de la palabra*

Si un orador fuere llamado tres veces a la cuestión o al orden, y si se le hubieren aclarado las consecuencias de la tercera llamada a la cuestión o al orden, el Presidente tendrá que retirarle el uso de la palabra y no podrá concedérsela para el resto del debate sobre la misma cuestión.

### § 38 *Expulsión de miembros del Parlamento*

- En caso de que un diputado promueva desórdenes muy graves el Presidente podrá expulsarlo, aun sin llamada previa al orden, por el resto de la sesión. Antes de finalizar la sesión, el Presidente

comunicará el número de días durante los cuales seguirá vigente la expulsión. Un miembro del Parlamento podrá ser expulsado hasta un máximo de treinta días de sesiones.

- El diputado expulsado deberá abandonar la sala de sesiones de inmediato. Si se negare a cumplir la orden, el Presidente le advertirá que su conducta implicará la extensión del plazo de expulsión.
- El diputado expulsado no podrá asistir a las reuniones de las comisiones parlamentarias por el plazo de expulsión.

### Tumultos solo en los primeros años del Parlamento

Las expulsiones se produjeron sobre todo en los primeros años del Parlamento, en cuya *crónica* se destacan especialmente los diputados comunistas. Algunos diputados perdieron el derecho de asistir a las sesiones por treinta días, otros «solamente» por veinte, después de haberse negado a abandonar la tribuna o por hacer uso de la palabra sin autorización previa del presidente. Recién en el décimo período legislativo, después de seis legislaturas sin incidentes, algunos políticos de Los Verdes tuvieron que abandonar la sala plenaria luego de manifestarse en términos ofensivos contra el presidente del Parlamento en ejercicio y el canciller federal. En esos años, las sanciones fueron menos duras: la expulsión llegó a un máximo de cinco días de sesiones. No hubo más expulsiones desde entonces.

### «Hipócrita, mentiroso y chusma»

Los gritos de reprobación —«buh» y «pfui»— ya se han convertido en componentes fijos de los debates, que dejaron de llamar la atención casi por completo, al igual que el célebre «iHört! iHört!» (‘¡Qué novedad!’). Pero a veces las cosas van *en serio*. Algunos diputados son tildados de «delatores profesionales» o «hipócritas». A algunos fumadores de pipa se les certifica que «no entra mucho en una cabeza de madera». Si las interrupciones reflejaran la verdad, en el Parlamento habría «cínicos estúpidos», «sinvergüenzas», «ministros federales del nepotismo», «gritones superiores», «personas malignas», «charlatanes soberbios», «difamadores», «maleducados», «sabelotodos» y «tontos». Todo esto excede la *cultura de la polémica* pero tiene una larga tradición. Una llamada al orden del presidente recibe, sin embargo, quien en el transcurso de un debate acalorado profiere insultos como «hipócrita», «perro malicioso», «mentiroso», «chusma», «buitre cachondo», «vaca estúpida» o «chancho de primera». En los más de 55 años del Parlamento ya hubo más de 500 llamadas al orden y un promedio de 14 amonestaciones por año. El líder indiscutido del grupo de los amonestados fue, sin duda, Herbert Wehner, jefe de la bancada socialdemócrata durante muchos años, quien reunía 75 apercibimientos. Le siguen el diputado Ottmar Schreiner, con 37 amonestaciones, y un ex diputado del Partido Comunista de Alemania (KPD). El cuarto lugar es compartido por Gerhard Pfeffermann, del CDU/CSU, y Joschka Fischer. La primera mujer ocupa el quinto lugar. Por lo general, a los deslices les siguen las disculpas, cuando el humo de la batalla se ha esfumado. Sin embargo, este gesto de camaradería no suele encontrar eco alguno en la prensa, a diferencia del destaque de los ataques verbales en primer lugar.

### Inmunidad y fuero parlamentario: ¿privilegio o necesidad indispensable?

En este contexto se habla mucho de la inmunidad o el fuero parlamentario, dos conceptos que a menudo se prestan a equívocos y deben ser explicados.

La responsabilidad penal y la detención de un diputado del Parlamento por un acto delictivo requieren de la autorización del Parlamento, a no ser que el diputado sea detenido en flagrante o el

día después de haberse cometido el delito. La autorización del Parlamento se necesita también para cualquier limitación a la libertad de la persona de un diputado o para dar inicio a un procedimiento judicial. A solicitud del Parlamento los enjuiciamientos penales deben ser suspendidos. Al comienzo de cada período legislativo, sin embargo, el Parlamento autoriza la instrucción de sumarios contra sus miembros, si se trata de delitos penales, con la excepción de ofensas de carácter político.

El término alemán *Indemnität* (*fuero parlamentario*) es de raíz latina y significa ‘resarcimiento’ o ‘indemnización’. Nadie debe tener el derecho de perseguir legal o administrativamente a ningún diputado por la forma en que se manifiesta y vota en el Parlamento. Esta protección no caduca y sigue vigente incluso después de que el diputado abandona su cargo. Los fueros no comprenden los insultos difamatorios.

### Visión aguda

Por supuesto, la relación entre los representantes partidarios no se agota en ataques verbales. Las actas de los debates plenarios están ricas en anécdotas como la siguiente.

Durante un discurso sobre el fomento a la industria cinematográfica un diputado del CDU/CSU de Schleswig se percató de que había olvidado sus lentes para leer. La diputada Lisa Peters, del FDP, salió en su apoyo y le prestó los suyos. El entonces presidente del Parlamento, Hans-Ulrich Klose estuvo también dispuesto a ayudar y, de paso, lanzó el siguiente comentario: «Imagínese, si usted hubiera aceptado mis lentes... para leer, como representante de la bancada mayoritaria, su manuscrito con los ojos de la oposición». El representante de Schleswig hizo gala de sus dotes diplomáticas: «Veremos si los anteojos liberales de los demócratas libres o los lentes de un socialdemócrata me ayudan a agudizar la vista, ya lo sabremos. A lo mejor podría cambiar de lentes a mitad de mi discurso para ver cuáles funcionan mejor». Las actas dejan constancia de aplausos generalizados.

### Exposiciones libres: cuando la realidad es más fuerte que las intenciones

*El secreto del agitador está en parecer tan tonto como su audiencia, para que esta se crea tan inteligente como él.*

*Karl Kraus, escritor austriaco, autor de aforismos, 1874-1936*

Las ofensas contra la persona no son una muestra de autoestima, sino todo lo contrario. Los puntos de vista personales y políticos deben ser expresados con claridad, porque los ciudadanos ya se cansaron del *idioma de los políticos*, que no asume posición alguna. Pero quien no tiene la imaginación necesaria «para intervenir en la polémica política con agudeza, pero sin ofender, debería retirarse como no idóneo» para el oficio, opinó el ex presidente del Parlamento, Rainer Barzel, un político conocido por su elaborado lenguaje. Hay otro aspecto que ningún político debería perder de vista: un insulto *ingenioso* podrá reflejarse en algunas líneas en la prensa, pero no causa buena impresión en los ciudadanos.

Sin duda es deseable que los debates del Parlamento sean animados e interesantes. Por esta razón está mal visto leer contribuciones manuscritas, aunque el don de la exposición libre no le es dado a todos. Hace años la comisión ad hoc sobre la reforma del Parlamento planteó la necesidad de reducir la cantidad de textos escritos y de aumentar las exposiciones libres. La sugerencia refleja el hecho de que los discursos —que a veces se entregan a la prensa con anticipación— a los que se les da lectura en el pleno podrían afectar negativamente el debate, aunque también es cierto que a veces resulta necesario el apoyo en los apuntes y documentos. Por dos razones muchos diputados

no se animan a prescindir del manuscrito: por un lado, el temor de pasar vergüenza y de convertirse en objeto de burlas y comentarios maliciosos, y por el otro, la conciencia del registro taquigráfico de los debates enteros y su reproducción textual en los diarios de sesiones del Parlamento: en ellos se registra todo y queda a entera disposición de todos. Si bien aumenta el número de diputados dispuestos a hablar sin manuscrito en los debates de cinco minutos de duración durante las horas previas, la exposición libre sigue siendo la excepción en los debates ordinarios.

### ¿Pelear de exhibición o formación de opinión?

Muchos ciudadanos perciben los debates plenarios como simples *peleas de exhibición*, después de que las decisiones se tomaron en otra instancia. Hasta cierto punto tienen razón, porque antes de la aprobación de una ley en el transcurso de la tercera y última lectura, el proyecto puede haber sido objeto de discusiones en la bancada y en las comisiones pertinentes durante varios años. Sin embargo hay excepciones, como por ejemplo en torno a la idea de instalar una obra de características fuertemente políticas del artista Hans Haacke en el patio interior del Parlamento. Al principio del debate, la relación de fuerzas era tan evidente que el fracaso del proyecto parecía inevitable. Sin embargo, durante la discusión se percibió un paulatino cambio de ánimo de los diputados, y finalmente el Parlamento aprobó la obra con la mínima diferencia de un voto.

### Resumen

El Parlamento está lejos de una cultura de la polémica de alto nivel, no aspira a desarrollarla ni lo logrará jamás. Son demasiado fuertes las diferencias entre los talentos y temperamentos, las capacidades retóricas y las disposiciones al debate con argumentos. A pesar de algunos deslices, el Parlamento posee el autocontrol y las *fuerzas inherentes de regeneración* necesarias para asegurar que los procedimientos se centren en las causas, sin necesidad de recurrir demasiado al reglamento interno. Influye en la cultura del debate la conciencia de estar continuamente bajo el escrutinio de las cámaras de televisión. A diferencia del estilo más personal que predomina en las discusiones a puertas cerradas en las comisiones, los debates públicos en el Parlamento ante los ojos y oídos críticos de los espectadores y oyentes parecen un desfile de la mejor *indumentaria verbal*, es decir el discurso culto y educado, enriquecido por algunos efectos complementarios.



## No tomarse tan en serio

Mientras las personas no se tomen demasiado en serio, mientras se puedan reír y burlar de sí mismas, nada estará perdido. En realidad, el Parlamento es una institución donde unos y otros se critican mucho, pero existen también los elementos que unen. Uno de ellos es el grupo «Los de la Central de Agua». El nombre alude a la sala provisoria de sesiones en Bonn —en el antiguo edificio conocido como «Central de Agua»—, y cada vez que «Los de la Central de Agua» se presentaron corría agua, aunque fuera solamente el agua de las lágrimas de risa. «Los de la Central de Agua» fueron una institución excepcional, un café-teatro fundado en 1992 que reunía diputados de todos los partidos del Parlamento, que no dejaron «títere con cabeza». Las actuaciones del grupo en Bonn y Berlín han contribuido más al reconocimiento del Parlamento y la democracia que muchos debates acalorados en el pleno o en la televisión. Entre los cabaretistas había inicialmente diputados de los partidos SPD, FDP y CDU/CSU.

Temas importantes y menos importantes se presentaban en forma de sátira, se reducían los niveles de frustración y repartían unas cuantas indirectas, sin que nadie lo tomara a mal.

«Los de la Central de Agua» —cuya fundación contó con la aprobación de la Mesa de Edad, como debe ser— se convirtieron en una institución fija. Todos aportaron sus ideas, y mientras algunos sabían cantar con mayor o menor éxito, otros se destacaron como bajistas y bateristas ante los ojos sorprendidos del público.

### Conservar el sentido del humor

Algunos ejemplos muestran que los diputados, a pesar de la política, no han perdido su sentido del humor.

### Un modelo: la reforma y la Mesa de Edad

PRESIDENTA: Señores, les saludo en nuestra reunión especial de la Mesa de Edad. Debemos hablar sobre la reforma del Parlamento. El tema es urgente. Casi quema las manos. Y nuestro estimado ex presidente federal von Weizsäcker ha dicho lo mismo en la conferencia de la iglesia.

CSU: Ahí vamos otra vez con ese consejero eclesiástico superior.

FDP: ¿Por qué es urgente este tema? Ninguno de nosotros quiere saber nada de esto.

PRESIDENTA: Sí. El tema de la reforma y reducción del Parlamento es urgente.

LOS VERDES: El FDP excepcionalmente tiene razón. ¿Por qué es tan urgente hablar de este tema?

PRESIDENTA: Porque voy a hacer algunas declaraciones al respecto en la próxima edición de *Bild am Sonntag*.<sup>26</sup> Colega Struck...

SPD: Yo voy hablar sobre el tema en la próxima edición de *Welt am Sonntag*.<sup>27</sup>

PRESIDENTA: Como ven, el tema es urgente.

Pero «Los de la Central de Agua» se presentaron también fuera del recinto del Parlamento, a beneficio de la Fundación Alemana del Corazón y de otras organizaciones caritativas. El grupo transmitía siempre un mensaje de autocrítica parlamentaria, en una especie de campaña de publicidad por una imagen renovada de los diputados. Para ello se servía también de las bromas.

### «De los apuntes secretos de un pingüino»<sup>28</sup>

Ay, ay, ay, todo lo que uno se entera como ujier en el Parlamento.

Bueno, los políticos también son seres humanos, como cualquiera.

He traído conmigo algunos secretos. Pero por favor trátenlos confidencialmente. Esto debe quedar entre nosotros.

El ex canciller federal Helmut Schmidt, el ex canciller Helmut Kohl y el actual canciller Gerhard Schröder se reunieron en el Parlamento para charlar, y yo tuve el privilegio de alcanzarles los fósforos. Empezaron una discusión muy animada acerca de cuál de ellos sería el canciller federal más importante de todos los tiempos.

—Ayer se me apareció Bismarck. Me confirmó que yo soy el canciller más grande de todos los tiempos —dijo Helmut Schmidt.

—¡Pah, Bismarck! —exclamó Helmut Kohl—. Ayer se me apareció Dios en persona y dijo: ¡Helmut, nunca antes hubo un canciller tan genial como tú!

A lo que Gerhard Schröder preguntó a Kohl, con cara de piedra y los ojos firmemente puestos en él: —¿Qué dije yo, supuestamente?

Ayer me contó mi vecino que el señor canciller federal y el señor ministro de Finanzas estuvieron caminando por la calle Friedrichstrasse. Se detuvieron en frente a una vitrina y el señor canciller federal dijo: «¡Hans, mira estos precios: un pantalón 20 marcos, un tapado 25 marcos y un traje completo 50 marcos! Aquí se ve el éxito de nuestra política económica». Ante tanto conocimiento, el señor ministro de Finanzas se puso pálido y dijo: «pero Gerhard, si es una tintorería».

Me he enterado de otro «secreto de canciller» de los tiempos del doctor Kohl. Sucedió en Inglaterra durante un banquete de Estado, en el transcurso de una visita oficial a la Reina. Durante el banquete, el señor canciller federal, doctor Helmut Kohl y el señor ministro federal de Relaciones

---

<sup>26</sup>*Bild* dominical, edición dominical del diario sensacionalista de circulación nacional *Bild*.

<sup>27</sup>*El Mundo* dominical, edición dominical del diario conservador de circulación nacional *Die Welt*.

<sup>28</sup>En referencia a su vestimenta, el frac, a los ujieres del Parlamento se los llama en broma *pingüinos* (N. del T.).

Exteriores, doctor Hans-Dietrich Genscher, estaban sentados uno al lado del otro. Ahí Genscher le dice a Kohl: «Mira Helmut, qué lindos cubiertos tienen aquí. En casa se pondrían muy contentos, si se los llevaras como souvenir».

Kohl le contesta a Genscher: «Me gustaría hacerlo, pero no me animo».

A lo que dice Genscher: «Es muy fácil», y pone el cubierto en el bolsillo derecho de su saco, sin que nadie se diera cuenta.

Kohl toma su cubierto y quiere ponerlo también en su bolsillo, pero sin querer choca con su copa. Todos los invitados lo miran. No le queda otra opción que levantarse e improvisar un brindis: «por la Reina y el Reino Unido».

«Qué pena, pero durante el postre lo intentaré de nuevo», le dice a Genscher.

Durante el postre, Kohl limpia su cubierto y quiere ponerlo en su bolsillo, pero otra vez choca con su copa.

Todos los invitados lo miran nuevamente. Kohl se levanta y dice: «Para animar a los presentes y en honor a la Reina de Inglaterra quisiera presentarles un típico truco de magia, tal como los hacemos en el Palatinado. Voy a poner este cubierto en el bolsillo izquierdo de mi saco y lo sacaré del bolsillo derecho del señor ministro federal de Relaciones Exteriores».

Es una lástima, pero si el señor Rühle<sup>29</sup> se convirtiera en canciller federal se cancelarían todos los viajes. Me contó que se fue en metro al barrio de Blankenese, en Hamburgo. Ahí visitó una escuela y tuvo oportunidad de hacer algunas preguntas a alumnos del segundo año.

—Bueno, Peter, deletrea «pelota».

—P E L O T A.

—Ulrike, deletrea «flor».

—F L O R.

—Muy bien, también. Ahora, Ali, deletrea «discriminación de extranjeros».

También nuestro antiguo señor ministro de Relaciones Exteriores Joseph Fischer viaja mucho. Cuando fue a Nueva York en noviembre, sus consejeros le advirtieron sobre los periodistas norteamericanos. Pero el Sr. Fischer hizo un gesto negativo con la mano: «esos no me van a engañar».

Cuando llegó al aeropuerto John F. Kennedy, un pelotón de periodistas se le tiró encima. Uno preguntó: «¿va a visitar un bar de *striptease* aquí en Nueva York?». Fischer pensó y dijo: «¿Hay bares de *striptease* aquí?». Al día siguiente leyó el titular: «Primera pregunta del ministro de Relaciones Exteriores alemán luego de su llegada: “¿Hay bares de *striptease* aquí?”».

El Sr. Guido Westerwelle<sup>30</sup> tampoco descansa. Hoy a la mañana, cuando entró a la sala plenaria con paso deportivo, le dije que unos días atrás lo había visto en el metro. Tiró la cabeza atrás y me preguntó: «¿Y, cómo estaba?»

Estupendo también lo que le pasó al señor Müntefering<sup>31</sup> en Kenia, durante su único viaje como ministro federal de Tránsito. Durante la comida quería conversar con su anfitrión, así que señaló al

---

<sup>29</sup>Ex ministro federal de Defensa del CDU/CSU.

<sup>30</sup>Presidente del Partido Libre Democrático liberal (FDP).

<sup>31</sup>Ex ministro y desde 2008 presidente del Partido Socialdemócrata (SPD).

vaso del keniano y le preguntó: «¿Bebida, bien?». El keniano asintió. Para no dejar morir la conversación, señaló el plato y preguntó al anfitrión: «¿Comida, bien?». El keniano asintió nuevamente. Al terminar la cena, el presidente keniano se levantó y pronunció un discurso en perfecto alemán. Luego tomó asiento y le preguntó a Müntefering: «¿Bla-bla, bien?».

### **Fútbol para mejorar la imagen**

Sería impensable imaginarse al Parlamento sin su equipo de fútbol, con su extensa trayectoria y tanto peso como generador de simpatías por el Parlamento. Los jugadores, cuyo juego en el país y en el exterior no carece de cierto profesionalismo, entrenan regularmente y reciben elogios y reconocimientos durante los partidos de beneficencia. No cabe duda: por lo menos en materia de fútbol, el Parlamento actúa como un solo equipo.

## «Haz las cosas bien y deja que lo comenten»<sup>32</sup>

Este antiguo dicho alemán es particularmente importante en la política. Para acceder al consejo municipal, la asamblea del distrito, el Parlamento del estado y el Bundestag, los políticos no solo necesitan el apoyo de sus partidos, sino sobre todo de los votantes. Por lo general, salen electos si son conocidos por sus futuros votantes, a menos que lleguen al Parlamento en la cresta de una ola de popularidad de sus partidos. Pero ningún candidato podrá confiar en ello. Por lo tanto resulta importante que los políticos logren una imagen positiva. En este punto, la prensa regional juega un papel decisivo, ya que los mejores actos no sirven si no se comunican a la mayoría de los ciudadanos en el distrito electoral.

### El diputado: apenas una pieza en el engranaje

Cualquier interesado en acceder al Parlamento podría dejar de insistir en el intento si confiara en los resultados de las encuestas sobre la conducta electoral y la popularidad de los nuevos candidatos. Apenas un 27 % de la gente conoce el nombre de los candidatos de su distrito electoral. A la hora de emitir su voto, el 60 % se orienta por el partido en general, el 20 % por las causas de fondo, el 9 % por el candidato o la candidata a ocupar la posición de canciller federal y el 11 % por otros criterios. Los candidatos podrán sentirse felices, si 20 o 30 % de los votantes declaran que su persona también tiene alguna incidencia en su votación. Cualquier persona que se postula debe entender que no es más que una pequeña pieza del engranaje de la política, sobre todo desde la perspectiva del electorado.

Lógicamente, ello será especialmente difícil para los candidatos que se presentan por primera vez y no gozan de la ventaja del cargo. Se encuentran en un círculo vicioso. Podrán tener ideas y objetivos políticos bien fundados y adaptados a la realidad del distrito, pero a menudo el nombre detrás de una declaración o acción vale más que los contenidos. A lo mejor los diputados tienen las ideas, pero los «elefantes» en Berlín cosechan los elogios, cuando las dan a conocer. Todos los

<sup>32</sup>Traducción de un dicho alemán: «Tue Gutes und rede darüber».

candidatos se percatarán rápidamente de las dificultades a la hora de lograr que los medios los perciban y los tomen en serio.

## Confianza y seriedad

*Si se quiere enseñar la verdad a la gente, la gente tiene que estar dispuesta a escucharla.*

*Samuel Johnson, escritor inglés, 1709-1784*

Los caminos más promisorios para ser registrado por los medios siguen siendo los mismos: construir una relación de confianza con los periodistas y llevar adelante una política de información seria. Si bien una acción espectacular, aunque innecesaria, podría catapultar a un candidato a los titulares, esta no constituye una base para mantener el flujo informativo sobre su persona. Por lo general, los ciudadanos saben diferenciar muy bien entre un simple show y los contenidos. Es una realidad que no solo los candidatos deberían tener presente, sino también quienes ya lograron el salto al Parlamento.

Ni bien una campaña electoral concluye, comienza la próxima. Por esta razón, los diputados se empeñan mayoritariamente por lograr la máxima presencia en los medios para defender sus ideas y proyectos políticos y, sobre todo, para mantener un perfil alto de su persona. Quienes ya ejercen el cargo, legítimamente hacen uso de esta ventaja, puesto que en un sistema democrático el trabajo de los políticos suele estar enfocado a la reelección y, con esto, a la próxima campaña electoral.

## Se sienten los límites

El diputado común, que no integra ninguna presidencia de bancada en Berlín ni ejerce cargo alguno de relevancia, llegará rápidamente a sus límites en el trato con los medios de comunicación. Tiene que entender que el interés de la prensa nacional se centra en pocos políticos: los miembros del Gobierno alemán —aunque resulte casi imposible conocer todos los subsecretarios de Estado y menos aún, los funcionarios fijos que cumplen también funciones de subsecretario—, los líderes de las bancadas y algunos «pájaros locos» que aparecen en los titulares. La concentración de los medios en un grupo reducido de representantes políticos ha aumentado significativamente durante los últimos años. Paralelamente, disminuye cada vez más el interés por el saber experto acumulado por los diputados, pero también por sus conocimientos en temas específicos. De esta manera, muchos mensajes políticos pierden contenido y seriedad.

## Parte integral de la sociedad de los medios

En el marco de sus posibilidades, todos los diputados se ocuparán de la prensa y de las relaciones públicas. Esto no se debe solo al deseo de darse a conocer o de mantener el interés por su persona, sino también a la obligación de rendir cuentas ante el distrito electoral sobre las actividades en Berlín. Por supuesto, a algunos les resulta más fácil relacionarse con los medios que a otros, en tanto otros preferirían evitar los periodistas por completo, debido a malas experiencias en el pasado. Más tarde o temprano, todos los diputados llegarán a la conclusión de que forman parte de la sociedad de los medios, de la cual no se pueden separar bajo ningún concepto. Aunque hay que aprender a relacionarse con los medios.

## La brecha entre expectativa e impacto

He aquí algunos datos: cerca de un 80 % de los diputados consideran muy importante la información sobre sus actividades en la prensa local. Saben que se informará solamente si existe un motivo apropiado y por eso le dedican mucho tiempo a los encuentros, rondas de discusión, conferencias, exposiciones y discursos, en el entendido de que se trata de los métodos apropiados para llamar la atención de la prensa y del público. Alrededor de un 80 % consideran asimismo que se necesitan comunicados de prensa propios; 73 % creen en la necesidad de artículos propios, por ejemplo columnas periodísticas; para 67 % las entrevistas son importantes; y 61 % apuestan a las conversaciones de fondo con los periodistas. En opinión de un 47 %, las entrevistas de radio tienen sentido, y para un 43 % las entrevistas de televisión tienen mucho valor, aunque la presencia en la televisión es una opción reservada a una minoría de diputados. Algo más de la mitad de los diputados están conformes con sus contactos con los medios locales; en otras palabras, uno en dos tiene problemas con los medios locales. Este porcentaje debería preocupar a las dos partes. Además, un 23 % de los diputados manifiestan que la prensa nacional los destrata y desconoce el valor de su trabajo, y un 48 % creen, finalmente, que les faltan oportunidades para incidir en los ciudadanos por medio de comunicados e informaciones.<sup>33</sup>

### «Chino político» y palabras vacías

*No solo importa lo que se dice, sino también cómo se dice. No hay otro sector en que esto sea tan válido como en la política. Únicamente así se explica la sorprendente consideración dedicada a las declaraciones más triviales de las personas célebres, declaraciones que, a diferencia de ellos, ningún escritor desconocido se podría permitir jamás.*

*Hans Albrecht Moser, escritor*

En el correr de su actividad parlamentaria numerosos políticos sucumben a la tentación de hablar en «chino político». Este término no es precisamente un sinónimo de claridad y fuerza expresiva. «Hoy y aquí, en este momento y desde este lugar, enfatizo ante todos ustedes —y lo subrayo— mi intención y llamo al Gobierno / a la oposición a...». Frases como esta son moneda corriente e inspiraron a más de un humorista o satírico a ocuparse del lenguaje específico de los políticos. Si bien las palabras vacías y los bocadillos pueden llenar la exposición de un orador, no sirven para cautivar a los espectadores y oyentes.

Los contenidos pierden en importancia en comparación con la presentación, y como vivimos en una época en que las apariencias cobran cada vez más peso, será difícil frenar esta tendencia. Llama la atención cuántos políticos y profesionales en el campo de los medios se muestran incapaces de aprovechar sesenta segundos para transmitir un verdadero mensaje. Todos conocemos el dicho: «hoy no tengo tiempo, así que te voy a escribir una larga carta»; los políticos no lo deberían olvidar. Sin duda, ser breve resulta mucho más difícil que *hablar de bueyes perdidos*. Justamente por esto los políticos deberían esforzarse por formular sus ideas con precisión y de forma resumida y comprensible, hasta por interés propio: ¿quién sigue con atención a un discurso repleto de lugares comunes, pero sin contenido alguno?

---

<sup>33</sup>*Zeitschrift für Parlamentsfragen* [Revista de Asuntos Parlamentarios], año 27, 1996.

## Cuando la corbata decide sobre el éxito electoral

En los últimos años aumentó la tentación de preocuparse cada vez más por la apariencia. Puesto que la televisión constituye la fuente única o, por lo menos, la más importante, muchos políticos consideran que deben poner especial énfasis en una presentación pública atrayente. A los ojos de la nación dependiente de los medios, el corte de pelo de una política resulta más relevante que su programa. Pero si bien una corbata mal combinada y un maquillaje poco favorable pueden costar votos, algunos políticos se niegan a aceptar este tipo de «dictadura de los medios». El lenguaje corporal cumple un papel de creciente importancia, y ni los diputados comunes pueden sustraerse a esta tendencia.

### ¿Hay que amoldarse antes de aparecer en los medios?

*Nada por dentro, nada por fuera, porque lo de adentro está también afuera.*

*Johann Wolfgang von Goethe*

Por esta razón, los políticos necesitan *coaching*. Participan en seminarios de retórica y lenguaje corporal, asisten a asesoramientos relativos a su *tipo*, y cuando tienen que presentarse en televisión se preocupan por la corbata, la camisa y el saco. Un político hoy en día ya no se puede permitir el lujo de que las medias le queden cortas y que se vea una parte de la pantorrilla. Pero es más. El diputado *perfecto* debe tener conocimientos de lenguaje corporal y lo debe dominar, pero también debe controlarse a sí mismo. Ya no puede cruzar los brazos cuando quiera, ni mucho menos apoyarse. Pero señalar a alguien con el índice durante una discusión es el *tabú* absoluto. Tiene que aprender las distintas formas de mirar a su interlocutor: con compasión, en forma amenazante o con interés. Tiene que tener en cuenta que cada gesto provoca simpatía o antipatía. Por suerte, no todos los políticos creen en los resultados científicos y prefieren comportarse de una forma natural, aunque ello pueda significar que sean calificados de *individualistas*.

En el marco de sus estudios de este fenómeno, Walther Keim, profesor de Ciencia Política de la Universidad de Münster, Alemania, analizó la situación en Berlín:

La tendencia a la personificación de la política y su escenificación teatral es clara, desde la visita a la casa de «Gran Hermano», pasando por un salto en paracaídas y un paseo en trineo con Putin, hasta una declaración pública de amor.

Los políticos y su lenguaje corporal se convierten en portadores de información y emoción cada vez más interesantes. Las transformaciones de Joschka Fischer se ven en su cara, donde una vida «llena de rupturas» ha dejado sus secuelas. [...] Su lenguaje corporal puede revelar una sensación de dolor y el placer de disfrutar, puede expresar estrés y representar su carácter. Ante el juzgado de Fráncfort, en la hora de preguntas del Parlamento o durante un debate de varias horas sobre la Cumbre de Niza, el político siempre se mostró como un táctico inteligente que supo transmitir sus emociones y utilizar el lenguaje corporal con eficacia. En la sala del tribunal, donde pasó de ser testigo de la causa a testigo de su época, mostró un lenguaje corporal muy austero; evidenció su referencia a los jueces saludándolos con el tronco inclinado pero con la cabeza elevada. Con gestos sosegados y las manos cruzadas demostró reserva e introversión, sin dar la impresión de haberse cerrado. Ofreció simpatía y comprensión, inclinando a menudo la cabeza levemente a la izquierda y manteniendo un contacto visual positivo; al mismo tiempo su fisonomía parecía relajada y la boca distendida. [...]

En términos comunicativos, el mundo político berlinés experimenta a un Fischer completamente distinto: se muestra combativo, con la mirada despierta por encima de los lentes, las cejas a menudo levantadas, y con una gran riqueza en gestos agresivos, que van desde el índice amenazador hasta las manos unidas (señal de plegaria) durante el debate sobre la Unión Europea. La ausencia casi total de síntomas de cansancio y una postura segura apoyan su activo lenguaje corporal y de esta manera su carisma personal, la conciencia de poder político.

Es difícil analizar el lenguaje corporal de Angela Merkel: la doctora en Física le otorga más importancia a la presencia profesional y a los contenidos de su mensaje político. Su andar y su forma de caminar así lo confirman. Ningún maquillaje distrae la atención de los contenidos. Sin embargo, el peinado simple y la vestimenta sencilla, que no llama la atención, no le permiten transmitir una imagen muy femenina. Los hombros caídos y la falta de postura, una mirada que a veces proyecta la tristeza de la sonrisa de La Gioconda y pocas alhajas, representan un obstáculo para una protagonista de la política alemana que prácticamente todos los días aparece en los medios de comunicación. ¿Por qué? Porque la política es dominada por las imágenes y las emociones, mientras cualquier análisis complejo queda atrás, porque se espera «comida rápida» difundida con velocidad y aceleración electrónica. No obstante, cabe resaltar que Angela Merkel no se presta a la satisfacción de esas «necesidades» y se mantiene fiel a su personalidad, sin «amoldarse», lo que constituye un valor en sí que en la actualidad es desgraciadamente cada vez más escaso.<sup>34</sup>

### Ser simpático no basta

El Instituto de Periodismo de la Universidad de Maguncia llegó a conclusiones parecidas: los políticos pueden ser rudos, pero tienen que brillar, necesitan imponerse y al mismo tiempo transmitir serenidad. Por ejemplo, se certifica al ministro presidente del estado federado de Hesse, Roland Koch, que se le percibe «como una roca en el mar», es decir una persona que sigue, impertérrita, su camino y mantiene su postura hasta en los momentos más difíciles. Al votar, la gente decide de acuerdo con su convicción en cuanto a la capacidad de una persona de hacer frente a los problemas, si es reposada, tiene buenos contactos e inspira confianza. Según la opinión de los científicos de Maguncia, todo ello es más importante que la simpatía personal, cuyos efectos tienden a ser sobrevalorados.

«Los de la Central de Agua», el antiguo café-teatro de los diputados, han demostrado en su forma muy peculiar la importancia de la *ubicuidad*, de la *omnipresencia* y de otras superficialidades más o menos relevantes.

### Asesoramiento en relaciones públicas

ASESOR: Si quiere ganar las elecciones, tenemos que hacer un *lifting* de su imagen (rodea la mesa y le levanta los rabillos del ojo al diputado. (Mira su obra.)

CANDIDATO: Pero ya me compré unos anteojos nuevos.

ASESOR: Desgraciadamente, esto ya no es suficiente hoy en día. También Helmut Kohl se ha dado cuenta de esto. Hoy se trata de la *ubicuidad*.

CANDIDATO: ¿Perdón?

ASESOR: Pues, la omnipresencia en los debates televisivos. Cuando Gottschalk le recomiende

---

<sup>34</sup>*Die Welt*, 10 de marzo de 2001.

al programa de Harald Schmidt y Bielek le solicite que aparezca en el suyo, y cuando Böhme jure públicamente que nunca le invitaría a usted, entonces habrá ganado.<sup>35</sup>

CANDIDATO: ¿Y cómo se entera Gottschalk de mí?

ASESOR: Usted es un caso muy difícil. Casado, solamente dos veces divorciado, tres hijos, heterosexual, funcionario público de tercera generación. A nadie le interesaría... ¿Tiene un *hobby*, por lo menos?

CANDIDATO: El trencito eléctrico.

ASESOR: Dios mío. Espere... Podemos ponerle en directo en una locomotora y hacerle correr hacia un tren de pasajeros. Frenaría en el último momento. Es televisión de acción. Usted sería el salvador de trescientas personas...

CANDIDATO: ¿Y no sería mejor hacer eso con un auto?

ASESOR: Claro, con auto está bien. Pero entonces, con un Ferrari. Usted se tutea con Schumi...<sup>36</sup> Y después una batalla de champaña...

CANDIDATO: ¿O quizás también en bicicleta?

ASESOR: Sí, pero en este caso, solamente puede ser la Tour de France. Menos ya no es posible con Scharping.<sup>37</sup>

CANDIDATO: No sé si tengo el aspecto físico adecuado.

ASESOR: ¡Adelgazar, por lo menos 10 kilos! Su perfil debe contar con unas cuantas arrugas, como Joschka Fischer. Salga a correr al río Spree, todas las mañanas. ¡Y aféitese de vez en cuando!

CANDIDATO: ¿Todo a la vez?

ASESOR: ¡Claro que no! Tendrán que ser verdaderos eventos, programados con espíritu estratégico.

CANDIDATO: Pero cuando la barba se haya ido, ya no tendré nada que aportar...

ASESOR: ¡Usted no tiene ni idea! Por ejemplo, podría escribir poemas, como Klose.

CANDIDATO: ¿Hacer poesía? No es lo mío. ¿Pero quizás puedo escribir libros de cocina? Libros de cocina, qué buena idea.

ASESOR: Por mí, escriba libros de cuentos o sobre animales. Pero no será suficiente para alcanzar definitivamente el éxito.

CANDIDATO: ¿Qué propone entonces?

ASESOR: Un viaje oficial en un antiguo barco a un atolón en el Océano Austral junto con Greenpeace, como lo hizo Heidi Wiecek-Zeul.<sup>38</sup> O un aterrizaje en una plataforma petrolera noruega, como lo hiciera Friedrich Merz.<sup>39</sup>

CANDIDATO: Y si todo esto no es suficiente para...

ASESOR: Entonces tiene que divorciarse.

CANDIDATO: ¿Qué? ¿Otra vez?

ASESOR: Quien quiere ser diputado del Parlamento tiene que aprender a separarse.

CANDIDATO: ¿Por qué diputado?

ASESOR: ¿Usted no quiere ser elegido?

---

<sup>35</sup>Los mencionados son conocidos presentadores alemanes de televisión.

<sup>36</sup>Michael Schumacher, alemán, varias veces campeón de Fórmula 1.

<sup>37</sup>Político alemán del SPD, hoy presidente de la Asociación de Ciclistas Alemanes.

<sup>38</sup>Ministra de Cooperación Económica y Desarrollo (SPD).

<sup>39</sup>Ex presidente de la bancada del CDU/CSU del Parlamento.

CANDIDATO: Claro que sí. Quiero ser elegido presidente de nuestro coro masculino «Armonía».

ASESOR (sin escuchar): ¿Por qué no me ha dicho inmediatamente que sabe cantar? ¡Espere!

Ahora me acuerdo de que una vez convertimos a un cantante en presidente federal.<sup>40</sup>

## Preservar la autoestima

Cada diputado tiene que decidir por sí mismo hasta qué punto quiere subordinarse a lo que dicen los politólogos y psicólogos. Parece espantosa la idea de formar parte de un Parlamento cuyos integrantes se adaptan sin excepción a los últimos requisitos de la ciencia y en la que todos fruncen el ceño, sonríen y cruzan las piernas al mismo tiempo. ¿Los políticos deben ser *bien parecidos* para tener éxito con las (y los) votantes, y las mujeres deben ser consideradas *bellas* por el electorado masculino? Algunos diputados se plantean preguntas como estas; acto seguido concurren a la peluquería o al *solarium*. Otros optan por el peluquín. Como veremos, todo esto no cuenta.

## ¿Todo el poder para las bellas y los bien parecidos?

¿Tienen los políticos bien parecidos más éxito con el electorado? En opinión de Roland Henss, psicólogo social de la ciudad de Sarrebruck y estudioso del tema de la atractividad, «estadísticamente, la gente más bella es más afortunada, sobre todo si trabaja en profesiones que exigen un aspecto presentable». Supuestamente eso vale también para los políticos. Pero solamente en Estados Unidos se realizaron estudios serios al respecto. Esas investigaciones concluyeron, sin lugar a duda, que en las elecciones presidenciales de los últimos cien años casi siempre ganaron los candidatos más altos. Pero el científico menciona también que este fenómeno podría estar relacionado al hecho de que las personas más altas son más inteligentes. Además hay muchos políticos menos bien parecidos que tienen éxito. En el ámbito político sería mucho más importante la capacidad de imponerse y la facultad de manipular a los demás, de concertar alianzas y de intrigar.

Opina Roland Henss que en el caso de las mujeres las mencionadas cualidades impactarían negativamente en la atracción, y agrega: «La política exige muchas cualidades masculinas. Es una cuestión hormonal». En realidad, la testosterona masculina no embellece a las mujeres; más bien agrega dureza a los rasgos femeninos. «Entonces no se debe esperar demasiada belleza de las mujeres políticas».<sup>41</sup> No se debería tomar muy en serio resultados como este, por más científico que esté en apariencia. Esto también vale para la influencia —o la falta de influencia— de los lentes.

## Del significado sociocultural de los lentes

Aquí no se evalúa si al político le sirve o no seguir los consejos de los psicólogos a fin de obtener resultados favorables en las elecciones. Hoy en día hay muchísimos libros que ofrecen consejos acerca de la actuación de los políticos: sus gestos, el lenguaje, la vestimenta. Según esas publicaciones, la elección de los anteojos puede contribuir al éxito o al fracaso de un político. «Los lentes comunican algo», se dice, y se indaga exhaustivamente en «el marco de referencia sociocultural y de la psicología

---

<sup>40</sup>Alusión al ex presidente federal Walter Scheel (FDP).

<sup>41</sup>Sabine Höher, en *Welt am Sonntag*, 18 de marzo de 2001.

de la percepción de las monturas de los anteojos». Los cristales deben ser livianos y finos, y algunos matices superficiales pueden convertirse en una ventaja contra el competidor.

## Una teoría diferente de los colores

Es más: con un guiño de ojos habría que aconsejar a los diputados que toman en serio su profesión y que pretenden avanzar en su carrera que apliquen la teoría de los colores de los psicólogos, cada vez que se visten por la mañana:<sup>42</sup>

**Amarillo:** alegre, activo, visionario; casquivano, poco serio.

Los diputados eligen ese color cuando no pretenden mostrar responsabilidad o cuando desean transmitir una visión. Habrá que evitar el amarillo cuando se aspira a convencer en materia de temas serios.

**Naranja:** vital, abierto, euforizante; superficial, ordinario.

Hay que evitar este color siempre que se quiera transmitir profesionalidad, demostrar lógica y pensamiento racional o mostrar elegancia.

**Rojo:** optimista, seguro, resuelto, emocionante; agresivo, dominante, amenazante.

Debe vestirse de rojo quien desee llamar la atención y necesite reconocimiento, pero también quien este cansado, busque una inyección de energía y quiera provocar discusiones. El rojo no es adecuado cuando uno no está preparado para defender su posición.

**Lila:** extraordinario, sensible, imaginativo; arrogante, extraño, excéntrico.

Se recomienda ese color para aquellos que deseen expresar su individualidad y confianza en sí mismos, pero también quienes pretendan ser diplomáticos y quieran mostrar su extravagancia. No se aconseja el color lila si la situación exige moderación y cuando uno no desea figurar en primer plano.

**Azul:** pacífico, confiable, ordenado y sin sobresaltos; conservador, aburrido.

A medida que el color es más oscuro, más autoridad se transmite. Un azul más claro utiliza aquel político que quiere aparecer simpático y confiable. Quien desee transmitir ideas o creatividad no debe utilizar este color.

**Verde:** seguro de sí mismo, en control, persona de fiar; aburrido, evita riesgos, testarudo.

El verde está indicado en caso de que la persona estresada quiera aparecer equilibrada. No debe decidirse por este color quien quiera ser candidato de Los Verdes o quien desee transmitir ideas, éxito y dinamismo.

**Negro:** elegante, refinado, misterioso, fuerte; inanimado, lúgubre, reservado, negativo.

Se pone como contraste a otros colores, para mantener la distancia o para no llamar la atención en eventos oficiales. No se debe usar cuando se desea comunicar con la gente.

**Blanco:** puro, claro, fresco, limpio, futurista; sobrio, frío, neutro.

En caso de que el político desee proyectar una imagen progresista y limpia. No se debe usar si no hay tiempo para cuidar la vestimenta.

**Rosado:** femenino, accesible, necesitado de apoyo, suave; atrae compasión, inseguro, superfluo.

Se usa para relativizar la rigurosa indumentaria ejecutiva con la ayuda de una blusa o camisa y también para atraer compasión. No se debe usar el color rosado en ocasiones en que se pretende obtener resultados.

**Gris:** neutro, serio, equilibrado; aburrido, distanciado, inseguro.

---

<sup>42</sup>Tomado de: *Der moderne Medienwahlkampf* [La moderna campaña electoral en los medios], Eichstätt, MEDIA Plus, 2000.

Es el color de quienes quieren transmitir profesionalismo, elegancia y discreción en el trabajo, pero también quienes desean adoptar una posición neutra, no partidaria. Los que quieren llamar la atención o buscan transmitir energía y creatividad deben evitar el gris.

### Ser uno mismo

El resultado de esta incursión en el mundo de la psicología es el siguiente: lo mejor sería que los políticos se presentasen tal cual son. Si desempeñan papeles que no están hechos para ellos, corren el riesgo de perder credibilidad o —lo que es peor— quedar en ridículo. El lema a seguir debe ser: reconocer a los demás, sí; adaptarse ciegamente a ellos, jamás.

### El trabajo con los medios: un arduo negocio

*Los políticos y los periodistas comparten el mismo triste destino de hablar hoy de asuntos cuya verdadera dimensión entenderán recién mañana.*

*Helmut Schmidt, ex canciller federal alemán*

Para el diputado que no goza de la ventaja comparativa de ocupar un cargo de gobierno o de desempeñarse en otra función destacada, el contacto con los medios y las relaciones públicas significan una tarea tan importante como ardua. En Berlín este trabajo se limitará normalmente a conversaciones de fondo con los periodistas, a comunicados de prensa y la publicación de los discursos en el Parlamento. El contacto de los diputados comunes con los medios y su trabajo de relaciones públicas se llevan a cabo mayoritariamente en los distritos electorales y no se agotan en absoluto en la redacción de notas periodísticas para la prensa escrita, la radio o la televisión. Al contrario, en los distritos electorales los diputados deben además:

- mantener conversaciones de fondo con los periodistas locales,
- visitar las redacciones,
- publicar comentarios y columnas regulares en la prensa regional,
- publicar contribuciones sobre temas relativos a su especialidad en el Parlamento en las revistas que correspondan,
- contribuir a los boletines para los afiliados del partido a nivel de distrito y del estado federado,
- redactar volantes, y
- actualizar periódicamente la página web.

Internet se está convirtiendo rápidamente en una fuente importante de información para la gente, de modo que los diputados tienen la posibilidad de presentarse a sí mismos y a su trabajo. Deberían servirse de la red para publicar sus comunicados de prensa, anunciar los días de audiencia e informar sobre sus discursos en el Parlamento, entre muchas otras cosas. En promedio, los parlamentarios redactan entre dos y tres comunicados de prensa por semana y mantienen la misma cantidad de conversaciones con la prensa. Los *maestros* entre los diputados consagran entre diez y quince por ciento de su jornada al trabajo de difusión.

### Marcar presencia en el distrito electoral

El marketing consiste sobre todo en la presencia en el lugar. Para eso se necesita mucha diligencia. Se requiere la asistencia de los diputados tanto en la fiesta de los bomberos, en la asociación coral y

en la inauguración de una nueva ruta como en empresas bajo amenaza de cierre. Más de cien citas de este tipo por año son parte del trabajo cotidiano de los parlamentarios y el número potencial de ellas no tiene límites. Y los diputados no deben dejar de marcar su presencia. Por un lado se trata del marketing personal, por ejemplo, por medio de entrevistas con el intendente o un periodista del periódico regional. Por otra parte, las visitas son muy necesarias porque permiten a los diputados enterarse de lo que realmente preocupa a la gente. Especialmente en los encuentros informales, la gente está más distendida y dispuesta a compartir su opinión —a menudo «sin piedad»— sobre la política actual. En esos momentos caen las barreras psicológicas.

## Más de tres mil peticiones por año

### De todo un poco

Los diputados son el *buzón de quejas*, sobre todo en los distritos electorales más extendidos. Actúan como guías espirituales para asuntos políticos y consejeros ciudadanos, y muchas veces son la última instancia, cuando ya no parece haber salida y ni las autoridades ni los tribunales ofrecen respuestas a un pedido. Normalmente los diputados tampoco pueden encontrar una solución, y sus respuestas comprensivas y conciliadoras se interpretan a veces como el fracaso de la política en general.

Entre 3100 y 3500 peticiones particulares llegan por año a la oficina del diputado del distrito electoral n.º 1, en Berlín tanto como en las oficinas ciudadanas en las ciudades de Schleswig y Flensburg. Algunos ejemplos: la empresa Angeln-Bahn, una histórica compañía ferroviaria privada, tiene problemas con la empresa Deutsche Bahn S.A.<sup>43</sup> que se niega a otorgar la concesión solicitada a las locomotoras de la Angeln-Bahn. Una planta de ahumado de anguilas en Flensburg, de propiedad familiar desde hace 165 años, no puede cumplir con las nuevas disposiciones de seguridad de la Unión Europea; se trata de una empresa pequeña que no está en condiciones de generar 325 000 euros para inversiones extraordinarias. A pesar de varias visitas en el lugar y contactos con agencias de crédito y de fomento industrial la empresa tendrá que cerrar el mismo año. El grupo local de Amnistía Internacional de Schleswig pide el apoyo del diputado en el caso de un condenado a muerte en la República Popular China, la Cámara de Industria y Comercio solicita al diputado que apoye la ampliación de la autopista que une Hamburgo y Flensburg, un funcionario de la Policía federal pide la anulación de su traslado de la ciudad de Kappeln a Chemnitz, el comité de empresa de una fábrica de reparaciones del Ejército federal con 350 empleados solicita apoyo para obtener más contratos estatales, y un agricultor de la ciudad de Angeln podría vender seis vacas de cría a Egipto, si la venta fuera autorizada por la oficina central competente con sede en París. Un comité local de la Cruz Roja alemana solicita la Cruz del Mérito Federal para una de sus enfermeras por cumplir treinta años de servicio, el gobierno francés redujo la pensión de un ex miembro de la Legión

---

<sup>43</sup>En alemán, Deutsche Bahn AG, compañía de ferrocarril con red ferroviaria en casi todo el país, sociedad anónima de propiedad exclusiva del Estado. (N. del T.)

Extranjera, una localidad turística exige que el Gobierno federal le devuelva unas instalaciones portuarias, dos alumnas buscan información sobre programas de intercambio con los Estados Unidos, y el Instituto Meteorológico de la ciudad de Schleswig debe entregar una parte de sus tareas al Instituto Naval de Meteorología de Hamburgo, una racionalización que implicaría la anulación de siete puestos de trabajo. En este caso específico se realizaron tres entrevistas con los responsables, se escribieron docenas de cartas; finalmente se conservaron cinco puestos.

Solo una parte de las peticiones se enmarcan en el área de trabajo de los diputados. Muchos solicitantes no saben o no quieren distinguir cuáles son las instituciones competentes para resolver su problema. Solamente piden ayuda. Según las experiencias de las oficinas ciudadanas del distrito electoral, en un tercio de las peticiones las gestiones tienen éxito, otro tercio no se resuelve favorablemente y para el tercio restante se encuentran soluciones parciales. Año tras año aumenta la cantidad de solicitudes, pero también el abanico de temas, con una incidencia creciente de asuntos relacionados con la política federal. Por ello, la presión de trabajo sobre los colaboradores del diputado aumenta considerablemente; sin embargo, hay que valorar como un hecho sumamente satisfactorio y saludable que la gente supera sus inhibiciones y desea comunicarse directamente con *su diputado*.

## No hay política sin visión

Según la imagen generalizada, los diputados federales se preocupan, «a nivel de base», de los asuntos políticos cotidianos, es decir temas mensurables y con impacto a corto plazo. Pero los parlamentarios responsables deberían también tener la capacidad de desarrollar visiones; no se deben contentar con las cosas del hoy y, cuando mucho, del mañana. La política vive de perspectivas; formularlas es responsabilidad de las personas.

### Las «papas calientes» no son tabú

Los diputados no deben dejar de trabajar por los objetivos que ellos consideren importantes, por más que se trate de temas difíciles, que probablemente generen fuertes resistencias y que sean difíciles de realizar en el futuro cercano. Uno de esos temas es la posible extensión de los períodos legislativos de cuatro a cinco años, con la finalidad de mejorar los niveles de eficiencia del Parlamento. Al comienzo de la legislatura todos los diputados, y muy especialmente los recién elegidos, necesitan un tiempo de adaptación. Por otra parte, al promediar el período, los partidos ya inician las conversaciones acerca de quiénes deberían ser sus candidatos en las elecciones siguientes, lo cual impacta considerablemente en el trabajo de rutina de los diputados. Muchas actividades ya no estarán enfocadas a la causa, sino dictadas por el deseo de generar una imagen positiva en el partido y en la opinión pública. Una pérdida de la calidad del trabajo político puede ser el resultado.

Los pragmáticos de todos los partidos favorecen el plazo de cinco años. En cambio, los defensores de la «teoría pura de la democracia» se oponen a la idea por considerar que se trata de un intento de quienes ya integran el Parlamento de *acomodarse* un año más. Sea como fuera, después de asumir sus funciones, todos los Gobiernos necesitan por lo menos un año para poder funcionar plenamente, mientras el cuarto año del período ya está marcado por la campaña electoral. De modo que quedan nada más que dos años, es decir un período demasiado corto, para el trabajo legislativo de fondo. La introducción del período legislativo de cinco años en el Parlamento —este plazo ya está en vigor en el Parlamento Europeo y en varios Parlamentos estatales— mejoraría el trabajo de fondo y proporcionaría una cuota de calma al trabajo parlamentario.

## ¿Todas las elecciones en un día?

Hay opiniones divergentes acerca de la cuestión de si se debieran unir todas las elecciones que se celebran en Alemania, en lo posible en un solo día. De acuerdo con las leyes electorales vigentes en los ámbitos federal y estatal, los ciudadanos son llamados a votar treinta y tres veces en cuatro años: en las elecciones a las asambleas locales y los Parlamentos de los estados federados, al Parlamento Europeo y, finalmente, al Parlamento alemán. Todo esto sin contar las innumerables elecciones de alcaldes, intendentes y funcionarios de distrito.

Las consecuencias son evidentes: los políticos en los Parlamentos se encuentran en una maratón constante de campañas electorales. No solo se tienen que ocupar de su elección o reelección, sino que además deben intervenir en un sinnúmero de eventos electorales en otros estados federados para apoyar a los candidatos locales. Y no cabe duda, las elecciones influyen en la actuación del Gobierno y el trabajo legislativo.

**Pro:** Las campañas electorales influyen masivamente en el trabajo político federal y estatal, porque los partidos en el gobierno posponen aquellas decisiones importantes, que podrían restarles votos, hasta después de las elecciones. Por lo tanto, la gran cantidad de elecciones todos los años paraliza la política y perjudica a los ciudadanos. Los diputados apenas pueden dedicarse a los asuntos de fondo, porque nunca dejan de estar en campaña.

**Contra:** Crece el número de personas que emiten su voto bajo la impresión de la política federal. Si las elecciones al Bundestag, los Parlamentos de los estados federados y las asambleas locales se celebraran el mismo día, primaría la influencia de los temas de la política federal. Debemos suponer que esto distorsionaría los resultados a nivel estatal y local e implicaría unas desventajas inaceptables para los candidatos.

**Contra:** A lo largo de los últimos años la participación electoral ha disminuido de manera preocupante. Se puede contrarrestar esta frustración política y el cansancio electoral, si los ciudadanos no se vieran obligados a votar tan a menudo.

**Pro:** Las elecciones posibilitan que el ciudadano confirme o destituya un gobierno, por lo que se convierten en el *instrumento de poder* más importante del pueblo. La prolongación del período legislativo significaría revocar parcialmente ese poder del pueblo, lo cual contradiría el concepto de la responsabilidad compartida.

## ¿Cuántos diputados necesita el país?

Muy pocas reformas cuentan con el apoyo de todos los ciudadanos. Una de ellas fue la reducción del número de integrantes del Parlamento, en 2002. Aun así, el Parlamento con sus más de 600 diputados sigue siendo el más numeroso del mundo, después del Congreso Popular de China. Los Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña se contentan con mucho menos parlamentarios. Sin duda, un «Parlamento de los 500» sería capaz de gobernar la República Federal de una manera adecuada y de asegurar que haya distritos electorales con un tamaño aceptable. Ese límite correspondería a la cantidad de representantes del pueblo en otros Parlamentos europeos con características similares. Hubiera sido fácil evitar la sobrecarga de los diputados a raíz de la reducción del Parlamento. En lugar de reagrupar los distritos electorales hubiera sido más razonable cambiar la proporción de mandatos directos y mandatos por listas. Más diputados por voto directo, menos a través de las listas regionales: así se hubiera garantizado un vínculo estrecho de los diputados con sus distritos electorales, al tiempo de facilitar la reducción del Parlamento sin pérdidas de la calidad de trabajo.

## Preguntas que requieren respuestas

Algunos temas, si bien no forman parte de la agenda actual de la necesaria reforma del Parlamento, deberían ser resueltos en un plazo razonable. Un ejemplo es la introducción del derecho a la autodisolución de Parlamento, que sustituiría el complicado procedimiento vigente, por el cual hoy en día se pueden adelantar las elecciones: el *voto de censura constructivo*, mediante el cual el Parlamento puede *derrocar* al gobierno. Las cuestiones de procedimiento en torno a la disolución del Parlamento y las elecciones adelantadas de 2005 han acentuado la necesidad de este debate. Se ha postergado también la discusión sobre las posibilidades de acelerar el trabajo legislativo mediante la introducción del derecho electoral de mayoría, al estilo de Gran Bretaña. Veinte años atrás, el CDU y el SPD estuvieron a punto de encontrar una solución.

Independientemente de los puntos en el orden del día, no se deben perder de vista los siguientes temas:

- introducción de un Defensor del Pueblo, según el modelo escandinavo, suplementario a la Comisión de Peticiones y al Comisionado de las Fuerzas Armadas;
- participación de los diputados en el tratamiento de peticiones que afectan su distrito electoral;
- audiencia oficial de representantes de peticiones multitudinarias, con más de 50 000 firmas.

## Asimetrías entre los distritos electorales

A comienzos de 2001, el Parlamento aprobó la reforma de los distritos electorales. Esa decisión fue necesaria porque, por un lado, el número de diputados se desbordaba y, por el otro, se habían producido importantes cambios demográficos entre los distritos. En particular, la migración interna desde los nuevos estados federados hacia el antiguo territorio de la República Federal de Alemania se había prolongado más de lo previsto. Por lo tanto, la reforma se hacía imprescindible. El problema residía en que ya en ese momento la delimitación de los distritos estaba muy desnivelada: por ejemplo, en el estado federado de Schleswig-Holstein, los diputados federales tenían que ocuparse de distritos electorales con un área promedio de 1000 km<sup>2</sup>; aunque la superficie podía alcanzar hasta 2600 km<sup>2</sup>, como en el caso del distrito electoral n.º 1, Flensburg-Schlewig. En cambio, un diputado de Hamburgo se ocupa de la décima parte de esta extensión, con solo 100 km<sup>2</sup>. Además, este diputado puede reunir en un mismo evento a la misma cantidad de ciudadanos que el diputado de Schleswig-Holstein contactaría en cuatro o cinco actividades, sin tener que viajar cientos de kilómetros. Es decir, con la antigua división de los distritos electorales ya se había llegado al límite de lo aceptable. Desde la perspectiva del tiempo y del trabajo necesario ya no era posible ampliar aún más los distritos electorales, sin importar que se tratara de zonas urbanas o rurales.

## Cuestionar las situaciones de hecho

Sería además recomendable que los Parlamentos de los estados federados evaluaran si el número de distritos y sus límites actuales aún reflejan las exigencias actuales o si, por el contrario, hay demasiados diputados o distritos. Un estado federado como Schleswig-Holstein, ¿debe ser gobernado por 69 diputados? No cabe esperar resultados rápidos y éxitos palpables, cuando se trata de propuestas a largo plazo que, para complicar la situación aún más, cuestionan situaciones de hecho y afectan la Ley Fundamental federal. Esto vale aun más si los diputados corren el riesgo de que sus ideas *caigan mal* a más de una parte interesada. Un ejemplo de ello es la reagrupación de los estados

federados, un punto que aparece de vez en cuando en el orden del día, solo para desaparecer poco tiempo después, por más que sobren las razones a favor de una reforma. El estado del Sarre, por ejemplo, cuenta con una superficie inferior al distrito electoral n.º 1, Schleswig-Flensburg, y depende económicamente del presupuesto federal. ¿Necesita este estado un Parlamento de 51 diputados, con la correspondiente infraestructura? El estado federado de Bremen, que incluye el enclave de Bremerhaven, es una herencia de la Segunda Guerra Mundial. Esto son solo algunos ejemplos de una lista más larga. No abandonamos la idea fundamental de un federalismo plenamente funcional, pero debemos insistir: ¡hacen falta reformas!

### **Las fronteras entre los estados federados no deben ser eternas**

A pesar del fracaso del primer intento de fusión entre los estados de Berlín y Brandemburgo, sigue vigente la propuesta, no solamente en este caso. Considerando los estrechos vínculos entre el estado-ciudad de Hamburgo, los estados de Schleswig-Holstein y Mecklemburgo-Pomerania Occidental y el norte del estado de Baja Sajonia, sería razonable y adecuado analizar la posibilidad de fusionarlos en un solo «estado Hanseático del Norte». De hecho, los tres estados mencionados colaboran y dependen uno del otro: todos los días unos 250 000 habitantes de Schleswig-Holstein que residen en las zonas afluentes de las afueras de Hamburgo van a trabajar a esta metrópolis sobre el río Elba, numerosos escolares y estudiantes de los otros estados concurren a los centros educativos de la ciudad. Sin embargo, hay muchas áreas en las cuales las fronteras entre los estados se convierten en obstáculos. Con el «estado del Norte» la colaboración política y económica se podría profundizar en beneficio de la población, sin abandonar las particularidades regionales. En una época en que Europa se une cada vez más, se justifica la pregunta de si las fronteras establecidas por los vencedores de la Segunda Guerra Mundial todavía son razonables. De todos modos, existen varias instituciones que trascienden las fronteras, como por ejemplo la Emisora del Norte, cuyos programas se escuchan y ven en Schleswig-Holstein, Baja Sajonia, Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Hamburgo y Bremen. La Emisora de Alemania Central se emite en Sajonia, Turingia y Sajonia-Anhalt, mientras la Emisora del Sur y la Emisora del Suroeste se fusionaron para crear una emisora única para el sur y el suroeste de Alemania. Las administraciones judiciales y estatales no escapan a la tendencia hacia la concentración, mientras algunas asociaciones empresariales ya la concretaron.

### **Fronteras sin razón de ser**

Quienes defienden las fronteras existentes sin dudar un instante deberían recordar su origen. Hace más de sesenta años que los vencedores de la guerra las implantaron y es posible que hayan sido oportunas en esa época. Pero, ¿quién sabe hoy por qué la ciudad de Bremen es un estado federado? Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos temían la toma del poder por los comunistas en Francia. Por eso querían asegurar el acceso a Europa central y las vías de transporte de reservas para sus tropas estacionadas en Alemania. Nadie querrá sostener la idea de que eso justifica el estatus especial de Bremen hoy en día.

### **La Ley Fundamental aspira a la igualdad de las condiciones de vida**

La Ley Fundamental prevé explícitamente la posibilidad del reordenamiento político-administrativo en el terreno de la República Federal sobre la base de plebiscitos. Para asegurar que los estados federados cumplan eficazmente con sus tareas, las fronteras entre los estados no son intangibles, a diferencia de las fronteras internacionales del país. Para seguir con el ejemplo mencionado, en el

norte de Alemania la situación se presenta así: la existencia de cinco Parlamentos en las ciudades de Kiel, Hamburgo, Bremen, Hannover y Schwerin, además de cinco costosos gobiernos, conducirá inevitablemente a la formulación de propuestas de cambio. Actualmente, más de 500 parlamentarios gobiernan a los habitantes del norte de Alemania:

- 183 diputados, 9 ministros, el ministro presidente y 11 subsecretarios en el estado de Baja Sajonia;
- 121 diputados, 10 senadores<sup>44</sup> incluyendo el primer alcalde y 13 consejeros de estado, en Hamburgo;
- 83 diputados, 7 senadores incluyendo el primer alcalde, en Bremen y Bremerhaven;
- 69 diputados, 7 ministros incluyendo el ministro presidente y 11 subsecretarios en Schleswig-Holstein; y
- 71 diputados, 10 ministros incluyendo al ministro presidente, y 10 subsecretarios, en Mecklemburgo-Pomerania Occidental.

Son, en total, 527 diputados con sus presidentes del Parlamento, presidentes de bancadas, presidentes de comisiones, 48 jefes de gobierno y ministros, así como 45 subsecretarios o consejeros de estado. En cada estado se deben añadir varios comisionados, por ejemplo para la protección de datos o para la mujer, y, muy importante, miles de funcionarios administrativos. Lo que complica las perspectivas de un «estado del Norte» es el hecho de que muchos perderían sus puestos, cargos y derechos adquiridos. Pero esto no justifica que todo quede como está.

### **Con la sala llena o vacía, que no falten los maestros y profesores**

En el nivel federal siguen sin adaptarse las reformas que surgen de la composición social desequilibrada del Parlamento. Este continúa bajo el control de los funcionarios públicos, según el lema: «con la sala llena o vacía, que no falten los maestros y profesores». Cerca de 45 % de los diputados son funcionarios públicos, 17 % son funcionarios de sindicatos y partidos, y alrededor de 35 % ejercen otros oficios. Hay que cambiar esta situación. Quienes deberían asumir la responsabilidad de actuar son los partidos, a la hora de nominar los candidatos, pero también los observadores que critican —con razón— la presente estructura desequilibrada. Porque en su mayoría no están dispuestos a ser propuestos como candidatos, no solo por la mala imagen de los diputados, sino también por temor a la alta carga de trabajo y, quizás, por el miedo de tener que abandonar sus asientos después de cuatro años, lo que no les permitiría el desarrollo de una planificación profesional y de vida sin sobresaltos.

### **Mayor participación ciudadana, pero con límites**

En Suiza, los ciudadanos están llamados a participar en plebiscitos varias veces al año. Deben decidir sobre temas trascendentes como el ingreso a la Unión Europea, pero también sobre problemas menores. Para muchos, Suiza es la cuna de la democracia, donde el pueblo puede intervenir en el gobierno durante los períodos legislativos. ¿En este sentido, puede ser Suiza un modelo para Alemania?

---

<sup>44</sup>En Hamburgo, Berlín y Bremen los ministros llevan el título de *senador*.

En nuestro país se levantan muchas voces que exigen más derechos para los ciudadanos. Por ejemplo, se solicita que el Parlamento, el Consejo Federal y el Gobierno no sean los únicos órganos facultados para presentar iniciativas de ley, sino que la población también debería tener el derecho de promover proyectos, si por lo menos el uno por ciento del electorado alemán firmara la *iniciativa popular* y si esta contara con cierto apoyo en la mitad de los estados federados, como mínimo. Al margen de eso se propone la introducción de plebiscitos en el nivel federal, siguiendo el ejemplo de algunos estados federados, donde este instituto ya existe.

**Pro:** La democracia representativa de Alemania debe ser ampliada por medio del derecho de iniciativa popular y el plebiscito. Hoy en día los ciudadanos actúan con más sentido de responsabilidad. Además, en un período legislativo pueden aparecer temas que no deberían ser decididos únicamente por los diputados, sino por el pueblo en su conjunto. La solución de los problemas por los ciudadanos sería más rápida y ágil que el complejo proceso de toma de decisión en el Parlamento.

**Contra:** Cuando los ciudadanos votan por un diputado saben qué política representa. El derecho a la iniciativa popular y los plebiscitos suplementarios vuelven al país ingobernable porque imposibilitan una política sostenida. Tanto el Parlamento como el Gobierno terminarían presionados por iniciativas de todo tipo. Las decisiones ya no se ajustarían a los asuntos de fondo; por el contrario, se darían en respuesta a estados y corrientes de ánimo muy volátiles. De todas maneras, luego de cuatro años los ciudadanos tienen la posibilidad de destituir al Gobierno que en su opinión no es capaz de resolver los problemas.

### Los plebiscitos: casi imposibles en países muy poblados

El ejemplo del estado federado de Schleswig-Holstein, que dio pie a una discusión en todo el país, puede servir de ejemplo para ilustrar que los plebiscitos sobre asuntos importantes no necesariamente resultan en la profundización de la democracia y el pleno respeto de la voluntad ciudadana. El Gobierno del estado no pudo evitar la realización de un plebiscito relativo a la reforma ortográfica en Alemania, en el cual los ciudadanos del estado optaron por mantener las reglas ortográficas tradicionales. A lo que el Gobierno del estado, sin muchos miramientos, se sirvió de su mayoría parlamentaria para cambiar la base legal y de esta manera imponer la reforma, contra la voluntad del pueblo, invocando el principio de la uniformidad del derecho en todo el país.

En el ámbito de los estados federados o en países más pequeños, las iniciativas populares se realizan con mayor facilidad que en un país con más de ochenta millones de habitantes. Por ejemplo, en Suiza se dispone de un plazo de noventa días a partir de la aprobación de una ley para solicitar un referéndum. Para ello se necesitan 50 000 votos. Quienes están a favor de disposiciones similares en Alemania hablan de 600 000 firmas, como mínimo.

Un plus en la participación ciudadana pone en tela de juicio la posición de los Parlamentos y, por añadidura, la función de los diputados en la República Federal de Alemania. Ellos siguen siendo *seres desconocidos* a los ojos de mucha gente, a pesar de la influencia y la responsabilidad que implica el ejercicio de su función. Esta visión resulta, entre otras causas, de la imagen de los diputados que se difunde en los libros escolares y de la falta de atención a su trabajo en los planes de estudio.

## ¿Diputados en los textos escolares? Ni se mencionan

Después de la familia, la escuela es la institución más importante para enseñar a los adolescentes cómo funciona el Estado democrático en que viven. Pero la política y especialmente la presentación de nuestro sistema parlamentario casi no se mencionan en las escuelas alemanas. El diputado casi no aparece; por lo menos no se describen sus tareas, sus responsabilidades y su trabajo diario.

En los estados federados, en cuya órbita se define y ejecuta la política cultural y de educación, por lo general no se enseña «Política» como una asignatura específica. Las estructuras y contenidos de la política se enseñan a menudo en otras asignaturas, por ejemplo Geografía Global y Medio Ambiente. Sociología y Ciencia Política se enseñan recién en los últimos años de liceo y en los institutos de formación profesional.

### Descripciones a menudo tendenciosas

Los libros de texto describen el sistema parlamentario, y hasta cierto punto analizan también el Parlamento y su funcionamiento. Lamentablemente, el número de estudios serios es igual o inferior a la cantidad de trabajos tendenciosos. Un análisis de 45 libros de textos de educación política reveló que 20 de ellos no dedicaron ni un apartado a los diputados, otros ocho incluyeron menciones breves —con errores—, y nueve publicaciones incluyeron capítulos con omisiones. Solo ocho textos cumplieron con la exigencia de proporcionar información exhaustiva y fundada sobre el papel y las funciones de los parlamentarios.

Llama la atención que generalmente los autores de los libros de texto muestran poco compromiso y se *esconden* detrás de fuentes tales como artículos de periódicos u otras de actitud distante hacia el Parlamento. Evidentemente, de esta manera se pretende crear una imagen de autenticidad, sin que las editoriales y los autores se vean obligados a justificar la imagen subjetiva que transmiten.

Un ejemplo muy apropiado es el siguiente capítulo extraído de un libro de texto.

### Un Parlamento inflado

¿Quién lo dudaría? El Parlamento alemán es demasiado numeroso, produce demasiado «lastre» y tiene problemas graves para asegurar la calidad de su trabajo. Los pocos diputados que trabajan incansablemente en Bonn, no logran revertir esa impresión general. Muchos, en

cambio, no aparecen en público y dejan que los asuntos políticos relevantes sean resueltos por los dirigentes más destacados. Eso no ha servido para mejorar la imagen del Parlamento. Si para los Estados Unidos de América un Congreso más reducido es suficiente, uno se pregunta por qué no se reforma el Parlamento alemán. Pero en Bonn prefieren quejarse de los críticos o de las bajas dietas, sin tomar en cuenta que las remuneraciones de los diputados alemanes se ubican entre las más altas del mundo. Además, el Parlamento es muy generoso, si se trata de su confort. Después del *boom* de la construcción en Bonn, le llegó la hora a Berlín: la optimización del edificio del Reichstag y su conversión en sede del Parlamento insume 650 millones de marcos.<sup>45</sup> La mitad sería más que suficiente, sobre todo si consideramos que los ciudadanos se sienten abrumados por los impuestos, y con razón.

Pero si se consideran las constelaciones políticas, sería poco realista abrigar esperanzas sobre un cambio. Grupos de alto nivel pierden mucho tiempo discutiendo la forma de hacer más atractivas las sesiones del Parlamento. Sin embargo, no hay respuesta a la cuestión de fondo de cómo reducir la cantidad de diputados y mejorar la calidad profesional de cada uno. Es comprensible que a los pequeños partidos como el FDP o Los Verdes no les guste perder parte de sus parlamentarios. Pero si el Parlamento no demuestra, de una vez por todas, su disposición de «adelgazar», no va a recuperar su credibilidad entre los votantes.

### ¿Impulsos en la dirección correcta?

El artículo citado se publicó en el diario *Rhein-Zeitung* e integra, sin comentario adicional, el libro de textos *Iniciativas. Material para las clases de Sociología*, de 1997. Sobre la base de esta contribución bastante sesgada, los alumnos deben explicar qué argumentos existen a favor y en contra de una reducción del Parlamento. Uno no tiene que ser profeta para adivinar cuáles serán los resultados, si los alumnos han «aprendido» que el Bundestag produce demasiado «lastre» y que la calidad del trabajo del Parlamento supuestamente «mejor remunerado» no es satisfactoria.

El plan de estudios del ciclo básico de educación secundaria prevé como parte de la asignatura Economía y Política la pregunta: «¿Cómo diseñamos nuestro Estado democrático?». Se fijan como puntos de partida para el tratamiento de esta temática los valores fundamentales, la equidad y la participación. El plan académico obligatorio indica: «En primer lugar hay que llamar la atención a las restricciones a la (futura) participación de alumnos y alumnas extranjeros(as)». Bajo «Indicaciones específicas» se exige: «Las clases deberían incluir tanto el aspecto de las fiestas locales y barriales (por ejemplo, la recolección de dinero para grupos discriminados por razones políticas o sociales) como el intercambio estudiantil con institutos amigos en el exterior».

### Fuera de la realidad

Según los autores del plan de estudio, los temas de la «Sección V: ¿Cómo puede vivir la gente en armonía en una sociedad marcada por los conflictos?» surgen casi automáticamente, como «resultado de las experiencias y vivencias de los propios alumnos: explotación, marginación, presencia de armas, igualdad de oportunidades, celos, distribución de ingresos, alienación, violencia, agresión física, envidia, castigos, presiones excesivas, desconocimiento, prejuicio». Más allá del hecho de que en realidad la mayoría de los alumnos no experimentará muchas de estas situaciones de conflicto

---

<sup>45</sup>Unos 325 millones de euros. (N. del T.)

—porque en Schleswig-Holstein subsisten numerosos hogares intactos—, la tendencia de los planes de estudios es evidente. La política de educación y, por lo tanto, también lo que se enseña en las aulas forman parte de las competencias soberanas de los estados federados. Nadie piensa en cambiar esta situación. Pero si en los distintos estados los estudiantes aprenden formas tan variadas de ver el Estado democrático, debemos preguntarnos cómo se podrían unificar y objetivar las valoraciones tan divergentes acerca de nuestra democracia y sus representantes para los jóvenes. En esta tarea no se podrá contar demasiado con los medios de comunicación, ya que estos han creado su propia imagen de los diputados.

## Oposición

A los diputados les queda una sola solución: tienen que encargarse activamente de reducir el déficit de conocimiento de los jóvenes. Las ocasiones sobran. Previo acuerdo con la dirección del colegio, los parlamentarios pueden visitar las escuelas para referirse en las clases al Parlamento en general, y en particular al papel de los diputados, o para hablar sobre un tema específico. Pueden comprometerse en el trabajo con jóvenes de su distrito electoral, pueden organizar eventos juveniles e invitar grupos de alumnos a Berlín para que experimenten la labor cotidiana de un parlamentario en el marco del programa de visitas del Parlamento. No alcanza con quejarse de los planes de estudios: hay que corregir activamente la imagen transmitida.



## Entendimiento entre los pueblos de primera mano

### Becarios extranjeros y visitantes del distrito electoral

Una institución importante del Parlamento, que normalmente no aparece en primera plana, es el departamento «Programas de intercambio internacional». Se ocupa, entre otros, del programa de *padrinazgo* entre el Parlamento y el Congreso de Estados Unidos, a través del cual en las últimas décadas unos quince mil jóvenes pudieron conocer al país asociado. Todos los años, cuatrocientos alumnos y jóvenes empleados alemanes pasan doce meses con una familia en los Estados Unidos, y viceversa. En Alemania, un diputado del Parlamento *apadrina* a los jóvenes estadounidenses, es decir los acompaña, mientras en los Estados Unidos un miembro del Congreso se ocupa de los alemanes.

Desde 1983 existe además un programa del Parlamento que se dirige a graduados de los Estados Unidos, de Francia y, cada vez más durante los últimos quince años, de los países de Europa central y oriental. Durante su estadía de varios meses, los becarios pueden trabajar como asistentes en las oficinas de los diputados e informarse sobre el trabajo diario de estos, pero también sobre el funcionamiento de la democracia alemana. Desde el año 2000, varios becarios de Ucrania estuvieron en Berlín en el marco de este programa de pasantías internacionales del Parlamento. Se sobreentiende que la oficina del diputado de Schleswig-Flensburg, quien actúa como portavoz de la comisión parlamentaria responsable del programa, colabora sistemáticamente con este programa de becas único en el mundo.

### Aprender en el Parlamento alemán

El resultado del programa de pasantías internacionales del Parlamento para extranjeros graduados indica que no existe ningún otro programa que favorezca tanto el entendimiento entre los pueblos. Desde 1986 han venido cientos de jóvenes académicos de los Estados Unidos para conocer la política alemana en Bonn y luego en Berlín. Entre los visitantes había además muchos jóvenes académicos procedentes de unos treinta países de África, Asia y América Latina. Un activo intercambio entre Francia y Alemania complementa el programa.

## Democracia en acción

Con el fin de la Unión Soviética y la caída de la «cortina de hierro» se abrió la posibilidad de desarrollar una estrecha colaboración con los países del antiguo bloque socialista para ayudarlos en su difícil camino hacia la democracia. Desde el año 1990, becarios procedentes de Polonia y Hungría, de la antigua Checoslovaquia y luego de los nuevos países República Checa y Eslovaquia, han participado en pasantías para jóvenes académicos de Europa central y oriental. La lista incluye también a estonios, letones, lituanos, rusos, búlgaros, rumanos y ucranianos. El Parlamento alemán es el único en el mundo que ofrece programas de estas características. Hoy en día varios ex becarios se desempeñan como jefes de Gobierno o miembros de Gobiernos en todo el mundo, y desde sus cargos contribuyen al buen entendimiento entre sus países y Alemania.

## Una atención especial para el distrito electoral

Los grupos de visitantes exigen una *atención* muy especial: dos veces por año los diputados pueden invitar a grupos de hasta cien personas de sus distritos electorales para que visiten Berlín. Se abona asimismo el pasaje para otras cien personas. La oferta del servicio de visitas del Parlamento tiene como destinatarios a personas políticamente interesadas. De esta forma, a lo largo de un período legislativo más de 250 000 personas tienen la posibilidad de conocer in situ el trabajo de los diputados y llevarse una impresión de la vida cotidiana del Parlamento. Mientras la Oficina Federal de Prensa se encarga del programa suplementario, los diputados son responsables de las invitaciones y complementan las estadias en Berlín con propuestas y conceptos propios para las visitas.

Si bien los programas puedan variar en algunos aspectos, hay determinados puntos fijos con los cuales pueden contar por lo menos los visitantes del distrito electoral n.º 1 durante su estadía en Berlín. Según las especialidades de los diputados y sus colaboradores, las visitas podrán complementarse por un programa «El Berlín político y cultural». He aquí un ejemplo:

### *Lunes*

Visita guiada por la ciudad, caminata por la plaza Potsdamer Platz; por la noche función en el teatro Friedrichstadtpalast, de la Ópera Cómica, un cabaret o uno de los muchos teatros alternativos de Berlín.

### *Martes*

Visita guiada al Reichstag, con ascenso a la famosa cúpula del edificio. Por la tarde, entrevistas en la misión de la Comisión Europea, cerca de la Puerta de Brandemburgo, visita al antiguo Parlamento prusiano, actual sede del Parlamento del estado de Berlín. Posteriormente, recepción en la llamada «Alcaldía roja», el edificio sede del alcalde en ejercicio de Berlín, seguido de una velada cultural en uno de los teatros más renombrados. Para los interesados en el teatro experimental, el teatro podría ser el Schaubühne.

### *Miércoles*

Visita a Kreuzberg, el barrio más extravagante de Berlín o —dependiendo de la estación—, viaje en barco por el río Spree. Por la tarde, visita al barrio judío y el museo homónimo. Por la noche, asistencia a un musical en el Teatro del Oeste o visita a uno de los bares típicos de la calle Oranienburger Strasse.

### *Jueves*

Visita a la isla de los museos y al famoso museo de Pergamon. Luego traslado hasta la ciudad de Potsdam y visita al palacio de Sans Souci. Por la tarde, visita a la mujer más famosa de Berlín: Nefertiti. Por la noche, posibilidad de asistir a una función del café-teatro Stachelschweine.

### *Viernes*

Visita al antiguo campo de concentración de Sachsenhausen y tour guiado por la villa de Wannsee, en la cual se decidió el asesinato de millones de judíos europeos. Por la tarde, visita al Memorial de la Resistencia Alemana en el complejo administrativo Bendler-Block. Por la noche, obra de teatro «No fui yo, fue Adolf Hitler».

### *Sábado*

Visita al antiguo puesto fronterizo Check Point Charlie, donde se enfrentaron los tanques americanos y soviéticos durante la Guerra Fría. Caminata por la famosa avenida Unter den Linden hasta la plaza Alexanderplatz, pasando por el barrio artístico en el complejo Hackesche Höfe. Por la tarde, visita al museo del antiguo servicio de seguridad del Estado, la Stasi, en Berlín-Lichtenberg, y por la noche un cóctel en la plaza Gendarmenmarkt, para terminar el día en una de las tantas discotecas de Berlín.

### *Domingo*

*Brunch* en un café con música de jazz, recorrido de un mercado de pulgas o de antigüedades. Fin de la estadía y regreso.

## **Invitaciones dirigidas**

Si las estadías coinciden con una semana de sesiones plenarias, al programa se le pueden añadir discusiones con los diputados y —en lo posible— asistencias a las sesiones plenarias en el Parlamento. Las invitaciones a Berlín, lejos de ser generalizadas, se dirigen sobre todo a personas que se destaquen por su labor honoraria en el distrito electoral, pero también a jóvenes para que puedan tener una impresión del trabajo de los parlamentarios y para que puedan rever sus prejuicios acerca de la supuesta vida cómoda en Berlín.

En el caso del diputado del distrito electoral Schleswig-Flensburg esto significa, por ejemplo, que año tras año él y sus colaboradores reciben unos 1500 visitantes del distrito electoral en Berlín, entre ellos profesores, integrantes de grupos corales, bomberos voluntarios, miembros del Club de Leones, de la administración del distrito, de la juventud rural, de los representantes de la tercera edad del partido, de las fuerzas armadas, etcétera. Esta diversidad es representativa de todos los distritos electorales y demuestra el enorme interés en Berlín y su Parlamento, que trasciende a todos los grupos sociales.



## Primero trabajar, después cobrar

*Tiene derecho de voto quien haya cumplido dieciocho años de edad. Es elegible quien haya cumplido los años con los cuales se alcanza la mayoría de edad.*

*Ley Fundamental alemana, artículo 38, inciso 2*

Es largo y difícil el camino al Parlamento, pero también a las asambleas de los estados federados, distritos y municipios, cuesta muchos nervios y requiere una gran capacidad de trabajo y determinación, y no ofrece garantías de éxito. Muchos de los futuros diputados posiblemente renunciarían a la candidatura si supieran por adelantado la tortura que incluyen la nominación y luego el mandato. El camino a Berlín no está cubierto de rosas; por el contrario, los candidatos deben esperar lo peor.

### Primeros pasos a nivel local

Pocos diputados acceden al Parlamento federal o al Parlamento de uno de los estados federados sin experiencia previa. Al menos, los diputados de Alemania Occidental han sido activos en la política local y no solamente adquirieron experiencia, sino que crearon algunas redes que, por modestas que sean, les puedan servir más adelante. Inevitablemente, la historia es otra en los estados federados de Alemania Oriental, ya que no existieron las asambleas locales propiamente dichas hasta el año 1990.

Después de todo, 80 % de los diputados federales consideran importante el trabajo en las representaciones municipales. Muchos de ellos, alrededor de 70 %, se comprometen además con tareas en el llamado espacio prepolítico, es decir en clubes e iniciativas ciudadanas, en organizaciones de beneficencia o eclesiásticas. Cerca de 82 % de los diputados federales trabajan activamente en sus partidos, incluyendo el ejercicio de cargos.<sup>46</sup>

<sup>46</sup>Fuente: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* [Revista de Asuntos Parlamentarios], n.º 3/96.

## La carrera hasta la candidatura: una valla tras otra

Las primeras vallas importantes en la carrera al Reichstag de Berlín se deben saltar dentro del partido, mucho antes de las elecciones. El debate dentro del partido sobre las candidaturas generalmente se inicia un año y medio antes de las elecciones. Si no existiera un diputado exitoso e indiscutible dispuesto a convertirse nuevamente en candidato, los interesados deberían aprovechar esas discusiones a lo largo de los meses para las relaciones públicas en beneficio propio. En algunos casos, esto significa cientos de actividades y reuniones.

En realidad, el camino a la política comienza con la decisión personal, que en muchos casos no es fácil. Quienes tomen la decisión deben saber que la vida política diaria no es un placer y que exige mucha fuerza y entrega. Asimismo, se debe incluir a la familia en el proceso de reflexión, porque ella tendrá que hacer sacrificios, no solamente durante las campañas electorales, sino también en la eventualidad de que el intento de ingresar al Parlamento resulte exitoso. La familia debe apoyar plenamente la ambición política porque de lo contrario podría peligrar la carrera política o la cohesión familiar.

## Todo comienza con una visita en el bar

*El votante es una persona que tiene el derecho sagrado de votar por hombres que han sido nombrados por otros.*

*Ambrose Bierce, escritor estadounidense, 1852-1914.*

La lucha por la candidatura comienza, generalmente, sin que la opinión pública se entere. En la fase inicial no se realizan actos electorales multitudinarios, sino presentaciones en las asociaciones locales y del distrito, a veces ante cuatro o cinco personas. Ellas deben ser convencidas en primer lugar, porque de sus filas provienen los delegados que, varios meses más tarde, decidirán sobre la suerte de los candidatos. Los promitentes diputados deben acudir a las agrupaciones locales del partido para darse a conocer y explicar sus objetivos políticos y para crear un ambiente favorable hacia su persona, más allá de todas las consideraciones políticas de fondo. Uno comienza a adivinar la cantidad de noches que los interesados deben pasar en restaurantes y bares llenos de humo para lograr el apoyo de los delegados que tendrán que aprobar su candidatura. Puesto que los distritos electorales a veces comprenden dos o tres distritos administrativos —como en el caso del distrito electoral n.º 1— se necesita un sinnúmero de presentaciones para convencer, en primer lugar, a los amigos y compañeros relevantes del partido, es decir los delegados, de la conveniencia de prestarle su apoyo al candidato presente y no a otros. A esto se agregan conversaciones con las juntas directivas y otros órganos partidarios, con el propósito de encaminar bien la campaña. Queda superada la primera valla de la carrera si la convención del partido aprueba la nominación, pero ya se debe superar la segunda.

## Las listas regionales: con red y seguridad reforzada

En Alemania rige el sistema de representación proporcional personalizada, por el cual la mitad de los diputados accede al cargo en Berlín por voto directo —el llamado primer voto—, en tanto la otra mitad lo hace —por el segundo voto— a través de las listas regionales. Lógicamente, todos los candidatos aspiran a una ubicación medianamente segura en una de esas listas. Pero es una meta difícil de alcanzar, porque la confección de las listas regionales sobre la base de propuestas de las direcciones partidarias de los estados federados, que deben contar con la sanción de las convenciones

partidarias de esos mismos estados, sigue reglas muy particulares. Debemos preguntarnos si estas reglas siguen vigentes hoy en día.

Uno de los propósitos de las listas regionales consiste en asegurar, en lo posible, la presencia parlamentaria de determinados candidatos especialmente conocidos y capaces, pero también en presentar el partido en todas las expresiones ante el electorado. Por lo general, el primer puesto de una lista corresponde al presidente de la asociación regional del partido, seguido de otras personalidades de primer nivel que generan simpatías y cuentan con altas tasas de aprobación, en una palabra: «locomotoras».

Pero las listas operan también como correctivos que permiten allanar el camino a representantes de la organización partidaria de los empleados y los jóvenes, a afiliados con reconocida actividad eclesiástica o representantes de otros grupos sociales relevantes. Las listas ofrecen también una red de respaldo a candidatos que representen al partido en distritos electorales con malas perspectivas electorales. Finalmente, las listas suelen reservar ubicaciones con buenas perspectivas a los presidentes de importantes comités y organizaciones específicas de los partidos, tales como las organizaciones femeninas y juveniles y la representación de los empleados.

### Los partidos menores se benefician más

El voto por la lista —el segundo voto— es de especial importancia para los partidos menores como el FDP liberal, la Alianza 90/Los Verdes ecologista y La Izquierda. Ellos se benefician particularmente, porque les resulta casi imposible ganar un distrito electoral por votación popular directa para enviar un diputado al Parlamento. Sobre todo Alianza 90/Los Verdes y La Izquierda suelen incluir en sus listas a políticos que no provienen de sus filas, si su presencia promete mejorar la votación. Esto encierra un peligro evidente: los candidatos que cuenten con ese seguro ya no luchan con todas sus fuerzas por el voto y la confianza del electorado, aunque esto sea una actitud minoritaria.

### ¿Abolir el sistema de representación proporcional?

El sistema alemán de representación proporcional otorga ventajas a los partidos menores. A pesar de que ellos no ganan ningún distrito electoral y apenas saltan la valla del cinco por ciento, a menudo deciden sobre la composición de los gobiernos a nivel federal o estatal. En respuesta, se ha lanzado la propuesta de sustituir el sistema proporcional por un sistema mayoritario, de modo que ganen un escaño en el Parlamento solo aquellos candidatos que hayan sido elegidos por la mayoría.

**Pro:** Ya que resulta altamente improbable que un partido obtenga la mayoría absoluta, por lo menos a nivel federal, gracias al sistema electoral actual, a veces un 5 % del electorado, o poco más, tiene el poder de decidir sobre la suerte del 95 % de los votos. De modo que los partidos menores se convierten en el fiel de la balanza. Esto equivale a una falsificación de la voluntad de los votantes.

**Contra:** Con el sistema mayoritario, los partidos menores no tendrán posibilidad alguna de llegar al Parlamento, y esto causaría daño a la diversidad de partidos y a la democracia en general. Al igual que en las elecciones presidenciales de los Estados Unidos, unos cientos de votos en doscientos millones de votantes habilitados podrían ser decisivos, mientras 49,9 % de las voluntades se perdería.

## Entrevistas y apariciones en público

Cumplidas las fundamentales condiciones previas —la nominación como candidato directo o la ubicación en un puesto promisorio de la lista regional— comienza un período de varias semanas o meses, en los cuales los diputados deben dedicarse a una sola cosa: aparecer en público.

Para el público, las campañas se reducen a los carteles en la calle o los puestos de información, en los cuales se intenta ganar votos entregando el programa del partido, bolígrafos y globos. Las campañas electorales son elaboradas campañas publicitarias, muy exigentes, en las que no existen las concesiones mutuas entre los partidos. Al fin y al cabo, lo que está en juego no es solamente el destino personal o la carrera individual de los candidatos, sino también la forma en que Alemania, el estado federado, el distrito o el municipio serán gobernados en los años posteriores.

## No basta con una estrategia de campaña

El éxito de una campaña electoral depende de la coordinación de un sinnúmero de elementos, pero ni siquiera los estrategias más avezados pueden asegurar el éxito de un partido cuyo programa es deficiente, cuyos candidatos no inspiran confianza y que sufre los efectos de una coyuntura política adversa. En las elecciones parlamentarias de 2005, la población expresó mayoritariamente su deseo de cambio y su aspiración a una alianza entre la Unión Cristiano-Demócrata y el Partido Socialdemócrata. En la coyuntura política general de aquel momento, el resultado de las elecciones hubiese sido el mismo, incluso si los dos partidos hubieran incrementado y hasta duplicado sus spots publicitarios, su material impreso y los actos electorales.

## Atrapado en el corsé de la campaña

*El mejor sitio para un político es el afiche electoral. En él resulta soportable, disponible, callado y fácil de suprimir.*

*Vicco von Bulow («Loriot»), comediante alemán*

Todos los partidos planifican las campañas electorales hasta el último detalle. Mucho antes del día decisivo, las comisiones de campaña comienzan a reunirse en rondas interminables. Se contratan agencias que deben desarrollar eslóganes y se encargan folletos, afiches, spots de radio y televisión así como encuestas, que luego son evaluadas. Los candidatos individuales no disponen de muchas posibilidades para agregar su visión personal a la campaña.

Sin embargo, dentro de este corsé a los candidatos les queda mucho por hacer. En primer lugar, deben recolectar fondos. Por lo general, deben contribuir al financiamiento de la campaña global a través de las asociaciones regionales del partido. Pero sobre todo deben movilizar los fondos para su propia campaña, una tarea cada vez más difícil.

En la actualidad casi todos los candidatos conforman equipos —casi siempre de jóvenes— que los acompañan en sus giras y que logran un fuerte impacto publicitario con sus camisetas uniformes, con las que se hace publicidad para el candidato. En los bolígrafos, llaveros, esponjas para autos, cajas de fósforos y encendedores se afirma, una y otra vez, que el candidato en cuestión es, sin duda, el más idóneo para el cargo.

## Entre las buenas intenciones y la realidad

Todo esto cuesta muchísimo y, en realidad, podría proponerse la supresión de las campañas electorales lo más rápido posible, ya que se han convertido en una batalla de material. Después de todo, los candidatos contribuyeron en promedio fondos propios por valor de 15 000 a 50 000 euros a la campaña electoral de 2005. Claro que es justificada la pregunta de si no sería más adecuado convencer a las personas con argumentos. Mucho habla a favor de la idea, pero parece difícil ponerla en práctica. Ya hubo varios intentos, pero faltando poco para terminar, los coordinadores de la campaña entraron en pánico y decidieron tapar la ciudad de afiches, al tiempo que encargaron tandas publicitarias adicionales.

Como siempre, habrá que ver quién da el primer paso. Al comenzar las campañas sobran los llamados al ahorro por iniciativa propia y los acuerdos de caballeros bien intencionados, con los cuales se intenta evitar los peores desmanes. Pero la buena voluntad queda en el olvido a partir del instante en que alguien descubre que el adversario político tiene más afiches en la calle que uno mismo, o que sus anuncios son más coloridos y grandes que los propios. Llegada esta situación, rápidamente se abandonan las buenas intenciones, porque nadie quiere ser confrontado —después del escrutinio de los votos— con el reproche de haber ahorrado en el lugar «equivocado» y así haber contribuido a la derrota electoral.

### ¿Comisiones de control en las campañas?

Uno de cada cinco ciudadanos tiene fuertes reservas contra las declaraciones de los partidos y sus candidatos, sobre todo durante las campañas electorales. Existe una creencia generalizada según la cual las promesas de campaña no se cumplirían. Así se entiende que nada menos que un 77% de los contactados en el marco de una encuesta del instituto DIMAP se pronunciaron a favor de la creación de comisiones independientes para la supervisión de la publicidad electoral de los partidos. La propuesta parece bien intencionada, pero su realización será casi imposible; no queda claro en absoluto quiénes deberían conformar las comisiones. Sería muy difícil encontrar a alguien realmente imparcial, porque casi todos somos políticos, especialmente en tiempos electorales. Además, se tendría que aclarar qué debería ser supervisado por las comisiones y cuáles serían sus competencias. Y aunque quede claro el objeto de la supervisión, habría que ver de qué forma se sancionaría a los infractores de las reglas de las comisiones. En realidad, ya existen numerosos mecanismos, por ejemplo para defenderse contra las difamaciones y ofensas de quienes se extralimiten en sus dichos y sus palabras escritas. Y si hablamos del ciudadano maduro, deberíamos considerarlo capaz de distinguir entre los shows políticos y las difamaciones, por un lado, y la información objetiva, por el otro.

Pero más allá de estas consideraciones nos debe llamar la atención que la abrumadora mayoría de la población se muestra muy escéptica con respecto a las declaraciones de los partidos y sus representantes en general, y especialmente durante las campañas electorales.

### Competencia democrática con rosas rojas y caramelos

Le guste o no, ningún candidato puede escapar a las obligaciones de una campaña electoral moderna, y esta no siempre tiene que ver con la polémica política. Por esto, los candidatos entregan pequeños regalos: en invierno, caramelos contra la tos y raspadores de hielo con su eslogan y retrato; en primavera, narcisos; y para el Día de la Madre, claveles y rosas rojas. Como «contrapartida» el candidato espera que algunos obsequiados se interesen por su persona y el partido. En «alemán»

contemporáneo esos pequeños presentes se llaman *give-aways*. Probablemente, todos los partidos y candidatos renunciarían con gusto a ellos, pero hasta que no cambie la presunción —probablemente infundada— de los políticos de que mucha gente evalúa la calidad del candidato en función de la cantidad de globos y caramelos distribuidos, tampoco cambiará esta forma de competencia democrática.

De todos modos, esta forma de campaña electoral en las calles tiene una ventaja: los candidatos deben pasar por una dura escuela. La gente los responsabiliza por los errores de otros, los insulta y quizás, algunas veces, los elogia. No les debe afectar la lluvia ni deben sentir frío. Al igual que las vendedoras, deben ser siempre cordiales, incluso cuando el viento en contra les sopla en la cara, porque quieren atraer la atención al programa de su partido y, por supuesto, a sí mismos. Por lo demás, en la calle los candidatos se podrán informar mejor sobre el ánimo de la gente que en cualquier coloquio o encuesta.

### Comunicación personal en lugar de actividades obligatorias

Mostrarse en la calle y en las plazas es un deber absoluto. Pero cada candidato puede imprimir su estilo inconfundible a su campaña por los votos de la gente. Es un esfuerzo enorme, pero vale la pena. Para los candidatos, que deben empeñarse en sus distritos electorales sin poder contar con cámaras de televisión y que no podrán participar en rondas de discusión con audiencia en todo el país, establecer contacto con la gente se trata de la mejor opción.

- Hace tiempo ya que el *canvassing* está establecido. Los partidos colocan sus puestos de información en los espacios más concurridos, preferiblemente en zonas peatonales, donde se los reconoce por el color de sus sombrillas. Especialmente los sábados, los candidatos corren de un lugar a otro para hablar con la gente, siempre acompañados del presidente de la organización local y su equipo. Pocas veces este tipo de actividad deja espacio para discusiones profundas; por otra parte, tampoco es el objetivo principal.
- Para esto existen las consultas ciudadanas personales o por teléfono. En ellas la gente tiene la oportunidad de profundizar su contacto con los candidatos o diputados. Muchos diputados alquilan casas rodantes u otros vehículos durante la campaña electoral, para ofrecer consultas móviles a los ciudadanos. Unos días antes se informa sobre la presencia del candidato así como el tiempo de su visita mediante pequeños avisos, afiches y volantes. Un aspecto principal de esta forma de campaña electoral es que la gente sabe que puede hablar con su candidato, aunque al final quizás opten por no hacerlo. Por experiencia se sabe que pocas personas aprovechan esta oferta, por lo que el candidato pasa la mayor parte del tiempo en su casa rodante, redactando documentos.
- Las visitas a domicilio no les gustan a todos los candidatos, y a muchos les resultará difícil llamar a puertas desconocidas para saludar a los sorprendidos moradores y entregarles el programa del partido. Los candidatos deben prepararse para las reacciones más diversas, desde el rechazo directo hasta la invitación a una taza de café o té.
- Se espera que los comités y asociaciones locales en el distrito electoral inviten a eventos públicos. En consecuencia, a lo largo de la campaña electoral los candidatos recorrerán todos los bares y restaurantes del distrito que cuenten con una sala de reuniones. Por lo general, los miembros del partido en el poder hablarán sobre «cuatro años de trabajo exitoso para nuestro distrito electoral», y los de la oposición sobre «cuatro años de oportunidades perdidas». También en esas ocasiones los candidatos deben estar

preparados para hablar exclusivamente frente a los afiliados del partido. A veces solo un puñado de personas está interesado en escucharlos, mientras que el baile de los bomberos voluntarios o la asamblea ordinaria de un club deportivo llena la sala contigua hasta el límite de su capacidad.

- Se sobreentiende que los candidatos deben estar presentes en los actos centrales de la campaña electoral. Aunque cumplen en cierta medida el papel de extras en presencia del jefe de Gobierno o el candidato principal, tienen el derecho de sentarse en el podio, donde se les fotografía junto a las celebridades políticas. Esas fotos se publican en la prensa local y pueden ser usadas para publicidad propia.
- Aquellos candidatos que tienen la posibilidad de hacerlo, dedicarán más tiempo a concurrir a los órganos de prensa, aunque algunos medios de comunicación han resuelto no llevar a cabo este tipo de entrevistas a pocas semanas de las elecciones. No obstante, los candidatos harán lo que esté a su alcance para aparecer en los medios de comunicación, porque gracias a la prensa llegan a muchas más personas que a través de un evento público, por bien concurrido que sea.
- Seamos sinceros, la asistencia a innumerables colocaciones de piedras fundamentales, inauguraciones y entregas sirve al mismo propósito. No es casualidad que el ministro de Obras Públicas, acompañado del candidato del distrito, entregue oficialmente los nuevos tramos de ruta justo antes de las elecciones, aunque quizá ya estén en uso desde hace varias semanas. Quien logra influir en la fecha lo hace con la intención de conseguir unos votos adicionales, cuando participa en el tradicional corte de la cinta.
- En las épocas de campaña aumentan además las visitas a entidades públicas. Algunos candidatos concurren a la jefatura de policía para informarse sobre la carga de trabajo de los funcionarios, otros se interesan por la situación de los bomberos. Este tipo de visitas no está bien visto a pocos días de las elecciones, y en algunos casos está prohibido.
- Las campañas de publicidad no escapan a los nuevos tiempos. Ya no hay diputados ni candidatos que puedan trabajar sin un sitio web bien diseñado, aunque este solo tiene sentido si se mantiene actualizado, contiene los datos más relevantes sobre la carrera profesional y política, e informa sobre la vida personal del candidato. La importancia de la presencia en Internet aumentará aun más en el futuro. Primero, porque el candidato y promitente diputado puede servirse de la página para informar sobre los temas que le parecen importantes, mientras que los ciudadanos pueden acceder a esta información cuando deseen, sin necesidad de abandonar su domicilio.

## Todo el mundo lo conoce

La siguiente circunstancia —casi verídica— ejemplifica lo que le puede suceder a cualquier diputado de larga data, conocido por mucha gente, cuando aparece en público.

Sábado de mañana, día de feria. Dice la señora al diputado: «Federico, cuando vayas a la feria, no te olvides de las zanahorias y los tomates, compra fruta fresca, ¿me escuchas?, fresca, y si encuentras algo barato, pero útil, puedes traerlo también». Cuando ya está en la calle, le recuerda: «No olvides las papas. Las necesito en seguida, porque vienen los hijos a almorzar».

Llega a la feria en bicicleta (por razones de protección ambiental), está sin aliento (nadie se da cuenta). Un cliente lo reconoce al instante: «¿Usted no es...?». «Sí, soy yo».

Una vendedora escucha este diálogo breve y grita: «¿Qué? ¿Usted es miembro del Parlamento? ¿Usted se ha dado cuenta que nuestros gastos de energía se están disparando? ¿Y además, qué

saben ustedes en Berlín de nosotros acá?». El diputado intenta una explicación. Algunas personas ya se han acercado. El primero interrumpe al diputado, cuando este está por comenzar: «Ahí lo tiene», y se dirige a la vendedora: «No dice nada. Le sacan la plata a la gente y aquí en la feria compran a lo grande». En este instante se acerca una madre con su hijo y pregunta por un autógrafo. El diputado aprecia la distracción y firma una antigua entrada de cine. Pero el hijo ya no quiere el autógrafo, sino una foto con una firma. El diputado, vestido como cualquier cliente de la feria, niega la solicitud, y la madre le regaña. Dice que es miembro del mismo partido que él, y que no esperaba que su diputado estuviera tan mal dispuesto. Además, agrega, todavía no habría contestado las preguntas de la vendedora.

Pero ya hay otra interrupción. El vendedor del periódico alternativo de los sin techo ofrece la publicación. El parlamentario, que ya había comprado un ejemplar el día anterior, le compra otro al hábil vendedor. De lo contrario, supone, muchos de los presentes lo considerarían tacaño y le reprocharían su falta de sensibilidad social.

Sin embargo, mientras compra la publicación de pronto se encuentra en medio de una discusión sobre la pobreza en la ciudad y acerca de qué pretende hacer para mejorar la situación. Cuando responde que se trata de una responsabilidad que atañe en primer lugar al municipio, es acusado de cobarde y de no querer contestar la pregunta. A lo que un amigo e integrante de la dirección de la asociación local del partido, cliente de la feria al igual que el diputado, sale en su defensa y se explaya a viva voz sobre la falta de propuestas de los adversarios políticos en torno al problema de la pobreza, aunque nadie se lo había pedido. El diputado ve la posibilidad de comenzar, por fin, sus compras, pero la vendedora del puesto de la feria le recuerda que aún no contestó su pregunta acerca de la suba continua de los costos de nafta y combustible de calefacción.

Al diputado se le ocurre una idea: «venga a mi consulta, el lunes de mañana —propone—, entonces tendré tiempo». «Pero yo no —le contesta la vendedora—, porque yo tengo que trabajar de verdad». En este instante un señor mayor le tira suavemente del brazo y le pregunta cuán segura estaría su jubilación; en los últimos años no se habría otorgado aumento alguno. Dos alumnas empujan al señor hacia un costado, sin mala intención, y le muestran un cuestionario al diputado. Su profesor lo habría visto y les habría pedido que le hicieran una entrevista por escrito. Tiene que contestar la pregunta de si está orgulloso de ser alemán y si debería haber más trabajadores de Europa oriental en Alemania. A segundos de haber terminado, el presidente de la asociación de criadores de ganado menor lo invita a la fiesta anual. Ante la presencia de varios espectadores muestra su buena voluntad y confirma su presencia, a pesar de que este tipo de fiestas le produce cada vez más rechazo.

En este instante escucha el reproche de su esposa: «Federico, hace más de una hora que te pedí las papas». Ella respira tranquila, porque llegó en coche. Sin prestarle atención a los espectadores, lo lleva al puesto de verdura más cercano. La vendedora le pregunta otra vez: «¿Y los altos precios de los combustibles?».

### Los perdedores son los «héroes silenciosos»

No será posible profundizar en el número y tipo de actividades durante las campañas electorales. Pero no cabe duda, las campañas significan un enorme estrés físico y emocional para todos los candidatos. A menudo el día laboral comienza a las cinco y media en el portón de una fábrica con la entrega de volantes durante el cambio de turno y termina después de la medianoche en la sala de reuniones de un bar.

Con suerte, el candidato recibe su recompensa al ser electo al Parlamento. Sin embargo, solo un candidato puede ganar el distrito electoral por voto directo, y más de uno carece de un puesto

seguro en las listas regionales. No debemos olvidarnos de los candidatos que participan en carreras casi sin perspectivas de éxito y que, a pesar de ello, luchan por sus ideas con un empeño digno de admiración. El maratón de la campaña es el mismo para todos. En las elecciones al Parlamento se presentan generalmente entre cinco y nueve candidatos. Uno solo podrá ganar el mandato, y con suerte otro candidato ingresará al Parlamento a través de la lista regional. Para los demás, su participación en la contienda termina aquí; como «perdedores», ya no generan mucho interés público. Sin embargo, la democracia vive de personas como ellos. Seguramente no recibirán reconocimiento público alguno por su compromiso. Todo lo contrario, tendrán que trabajar duramente para atraer nuevamente la atención.

### **La confrontación con las circunstancias**

Durante el trabajo en el Parlamento no es fácil mantener el idealismo y la dedicación que inspira a los candidatos en la campaña electoral. Quien piense que con la llegada al Parlamento inmediatamente comenzará a incidir en la política, se equivoca y rápidamente se dará cuenta de esto. Muy pronto los diputados se encuentran con el dilema de las circunstancias. Se dice que se necesita el primer año en el Parlamento para organizarse en Berlín, para entender a la administración y a la propia bancada. Esto parece un poco exagerado, pero no está muy lejos de la realidad. Hay que buscar una vivienda para las semanas de sesiones en Berlín, se debe hacer el documento de identidad como diputado y se debe entregar fotos y un currículum para el *Manual* del Parlamento y mucho más.

Una de las primeras y prioritarias tareas es la instalación de una oficina que funcione. Esto no se refiere tanto al equipamiento, ya que eso lo arregla la Administración del Parlamento, sino a la elección de los colaboradores adecuados. Después de cada elección al Parlamento, numerosos diputados se retiran del Parlamento, o porque renunciaron a una nueva candidatura o porque no fueron reelectos. Por lo general, habían empleado a colaboradores que ahora buscan a diputados nuevos. Contratar a estas personas tiene muchas ventajas para un diputado recién llegado, porque ya conocen los laberintos de la administración y la política berlinesas. Otros diputados intentarán llevar al personal de su distrito electoral a la oficina en Berlín para fortalecer la relación con sus «raíces». De todos modos, se tiene que organizar la cooperación entre la oficina de Berlín y la oficina en el distrito electoral, porque ambas son igualmente importantes.

### **La jerarquía en la bancada y el Parlamento**

Muy pronto los diputados recién llegados notarán que en su bancada y en el Parlamento en general existe una pronunciada jerarquía. Esto se percibe ya en la distribución de los asientos en la sala de la bancada y en el pleno. Aun el diputado que se sienta como el rey en su distrito electoral tendrá que trabajar duramente para hacerse un lugar y ser reconocido por la bancada y el Parlamento.

### **Un inicio sin primeras planas**

Se espera que los diputados se comprometan en los grupos de trabajo y las comisiones. Allí también tienen que hacerse un nombre, aportando trabajo y buenas ideas. Por ejemplo, resulta poco probable que un diputado recién llegado se convierta en miembro de la Comisión de Presupuesto, la más importante de todas, porque se ocupa de casi todos los asuntos del Parlamento que guardan alguna relación con el presupuesto federal. Puede haber excepciones si los parlamentarios

jóvenes aportan competencias y conocimientos especiales. Sin embargo, por regla general la carrera en Berlín comienza en aquellas comisiones que actúan fuera del interés público, sin que esto implique desconocer su importancia.

### **De generalista a especialista**

No existen los generalistas, que entiendan de todo y discutan y decidan sobre todos los temas con igual competencia. Todos los diputados tienen que decidir en qué temáticas especializadas les gustaría trabajar, y no siempre accederán a la «comisión de sus sueños», porque el número de miembros es limitado y los «zorros viejos» suelen tener preferencia. Puesto que la actividad estatal ha adquirido proporciones casi inimaginables y al parecer ya no queda ámbito alguno que no deba ser regulado por ley, a los diputados no les queda otra opción que aceptar la comisión que la bancada les proponga y convertirse en un especialista en el tema.

Un diputado que no quiere o no es capaz de ponerse al corriente en una materia fracasará rápidamente no solamente en Berlín, sino también en su distrito electoral. Ninguna bancada se puede dar el lujo de prescindir de las personas comprometidas; esto vale aun más para las bancadas menores. Cualquier político dispuesto a intervenir activamente en el Parlamento debe saber que le espera un trabajo pesado, y debe aceptar que permanecerá a la sombra de los políticos más destacados durante un tiempo. Pero dependerá de él, de su actitud y su capacidad de integración si logra construir, paulatinamente, un perfil propio. Esto no será posible sin mucho esfuerzo ni un alto grado de disciplina propia, porque ese trabajo suele llevarse a cabo sin mucha atención pública. El diputado tendrá que integrarse, aportando sus capacidades y conocimientos en los ámbitos más variados, por ejemplo en grupos de trabajo y comisiones. Al mismo tiempo debe aceptar por un buen tiempo que otros aparezcan en primera plana y se lleven los aplausos.

### **Los otros se anotan los puntos**

Las bancadas no solo eligen una presidencia con un presidente y varios suplentes, todos ellos responsables de áreas específicas de trabajo, sino que designan también los voceros oficiales por tema y los responsables de los correspondientes grupos de trabajo. Cuando se trata de presentar la posición oficial de la bancada ellos tendrán preferencia, al igual que los presidentes de las comisiones y los llamados miembros informantes de las comisiones que se deben encargar de áreas específicas o —como en el caso de la Comisión de Presupuesto— de los ministerios. Por lo tanto, el vocero oficial de la bancada sobre turismo difícilmente se pronunciará sobre temas energéticos, y el portavoz de asuntos exteriores no hablará sobre deporte.

Los grupos de diputados del partido procedentes del mismo estado federado, que representan los intereses específicos de cada región, constituyen otra plataforma para la participación de los diputados. Otros ámbitos son las comisiones oficiales del Parlamento y los grupos de trabajo informal, que pueden trascender las fronteras de los estados. A título de ejemplo nombramos el círculo de trabajo de la costa que funciona con la participación de diputados del CDU de Schleswig-Holstein, Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Hamburgo, Bremen, Baja Sajonia y Berlín. Su equivalente socialdemócrata en la temática es el grupo Küstengang, que opera también como una representación de los intereses de Alemania del Norte.

Todos los diputados tendrán que decidir por sí mismos qué carga de trabajo podrán asumir en Berlín, sin perder de vista algunos ámbitos adicionales como por ejemplo los grupos de parlamentarios que se encargan de las relaciones con las contrapartes en otros países o que se ocupan

de sectores económicos específicos. Un ejemplo de ello sería el Comité Parlamentario para las Medianas Empresas.

### Los grupos de presión: ¿un mal necesario?

Los diputados reciben mucho correo. Entre la correspondencia se encuentran invitaciones a presentaciones de las iglesias, instituciones de todo tipo, cientos de asociaciones, empresas y confederaciones empresariales, en otras palabras: invitaciones de grupos de presión. El término grupo de presión o *lobby* tiene una connotación negativa para mucha gente, porque sugiere el ejercicio de influencias, a veces inadmisibles, sobre la política. Muchos piensan inmediatamente en dinero, cuando escuchan la expresión grupo de presión. Valoraciones de este tipo, sin diferenciación, no se ajustan a la realidad de los lobistas. Los grupos de presión cumplen una función importante; para los diputados se vuelven indispensables en el sentido positivo, porque les aportan el necesario conocimiento de causa.

### Pedir que se le escuche

El *Boletín Oficial del Parlamento*<sup>47</sup> registra casi 1700 grupos de interés que pretenden ser escuchados por los políticos. Gran parte de estos grupos de presión cuentan con representaciones cerca de la sede del Gobierno y del Parlamento. Algunos ostentan sedes representativas, como en los casos de las confederaciones empresariales, la Unión Central del Artesanado Alemán o la Confederación Alemana de Sindicatos; otros tienen que contentarse con un empleado y una secretaria de medio tiempo. Entre las asociaciones registradas están los procesadores de rodal viejo, los apicultores, la Unión de Bomberos Industriales y la Acción por la Libertad Psicosfísica, la industria del cuero, el sector de los juegos de azar con monedas y la Asociación de Juezas y Jueces. Las invitaciones llegan de la industria automotriz y de la del tabaco; en el Día del Aguardiente llegan de los fabricantes de bebidas alcohólicas y en el Día de la Leche, de las federaciones rurales. Existe mucha desconfianza con respecto a la cooperación entre los políticos y los grupos de interés, aunque por regla general aporta mucho conocimiento de causa al trabajo parlamentario. He aquí algunos ejemplos:

- Cuando el Gobierno o la Comisión Europea preparan nuevas directivas sobre emisiones, los diputados podrán aceptar los borradores sin criticarlos. Podrán consultar las publicaciones especializadas, pero lo mejor será que intercambien ideas con los fabricantes de automóviles y los expertos medioambientales para interiorizarse sobre los impactos de una nueva ley en la economía, la competitividad del sector y el medio ambiente.
- En materia de apoyo a los astilleros —un tema especialmente relevante para Alemania, si se consideran los efectos de los precios bajísimos en algunos países del sureste asiático— no será equivocado comunicarse con los representantes de los astilleros y de los comités de empresa para encontrar los mecanismos más adecuados para el apoyo a los puestos de trabajo en Alemania.

---

<sup>47</sup>En alemán, *Amtlicher Anzeiger des Bundestages*.

## Ningún parlamentario puede saberlo todo

*Los genios no caen del cielo. Necesitan tener la posibilidad de educarse y formarse.*

*August Bebel, 1840-1913*

Los diputados tienen que tomar decisiones sobre muchas cosas, pero nadie espera que sean expertos en todos los temas desde el principio. Por eso, resulta a veces indispensable servirse del conocimiento de terceros, tal como lo ofrecen los grupos de presión, para poder tomar decisiones responsables. Pero estos grupos representan solo una parte de las fuentes de información de los diputados. Otras son los científicos, especialistas, representantes de entidades administrativas y ministerios, entre otros.

El orden del día de una sesión ordinaria de la Comisión de Tránsito, Construcción y Vivienda del Parlamento podría comprender estos asuntos:

- Proyecto de ley sobre la reestructura, simplificación y modificación del derecho de arrendamiento.
- Decisión del Consejo de la UE autorizando a las autoridades francesas a escalar los impuestos sobre el consumo de algunos aceites minerales de uso especializado.
- Propuesta de resolución del Consejo de la UE sobre la firma del acuerdo relativo al transporte de personas en ómnibus en el marco del tránsito transfronterizo ocasional.
- Informe del Gobierno sobre el estado de la investigación.
- Tercer informe de la Comisión Europea sobre la situación del sector de la construcción de embarcaciones en el mercado mundial.
- Informe sobre la implementación del reglamento relativo a la aplicación del Tratado en conjuntos de acuerdos sobre la venta y el servicio de automóviles.
- Preparación de las regiones limítrofes alemanas para la ampliación de la UE mediante un plan de acción para el cinturón de regiones afectadas.
- Acompañamiento de la ampliación de la UE como tarea de la política doméstica.
- Remodelación de la autopista A6 para convertirla en un modelo, adecuación de la red de rutas nacionales alemanas a las exigencias europeas.
- Memorial judío «Topografía del terror», memorial para los judíos asesinados de Alemania.
- Proyecto de ley sobre la limitación del empleo ilegal en la construcción.
- Informe de la Comisión Europea sobre la aplicación de la directiva relativa a los procedimientos uniformes para el control del transporte de bienes peligrosos en las rutas de los Estados miembros.
- Regulación transitoria en el marco de la introducción del nuevo derecho de conducir.
- Medidas de urgencia para asegurar la existencia de cooperativas de vivienda anteriormente en propiedad de la sociedad fiduciaria en los nuevos estados federados.
- Observaciones del Tribunal Federal de Cuentas sobre la gestión financiera.
- Preservación del servicio de trenes regionales InterRegio.

La Comisión de Tránsito no interviene como órgano proponente en todos los temas tratados; en algunos puntos se expide solamente en calidad de asesora. Sin embargo, sus miembros tienen que ocuparse intensamente de todos los temas, y para esto a menudo se requieren entrevistas con aquellos que pueden evaluar las consecuencias prácticas de las decisiones y que, en última instancia, tendrán que «pagar el pato».

## Conocimiento técnico y asesoramiento externo

En cuanto al tráfico terrestre habrá que consultar a los clubes automovilísticos, las asociaciones de transportistas y los constructores de rutas y puentes, mientras que el Club de Ciclistas de Alemania tendrá que intervenir cuando se trata de las ciclovías. En materia de tráfico ferroviario los interlocutores serían las compañías ferroviarias y los usuarios, pero también las empresas constructoras de vías, locomotoras y vagones. El tráfico aéreo afecta, aparte de los pasajeros, a las empresas gestoras de los aeropuertos, las compañías aéreas y las autoridades de seguridad aeronáutica a nivel doméstico e internacional. El complejo de la navegación se subdivide en las áreas de navegación fluvial, costera, etc. Deberían efectuarse consultas con armadores, astilleros, empresas y autoridades portuarias, asociaciones de prácticos, transportistas y otras partes, cuyos intereses se verían afectados. Muchas decisiones afectan a la protección ambiental, especialmente en relación con la ampliación de aeropuertos y la construcción de rutas. Lógicamente, habrá que mantener buenos contactos con las asociaciones protectoras de la naturaleza y del medio ambiente.

Habría que contactar a innumerables interlocutores, tan solo para tratar aquellos puntos en el orden del día que atañen a cuestiones de tráfico:

### Tráfico de personas por vía terrestre

- Federación Alemana de Empresas de Transporte
- Asociación de Empresas Alemanas de Transporte en Autobús
- Asociación Central Federal de Empresas de Transporte de Personas, sección Taxis y Coches de Alquiler

### Tráfico de bienes, servicio propio, transporte, tráfico combinado

- Asociación Federal de las Compañías de Transportes y Logística
- Asociación Federal del Tráfico de Bienes y Logística
- Asociación Federal del Tráfico Comercial y Eliminación de Desechos
- Asociación Federal de Empresas de Servicio Propio y Descarga
- Asociación Federal de Compañías de Transporte de Muebles
- Grupo de compañías de transporte internacional de muebles
- Empresas de transporte por carretera de la empresa de ferrocarril
- Asociación Federal de los Servicios de Correo Rápido
- Tráfico combinado
- Federación Alemana de Compañías de Transporte Terrestre

### Tráfico de rodados (funcionamiento, mantenimiento, seguridad vial)

- Autobahn Tank & Rast AG
- Liga Alemana de Carreteras
- Unión de las Federaciones de la Industria Alemana de la Construcción
- Cooperativa Central Federal del Tráfico de Rodados
- Asociación de Fabricantes de Automóviles
- Automóvil Club de Alemania (ADAC)
- Consejo Alemán para la Seguridad Vial
- Instituto Alemán de Vigilancia Vial
- DEKRA
- Asociación de Inspecciones Técnicas de Vehículos

### Navegación interior

- Asociación Federal de Empresas Alemanas de Navegación Interior
- Unión de Armadores de Navegación Interior de Alemania
- Asociación Federal de Autónomos, sección Navegación Fluvial

#### Navegación marítima, economía de los puertos

- Asociación Alemana para el Derecho Marítimo Internacional
- Sociedad de Especialistas en Construcción de Puertos
- Asociación Alemana de Capitanes y Oficiales Marítimos
- Asociación de Armadores Alemanes
- Comité de Compañías Alemanas de Transporte Marítimo
- Asociación Central de Puertos Marítimos Alemanes
- Asociación Central de Corredores Marítimos

#### Tráfico ferroviario

- Empresa ferroviaria Deutsche Bahn AG
- Federación Alemana de Empresas de Transporte
- Sindicato de Trabajadores Ferroviarios de Alemania (GdED TRANSNET)
- Sindicato de Maquinistas de Locomotoras de Alemania
- Sindicato de Empleados de Tráfico GDBA
- Asociación de Ingenieros de los Ferrocarriles Alemanes
- Asociación de la Industria Ferroviaria de Alemania

#### Tráfico aéreo

- Instituto Alemán de Seguridad Aeronáutica
- Grupo de trabajo sobre aeropuertos comerciales de Alemania
- Grupo de trabajo sobre las empresas aéreas alemanas
- Asociación Federal contra el Ruido de Aeronaves
- Asociación de Empresas Aéreas Extranjeras

#### Interdisciplinarios

- Sindicato de Funcionarios Públicos, de Transporte y Tráfico<sup>48</sup>
- Foro Alemán de Transportes

### No es condenable, sino una obligación

Es una lista incompleta, ya que deben agregarse —por ejemplo, en materia de derecho de arrendamiento— las asociaciones de los propietarios de inmuebles tanto como las de los inquilinos, y cuando se trata de las regiones limítrofes, otras organizaciones más. La lista da una idea acerca de cuántas organizaciones deberían ser contactadas si el Parlamento decide encaminar un proyecto. Todas las comisiones parlamentarias recurren a listas similares. Los encuentros con los lobistas no deberían despertar suspicacias; al contrario, constituyen un elemento necesario del trabajo de todos los diputados. Y no estaría de más recordar que los funcionarios sindicales y los representantes de la Confederación Alemana de Funcionarios Públicos también son lobistas, y nadie calificaría un encuentro con ellos como algo repudiable. Los diputados tienen el deber de recabar, con independencia y sin prejuicios, información de fuentes externas, y esto no debe ser condenado. Es un asunto muy diferente si se aceptan las ideas de los lobistas y si estas se plasman en mociones o leyes.

---

<sup>48</sup>Actualmente el nombre de este sindicato es ver.di.

## Reconocer los peligros a tiempo

El ejemplo de los últimos años dejó bien en claro que habría que hablar aun más con los lobistas. Durante la preparación de una serie de reformas tributarias, el Gobierno federal solicitó la opinión de las asociaciones empresariales e industriales pero omitió contactar a los representantes de las medianas empresas. En consecuencia, las medianas empresas, la columna vertebral de la economía alemana, que ofrecen el mayor número de empleos y puestos de formación y que pagan más impuestos que los otros sectores, fueron las menos beneficiadas y en algunos casos tuvieron que soportar cargas adicionales. Otro ejemplo es la controvertida ley sobre los comités de empresa, que se presentó en el Parlamento sin que antes se escuchara cuidadosamente al sector empresarial que la tenía que implementar. Este listado podría ser complementado con muchos ejemplos más que subrayan la importancia de hablar con aquellos que sufren los efectos de la legislación.

Hoy en día muchas disposiciones legales serían diferentes si no se hubiera consultado a los representantes de los grupos de interés, por ejemplo, en los grupos de trabajo de las bancadas, en las comisiones o en el transcurso de audiencias abiertas. Resulta indispensable integrar el conocimiento externo al trabajo parlamentario. Para el proyecto de reforma de la salud hay que consultar a los médicos así como a los representantes de los nosocomios y de la industria farmacéutica; en torno a la reforma jubilatoria hay que conocer la opinión de los empleadores, los representantes de los trabajadores y las entidades aseguradoras que operan en el marco de la seguridad social alemana, y cuando se trata de implementar la directiva europea sobre bioética, se solicita la opinión de médicos y teólogos. Este mecanismo ofrece algunas garantías para evitar la sanción de leyes que resulten imposibles de implementar o provoquen consecuencias indeseables.

## Más transparencia y participación ciudadana

A diferencia del resultado de una discusión exclusiva entre los diputados, los representantes de los grupos de presión ayudan a los diputados a formular leyes que se acerquen a la realidad. Pero hay otra opción para asegurar que se sancionen leyes sensatas.

Algunas comisiones del Parlamento se reúnen en sesiones públicas; un ejemplo de ello es la sesión de la Comisión de Turismo en el marco de la Bolsa Internacional de Turismo (ITB) que se celebra todos los años en Berlín. También encontramos audiencias públicas de la Comisión sobre los Derechos del Niño y discusiones públicas de la Comisión de Estudio sobre Derecho y Ética de la Medicina Moderna, de la Comisión de Asuntos Europeos y de la Comisión de Educación, Investigación y Evaluación del Impacto Tecnológico.

No es una opción válida para todas las comisiones. En el caso de la Comisión de Defensa, por ejemplo, se tratan temas relevantes para la seguridad que no deben aparecer en público. Además, hay que dejar en claro que las audiencias y discusiones públicas no equivalen a una verdadera participación pública, ya que los participantes son expertos.

Por esto sería más adecuado mejorar la integración del conocimiento existente en la población al trabajo de las comisiones del Parlamento, sin perjuicio de las audiencias más costosas. En determinados casos, las comisiones especializadas deberían invitar a ciudadanos interesados e informados, porque son las personas más indicadas para aportar datos importantes relativos al impacto y las consecuencias de las disposiciones. Lo importante es que el conocimiento experto se encuentra también fuera del ámbito de las asociaciones constituidas, cuyos integrantes en la mayoría de los casos solo desean representar sus intereses en los proyectos.



## Nada funciona sin idiomas

Si se trata de viajes de parte del Parlamento, recepciones de huéspedes oficiales o presentaciones en reuniones técnicas de organizaciones internacionales, los dos idiomas internacionales, inglés y francés, continúan siendo la llave para la comunicación y el mutuo entendimiento.

Para mejorar los conocimientos en estos dos idiomas, el servicio lingüístico del Parlamento organiza tres o cuatro cursos intensivos, de asistencia optativa, de una semana de duración por año. Los contenidos se enfocan a las tareas del trabajo parlamentario y se ofrecen en cuatro niveles. Los cursos intensivos tienen lugar durante tres o cuatro días fuera de las semanas de sesiones o un día (la mayoría de las veces, de 7.45 a 8.45 hs.) durante las semanas de sesiones. La oferta encuentra un buen nivel de aceptación, participando entre 30 y 50 parlamentarios en cada curso.

### Se necesitan conocimientos de administración y tecnología

El Parlamento ofrece asimismo posibilidades de perfeccionamiento en materia de administración y tecnología. Los diputados pueden aprovechar las ofertas de perfeccionamiento de la Academia Federal del Servicio Público, que depende del Ministerio del Interior, para profundizar sus conocimientos sobre las estructuras básicas y especializadas de la cooperación de los organismos y ministerios con el Parlamento.

Las computadoras forman parte del trabajo cotidiano de los parlamentarios. Quienes tienen dificultades pueden recurrir al centro de capacitación del Departamento ZI 2. En cursos individuales, el departamento parte de las preguntas de los diputados para proporcionarles el conocimiento técnico necesario y apoyarlos en todo lo relacionado con la informática. La duración, el contenido y el horario de los cursos se adaptan a las necesidades de los diputados.

### Asesoramiento político para los diputados

Los ciudadanos esperan que *sus* diputados sepan responder a todas las preguntas. Claro que esto no es tan fácil, porque muchas veces se trata de temas bastante complicados. Por eso, los diputados pueden recurrir a los servicios científicos del Parlamento para solicitar información sobre todas las preguntas de interés en relación con la política federal. La oferta de los servicios se complementa

con estudios propios sobre temas de interés general, comentarios breves sobre asuntos recientes e informes resumidos sobre decisiones judiciales importantes.

Los diputados pueden recurrir asimismo a varios servicios de documentación del Parlamento. La documentación científica reúne, ordena y clasifica las informaciones relevantes. La biblioteca del Parlamento, una de las bibliotecas parlamentarias más grandes del mundo, dispone de 1,3 millones de libros y 11 000 revistas alemanas y extranjeras para investigaciones personales. En el archivo parlamentario se encuentran todos los materiales del Parlamento, especialmente los impresos y los diarios de sesiones del pleno y de las comisiones. El acervo incluye además documentaciones sobre todos los proyectos de ley adoptados por el Parlamento. Nada menos que 46 500 tomos se dedican exclusivamente a la documentación de las leyes.

Por medio del catálogo por materias y discursos se accede directamente a las actas del pleno y las publicaciones impresas del Parlamento. El catálogo ordena las actividades parlamentarias por temas y personas y puede ser accedido por el público vía Internet.

### **Nada funciona sin la Administración del Parlamento**

Nada funcionaría sin la Administración del Parlamento. Ella ofrece todos los servicios mencionados. Los aproximadamente 2500 empleados se encargan tanto de la organización como del funcionamiento técnico y material. La administración opera bajo la dirección del presidente del Parlamento y tiene la posición de una autoridad federal superior. Se divide en tres departamentos: Servicios Generales, Servicios Parlamentarios y Servicios Científicos, con numerosas divisiones y secciones especializadas. Funcionan con independencia de los departamentos, la oficina del presidente, las oficinas de los vicepresidentes, el Centro de Prensa, sección de Protocolo y la oficina del comisionado de Defensa.

Las comisiones están en el centro del trabajo de los diputados. En ellas se examinan las leyes y a veces están sujetas a modificaciones considerables. Todas las comisiones cuentan con varios funcionarios para garantizar su buen funcionamiento. Estas secretarías tienen la responsabilidad de asegurar que los diputados obtengan a tiempo el temario y los documentos necesarios relativos a los temas en discusión y que las sesiones se desarrollen de conformidad con el reglamento.

**El decimosexto período legislativo cuenta con las siguientes comisiones permanentes (en paréntesis el número de miembros):**

- Comisión de Escrutinio, Inmunidad y Reglamento (13)
- Comisión de Peticiones (25)
- Comisión de Asuntos Extranjeros (36)
- Comisión de Asuntos Interiores (36)
- Comisión de Deporte (13)
- Comisión de Asuntos Jurídicos (31)
- Comisión de Finanzas (36)
- Comisión de Presupuesto (41)
- Comisión de Economía y Tecnología (36)
- Comisión de Alimentación, Agricultura y Protección del Consumidor (31)
- Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales (36)
- Comisión de Defensa (30)
- Comisión de la Familia, Tercera Edad, Mujer y Juventud (31)
- Comisión de Salud (31)
- Comisión de Tráfico, Construcción y Desarrollo Urbano (36)

Comisión de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad de Reactores (31)  
Comisión de Educación, Investigación y Evaluación del Impacto Tecnológico (31)  
Comisión de Cooperación Económica y Desarrollo (22)  
Comisión de Turismo (16)  
Comisión de Asuntos Europeos (33)  
Comisión de Cultura y Medios de Comunicación (20)

A estas comisiones permanentes se agrega la Comisión de Conciliación, de 32 miembros, la mitad de ellos designados por el Parlamento y la otra mitad delegados por el Consejo Federal, varias subcomisiones como por ejemplo la de Asuntos Europeos de la Comisión de Presupuesto, y otros órganos especializados, menos numerosos, como el Comité de Control de los Servicios Secretos.

Un papel de especial significado le corresponde a la Mesa de Edad, como órgano central de dirección y coordinación del Parlamento alemán. El presidente del Parlamento ejerce de oficio la presidencia de la Mesa de Edad, al que pertenecen también los vicepresidentes. Los otros miembros son designados por las bancadas de acuerdo con la correlación de fuerzas entre ellas. Se pone énfasis en el hecho de que los gerentes de las bancadas parlamentarias, en cuyas reuniones se preparan detalladamente las sesiones plenarias, integren la Mesa de Edad para intervenir en la definición del orden del día. Dada la influencia del trabajo del Gobierno en el Parlamento la reunión de la Mesa de Edad cuenta con la participación de un representante del Gobierno. La Mesa de Edad cumple asimismo un papel importante como conciliador. Finalmente, decide sobre los asuntos internos del Parlamento, mientras estos no sean de competencia exclusiva del presidente. En el marco de sus competencias, la Mesa de Edad prepara el presupuesto del Parlamento. Las posibles modificaciones de la Comisión de Presupuesto deben contar con su autorización previa.



## Lo más importante de todo: ocuparse del distrito electoral

Los diputados acceden al Parlamento por medio del voto de los ciudadanos de los distritos electorales o a través de las listas regionales. La elección es por un plazo inicial de cuatro años, con opción a la reelección. Al emitir su voto los ciudadanos esperan que el diputado de su preferencia se ocupe de sus asuntos específicos. Por cierto, les gusta que el representante de su distrito electoral se profile como «destacado político en asuntos exteriores» o reconocido experto de otros temas y aparezca a menudo en los noticieros de televisión. Sin embargo, les parece más importante que el diputado consiga más fondos de apoyo para la región que otros y que concrete más pedidos que impliquen la creación de nuevos puestos de trabajo. Si definimos el partido como la patria política de un diputado, el distrito electoral es la base de poder que decide sobre su ingreso al Parlamento o su despedida de él.

### Mantener el contacto con el pueblo

Quien considere, después de ser electo al Parlamento, que cumplió su deber durante la campaña electoral y que ya no debe regresar al distrito electoral por los tres años y medio restantes de su mandato, debería abandonar la política. Probablemente no haría otra cosa sino contribuir al prejuicio difundido según el cual los políticos *se acuerdan* de los ciudadanos recién en las campañas electorales. Las organizaciones partidarias que los nombraron y la gente en el distrito esperan con razón que los diputados se hagan presentes para ocuparse de los problemas en el lugar. El trabajo en el distrito electoral implica un gran esfuerzo, pero no se debe obviar. Sin desconocer el mandato constitucional de representar al pueblo alemán en su conjunto, en la práctica los diputados deben responder en primer lugar a los votantes de su distrito local, muy especialmente a quienes no les dieron su voto.

### Un ejemplo: el distrito electoral n.º 1

El distrito electoral n.º 1 comprende el distrito administrativo de Schleswig-Flensburgo y la ciudad de Flensburgo, y cuenta con 280 000 habitantes. Con una superficie de más de 2000 kilómetros cuadrados se ubica entre los distritos más grandes de los 299 del país y supera en extensión al estado federado del Sarre. Posee algunos monumentos históricos de renombre nacional

como los castillos de Gottorf y Glücksburg, este último rodeado de agua, y el museo Haithabu dedicado a la cultura vikinga. No se puede hablar de esta región sin pensar en la Oficina Federal de Tráfico en Flensburg, la compañía Beate Uhse y la famosa cerveza Flens con tapón tradicional, ni en los ríos Schlei y Treene, la bahía de Flensburg (Flensburger Förde) y Arnis, la ciudad más pequeña de Alemania. Las estrechas relaciones con Dinamarca constituyen una particularidad política del distrito electoral más norteño del país. Prueba de ello es la presencia sostenida, con 25 % de los votos, de la representación de la minoría danesa, la Unión Electoral de Schleswig del Sur, en la Asamblea de la ciudad de Flensburg. En las elecciones estatales, la Unión no está obligada a superar la barrera del 5 % de los votos para integrar el Parlamento estatal.

### La oficina del distrito electoral

La atención del distrito electoral no se hace al pasar; al contrario, requiere una organización eficaz. Las oficinas en los distritos electorales funcionan como centros de operaciones en el lugar. Su personal está integrado por una secretaria y varios empleados, cuya remuneración corre por cuenta de la asignación global para salarios que corresponde a cada diputado. Además, el Parlamento se hace cargo de una parte del equipamiento técnico de las oficinas, cuyas conexiones de teléfono, fax y correo electrónico aseguran el flujo de información ininterrumpido entre la oficina local y la oficina berlinesa del diputado. Debido a la extensión de la región existen dos oficinas de distrito en las ciudades de Schleswig y Flensburg, sin las cuales no se podría asegurar una atención adecuada de los interesados, ya que tendrían que recorrer distancias excesivas.

En el caso concreto, el mandato de diputado y la presidencia de la asociación partidaria del distrito recaen en la misma persona, por lo cual la oficina del distrito electoral y la oficina del distrito del partido están alojadas en el mismo edificio en Schleswig. El hecho de que la misma persona sea presidente de la asociación partidaria del distrito y diputado federal acarrea varias ventajas, pero genera también algunas desventajas. Por esto hay que prevenir cualquier conflicto de intereses que surja del hecho de que el presidente de la asociación de distrito trabaja prioritariamente por su partido y sus afiliados, mientras que el diputado debe velar por los intereses de todos los habitantes del distrito electoral. Hay que evitar cualquier conjunción ilícita de las dos funciones. Por ejemplo, no se deben realizar las tareas exclusivamente partidarias en la oficina del distrito electoral, porque equivaldrían al financiamiento de las actividades partidarias con fondos públicos. Nadie puede estar interesado en una situación de esta naturaleza, pero además, estaría prohibido. En el edificio de la oficina de Schleswig se encuentran también las oficinas electorales, claramente separadas, de los cuatro diputados del distrito administrativo en el Parlamento estatal. Esta disposición ofrece la ventaja de poder transmitir, directamente y sin problemas, cualquier información entre los diputados estatales y el diputado federal.

### Palabra clave: subsidio global a los gastos

Algunos gastos son inevitables. Por ejemplo, un apartamento en Berlín y una oficina eficiente en el distrito electoral; un coche para llegar a todas las localidades de este distrito electoral fuertemente rural; así también, donaciones varias para causas sociales, para asociaciones y clubes, para la copa del torneo de fútbol local, etcétera, sin olvidar los montos *considerables* que se destinan a reuniones y actividades de la *base partidaria* local, que siempre espera el buen ejemplo del diputado.

La asignación global debe su existencia al hecho de que los diputados no tienen empleadores —sin contar el electorado— que les proporcionen una oficina con teléfono y reembolsen los gastos

de viaje y los kilómetros recorridos, y porque sería mucho más costoso rendir cuentas de cada gasto por separado. Desde el 1.º de enero de 2006, la asignación global mensual asciende a 3647 euros; este monto se ajusta anualmente, teniendo en cuenta la evolución del costo de vida. En más de un caso la asignación global no cubre todos los gastos, pero los gastos en exceso no pueden ser descontados del monto imponible anual. Eso se debe a que los diputados no se benefician de las cargas profesionales deducibles; los legisladores no admitieron esta opción para prevenir la desconfianza y posibles malentendidos.

### **La vida en la «torre de marfil»**

Un reproche común es que los políticos supuestamente pierden el contacto con la vida diaria. Esta recriminación generalizada es inadmisibile. Pero no deja de ser cierto que el peligro de perder el contacto con la realidad aumenta con la importancia del cargo del parlamentario. No debe haber muchos ministros federales que recuerden el precio de un kilo de manteca, de un boleto de ómnibus o de la limpieza de su traje. Están rodeados de un ejército de colaboradores que se encargan de la reserva de los vuelos y hoteles, y les recuerdan los cumpleaños de los amigos y hasta de las parejas. Sin duda, quienes integran este grupo de personas deben cumplir con tantas obligaciones que parece comprensible que se les libere de algunas obligaciones cotidianas. Por otra parte, la información de muchos políticos de primera línea se limita a los medios de comunicación y los informes que preparan los funcionarios de su entorno directo. A menudo se trata de informes *mejorados*, para prevenir el mal humor de los superiores del caso. Por lo tanto, no es del todo equivocada la presunción de que algunos políticos vivan en una «torre de marfil», sobre todo las personalidades más destacadas. En cambio, los diputados intentan, en su gran mayoría, mantener el contacto con las bases por medio de numerosas visitas de fábrica, círculos de amigos y la participación en asociaciones.

### **Mantener el contacto con las bases**

Es importante que los diputados nunca pierdan el contacto con las bases. En este contexto, *bases* no solo refiere al comité local o la asociación provincial del partido, sino a la vida cotidiana en general. En los encuentros con los bomberos, criadores de palomas, clubes deportivos y pescadores, en las conversaciones en oficinas oficiales, la comisaría de la policía, en empresas y con representantes municipales, para nombrar solamente algunos, el diputado se forma una opinión de primera mano sobre lo que realmente importa a los ciudadanos. Y eso puede diferir bastante de las prioridades del Gobierno y la presidencia de la bancada en Berlín. Unas 3300 peticiones anuales recibidas solamente en el distrito electoral n.º 1 son testimonio de ello.

### **Psicólogo, médico, abogado y político**

De acuerdo con el deseo de la gente del distrito electoral, su diputado debería ser al mismo tiempo abogado, padre espiritual y psicólogo. Tiene que recibir y comprobar quejas, deseos y sugerencias y, en lo posible, ponerlas en práctica de inmediato. Las expectativas de las personas no tienen límites. Se supone que el diputado mantiene excelentes relaciones con los alcaldes, los funcionarios a cargo de la administración de los distritos, los gobiernos estatales y ministerios federales; la gente plantea problemas de cualquier índole y espera soluciones concretas. Normalmente acuden diez o más personas por día a las consultas en las dos oficinas del distrito electoral, otros más llaman por teléfono. Uno quisiera aplazar el inicio del servicio militar, otro

necesita apoyo durante la construcción de su casa porque no entiende las disposiciones confusas, y un tercero solicita el reconocimiento de una discapacidad grave. Pocas veces el diputado podrá resolver los casos. Pero puede prestar su apoyo en el camino por la selva de las disposiciones burocráticas de Alemania, y normalmente acude a las autoridades competentes para solucionar los problemas de los ciudadanos.

### **La agenda manda**

La gente del distrito electoral tiene derecho a que sus problemas se tomen en cuenta. Para el diputado eso significa concretamente una enorme inversión de tiempo, porque *ocuparse* significa en ese contexto también estar presente en muchísimas actividades de toda índole. Todos los años un diputado recibe cientos de invitaciones. Puede tratarse de la colocación de una ofrenda floral en el Día Nacional de los Caídos, un saludo en ocasión de un aniversario, el patrocinio de un evento deportivo, una charla en la asamblea de los productores agrícolas del distrito o la inauguración de un centro preescolar: la gente quiere que su diputado participe y se desilusiona si acude otra persona en su lugar o si el diputado envía, excepcionalmente, un saludo escrito. Los diputados no pueden desdoblarse, pero en todo caso intentan cumplir con las expectativas de los ciudadanos. No hace falta subrayar que eso es más fácil en un distrito electoral urbano, por ejemplo en Múnich o Berlín, cuyos destinos pueden ser alcanzados fácilmente con el transporte urbano (metro, tren metropolitano), que en el distrito rural.

En el caso concreto, las consultas de los ciudadanos y más de cien visitas de empresas por año completan la lista de los compromisos en el distrito electoral. Las dos partes se benefician con estas visitas: los ciudadanos pueden informarse sobre las actividades y opiniones de su diputado y este, a la vez, se entera de lo que en verdad le importa a la gente. Esto beneficiará a su vez el trabajo del diputado en Berlín y evita que tome *decisiones de escritorio* y se aleje de la realidad.

### **La familia: sostén y «cabeza de turco»**

En más de un aspecto, la familia del diputado cumple un papel muy importante. Por un lado, le brinda el apoyo que necesita pero, por el otro, lo observa continuamente y comenta su trabajo desde una perspectiva crítica y constructiva. Pero, ¿cómo les va a las parejas e hijos de los hombres y mujeres que ejercen un mandato parlamentario? Muchos acompañan activamente las obligaciones políticas y sociales, otros lo hacen de una manera menos visible.

Sea como fuere, el estrés impuesto por la agenda y las múltiples tareas también les afecta. Siempre están presentes, como «topes fijos» y amortiguadores, como críticos y para dar ánimo, y a veces todo al mismo tiempo. Deben ser muy pacientes y comprensivos. Para los niños es incluso más difícil. No todos los profesores aceptan las manifestaciones públicas de un diputado y así lo hacen sentir a sus hijos.

Ocurre especialmente durante las campañas electorales, cuando los ánimos se caldean y la calma tiende a desaparecer, que algunos pierden el juicio y atacan a los hijos. En ausencia de un buen clima de compañerismo, las situaciones de este tipo se manifiestan también entre los alumnos, en los salones de clase. Los hijos de los diputados pasan asimismo por experiencias sumamente desagradables, cuando atienden las llamadas de personas que eligen el teléfono para manifestar su frustración, fastidio y cólera. A estas personas no les importa qué integrante de la familia

está atendiendo el teléfono. Queda claro que se trata de casos muy excepcionales, aunque varios diputados cuentan con amargura experiencias de este tipo. La mayoría de los ciudadanos sabe diferenciar, pero algunas manifestaciones hostiles contra el diputado se extienden a su familia.

### Un día normal en el distrito electoral

La siguiente agenda representa un día de trabajo normal del diputado del distrito electoral n.º 1 durante una semana elegida al azar. Se percibe no solo la gran diversidad de temas, sino también la carga adicional debido al desplazamiento en un distrito electoral extendido.

#### Martes

- 08.00 Reunión con los funcionarios en la oficina del distrito electoral en Schleswig. Distancia del lugar de residencia a la oficina: 42 km.
- 10.00 Centro Ecológico y de Cría de Cigüeñas Bergenhusen (Stapelholm). Balance a cinco años de su inauguración. Participan los diputados que se ocuparon exitosamente por el financiamiento inicial; 63 kilómetros de distancia de Schleswig, 44 invitados.
- 13.00 Instituto de Técnica Náutica en Flensburg. Palabras en ocasión de la primera presentación de un motor económico para portacontenedores (los diputados se ocuparon de conseguir fondos de apoyo). Distancia: 107 km. Almuerzo: sopa de papas, 37 participantes.
- 15.00 Reunión en la redacción del diario *Flensburger Tageblatt*. Tema: «El futuro de los ferrocarriles federales en la ciudad y el tráfico ferroviario internacional a Dinamarca». Distancia: 3 km.
- 17.00 Schafflund. Visita a una familia numerosa, a solicitud del alcalde y representantes eclesiásticos. El presidente de la República apadrinó el séptimo hijo. Motivan el encuentro los conflictos continuos con los vecinos. Posteriormente, encuentro con un representante de *Flensburg Avis*, el único periódico de habla danesa en Alemania, y con un representante del semanario *Moin Moin*. Distancia: 21 km, 8 participantes.
- 20.00 Conferencia y posterior debate en la Asociación Comercial e Industrial de Corp. Tema: «Mejora de las vías de tránsito en el norte de Schleswig-Holstein». Distancia: 57 km. Ante la ausencia del redactor del periódico regional, se solicita al diputado redactar el comunicado de prensa sobre el evento. 17 participantes.
- 23.00 Regreso a Bönstrup. Distancia: 64 km.

Ese día del mes de mayo, el diputado recorrió una distancia de 357 kilómetros. Como la mayoría de sus colegas, conduce él mismo. El próximo día laboral empezará a las ocho de la mañana: encuentro con un arquitecto que desea presentar un aislante desarrollado por él mismo. Distancia: 40 km.

### El trabajo en el lugar.

#### Una tarea permanente: superar los problemas estructurales

El distrito electoral n.º 1, el más norteño de Alemania, es uno de los menos desarrollados del país y necesita, más que otros, una buena infraestructura de tráfico. Los sectores económicos más importantes son la artesanía, la agricultura y, cada vez más, el turismo. Pero los puestos de trabajo solo surgen o se mantienen en ubicaciones con una buena red de comunicación. Por eso, mejorar la red de tráfico es una tarea constante en Kiel, la capital del estado, como en Berlín. Algunas cosas mejoraron durante los últimos años, pero no lo suficiente. La autopista A7 de Hamburgo a

Flensburg cruza el distrito y es de importancia para el tráfico con el país vecino del norte y con los demás países escandinavos.

Después de una larga lucha se logró la electrificación de la conexión ferroviaria entre Hamburgo y Flensburg, pero todavía quedan muchas obras por completar. Desde hace tiempo las organizaciones empresariales de la región reclaman la ampliación de la ruta nacional B 199 a cuatro vías en el área de Flensburg, a fin de descongestionar el centro de la ciudad y mejorar la conexión vial internacional de las áreas comerciales e industriales de la ciudad. Este proyecto cuesta treinta y cinco millones de euros. Después de varias conversaciones con los subsecretarios competentes in situ, el Gobierno federal se comprometió a financiar el 70 % de la obra; el 30 % restante debe ser cubierto por el estado de Schleswig-Holstein y la ciudad de Flensburg.

### **Fortalecer la función de puente**

Debido a su ubicación geográfica en la frontera de Alemania, el distrito electoral n.º 1 sufre algunas desventajas; sin embargo, la región tiene una importante función como puente hacia Escandinavia. Por esto hay que insistir ante las autoridades en Berlín, más que en Kiel, para que se dote a la región de los medios necesarios para poder cumplir su papel. Ya mencionamos la electrificación de la conexión ferroviaria entre Hamburgo y Flensburg, pero esta obra no tuvo mayores consecuencias más allá de la reducción del tiempo de viaje. A diferencia de la remodelación de las estaciones de ferrocarril de Limburgo y Montabaur y su adaptación a las exigencias de la línea de trenes ultrarrápidos (ICE) que une las ciudades de Colonia y Fráncfort —una obra innecesaria, no prevista por la compañía de ferrocarriles e impuesta por el gobierno del estado interesado—, en el norte del país se obvió plantear los reclamos con la misma insistencia ante el Ministerio Federal de Transporte. En casos como este los diputados deben mantenerse en contacto con la compañía ferroviaria y buscar el diálogo con los representantes de otros partidos para impulsar pedidos de informes al Gobierno federal que aseguren la permanencia del tema en la agenda.

### **«La gotera cava la piedra»**

Desde la adhesión de Finlandia y Suecia a la Unión Europea, y luego de la inauguración del enlace fijo sobre el estrecho del Gran Belt, una de las tareas más importantes del parlamentario consiste en reclamar que el Gobierno federal mejore las conexiones ferroviarias y viales en el norte de Alemania. El ejemplo de la largamente esperada ampliación de la autopista A7 entre Bordesholm y Hamburgo demuestra que también un diputado individual puede obtener un resultado positivo. Al principio, el gobierno del estado federado rechazó la iniciativa, pero luego de analizarla detenidamente otorgó su consentimiento. Esto demuestra que a veces la gotera logra cavar la piedra.

Hay que agregar que el ingreso de Polonia y los países bálticos a la Unión Europea implica la presencia de nuevos miembros, con los cuales el estado federado al norte de Alemania tradicionalmente ha mantenido buenas relaciones. Una vez más, se trata de apuntalar esos contactos mediante el desarrollo de la infraestructura.

### **Crear y conservar puestos de trabajo**

Las cosas solo avanzan si cuentan con el apoyo de muchas personas. En otras palabras, con ideas y, sobre todo, perseverancia se logra mover algunos asuntos que parecerían inamovibles. Se supo que una empresa de alimentos de origen suizo pretendía cerrar una fábrica en la ciudad de

Kappeln, a pesar de la rentabilidad de sus operaciones. Muchos puestos de trabajo corrían peligro; además la ciudad hubiera tenido que cargar con una fuerte reducción de su recaudación impositiva. Gracias a las arduas negociaciones de varios diputados con la dirección alemana de la empresa —y la búsqueda exitosa de nuevos subsidios— fue posible mantener una gran parte de los puestos de trabajo en Kappeln.

Un balance todavía más positivo se logró en el caso de la Administración Federal de Bienes en Flensburg, que de acuerdo con la voluntad del Gobierno federal se debía cerrar o trasladar a Kiel. Fueron necesarias un gran número de reuniones del diputado con el ministro de Finanzas y sus subsecretarios, al igual que con la Dirección Superior de Finanzas en Kiel para que se abandonaran esos planes. La Administración Federal de Bienes no solo quedó en Flensburg, sino que se ampliaron sus operaciones con el traslado de su oficina principal desde Kiel a Flensburg. No solo se salvaron los puestos de trabajo amenazados, sino que se agregaron sesenta puestos adicionales.

### **Puntos a favor de la región**

Cuando entró en vigor el Acuerdo de Schengen y se suprimieron los controles fronterizos en la Unión Europea, peligró la subsistencia del destacamento de la Policía Federal de Fronteras en la frontera entre Alemania y Dinamarca. Para muchos funcionarios y sus familias se previó un cambio de lugar a otras localidades fronterizas. El diputado del CDU por Schleswig persuadió al ministro federal del Interior con el argumento de que el acuerdo no implicaba una reducción automática de la delincuencia en la región. El resultado final fue que 280 funcionarios de la Policía Federal de Fronteras pudieron seguir trabajando en el lugar.

### **La Fuerzas Armadas como factor económico**

En el distrito electoral de Schleswig-Flensburg, una región económicamente débil, las empresas de armamento y mantenimiento son de particular importancia. Muchas personas viven directamente de ellas, otras trabajan en empresas proveedoras. Como se sabe, un resultado de las negociaciones «4 + 2», que abrieron el camino a la unidad alemana, fue la reducción de las fuerzas armadas federales. Lógicamente, disminuyeron también los contratos para la industria de armamento. A esto se agrega que el Ministerio Federal de Defensa tuvo que reducir sus gastos debido a las arcas públicas crónicamente vacías. Por esto resultó prioritario comprometerse especialmente por las empresas en las regiones económicamente débiles. Algunas firmas ya habían introducido un régimen de jornadas reducidas. Cuando la Armada pospuso varios proyectos de construcción, la suerte de varias empresas parecía sellada. Luego de incontables cartas y una intensa presencia del diputado en el Ministerio de Defensa, las perspectivas ya no parecían tan oscuras: hubo dos nuevos pedidos de construcción de buques, y surgieron nuevos pedidos para las empresas de mantenimiento. Por el momento, más de mil puestos de trabajo se habían garantizado. Lamentablemente existe una nueva amenaza de cierres.

### **Éxito para la «Bolsa rodante de puestos de aprendizaje»**

Todos los años, al terminar los cursos, se repite la polémica pública entre los sindicatos y las asociaciones empresariales en torno a la cuestión de si hay suficientes puestos de aprendizaje para todos los jóvenes que concluyen la escuela. Por un lado se presenta un escenario de terror, según el cual decenas de miles de jóvenes no tendrían acceso a una plaza de aprendizaje. Por el otro se asegura que se proporcionaría un puesto —aunque no necesariamente el deseado— a

cada joven dispuesto a iniciar su formación, que cuente con las calificaciones necesarias. Sea como fuera, muchos jóvenes necesitan ayuda concreta a la hora de buscar un puesto de aprendizaje. Para lograr este objetivo, el diputado del distrito de Schleswig-Flensburgo inició una experiencia innovadora y exitosa, la «Bolsa rodante de puestos de aprendizaje». Sus resultados hablan por sí solos: después de recorrer 75 empresas en el área del distrito, el diputado movilizó 60 plazas de aprendizaje adicionales. Numerosas empresas que durante años no se comprometieron en la formación profesional, asumieron espontáneamente su responsabilidad de formar a los jóvenes; evidentemente, alguien tenía que dar el puntapié inicial necesario.

### Mejorar la seguridad de tránsito en el camino a la escuela

La promoción de la seguridad de tránsito encabeza la lista de prioridades del diputado de Schleswig-Flensburgo. Después de varios accidentes graves de colectivos escolares, el diputado introdujo una serie de propuestas de su autoría al grupo de trabajo de la bancada del Parlamento y a la Comisión de Tránsito a fin de preparar un nuevo reglamento sobre colectivos escolares. Tardó varios años hasta que se logró el objetivo, pero el resultado hoy en día es conocido por todos los conductores: las autoridades de tráfico vial están facultadas para señalar determinadas paradas de ómnibus como peligrosas. Mientras una unidad de transporte escolar se acerca a una de esas paradas con las luces de emergencia encendidas nadie debe adelantar a esa unidad. Quien decida hacerlo, mientras el ómnibus se detenga, debe avanzar a velocidad de paso. Esas medidas, que resultan molestas para algunos conductores, son un aporte importante a la mejora de la seguridad de tránsito en el camino a la escuela.

### «Lo prefiero así: cuando tomo, no manejo»

Todo el país conoce la campaña de prevención contra el alcohol en el tránsito. Pero solamente algunos saben que es el resultado de una iniciativa del diputado de Schleswig. La idea surgió a partir de la observación de que los llamados *accidentes después de la discoteca*, con consecuencias terribles, aumentaron cada vez más en las zonas rurales. Los principales responsables de esos accidentes son varones jóvenes que recién obtuvieron la licencia de conducir y que manejan después de tomar alcohol, desconociendo por completo sus límites. En Dinamarca se había iniciado una acción, en la cual las mujeres acompañantes instan a sus coetáneos masculinos a manejar con prudencia, y sin consumir alcohol. Gracias a la introducción del programa en la provincia danesa de Jutlandia Septentrional, el número de *accidentes de discoteca* en esta región se redujo a la mitad en un lapso de tiempo muy breve. Entonces, ¡iqué mejor idea que adaptar el programa a las condiciones en Alemania! En estrecha colaboración con representantes del Consejo Alemán de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial, el diputado convenció al Ministerio Federal de Transporte para que se designaran tres regiones modelo en el territorio alemán, entre ellas la de Schleswig-Flensburgo, para ensayar la llamada Campaña del Ángel de la Guardia.

### «Terapia de shock» para salvar vidas

El lema de la acción «Lo prefiero así: cuando tomo, no manejo. / Si van en auto, no gasten en bebida»<sup>49</sup> parte de una observación: la razón del comportamiento arriesgado que exhiben los

---

<sup>49</sup>Título original de la campaña: «*Darauf fahr ich ab – nur nüchtern am Steuer / Trinken und Fahren könnt ihr euch sparen*».

varones jóvenes obedece por lo general al intento de infundir respeto. Quieren impresionar a las mujeres de la misma edad y pierden el sentido de las dimensiones del riesgo. Por lo tanto, si las mujeres aclaran que esa conducta no las impresiona, sino que las asusta, ello puede tener un efecto positivo sobre los conductores jóvenes. En una primera etapa del programa se remitieron cartas de promoción a todos los conductores que estaban a punto de conducir por primera vez, en total 12 786 chicas y 11 654 varones, para reclutarlos en el proyecto. Adicionalmente se distribuyeron tarjetas telefónicas a las mujeres para que pudieran llamar un taxi y no tuvieran que depender de conductores alcoholizados o irresponsables. Por otra parte, los organizadores recurrieron a la *terapia de shock*: instalaron delante de una discoteca un coche accidentado en el cual poco tiempo atrás un joven de 21 años se había fracturado la columna vertebral. Solo de esta manera drástica se logró atraer la atención de los adolescentes. Los resultados confirmaron el éxito de la iniciativa: mientras el número de accidentes con participación de por lo menos una persona alcoholizada aumentó 12 % en casi todo el estado de Schleswig-Holstein, se produjo una disminución de 40 % en la región de ensayo.

### **Se necesitan soluciones a nivel nacional**

Naturalmente, las actividades berlinesas y aquellas en los distritos electorales pueden sobreponerse. Por ejemplo, el tema de la seguridad vial no se puede solucionar en un distrito geográficamente limitado; al contrario, debe ser tratado a nivel nacional o, mejor aún, a nivel europeo. En muchos casos, el diputado puede iniciar acciones que, después de numerosas discusiones y tortuosos intentos por convencer, resultan exitosas y ojalá salven vidas humanas. Por ejemplo, se pronosticó el fin de un sector industrial entero, cuando el parlamentario de Schleswig, junto a una diputada socialdemócrata, lanzó la propuesta de hacer obligatorio el uso de asientos especiales para niños pequeños en todos los coches particulares y taxis. Considerando la resistencia cerrada a la iniciativa pareciera un milagro haber logrado que dicha exigencia se cumpliera. Hoy en día ya nadie cuestiona esta medida, que ha salvado la vida de miles de niños o redujo las secuelas más graves de los accidentes.

### **Incentivos para el perfeccionamiento voluntario**

No debe sorprender a nadie que el diputado del distrito electoral n.º 1 intervenga en la Comisión de Tránsito como miembro informante sobre la Oficina Federal de Tráfico, cuya sede se encuentra en el distrito electoral. Durante décadas, el Registro de Infractores de Tránsito de la Oficina solo restó puntos a los infractores, hasta la pérdida de la licencia de conducir. Ante los planteos insistentes del diputado frente al Gobierno federal acerca del valor pedagógico de complementar dicho registro, se introdujo finalmente un sistema de acumulación de puntos a favor de los conductores. El sistema premia la participación voluntaria en cursos de perfeccionamiento y seguridad de tránsito. Los infractores tienen además la opción de recuperar algunos puntos descontados si participan en cursos de especialización y capacitación en psicología del tránsito. En resumen, los diputados individuales pueden obtener buenos resultados si no se dejan desanimar y saben a quién recurrir.

### **El círculo de trabajo de la costa no debe faltar**

Cada diputado es un generalista en cuanto a las tareas en su distrito electoral. No hay problema que escape a su atención, y las particularidades regionales influyen enormemente en su trabajo.

Lógicamente, el trabajo de un representante de un distrito electoral de los Alpes se diferenciará de un diputado de la costa marítima o de la zona minera y siderúrgica del centro del país.

Para atender los intereses regionales más efectivamente, varios diputados del CDU en representación de Schleswig-Holstein, Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Hamburgo, Bremen, Baja Sajonia y Berlín constituyeron el Círculo de Trabajo de la Costa. Durante las semanas de sesiones plenarias el grupo se reúne regularmente los jueves; fuera de esos períodos las reuniones se coordinan según la necesidad. Las reuniones tienen lugar en forma alternada en cada una de las representaciones de los estados del norte alemán en Berlín. Con frecuencia las reuniones cuentan con la participación de expertos invitados. Dada la cercanía geográfica de las oficinas de los diputados en Berlín, el Círculo puede ser convocado a corto plazo y sin complicaciones burocráticas.

### **La navegación es necesaria**

El apoyo a la industria astillera de la región es un de los temas importantes del Círculo de Trabajo de la Costa. En la época de la globalización, y mientras Europa se une, no es suficiente luchar por la construcción de algunos barcos para la Armada federal, aunque siga siendo importante. No es el Gobierno federal el que decide el destino de los astilleros alemanes, sino la Comisión Europea en Bruselas. La decisión sobre el apoyo a los astilleros contra los precios de *dumping* de Corea y los países del sudeste asiático ya no forma parte de las responsabilidades exclusivas de los gobiernos nacionales; cada vez más, el comisario de Competencia de la Unión Europea se encarga de este asunto. Los miembros del Círculo de Trabajo de la Costa, al igual que sus contrapartes del Küstengang socialdemócrata y los diputados individuales de los otros partidos que se comprometieron con el problema, han hecho todo lo posible para que el tema permanezca en el orden del día del Parlamento alemán y, sobre todo, del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea.

### **Coordinar la ayuda de emergencia**

Otro tema del Círculo de Trabajo está relacionado con la navegación, pero más aún con la protección del medio ambiente: la creación urgente de un centro de coordinación de seguridad marítima. Hubo varios accidentes navales que han demostrado con claridad aterradora el déficit en la asistencia precisa y consecuente en casos de emergencia en alta mar. La dispersión de las responsabilidades entre cinco ministerios federales —la Policía Federal (ex Policía Federal de Fronteras) en la órbita del Ministerio del Interior; los buques de control aduanero, en la del Ministerio de Finanzas, las embarcaciones de protección a la pesca pertenecientes al Ministerio de Protección al Consumidor, así como otros buques bajo control del Ministerio de Transporte y de la Dirección de Navegación y Seguridad Marítima y, por si faltaba más, los buques de defensa de la Armada federal— conspiran contra casi cualquier intervención eficaz en caso de desastre. Por esto se debe apuntar, a largo plazo, a la creación de un sistema europeo de protección marítima, aunque primero se debe organizar una administración nacional unificada. Es una tarea típica del Círculo de Trabajo desarrollar iniciativas parlamentarias relativas a esta problemática.

### **Cuidar los contactos diplomáticos**

El Círculo de Trabajo de la Costa no descuida el ámbito diplomático. Bajo la presidencia del diputado de Schleswig-Flensburgo se celebraron varias reuniones con los embajadores de los cinco países escandinavos y por supuesto con representantes empresariales. Lejos de intercambiar

cortesías, las reuniones sirvieron para tratar temas de interés político, y no es por casualidad: Alemania es el principal socio comercial de todos los países escandinavos. Para mencionar algunos ejemplos, cien mil alemanes son empleados de empresas suecas en Alemania, hay más de trescientas empresas danesas en Mecklemburgo-Pomerania Occidental, y Schleswig-Holstein siempre mantuvo relaciones estrechas con sus vecinos nórdicos. En este contexto se produjo además una primicia parlamentaria simultánea, en el Reichstag alemán de Berlín y en el Reichstag sueco de Estocolmo. El diputado de Schleswig-Flensburgo y una colega sueca presentaron al mismo tiempo sendos pedidos de informes a sus gobiernos, que se referían a la mejora de la cooperación báltica. Expusieron que la cooperación entre los vecinos de la región debería trascender las fronteras nacionales frente a los desafíos compartidos. Desde entonces, aquella iniciativa única se ha convertido en una cooperación sostenida, en la cual participa también un diputado del Parlamento danés, el Folketing.

### Los «Pobres Diablos»<sup>50</sup>

Existe otro círculo de trabajo aparte del Círculo de la Costa, cuyos integrantes pertenecen exclusivamente al CDU. Iniciado por el diputado de Schleswig, el grupo de los «Pobres Diablos» integra políticos de todos los partidos procedentes de las regiones menos desarrolladas de Alemania. Comparten el interés en evaluar opciones conjuntas para ayudar a sus regiones, dando cumplimiento al mandato constitucional según el cual las condiciones de vida deberían ser iguales en todo el país.

### No siempre se tratan temas políticos trascendentes

Generalmente no son los grandes temas los que preocupan a los diputados y a la gente en los distritos electorales, sino los problemas cotidianos, menos espectaculares, pero relevantes para el individuo. Por ejemplo: el caso de una estudiante con seguro médico privado a la cual los médicos le negaron la atención correspondiente, porque el seguro no preveía un pago de los costos por el coeficiente máximo de 2,3 veces el valor de la prestación; un gastrónomo tunecino deseaba mantener a su cocinero albano, que solo tenía un permiso de residencia de tres meses; una familia ucraniana podía traer sus hijas solteras a Alemania, pero no a su hijo casado; y el gremio de los pintores deseaba el cambio de un reglamento sobre vidrios.

Otros ejemplos: unos *piratas* modernos intentaron saquear el barco hundido *Wilhelm Gustloff*, torpedeado al final de la Segunda Guerra Mundial con 6000 refugiados a bordo, y un museo de la minoría danesa lamentó que el apoyo económico recibido había sido insuficiente.

### Defensores comprometidos con las minorías

El diputado de Schleswig presta especial atención tanto a la minoría danesa en la región de Schleswig (Schleswig del Sur) como a los intereses de la población de habla alemana en Schleswig del Norte, por el lado de Dinamarca. La minoría alemana no cuenta con una representación en el Parlamento danés, el Folketing; sus derechos son representados por la Asociación de la Población Alemana de Schleswig del Norte, cuya oficina en Copenhague es financiada por el estado danés.

---

<sup>50</sup>Traducción de la expresión alemana *Arme Schlucker*.

El diputado está en contacto con esa oficina. Ya en el año 1955 la Declaración de Bonn-Copenhague garantizó a las dos minorías un amplio respeto de sus derechos. A tan solo diez años del fin de la Segunda Guerra Mundial esto superó las expectativas, y desde entonces la región de Schleswig del Sur y del Norte se ha convertido en un ejemplo para la solución de controversias de minorías. Las diferencias que surgen de vez en cuando deben y pueden ser solucionadas. El diputado intervino, por ejemplo, cuando la programación de la televisión alemana se dejó de emitir a través de la red de cable en Dinamarca; entonces se dirigió al embajador alemán en Copenhague y al gobierno federal a fin de revertir esa situación inaceptable. En otro caso, la minoría danesa había olvidado solicitar a tiempo los fondos estatales para el apoyo de su trabajo. En su calidad de miembro de la Comisión Asesora para Cuestiones de la Minoría Danesa adjunta al Ministerio Federal del Interior, el diputado consiguió, con el apoyo de otros colegas, que se transfiriera el monto correspondiente, a pesar del error formal.

### **Tomar en serio la protección de las minorías**

Desde hace mucho tiempo el diputado no solamente se ocupa de las minorías en ambos lados de la frontera alemana-danesa, porque desde la reunificación, y para «sorpresa» de algunos, vive otra minoría en el territorio de la República Federal de Alemania: los sorabos, cuya área de residencia incluye algunas zonas de los estados federados de Sajonia y de Brandemburgo. Para el diputado de Schleswig no cabía duda de que tenía que incluir ese grupo en su trabajo de protección a los derechos de las minorías. En 1994, en el marco de las necesarias modificaciones de la Ley Fundamental como consecuencia de la reunificación, el diputado abogó fervorosamente por reconocer el carácter constitucional de la protección de los derechos de las minorías, pero no tuvo éxito. En su opinión, los derechos de las minorías no se derivan exclusivamente de la garantía de los derechos fundamentales del individuo en los artículos 1 a 19 de la Ley Fundamental, sino que requieren de un reconocimiento constitucional explícito. Desde entonces no ha variado esta convicción del diputado, que no es compartida por la mayoría de su bancada parlamentaria.

### **Un centro europeo para el estudio de conflictos**

A pesar de algunas derrotas, el diputado de Schleswig-Flensburgo tiene muchas posibilidades de trabajar por los intereses de las minorías. Es uno de los promotores del Centro Europeo para los Asuntos de las Minorías (European Center for Minority Issues, ECMI) con sede en Flensburgo, que se fundara en 1997. El instituto está financiado en partes iguales por el Gobierno federal y el estado de Schleswig-Holstein, por un lado, y el Estado danés, por el otro. Tiene como objetivo contribuir a la convivencia pacífica en Europa mediante la desactivación de conflictos de minorías. En 1998, el centro se presentó por primera vez al público y el diputado constató en aquella ocasión: «No podría existir un lugar más apropiado para el trabajo de un centro europeo para el estudio de conflictos que la región fronteriza entre Alemania y Dinamarca. Aquí tenemos la experiencia histórica de resolución de conflictos entre alemanes, daneses y frisios». El ejemplo de este centro puede servir como modelo para otras regiones europeas.

### **Desde la periferia al centro**

La reunificación alemana presentó nuevos desafíos. De un momento a otro Schleswig-Holstein dejó de ser parte de la periferia para tener otro vecino: el estado federado de Mecklemburgo-Pomerania Occidental, una región que necesitaba de mucho apoyo. Después de la caída del Muro

los inversores privados pudieron, por primera vez, contribuir a la reconstrucción de la obsoleta economía de la República Democrática Alemana, aún existente en aquel entonces. Un inventario rápido de la situación evidenció la necesidad de ayudas masivas tanto del Estado como del sector privado de la antigua República Federal de Alemania. No se trataba solamente de sanear las empresas de Alemania Oriental, a fin de prepararlas para la economía de mercado, sino de crear una infraestructura completamente renovada, desde los servicios sociales —incluyendo los hospitales y centros de asistencia— hasta la construcción de nuevos sistemas de comunicaciones.

### **La medalla de la unidad alemana**

No solamente hacía falta apoyo financiero para lograr la unidad alemana, sino también el respaldo a través de las ideas. A tal fin responde la medalla de reconocimiento por los méritos relativos a la Unidad Alemana que fue donada por el diputado y que se entregó por primera vez el 17 de marzo de 1993, el tercer aniversario de las primeras elecciones libres a la Cámara del Pueblo, el Parlamento de la RDA. Tenía como meta premiar a empresas, individuos, asociaciones e instituciones del distrito electoral de Schleswig-Flensburgo por su especial compromiso en los nuevos estados federados. Un jurado de representantes de la industria, del transporte, del artesanado, del comercio y de la política local seleccionó a los siete primeros galardonados entre 55 propuestas. Fueron premiados, entre otros, una empresa de embutidos que había saneado una fábrica de Dresde a través de inversiones multimillonarias gracias a las cuales fue posible mantener 350 puestos de trabajo; una empresa artesanal que asistió a varios maestros artesanos de Mecklemburgo-Pomerania Occidental y permitió la fundación de nuevas empresas; y un productor agrícola que adquirió una cooperativa de producción agrícola y con ello retuvo 80 puestos de trabajo. Desde entonces, el otorgamiento de la medalla se ha convertido en una tradición. Actúa sobre todo como un estímulo a las contribuciones particulares a la profundización de la cohesión interna de Alemania. Hoy en día este desafío sigue tan vigente como en el año de la reunificación.

### **Político y director de museo**

No debe haber muchos diputados federales que mantengan un museo regional propio. En el distrito de Schleswig-Flensburgo encontramos uno de estos casos. Desde hace treinta años, el diputado Wolfgang Börnsen (Bönstrup) colecciona objetos de uso cotidiano de diferentes épocas y ha instalado un museo «para experimentar» en la antigua cuadra de una granja. Aunque existen algunos museos conocidos en el distrito electoral —el museo estatal de Gottorf, el Museo Haithabu sobre cultura vikinga y el castillo de Glücksburg—, también hay una gran cantidad de pequeños museos de pueblo, mantenidos en carácter honorario. Juntos defienden sus intereses en el grupo de trabajo de Colecciones Etnológicas del distrito de Schleswig-Flensburgo. Generalmente, esos museos se originan con el aporte de colecciones privadas y funcionan como iniciativas unipersonales. Todos los meses el grupo de trabajo, cuyo presidente es el diputado, presta su apoyo relativo a cuestiones de diseño, seguridad y perfeccionamiento de las colecciones. ¿Por qué un diputado instala un museo si, de todos modos, le sobra el trabajo? La respuesta es sencilla:

Siempre me ha interesado el trabajo honorario, me ha transmitido la orientación y la experiencia necesarias para mi mandato como diputado federal. Seguiré comprometiéndome con el trabajo honorario de interés común, sea en la Unión de Europa, el teatro en bajo alemán o el apoyo a museos solventados por miembros de la comunidad. Participar en

estas tareas sociales me brinda satisfacción personal y un poco de libertad al margen de la responsabilidad parlamentaria.

En la actualidad, el pequeño museo de Börnsen es uno de los treinta y cinco existentes en el distrito de Schleswig-Flensburg. A través de la fundación de asociaciones es posible asegurar la existencia de los pequeños museos y apoyarlos económicamente mediante el otorgamiento regular de premios en apoyo a su trabajo. Además, se ha establecido una estrecha colaboración con una asociación de museos en Dinamarca. También se organizan encuentros con los colaboradores de los museos de las regiones hermanadas en Gran Bretaña y Polonia, y se mantiene contactos con el Museo Colonial de Togo.

### La situación del bajo alemán<sup>51</sup>

Noventa diputados de todas las bancadas han creado una iniciativa que aboga por la aceptación y el fortalecimiento de los idiomas de las minorías y, en especial, del *bajo alemán*. La iniciativa es otra muestra de la estrecha relación de los diputados con sus respectivas regiones de origen. Por lo pronto, el bajo alemán figura en la Carta Europea de las Lenguas Regionales o de Minorías. Un resultado que no se sobreentiende y que requirió mucho esfuerzo. Había que asegurar el apoyo de diputados de otros distritos electorales. En el camino hacia este objetivo el Parlamento alemán presentó una primicia: la primera gran interpelación en bajo alemán, titulada: «La situación del idioma bajo alemán». La insistencia de los diputados valió la pena, porque se imparten más clases en bajo alemán y las actuaciones oficiales pueden realizarse en ese idioma. Luego de la inscripción del bajo alemán en la Carta Europea será posible que los procedimientos judiciales se lleven a cabo en bajo alemán. Finalmente se prevé la creación de cátedras e institutos de investigación sobre ese idioma regional, que es la lengua materna de ocho millones de personas.

### El Gobierno federal sin voluntad de cooperar

El diputado tuvo que darse cuenta, tanto en Bonn como en Berlín, de que un éxito en el Parlamento y a nivel europeo no equivale a la implementación de las decisiones por el Gobierno federal. En realidad, el Gobierno federal no muestra disposición alguna a promocionar el uso del bajo alemán. Lo mismo vale para las administraciones del Parlamento, sin excepción. La situación no admitía dudas: ante la Oficina Alemana de Patentes de Múnich un abogado de patentes se sirvió del bajo alemán para defender adecuadamente a un inventor, que había sometido su escrito en ese idioma, a lo cual recibió una denegación administrativa de parte del presidente de la mencionada oficina. Como esta depende del Ministerio Federal de Justicia, el diputado federal dirigió su queja a esta instancia superior. He aquí la reacción del comprometido diputado del norte de Alemania a la subsiguiente comunicación negativa desde Berlín:

Nu is dat amtlich. Een Bundessbehöörd bruukt op nedderdüütsche Anfragen nich to reageer'n. Dat ist kortfaat de Antwurt vun de Bundesregeern op de Anfraag ut uns Bundesdagsbüro. De «Europäische Sprachencharta» gelt dormit nich för Berlin. Düsse weer eenstimmig vun'n Bundesdag ratifizeert worn. Se is europäisch Recht. Doch liekers lött de Regeern de Ümsetten afsluut nich to. Vörrutgahn weer de Klaag vun en Bremer

---

<sup>51</sup> *Niederdeutsch*, lengua regional del norte de Alemania.

Patentanwalt, de een Gebruuksmusterandrag an dat Patentamt in München op Platt stellt harr und dörmitt afwiest wörr. De Charta, so de Regeern, gelt blots «im Rahmen des Zumutbaren», ansünsten schall de Spraak in de «Verkehr mit Verwaltungsbehörden» hochdüütsch sein.

Dat moot wi as en Daalslag för't Nedderdüütsch un de annern Minderheitensprachen Free'sch, Dään'sch, Soorb'sch und Romanes beurdeelen: Wenn dat för en nedderdüütsch opwussen Minschen tomootbar is, sien Geschäften mit de Behöörd op Hochdüütsch to maken, mutt dat doch för de Behöörd ok tomootbar sein, de Mooderspraak vun 14 Millionen Noorddüütsche to respektee'n.

Na Ansicht vun de Bundesregeern treckt dat düütsche Recht «um der bundesstaatlichen Einheit willen» de hochdüütsch Amtsspraak mit Recht vör. Dat verstött gee'n de Sinn vun de Charta un gee'n de so nöömte düütsche «Föderalismus». Lüttkarreert hett Berlin ok bi de Form vun de Antwort reageert: twars hebben wi de Anfraag entsprekend de Saak in twee Sprachen stellt, doch die Regeern hett alleen op hochdüütsch antert. Nu weet wi: De Amtsschimmel snackt keen Platt – de wiehert blots Hochdüütsch. De Bundesregeern mutt her Opfaaten revidee'r'n, sünst mutt de Europaraat inschalt war'n. De Europacharta för Regionaal- or Minderheitenspraken is nicht blots för de Bundesländer vorschreeven, nee – ok för Berlin!<sup>52</sup>

### El diputado como director artístico

La promoción del bajo alemán es también una misión del Teatro Itinerante de Nordangeln; no sorprenderá a nadie que el diputado del distrito actúe también como director artístico (*Speelbaas*) del conjunto. El teatro cosechó ovaciones en todo el norte de Alemania e incluso en el estado norteamericano de Minnesota cuando presentó su versión bajoalemana de la obra dramática *Jedermann*. La función se emitió en los canales abiertos de televisión de Kiel y Flensburg, al igual que otras puestas en escena del grupo, y se presentó en varios teatros del norte de Alemania. Si bien la meta principal es la creación de conciencia por el bajo alemán, especialmente entre los jóvenes, las funciones del Angler Speeldeel cumplen otros propósitos: las recaudaciones se donan en beneficio de varios proyectos, por ejemplo en apoyo a los sin techo y a la campaña de ayuda para Polonia y Estonia, a favor del «héroe desconocido» en Israel o en beneficio del trabajo local con los jóvenes del distrito —el «pasatiempo del fin de semana» del diputado—, quien practica, al igual que muchos de sus colegas, lo que espera de los otros: en este caso, la promoción del bajo alemán.

---

<sup>52</sup>Véase la traducción en el anexo.



## Observaciones finales

Desde la fundación de la República Federal de Alemania los diputados, más que el Parlamento, han sido objeto del fuego cruzado de la crítica pública. Los parlamentarios no deben aceptar esta situación como algo irremediable; al contrario, deben hacer todo lo posible para justificar la confianza que fue depositada en ellos mediante el voto.

Aun sabiendo que el público juzga a veces las actividades de los diputados de manera muy subjetiva, y que la vida privada y familiar se convierte en algo excepcional, no se debe olvidar que el trabajo en el Parlamento ejerce una fascinación que no puede ser compensada con todo el oro del mundo. ¿Qué otro lugar ofrece tantas posibilidades de intervenir en la formulación de políticas, no solo a nivel local o del estado federado, sino también a nivel nacional e internacional? No es justo que la palabra *poder* tenga una connotación tan negativa, especialmente en Alemania. Es cierto, efectivamente los parlamentarios ejercen poder, y así debe ser. Si los diputados no tuvieran la voluntad de poder y la capacidad de manejarlo con responsabilidad, el Estado se hundiría en el letargo. El ejercicio del poder y la posibilidad de diseñar la política compensan las fatigas, aunque algunos diputados no lo admitan.

A esto se agrega lo siguiente: a pesar de las críticas, el cargo del diputado y con él los mismos diputados gozan de reconocimiento y aceptación pública, y esta consideración y aceptación refuerzan la autoestima. Y no son casos aislados aquellos diputados que aceptan el mandato que tanto trabajo y gastos les ocasiona con la intención de respaldar a la democracia en Alemania mediante su participación política activa, en el Gobierno o desde la oposición, con la convicción de que nunca más se debe repetir un sistema que viole los derechos humanos tan sistemáticamente como lo hizo la dictadura nacionalsocialista.

El Bundestag siempre ha cumplido con sus obligaciones en el marco de una democracia de partidos. En los años de la posguerra supo integrar las fuerzas políticas fragmentadas, desde la extrema izquierda hasta la extrema derecha. Logró formar gobiernos con capacidad de decisión y acción. A pesar de las tres elecciones que tuvieron que ser adelantadas durante los cincuenta y cinco años de historia del Parlamento, no padecemos los problemas del sistema italiano con casi cien gobiernos desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Por lo general, el Bundestag ha sabido controlar correctamente a los gobiernos.

Pero su logro más importante ha sido su capacidad de estar a la altura de los desafíos de la reunificación alemana y de hacer una contribución muy relevante a la cohesión interna de la nación.

Como el Parlamento está integrado por seres humanos, es natural que muestre debilidades como institución; no nos referimos a los errores de sus integrantes individuales. El Parlamento debe encontrar su camino en un mundo cada vez más interdependiente y globalizado. Muchas decisiones ya no se toman a nivel nacional en Berlín, sino en Bruselas o en el mundo de las compañías y asociaciones. El Parlamento no debe contentarse con este estado de cosas. Debe redefinir su papel fundamental a fin de continuar participando activamente en la política en beneficio del pueblo y para afirmarse como el componente más importante de la democracia alemana. Por lo tanto, el papel y las tareas del Parlamento no son estáticos, deben ser redefinidos continuamente para asegurar, desarrollar y optimizar la democracia alemana.

Los diputados del Parlamento se pueden felicitar por haber guiado con éxito a la República Federal durante sus más de cincuenta años de existencia, y por haber superado todos los obstáculos. Siempre hubo y habrá problemas particulares, pero estos son compensados por la actuación del Parlamento como institución.

La insatisfacción ocasional del pueblo no es contraproduktiva; al contrario, disminuye el peligro de caer en la vanidad. Los diputados no son tan perfectos como ellos mismos piensan, pero tampoco cometen tantos errores como a menudo se los presenta. Como siempre, la verdad se ubica en el justo medio. Demostrarlo es el objetivo del presente libro.

## Hay que recuperar la confianza

Vivimos en un sistema político que puso en evidencia su eficiencia a lo largo de las últimas décadas. La República Federal de Alemania es una democracia estable que se sitúa entre los modelos de una democracia parlamentaria y de partidos.

El Parlamento es el instrumento clave de la democracia, porque es ahí donde se toman las decisiones más relevantes. Es el foro político más importante en el proceso de toma de soluciones, que a la vez se vuelve cada vez más complicado. Los diputados ocupan una posición decisiva en nuestro sistema político, porque participan desde una posición destacada en el proceso de la formación de la voluntad política. Deciden en el proceso legislativo y llevan a cabo el trabajo preparatorio en las comisiones.

A lo largo de mis actividades políticas tuve la posibilidad de vivir y observar la praxis parlamentaria y el control público desde la perspectiva de distintos cargos: diputada, ministra y presidenta del Parlamento. Fue doloroso constatar que los parlamentarios no gozan de buena fama entre los ciudadanos. Muchas veces escuché opiniones peyorativas acerca de los diputados. A diferencia del Gobierno, cuyo trabajo resulta más visible por su presencia en los medios de comunicación, lo que hacen los parlamentarios en forma individual en las distintas comisiones y en sus escritorios es menos perceptible. La sala plenaria medio vacía que aparece muchas veces en la televisión no es sinónimo de descanso de la otra mitad de los diputados. La labor del Parlamento no se realiza en su totalidad en la sala plenaria, sino en las comisiones y comités que reúnen los diputados según su especialidad. Por esto son tan escasas las horas estelares del Parlamento reunido en sesión plenaria. Pero sí hay ejemplos: la discusión sobre el traslado de la sede del gobierno de Bonn a Berlín, la polémica en torno al párrafo 218 o los debates sobre el proyecto de arte de Hans Haackes y sobre las cuestiones de la bioética.

Otros aspectos empañan la imagen pública del diputado. La omnipresencia de la economía y el debate de la globalización intensifican la impresión de que el Parlamento no es competente para solucionar los problemas de la actualidad. Se supone que los parlamentarios están atrasados varios años con respecto a los mecanismos del mercado y el desarrollo técnico-científico. Por eso considero muy importante las explicaciones de Wolfgang Börnsen sobre nuestro trabajo como diputados en una democracia parlamentaria.

La gran mayoría de los parlamentarios trabaja de manera muy responsable y se esfuerza por tomar decisiones apropiadas, se preocupa por los problemas de los ciudadanos, sobre todo en su

distrito electoral. Los diputados tienen la responsabilidad de dejarse guiar por el bien común, cuando deciden acerca de la vida en la República federal. Por eso la Ley Fundamental prevé en el artículo 38 que los diputados siempre deben responder a su conciencia y no a los intereses de la bancada. El dilema es hallar el justo equilibrio entre la moral, las necesidades políticas y los intereses partidarios. Las soluciones políticas requieren de una visión amplia, lo que significa que deben tomarse decisiones no siempre aceptadas por todos los ciudadanos.

Para poder resolver los problemas, o para mitigar sus efectos, siempre se deben considerar todos los aspectos. Muchas veces los asuntos son muy complejos y necesitan tiempo para producir resultados coherentes. Por eso es indispensable que en el pleno se escuchen todas las opiniones y valoraciones. El reproche simplista de que el Parlamento se ha convertido en un club de debates carece de fundamento. No hay democracia sin pluralismo de opiniones. Por consiguiente, la búsqueda de las soluciones consensuadas requiere de mucho tiempo.

Los diputados tienen además una función de modelo: son ellos los que aprueban las leyes del país siguiendo el principio general del bien común. Como son personas de interés público, son vigiladas y juzgadas por el cumplimiento de las exigencias que ellos establecen. Sin embargo, los parlamentarios son seres humanos con imperfecciones. Nadie puede cumplir las exigencias de un ejemplo perfecto. Esta es la razón por la cual es imprescindible contar con un control democrático en nuestro sistema político.

A mi entender es una tarea altamente prioritaria contrarrestar la pérdida creciente de la reputación de los diputados, tal como lo propone el presente «protocolo» de la vida parlamentaria. El trabajo de los parlamentarios, su compromiso y sus esfuerzos son esenciales para nuestra democracia.

Este libro pretende iluminar y explicar el complicado proceso de formación de la voluntad política. Nuestra democracia parlamentaria se entiende solamente cuando comprendemos y reconocemos la labor del parlamentario. Es importante presentar la labor parlamentaria en toda su dimensión para mantener la aceptación de la democracia en la República Federal de Alemania. El libro cumple de manera ejemplar con este propósito. Necesitamos más transparencia, debemos saber más acerca de la vida cotidiana de los parlamentarios para que la confianza se recupere. Nadie está exento de defectos, pero para mí la democracia parlamentaria no tiene alternativa.

*PROFA. DRA. RITA SÜSSMUTH*

Diputada

(Prefacio a las ediciones primera y segunda)

## Fuentes

- Börnsen, Wolfgang, *Vom Niedergang zum Neuanfang. Die Reichsregierung in Flensburg und das Ende der NS-Diktatur in Schleswig-Holstein*, Neumünster, Wachholtz, 2009.
- Börnsen, Wolfgang, *Rettet Berlin - Schleswig-Holsteins Beitrag zur Luftbrücke 1948/49*, Neumünster, Wachholtz, 2008.
- Datenbandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949-1999*, tomo I, Berlín, Nomos, 1999.
- Datenbandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1994-2003*, tomo II, Berlín, Nomos, 2005.
- Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart, edición actualizada, 2000.
- DEUTSCH, Franziska, y SCHÜTTEMEYER, Suzanne S., «Die Berufsstruktur des Deutschen Bundestages: 14. und 15. Wahlperiode», en: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, año 34, cuaderno 1, 2003, pp. 21-32.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (comp.), *Chronik-Gesetze, Statistik, Dokumentation, 12. Wahlperiode 1990-1994*, Bonn, Deutscher Bundestag, 1996.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (comp.), *Chronik-Gesetze, Statistik, Dokumentation, 13. Wahlperiode, 1994-1998*, Bonn, Deutscher Bundestag, 1998.
- DROSTE, Uwe, «Rückblick auf die 14. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages», en: *Neue stenographische Praxis*, año 52, cuaderno 3, 2003, pp. 70-76.
- FELDKAMP, Michael F., «Deutscher Bundestag 1983 bis 2002/03: Parlaments- und Wahlstatistik», en: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, año 34, cuaderno 1, 2003, pp. 5-21.
- FRITSCH, Alexander, «Warum versagt unsere Politik? Leistungsgrenzen politischer Institutionen in Deutschland», en *Geschichte und Staat*, tomo 293, Múnich, Olzog, 1973.
- HAGER, Frithjof (comp.), *Im Namen der Demokratie – Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus*, Primus, 2000.
- HESS, Adalbert, «Sozialstruktur des 13. Deutschen Bundestages: Berufliche und fachliche Entwicklungslinien», en: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, año 26, cuaderno 4, 1995, pp. 567-585.
- HOLZAPFEL, Klaus-J. *Kürschners Volksbandbuch, Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode*, Rheinbreitbach, Neue Darmstädter Verlagsanstalt, 2006.
- ISMAYR, Wolfgang, «Der Deutsche Bundestag», en: *Politische Bildung*, año 25, cuaderno 4, 2002, pp. 30-47.
- Kürschners Volksbandbuch, Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode*, Rheinbreitbach, Neue Darmstädter Verlagsanstalt, 100.<sup>a</sup> edición, 2004.
- LAMMERT, Norbert, «Das Parlament zwischen Verfassungsnorm und Alltagsarbeit: weder machtlos noch allmächtig», en: *Die politische Meinung*, año 46, cuaderno 383, 2001, pp. 75-78.
- LEMKE-MÜLLER, Sabine, *Abgeordnete im Parlament. Zur Parlamentsstruktur des Deutschen Bundestages in den neunziger Jahren*. Rheinbreitbach 1999. (Tesis de habilitación, Univ. de Marburgo, 1999.)
- PATZELT, Werner J., «Deutschlands Abgeordnete. Profil eines Berufsstands, der weit besser ist als sein Ruf», en: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, año 17, cuaderno 3, 1996, pp. 462-502.

- SCHICK, R., y W. ZEH, *So arbeitet der deutsche Bundestag*, Rheinbreitbach, Neue Darmstädter Verlagsanstalt, 14.<sup>a</sup> edición, 2000.
- VIERHAUS, Rudolf, y Ludolf HERBST (comps.), *Biographisches Handbuch der Mitglieder des Deutschen Bundestages 1949-2002*, Múnich, Saur, 2003 (con la participación de Bruno Jahn. 1. A-M. 2. N-Z, Anhang. 3. Zeittafel – Verzeichnisse – Ausschüsse).
- WESSELS, Bernhard, *Legislative recruitment in Germany: Professionalization or political class?*, FS III 96-208, Berlín, Science Center Berlin for Social Research, 1996.

## Parte II

# Reflexiones en torno al trabajo y a la vocación parlamentaria Teoría y práctica desde una mirada latinoamericana

Gerardo Caetano



# La vocación del Parlamento desde una mirada renovada de la teoría política democrática

## Parlamentos y orden democrático

De cara a los acontecimientos contemporáneos, se impone recordar una vez más uno de los principios clásicos de la teoría democrática: el Poder Legislativo cumple un papel central en la democracia representativa en tanto es uno de los pilares insustituibles en el sistema de pesos y contrapesos institucionales. Es la institución que por excelencia garantiza la separación, el equilibrio y un balance en la distribución del poder político, principios todos fundamentales para el funcionamiento pleno de la democracia. Este sistema de pesos y contrapesos constituye la garantía principal contra la concentración o el abuso de poder por los Ejecutivos, práctica lamentablemente habitual en nuestro continente latinoamericano y en otras partes del planeta. Asegura asimismo la libertad, el pluralismo y el respeto a las minorías.

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

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

Un Poder Legislativo que no cumpla a cabalidad con su papel y con sus funciones fundamentales abdica de sus poderes y se convierte en una institución débil e irrelevante, lo que contribuye a esa excesiva concentración del poder en los Ejecutivos, en el marco de una región que a menudo

ha presentado y presenta cuadros preocupantes de hiperpresidencialismo. Todo ello, como lo atestiguan algunos procesos políticos más o menos recientes en el continente, puede converger en la erosión de los cimientos de la democracia representativa y derivar hacia esquemas similares a los que Guillermo O'Donnell ha caracterizado como *democracias delegativas*, con sus rasgos característicos de presidentes mesiánicos, afirmados tras convocatorias movimientistas, que invocan la representación totalizadora de la nación, a menudo alentados por lecturas erróneas de los resultados electorales de los balotajes, enfrentados a las otras instituciones del sistema, a las que se percibe como *incomodidades* para la concreción de un supuesto mandato unívoco emanado de las urnas *para gobernar sin restricciones*. En el marco de esas derivas, un Poder Legislativo con tales deficiencias difícilmente pueda contribuir eficazmente a manejar o resolver los problemas o desafíos emergentes en situaciones críticas, que con frecuencia terminan convergiendo hacia cuadros de ingobernabilidad e inestabilidad institucional. Los ejemplos recientes a este respecto lamentablemente abundan en muchas sociedades contemporáneas.

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

Dada la creciente globalización e interdependencia en que se encuentran las sociedades contemporáneas, las mencionadas amenazas están vinculadas al contexto regional o internacional, conformando desafíos que pueden ser calificados de *intermésticos* (mezcla de internacional y doméstico). En ese marco, las amenazas y los desafíos a la gobernabilidad suelen ser a menudo comunes y exigen cada vez más la colaboración entre los Estados y la armonización legislativa, tanto en el ámbito regional como internacional, para desarrollar respuestas mínimamente compatibilizadas y coordinadas.

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

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

En ese sentido, como también se verá en detalle más adelante, lo que se requiere es una agenda de modernización legislativa que apunte a subsanar deficiencias endógenas y exógenas de la institución. *Con relación a lo interno* es necesario enfrentar dificultades y limitaciones organizacionales que por lo general obstaculizan un eficaz y eficiente desempeño de la labor parlamentaria, lo que ocasiona cuestionamientos de la ciudadanía por lentitud, falta de respuestas oportunas y legislación inadecuada. En esta dimensión endógena, la agenda debe incluir también la actualización de componentes importantes de la gestión parlamentaria, incorporando, entre otros, la actualización y modernización de la normativa, de los procedimientos, la organización y la administración parlamentarias. También hace falta un uso más consistente y actualizado de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, un mejoramiento de las formas del asesoramiento técnico y político, el *aggiornamento* de la técnica legislativa, la capacitación permanente de asesores y funcionarios, la modernización y mantenimiento de archivos, centros de documentación, bibliotecas e infraestructura, entre otros tópicos.

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

Cabe señalar que en esta agenda dual de modernización y fortalecimiento del Poder Legislativo se puede avanzar a través de distintos instrumentos y estrategias: a) el desarrollo de nuevas técnicas, manuales y metodologías parlamentarias para elaborar las leyes, para la investigación parlamentaria, para el control político y para la fiscalización de otros poderes, para las relaciones con la prensa y la ciudadanía, para el uso eficaz de las nuevas tecnologías, para la ética y la transparencia legislativa; b) el desarrollo e institucionalización de sistemas de asesoría especializada; c) el establecimiento de programas de capacitación y actualización sobre temas específicos para nuevos legisladores, funcionarios y asesores parlamentarios; y d) el desarrollo y mantenimiento adecuado de centros de documentación parlamentaria, sistemas de información eficaces y acceso pleno a redes de información internacional; entre otros.

## El giro de época y la metamorfosis de la representación

Por su parte, hablar del Poder Legislativo, tal vez hoy más que nunca en función del vértigo de ciertos procesos de cambio que vivimos, significa focalizar los temas de las nuevas formas y desafíos en torno a la ciudadanía y a la representación. Vivimos un verdadero *giro de época* y las formas de hacer política no han dejado de ser afectadas de manera radical. Por cierto que se trata de un fenómeno propio de la globalización y sus múltiples transformaciones, que no ha dejado región ni latitud del planeta ajena a la profundidad de los cambios en curso. Pero precisamente el primer concepto que debería ponerse en discusión es el de globalización. Se trata de una noción que ya se

ha incorporado, a menudo de modo acrítico y perezoso a nuestros discursos y retóricas cotidianas y que con frecuencia es utilizado de modo algo equívoco o restrictivo. A ese respecto y a los efectos de calificar la mirada, sería bueno incorporar la visión de algunos autores latinoamericanos que han estudiado especialmente este tema y que desde distintas perspectivas nos proponen ejes de discusión y problematización en torno a esta categoría tan (sobre)utilizada actualmente. Por ejemplo, Renato Ortiz, un estudioso brasileño de estos temas, plantea en muchos de sus trabajos la necesaria distinción entre la mundialización de la cultura y la globalización de la economía, al tiempo que refiere en su concepción de *modernidad-mundo* una advertencia importante: este mundo de la globalización en donde explota la reivindicación de lo diverso, muchas veces no es un mundo plural, con todo lo que esto implica, sino que es un mundo diverso, con identidades fuertemente asimétricas. En tal sentido, la exigencia de discernir y no confundir diversidad con pluralismo supone una primera pista interesante, en especial para el tema central que nos ocupa.<sup>53</sup>

Martín Hopenhayn, por su parte, sociólogo chileno que ha transitado de modo renovador las intersecciones entre cultura, política y desarrollo, registra en varios de sus últimos trabajos una multiplicidad de miradas posibles sobre el concepto de globalización. En esa dirección, reseña distintas perspectivas: una *mirada crítica* que tiende a postular que la globalización destruye la integración social y regional; una *mirada apocalíptica*, desde la que se observa la globalización como un *big bang de imágenes*, con un mundo que se contrae y en el que *lo virtual explota*; una *mirada posmoderna*, desde la que se reconocería el surgimiento de un *mercado de imágenes* y de un nuevo *modelo de software cultural* que modifica en forma radical la vida cotidiana; una *mirada tribalista*, con un fuerte contexto de exclusión en el marco de identidades frágiles, fugaces y móviles, un *nuevo panteísmo moderno sin dioses pero con mil energías*; una *mirada culturalista*, desde la que se celebraría —muchas veces con ingenuidad— un encuentro con el otro, con la intersección que se vuelve accesible de miríadas de culturas dispersas; y finalmente, otra mirada que podría sintetizarse en la visión de un *atrincheramiento reactivo*, simulacro imposible pero que se vuelve atractivo para muchos. La tentación que suponen estas miradas tampoco ayudan a calificar los cambios políticos en curso, en especial si cultivamos en exclusiva una de ellas.<sup>54</sup> Néstor García Canclini, sociólogo y antropólogo de la cultura, cuyos textos de las últimas décadas han removido tanto la reflexión sobre estos asuntos, en algunos de sus últimos trabajos cuestiona la equivalencia entre globalización y homogeneización. Advierte sin embargo que ciertas visiones ingenuas en torno al renovado multiculturalismo devienen a menudo en cohonestar nuevas *máquinas estratificantes*, al punto que previene con igual fuerza sobre los efectos de lo que llama una *homogeneización recesiva*, que en América Latina promovería el intercambio cultural en el preciso momento en que los latinoamericanos producimos menos bienes culturales. Desde una invitación a pensar de modo diferente el desafío planteado, García Canclini nos previene acerca de ciertos cursos peligrosos: *atrincherarse en el fundamentalismo*, limitarnos a *exportar el melodrama*, aceptar la *hibridación tranquilizadora* de *insertarse en la cultura ecualizada* y *resistir un poco*. Este mismo autor, en uno de sus textos más celebrados, *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, advierte además sobre una relación fuerte entre *repliegue bogareño* y el *descenso de formas públicas de ciudadanía*, dos fenómenos por cierto característicos de estos tiempos de globalización.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup>Cf. Renato Ortiz, *Otro territorio. Ensayos sobre el mundo contemporáneo*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 1996.

<sup>54</sup>Cf. Martín Hopenhayn, *Ni apocalípticos ni integrados. Aventuras de la modernidad en América Latina*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, 1994.

<sup>55</sup>Además del texto ya citado, véase del mismo autor su obra ya clásica, *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*, Buenos Aires, Sudamericana, 1992.

Podrían agregarse otros autores y perspectivas analíticas pero ello no haría otra cosa que confirmar y profundizar la premisa inicial que suponía la necesidad de una visión renovada y más crítica en torno a la globalización como fenómeno histórico y a sus múltiples impactos culturales. Reseñemos algunos de ellos como simples titulares de fenómenos que afectan profundamente el quehacer político, en especial el ejercicio de la ciudadanía y las formas de la representación política en la actualidad: la revolución mundial de las comunicaciones y de las tecnologías de la información; la emergencia consiguiente de un nuevo paradigma tecnoeconómico, con consecuencias impactantes en el plano de la organización social y en el de los derechos (desaparición de la clase obrera tradicional, crecimiento exponencial del sector servicios, disminución fuerte de la población que trabaja en agricultura, reformulación radical de los mapas de empresas y mercados, etcétera); emergencia de un nuevo tipo de *sociedad red* (como señala, entre otros, Manuel Castells), con fórmulas alternativas, vínculos y diferenciación; modificaciones en el campo de lo que concebimos como acción social o iniciativas públicas, muy unidas con la emergencia de nuevas fronteras entre lo público y lo privado; fuertes modificaciones en el plano de la llamada *nueva subjetividad* y en el plano de la vida cotidiana, con procesos de la envergadura de una resignificación profunda de la definición del género, una reestructuración radical de la familia, una relación completamente diferente con el lugar del trabajo en el nuevo capitalismo; el *retorno de Dios* (o la *revancha de Dios*, como dice más explícitamente el siempre polémico Samuel Huntington), impregnando las áreas más diversas de la vida personal u colectiva; entre otros muchos fenómenos que podrían citarse.

Todos estos fenómenos y procesos por cierto tienen un fuerte impacto en torno a las formas de concebir y practicar la vida política. En este marco, si hay un fenómeno resaltable dentro de un cuadro de cambios amplios es el que ha dado en llamarse por algunos autores como Manin y otros el de la *metamorfosis de la representación*. Aquellos principios fundacionales del concepto (elegibilidad de los gobernantes por los gobernantes, mantenimiento de márgenes de maniobra entre el representante en relación con el representado, el espacio central de la deliberación como central en la construcción de las decisiones colectivas, etcétera) no es que desaparezcan pero deben resignificar muchos de sus contenidos y procedimientos ante transformaciones emergentes y vertiginosas (como el de la erosión de las esferas públicas tradicionales, la pluralización y complejización de las formas de acción ciudadana, el surgimiento de conceptos como los de *ciudadanía facultativa* o *secundaria*, entre tantos otros, las dificultades tan crecientes como visibles para representar el conflicto y los actores propios de las nuevas sociedades, al estilo de los *grupos intensos*, los *no organizados*, las generaciones distanciadas por intervalos psicológicos inéditos, etcétera). Esta *metamorfosis de la representación* altera sin duda muchos de los cimientos de la vida democrática y de sus instituciones, provoca el territorio abonado para los llamados *procesos de reacción antipolítica* y el distanciamiento crítico de los ciudadanos frente a instituciones claves para la representación como son los partidos políticos o el Parlamento.

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

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

También, como adelantábamos, se ha erosionado profundamente la noción de lo público en el marco de la emergencia y consolidación de *sociedades de la desconfianza*. Como ha estudiado Norbert Lechner,<sup>56</sup> se han debilitado los contextos habituales de confianza, lo que promueve un incremento fuerte de nuestros miedos. La escuela, la empresa, el barrio, el partido político, la nación y tantos otros espacios gregarios que aportaban confianza y sentido religante se han erosionado. Esa *fragilidad del nosotros* y su consiguiente afectación del vínculo social, siguiendo también a Lechner, provocan un repliegue ciudadano a la vida privada y a la familia, con el hogar transformado en una fortaleza sitiada y sobrecargada. La crisis de la familia nuclear no ha sido acompañada por cambios correspondientes en el diseño de las políticas de ciudadanía y representación, tampoco por cierto en el plano de las políticas sociales o para la familia.

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

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

---

<sup>56</sup>Norbert Lechner, «Nuestros miedos», en *Estudios Sociales*, n.º 15, 1998, pp. 149-162.

## El Parlamento y los vectores de la *accountability*, la credibilidad y la transparencia

Como se ha visto, la crisis contemporánea en las instituciones democráticas afecta muy especialmente a los organismos deliberativos y colegiados, con competencias básicas de representación popular. En el marco de la renovada vigencia de tendencias decisionistas y ejecutivistas, la crisis de credibilidad de nuestros Parlamentos es uno de los símbolos fundamentales del distanciamiento y de la desconfianza crecientes de nuestras ciudadanías frente a la política y sus actores. El Parlamento es por definición el *bogar institucional* de los partidos, el símbolo tal vez máximo del que-hacer político. Aun admitiendo las profundas modificaciones en las matrices de la labor política, algunas de las cuales ya hemos reseñado brevemente, la tensión tradicional entre eficacia sistémica y grado de representatividad no puede resolverse consintiendo el menoscabo de los Parlamentos, secundarizando el cumplimiento ajustado de sus funciones clásicas de representación, legislación y fiscalización. En el ejercicio efectivo de este último rol radica una de las claves institucionales de la solidez de los sistemas de resguardo de la transparencia en el desempeño de la función pública de nuestras sociedades.

Este fortalecimiento en la reforma de los Parlamentos contribuirá además a reforzar la defensa de la política en la región como camino válido para reconstruir *capital social*, esa red de confiabilidad, asociatividad y valores cívicos que cimienta un desarrollo profundo y autosostenido.<sup>57</sup> La transparencia y la lucha efectiva contra la corrupción no solo son fuentes de legitimidad; configuran claves indispensables para el crecimiento económico y para la integración social. La experiencia de la historia reciente es pródiga en fundamentación abundante en este sentido. Y en este desafío, la índole decisiva de la anticipación y prevención como cualidades distintivas de una nueva legitimidad en el ejercicio de la función pública constituye hoy más que nunca una exigencia primordial. Un Parlamento efectivamente reformado y a la altura de los tiempos que corren puede colaborar mucho en esa dirección. Entre otras cosas, para reconfirmar en el seno de nuestras sociedades aquella vieja convicción cívica de que cuanto más democracia, menos corrupción.

A los efectos de ubicar la acción fiscalizadora de los Parlamentos como uno de los instrumentos institucionales centrales para el combate contra la corrupción y el logro de la mayor transparencia se vuelve necesario aunque sea de modo muy breve referir algunas orientaciones reformistas indispensables para consolidar y modernizar los desempeños de los legislativos. La hipótesis central que orienta la atención de este aspecto específico de la actividad parlamentaria podría formularse de la siguiente manera:

El fortalecimiento del rol de los Parlamentos en los sistemas políticos constituye una respuesta necesaria para una mayor eficacia del combate institucional contra los fenómenos de la corrupción. Sin embargo, los requerimientos contemporáneos para un cumplimiento cabal de las funciones de fiscalización que tienen los Poderes Legislativos exigen un proceso de reforma integral de su funcionamiento a distintos niveles. Incluso y a menudo de manera especial en lo que refiere al cumplimiento efectivo de los roles de *accountability* parlamentaria y de combate contra situaciones de corrupción, el poseer sistemas *aggiornados* y eficaces de asesoría parlamentaria constituye un factor decisivo de buenas prácticas de los Poderes Legislativos en la materia.

---

<sup>57</sup>Para un desarrollo más extenso del concepto de *capital social*, véanse los trabajos ya clásicos de Robert Putnam o de Bernardo Kliksberg, entre otros.

Tomemos en esta dirección, y a título de ejemplo, el espectro de algunas de las reformas que los Parlamentos deberían encarar para una mejor tramitación legislativa de los presupuestos, aspecto sustantivo de su labor fiscalizadora e instancia estelar en lo que refiere a sus vínculos con las demandas y objetivos de los actores de la sociedad civil y a su contribución para la transparencia del manejo de la *cosa pública*. A ese respecto, y a título indicativo y no exhaustivo, cabe mencionar los siguientes tópicos:

*Pertinencia de la conformación (o consolidación, según corresponda) de oficinas especializadas para el apoyo técnico al Parlamento en las materias específicas del presupuesto.* Entre los insumos relevantes que estas oficinas pueden ofrecer a los legisladores deberían figurar: asesoramiento en el análisis y provisión de información para la aprobación y seguimiento de la ejecución del presupuesto; interconexión a nivel de información y análisis con las dependencias del Poder Ejecutivo involucradas en el proceso presupuestario; apoyo específico a las comisiones legislativas focalizadas directamente en las materias presupuestaria y fiscal; servicios de información externa en torno a la ejecución presupuestal y su correspondencia con lo aprobado a nivel legislativo; etcétera.<sup>58</sup>

*Necesidad de fortalecer y renovar los sistemas de asesoramiento a los legisladores en materia presupuestal y fiscal.* Ello supone el establecimiento de nuevas modalidades de relación entre asesores y decisores; la recombinação de modalidades articuladoras entre asesoramiento institucional interno y externo, permanente u ocasional, institucional o partidario; la superación y resolución de los habituales desfases entre necesidades y disponibilidad en el trabajo legislativo sobre el presupuesto, en el que a menudo suele demandarse más información que asesoramiento; etcétera.

*Consolidación de formas de capacitación permanente a los funcionarios parlamentarios especializados en las materias antedichas.* Ello supone, entre otras cosas, capacitación y actualización en los siguientes rubros: manejo fluido e independiente de los nuevos sistemas de informática, tanto en el ámbito parlamentario como de aquellos correspondientes a la rama ejecutiva; trabajo de análisis fiscal y de fiscalización y contralor de los desempeños de la hacienda pública; aptitud de interpretación y evaluación autónomas sobre el presupuesto y su ejecución; conocimiento de experiencias comparadas de los sistemas financieros y administrativos de la región y de sus interrelaciones dentro de los procesos de integración regional actualmente en curso; etcétera.

*Revisión de los formatos institucionales en procura de una optimización efectiva de los desempeños de los Poderes Ejecutivo y Legislativo sobre el tema presupuestal.* En esa dirección, antes que nada se impone la clarificación y síntesis de las normas constitucionales, legales y reglamentarias que regulan el ciclo presupuestario, para evitar su dispersión e incoherencia y facilitar la complementariedad de los distintos niveles de decisión (Gobierno nacional, Parlamento, Gobiernos municipales, instancias comunales, etcétera). Asimismo, cabe indicar aquí también que no siempre la eficacia de la acción legislativa en la materia depende de la acreditación constitucional directa de amplias potestades.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup>A este respecto podrían citarse como ejemplos diversos de este tipo de oficinas especializadas: el Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal (PRODASEN), inaugurado en Brasilia en 1972 como soporte de la modernización de las actividades legislativas y administrativas del Senado Federal del Brasil; y el Centro de Investigación del Congreso Nacional (CICON), de Bolivia, puesto en marcha en 1993 por el Congreso de aquel país con la asistencia técnica de la Universidad del Estado de Nueva York (OIP/SUNY). Cabe agregar que aunque con formatos diferentes, ambos centros cumplen también otras funciones de apoyo a la gestión parlamentaria.

<sup>59</sup>En el caso del Paraguay, el Congreso está habilitado constitucionalmente no solo para reducir gastos sino para reasignar, aumentar o trasladar montos sin limitación alguna, salvo el principio legal del *equilibrio presupuestario*. En la práctica, esta habilitación tan amplia ha derivado en alzas sistemáticas de los presupuestos aprobados en el Parlamento, lo que finalmente termina dejando al Poder Ejecutivo una discrecionalidad efectiva en la liberación y ejecución concreta de los fondos disponibles.

*Articulación flexible pero efectiva entre las fases de formulación, ejecución y control presupuestario, a través del desarrollo de sistemas integrados de administración y programación financieras, que comuniquen más y mejor a los Poderes Ejecutivo y Legislativo.* Este objetivo supone, entre otras cosas, la introducción de una administración por programas bien diseñados, abiertos a la revisión interactiva del Parlamento; el desarrollo de sistemas para el seguimiento económico y financiero, con incorporación de mecanismos de evaluación de resultados y de calidad de la gestión; la especificación y precisión de formas y prácticas de fiscalización y control sobre la implementación concreta del presupuesto, en un sistema plural en el que el Parlamento juegue un rol no excluyente sino complementario con otras instancias fiscalizadoras; el ordenamiento según grandes políticas de gasto, con marcos pluri- anuales de proyecciones de ingresos y gastos, continuados también por el propio Parlamento.<sup>60</sup>

También en lo que refiere más precisamente al tema del logro de la mayor eficacia en el cumplimiento de las funciones institucionales de fiscalización de los Parlamentos hay que partir de la premisa de que para ese objetivo se requiere un Legislativo reformado en su integralidad. Si se observa la realidad más contemporánea en este sentido, surge de inmediato, por ejemplo, la constatación de un fuerte desfase entre las habilitaciones fiscalizadoras que los distintos ordenamientos jurídicos nacionales abren a los Congresos y la práctica real del funcionamiento parlamentario en materia de control y vía de *accountability*. En este marco, resulta evidente que las deficiencias presentadas por los Parlamentos a distintos niveles afectan sus capacidades de control y fiscalización, como también sus roles de legislación y representación. Más allá del ejemplo ya referido del rol parlamentario en la tramitación del presupuesto, en la utilización de otros instrumentos de control y fiscalización con proyecciones de *accountability* institucional (nombramiento de funcionarios, comisiones investigadoras, pedidos de informes, interpelaciones, juicios políticos y censura, etcétera), los legisladores requieren de la posibilidad de echar mano a capacidades y recursos plenamente eficaces.

### **Asesoramiento parlamentario en los tiempos de la *sociedad de la información***

Como ya se ha indicado anteriormente, los Parlamentos al comienzo del siglo XXI siguen siendo objeto frecuente de críticas y refutaciones. Entre ellas se encuentran consideraciones fundadas pero también las hay algunas que no portan suficiente justificación. Entre las críticas más usuales figuran el reclamo de una mayor eficiencia, la constatación de una creciente pérdida de iniciativa frente a la modernización arrolladora de los Poderes Ejecutivos, la lentitud en el trámite decisorial, la pérdida de centralidad y calificación en las decisiones. En casi todos los casos, la debilidad o consistencia del factor asesoramiento parlamentario constituye un elemento decisivo.

Comencemos por advertir que la experiencia en la materia a nivel internacional proyecta una principal línea de diferenciación de formas de asesoramiento con relación a tres esquemas binarios:

1. *Asesoramiento institucional* (aquel conformado por técnicos en régimen de servicio directo con los diversos órganos parlamentarios) y *asesoramiento partidario* (aquel en que el asesor comparte con el decisor la adhesión o pertenencia a un mismo partido político).
2. *Asesoramiento interno* (a través del que se presta asistencia técnica en el cumplimiento de una relación funcional, ya sea en términos de incorporación al Poder Legislativo o a

---

<sup>60</sup>Para un mayor desarrollo de estos puntos véase Gerardo Caetano, «El rol de fiscalización de los Poderes Legislativos y el proceso presupuestario», en Jorge Riquelme (ed.), *Desafíos y oportunidades para la consolidación de instituciones, valores y prácticas democráticas en el Mercosur*, Asunción, UPD-OEA, 2000, pp. 115-134; y Gerardo Caetano y Romeo Pérez (coords.), *Parlamento y presupuesto. La tramitación legislativa del presupuesto de 1995*, Montevideo, CLAEH - UPD-OEA, 1998.

una bancada) y *asesoramiento externo* (proveniente de técnicos que no mantienen vínculos directos de corte político o funcional con el Parlamento o con los sectores parlamentarios y sus partidos).

3. *Asesoramiento permanente* (aquel proveniente de una relación estable, derivada de fórmulas diversas como convenios, adscripciones, becas, etcétera, entre el asesor y el ámbito parlamentario que asesora) y *asesoramiento ocasional* (a través del que se recurre en función del problema abordado a la asistencia puntual de especialistas en la materia).

Como surge en forma francamente mayoritaria, aun con énfasis disímiles, de la experiencia internacional examinada, así como de la adaptación necesaria para maximizar los recursos y experiencias disponibles actualmente en el Parlamento uruguayo, por ejemplo, la tendencia más consistente se orienta a la adopción de un sistema de asesoramiento que combine todas estas modalidades, sin necesidad de apuestas rígidas o dilemáticas.

Asimismo, como ya ha sido indicado, también de la experiencia internacional en materia de procesos de reforma y modernización parlamentaria surge la necesidad, en relación con ciertos temas específicos especialmente sensibles en la actividad parlamentaria o en los vínculos siempre complejos entre los distintos Poderes del Estado (en especial con el Ejecutivo pero también con el Judicial), de la creación de oficinas o servicios especializados en temáticas relevantes (asesoría jurídica e institucional, asesoría en materia presupuestal y fiscal, asesoría en técnica legislativa, asesoría en relacionamiento internacional,<sup>61</sup> etcétera). También en esta dirección el criterio predominante apunta a una combinatoria de oficinas y servicios, estructurados con claridad organizacional, formatos de dependencia y radicación institucional precisos y capacidad instalada de seguimiento y evaluación permanentes.<sup>62</sup>

En relación con los ejemplos de sistemas de asesoramiento vigentes en los casos de Parlamentos extranjeros estudiados, su simple reseña excede en mucho los límites de estos capítulos complementarios. De todos modos y en atención al registro de ciertos énfasis o experiencias especiales se presenta el siguiente listado de casos.

1. **Argentina.** En general, a partir del proceso de modernización impulsado en los ámbitos del Congreso federal y de las legislaturas provinciales en los años noventa, tendió a predominar una modalidad con énfasis en el *asesoramiento puntual*, estructurado sobre un formato flexible de contratación de expertos para tareas determinadas y precisas. Existía además el Instituto Federal de Investigaciones Parlamentarias dependiente del Senado y que contaba con la posibilidad de contratación de asesores por legislador. En la actualidad se encuentra en curso un nuevo proceso de reforma parlamentaria, tanto a nivel federal como provincial, orientado en una dirección similar a la que deriva de las pautas señaladas anteriormente.

2. **Brasil.** Posee una experiencia mucho más densa y continuada de modernización parlamentaria, con un desarrollo muy especial en lo que refiere a un muy sofisticado sistema de asistencia

---

<sup>61</sup>En otros Parlamentos del mundo, la existencia de este tipo de asesorías incluye la posibilidad de acceso a redes especializadas de traducción de textos legislativos en otros idiomas, lo que por cierto resulta de particular importancia para el aprovechamiento efectivo de la consulta de otras experiencias legislativas extranjeras y requiere de saberes muy particulares y profundos.

<sup>62</sup>Este tipo de propuesta de recombinación inteligente adaptativa de diferentes modalidades asesoramiento resulta coincidente con la mayoría de las sugerencias emanadas de anteriores experiencias de asesoramiento en la materia sobre el Parlamento uruguayo realizadas en los últimos años. Cf. por ejemplo, Romeo Pérez, Daniel Chasquetti, Carlos Cossi, «La asesoría parlamentaria: fundamentos de una renovación», en el módulo correspondiente al Proyecto de Modernización del Poder Legislativo del Uruguay, cuya «Propuesta de reestructura» fuera presentada en julio de 1997. La coincidencia de pareceres con propuestas anteriores constituye a nuestro juicio otro factor favorable para la viabilización de la reforma que en este momento se impulsa.

informática condensado en buena medida en la experiencia del llamado PRODASEN. Ha sido muy tempranamente un ejemplo de lo que podría llamarse un *asesoramiento incorporado*, con una combinatoria efectiva y ágil entre servicios de asesoría institucional y presencia de expertos partidarios, en ambos casos con remuneración proveniente del financiamiento del Congreso. El Congreso brasileño posee además un vínculo muy antiguo y estable con la Universidad de Brasilia, la que provee la asistencia puntual de calificados especialistas en un amplio espectro de temas, al tiempo que brinda una asistencia técnica en distintos campos (capacitación, selección de nuevos asesores, etcétera).

3. **Chile.** La forma en que se procesó la transición democrática chilena y la bipolaridad que generó entre la Concertación Democrática (PDC, PS, PPD) y la unión de las derechas (UDI, RN) condicionó muy fuertemente el sistema de asesoramiento parlamentario adoptado, el que en función de esas circunstancias se diseñó con el eje del asesoramiento partidario en términos de los dos principales bloques con representación parlamentaria. Con apoyo de la cooperación internacional y respaldo financiero público, tanto el gobierno como la oposición han conformado sus respectivos centros de estudios: la Corporación Tiempo 2000 y el Instituto Libertad y Desarrollo. Ambos institutos brindan un amplio espectro de modalidades de asesoramiento a sus correspondientes bancadas. De todos modos, aunque este eje de *asesoramiento partidario más institucionalizado* es el que prevalece, a distintos niveles se ha venido configurando en forma paralela un sistema de *asesoramiento institucional* en el propio Congreso. Este cuenta además, desde hace muchos años, con el concurso del Centro de Estudios y Asistencia Legislativa (CEAL), dependiente de la Universidad Católica de Valparaíso y de la Universidad del Estado de Nueva York, esta última con amplia experiencia en el apoyo y la asistencia técnica para la modernización de Parlamentos en toda América Latina.

4. **Bolivia.** Por obvias razones que hacían a la clásica situación de inestabilidad política del país, la modernización del Parlamento boliviano se inició muy tempranamente en los años noventa. La propuesta de reforma resultó especialmente completa, y se orientó hacia un sistema de *asesoramiento permanente y concentrado*, desde un formato de recombinación de diversas modalidades. Se buscó un formato flexible, combinado, ágil, no demasiado oneroso. Con el respaldo de la ya mencionada SUNY, el sistema de asesoramiento parlamentario, además de la combinación de las distintas modalidades de asesoramiento, se focalizó en tres áreas temáticas, a través de las llamadas Oficina Técnica de Presupuesto, la Unidad de Anteproyectos de Ley y la Unidad de Información e Investigación Parlamentaria. La integración de estos organismos apuntó a la selección de un cuerpo de asesores neutrales. El sistema funcionó de manera adecuada durante los años de vigencia del sistema denominado *presidencialismo parlamentario* (en función de la elección en segunda vuelta legislativa del presidente de la República y de las tareas propiamente gubernamentales cumplidas en colaboración entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo). La virtual caída del sistema político boliviano tradicional acontecida en los últimos años sumado al actual proceso de reforma constitucional en curso en la nación del altiplano marcan varias incertidumbres respecto a los perfiles futuros del funcionamiento parlamentario en aquel país.

5. **Estados Unidos.** Como uno de los Congresos con mayor desarrollo institucional del mundo, el sistema de asesoramiento del Legislativo estadounidense se estructura en un sistema combinado de *asesoramiento institucional y bipartidario*. En el Senado, por ejemplo, actúa un Departamento de Asesoramiento integrado por varias oficinas encargadas de la asistencia a las autoridades de la Cámara, de asistencia general, en términos de procedimiento, a las distintas comisiones. Algo similar ocurre en la Cámara de Representantes. Sin desmedro de este fuerte asesoramiento institucional, las bancadas de ambos partidos y cada uno de los legisladores cuentan con nutridos y muy eficaces institutos y equipos de asesoramiento partidario, con singularidades, como en el caso de los senadores, que tiene representación por Estado. Más allá de eso, cabe una mención especial a la labor gigantesca y muy diversa cumplida por la Biblioteca del Congreso, la más importante del mundo.

6. **Australia.** En forma similar a la experiencia boliviana en su ingeniería general, pero con una notoria mayor sofisticación institucional y técnica, el Parlamento australiano presenta un sistema caracterizado por la pauta de un *asesoramiento permanente y concentrado*. Posee como originalidad un Servicio de Investigación Parlamentario de tipo institucional, el que está estructurado en torno a un grupo variable de equipos de investigación, cuyos asuntos se definen en correspondencia con las prioridades de la agenda legislativa.

Podría abundarse y mucho en distintos casos, pero cabe insistir en que, más allá de la existencia de matices y algunas particularidades, a partir de un estudio sistemático de la experiencia comparada se refuerza la idea de sistemas de asesoramientos flexibles, que combinen de modo ágil las modalidades referidas y que articulen pautas de asesoramiento de expertos (de referencia institucional o partidaria) con la creación o el trabajo conjunto con organizaciones (internas o externas al Parlamento) que se concentren en la atención de asuntos especialmente relevantes de la vida cotidiana de la institución. En cualquier hipótesis, el imperativo de la calificación de la acción legislativa, acicateado por los retos de la profundización de la *sociedad de la información*, requiere una atención muy especial a la sistematización y perfeccionamiento permanente de los sistemas de asesoramiento de los Parlamentos, auténtica usina de su accionar y de sus vínculos con la sociedad civil.

### Nuevos enfoques de técnica legislativa

En otro orden de temas pero en relación con un punto de creciente importancia en lo que refiere a la renovada centralidad de los Parlamentos en el funcionamiento de las nuevas democracias, debe advertirse también que ya pasaron en verdad los tiempos en que la técnica legislativa era sinónimo de una codificación de reglas para una mejor redacción de las leyes. Sin abandonar ese cometido, los nuevos enfoques han ampliado sus alcances y han incorporado la necesidad de poner a disposición del legislador y de los funcionarios parlamentarios otro tipo de destrezas y conocimientos: teorías de la negociación, pautas y procedimientos para ajustar la legislación a las demandas concretas de la sociedad, formas renovadas de acceso a la información, estrategias de comunicación y explicación de lo que la ley efectivamente dispone, vías de seguimiento en la etapa posparlamentaria de la norma, entre otras. Este nuevo concepto más integral de lo que entendemos por técnica legislativa requiere un soporte multidisciplinario, en que los aportes de la disciplina del derecho deben enriquecerse con contribuciones provenientes de otras ciencias sociales, en especial de la ciencia política. Ya no se trata de la consideración restrictiva (aunque siempre importante) del mejoramiento de la calidad formal de la ley, sino que ahora un énfasis similar se focaliza en la elaboración de pautas para contribuir a un proceso consistente de construcción política de la norma.

Todo esto supone una transformación importante en la consideración de la relación entre políticos y técnicos, entre los legisladores y sus asesores, que poco a poco también está impactando el trabajo parlamentario en las democracias contemporáneas. En los nuevos contextos se redimensionan los desafíos de viejos problemas: cómo separar los campos de la técnica de los de la política, los asesores de los decisores, asegurando siempre la subordinación de los primeros a los segundos; cómo hacer que los partidos estimulen en sus filas la incorporación de intelectuales capaces, como soporte imprescindible de una mejor calificación de las decisiones; cómo evitar en este juego la tentación —tan presente en los últimos tiempos— de una *sobredeterminación* del rol de los economistas; cómo reformular las vías institucionales de la *accountability* en tiempos en que a medida que crece el conocimiento se *adelgaza* la legitimidad y los alcances mismos de la política; etcétera.

Para evitar deslizamientos hacia la tecnocracia, para contrarrestar el debilitamiento de la política que proviene de una preeminencia más o menos visible de los criterios técnico-científicos sobre los principios de la legitimidad política, es necesario que los dirigentes políticos superen recelos e

inserten su actividad institucional en relación con modalidades complejas y múltiples de asesoramiento, como ya hemos anotado. En este sentido y como se ha advertido, cada vez se vuelve más consensuada la fórmula que combina diversas modalidades de asesoramiento por ejemplo en el funcionamiento de los Parlamentos: se trata de caminar en la dirección de un sistema que combine asesoramiento institucional con partidario, de nivel interno y también externo, de carácter permanente y también ocasional. Solo desde criterios flexibles de articulación de estos tipos diversos de asesoramiento se pueden atender ciertas premisas cuyo reconocimiento y aplicación son básicos para una buena acción política: el asesor no toma decisiones ni tiene legitimidad democrática para hacerlo, el político y en este caso el legislador electo sí; el asesor no enfrenta los requerimientos de la opinión pública, el político está siempre tensionado por los desafíos de ofrecer persuasividad frente a ella; los aportes del asesor institucional no son partidarios pero tampoco neutrales, al tiempo que un asesor de partido no debe incurrir en la tentación del seguidismo o la complacencia.

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

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

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

En lo que refiere a la forma y estructura de las leyes, un encuadre clásico del tema permite el

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

La nueva técnica legislativa, como ha sido dicho, busca enfatizar sus aportes en la idea de que todo acto legislativo (sea una ley o no) debe estar precedido de procesos muy afinados de negociación y construcción políticas. Ello supone que el Parlamento debe ser un terreno institucional propicio para la deliberación respetuosa y tolerante entre los distintos partidos, debe estimular procesos de negociación que susciten reelaboraciones de las iniciativas presentadas, debe establecer puentes de vínculo permanente entre los legisladores y los actores y grupos de interés de la sociedad civil. La fragmentación de las sociedades contemporáneas lleva incluso a que el Parlamento busque contactos no solo con los actores organizados, sino también con esas amplias franjas de la población cuya mayor marginalidad procede precisamente de su ausencia de organización.

## Los Parlamentos latinoamericanos: el imperativo de la reforma desde una visión comprometida y crítica

### La encrucijada institucional en América del Sur y los procesos de reacción antipolítica

No son pocos en verdad los factores que convergen a la hora de calificar de encrucijada institucional la coyuntura actual que atraviesan los sistemas políticos latinoamericanos. Pasada la hora de la euforia triunfalista de la ola democratizadora luego de las dictaduras y de cara a los desafíos de muchos procesos de cambio político que han suscitado y aun provocan en algunos casos expectativas acrecidas (a menudo desmesuradas) en el seno de las sociedades del continente, llega la hora de análisis más ponderados, que se hagan cargo —entre otras cosas— de indagar a propósito de este momento de auténtica reconstrucción institucional de nuestras democracias, con su amplio espectro de dilemas y debates en torno a nuevos campos de convicciones y valores que hacen a nuestra convivencia cívica. Los dramáticos sucesos ocurridos en muchos países latinoamericanos en los últimos años, la alarmante inestabilidad vivida en otros procesos, la persistencia de contextos de crisis social en vastas zonas del continente, etcétera, constituyen un ejemplo claro del alcance de nuestro diagnóstico de entrada.

Muchos analistas de la política latinoamericana vienen coincidiendo en los últimos años —aunque desde distintas perspectivas— en este punto de partida. El siempre recordado Norbert Lechner, por ejemplo, destacaba hace ya algunos años la compleja simultaneidad que se dio en América Latina entre los procesos de modernización económica (reformas liberales y adaptación a la globalización) y de democratización política (en sus dimensiones de configuración de legitimidad y conducción), procesos que discurrieron de modo paralelo pero con racionalidades diferentes, lo que dificultó y en algunos casos impidió su compatibilización efectiva. Guillermo O'Donnell, por su parte, ha enfatizado acerca de los peligros del avance del decisionismo (principalmente dentro de formatos hiperpresidencialistas y personalistas) y de los procesos de *reacción antipolítica*, que cimentarían en el continente la expansión de *democracias delegativas* de incierto e inquietante futuro. A su vez, Marcelo Cavarozzi ha planteado la paradoja entre una orientación general en la región de estabilización democrática con deslegitimación de alternativas autoritarias por un lado, junto con un proceso tendencial de pérdida de sentido de lo que efectivamente hace o puede hacer la política en nuestras sociedades, en el marco del deterioro visible de toda una concepción que él ha llamado *política estadocéntrica*.

Podrían multiplicarse en verdad referencias más o menos similares de otros investigadores latinoamericanos, pero tal vez ello resulte ocioso. Un simple registro de los procesos políticos más contemporáneos que tienen lugar en algunos de nuestros países ratifica con creces ese diagnóstico de partida que combinaba las nociones de encrucijada y de momento de reconstrucción institucional. Desde hace ya bastante tiempo, los sistemas políticos latinoamericanos vienen asimismo enfrentando los embates de una cada vez más profunda *reacción antipolítica*. Por cierto que no se trata de un fenómeno originario o privativo de la región: procesos similares que se desarrollan en diversas partes del mundo, le otorgan una cierta proyección universal, en consonancia con la orientación cada vez más visible hacia la planetarización de las agendas y de los problemas. Sin embargo, para los latinoamericanos este proceso actual adquiere una significación muy particular y desafiante, al profundizarse precisamente luego de las grandes expectativas generadas tras la expansión democratizadora de décadas atrás y en momentos en que acceden a posiciones de gobierno fuerzas políticas de signo transformador.

En efecto, las últimas dos décadas han resultado muy pródigas en contrastes en todo el continente: en los ochenta y en los noventa, al tiempo que caían las dictaduras militares y se producían en varios países experiencias importantes en la perspectiva de una reinstitucionalización democrática, luego de una fase de crecimiento y de transformaciones comenzó a generarse nuevamente una profunda crisis económica y social en la región, con consecuencias muchas veces devastadoras para los partidos gobernantes y aun para el funcionamiento de los sistemas partidarios y políticos en su conjunto. A ello se sumó un aceleramiento de vértigo en las transformaciones en la escena mundial, con efectos por lo general no directamente beneficiosos para los intereses de los países del continente. La refundación democrática en América Latina se desplegaba así en un contexto nutrido de dificultades y desafíos. Esta circunstancia vuelve aunque con contextos y actores muy diferentes a repetirse en la coyuntura actual de emergencia de gobiernos progresistas en varios países del continente, con el telón de fondo de la oportunidad histórica que emana de un largo quinquenio de fuerte crecimiento económico en la región como consecuencia —aunque no exclusivamente— de contextos internacionales muy favorables para los *commodities* y demás rubros de exportación tradicionales de los países latinoamericanos. Todos estos fenómenos asociados al pasado reciente y a la coyuntura actual de América Latina vuelven a poner en el centro del debate lo que entendemos como la necesidad de atender de manera radical los requerimientos de una reinención de la ciudadanía y de la política en general.

El balance sobre los procesos políticos del subcontinente —pese a admitir diferencias notorias según los casos— no resulta empero monocolor ni abona solamente los pronósticos agoreros. Sin embargo, en los últimos años y a contramano del optimismo generado por el crecimiento económico, se han multiplicado algunas señales preocupantes sobre la *salud* de varios sistemas políticos latinoamericanos, que también se han traducido luego en bloqueos para la acción efectivamente transformadora de distintos gobiernos. Repasemos, a título de inventario indicativo y nada exhaustivo, algunas de esas señales más visibles: ascienden a cargos de gobierno o a posiciones de expectabilidad política ante la opinión pública figuras sin experiencia política anterior, asociadas con frecuencia a mensajes mesiánicos o providencialistas; los partidos pierden arraigo y se ven cada vez más desafiados en sus clásicas funciones de representación e intermediación social y política; se desgastan los arbitrajes electorales al tiempo que los nuevos gobernantes buscan *saltearse* los caminos institucionales y entablar relaciones más directas y *fluidas* con la opinión pública, confundiendo a esta con la ciudadanía, en el marco de la llamada *sondeodependencia*; los ciudadanos manifiestan de manera creciente apatía y alta volatilidad de opinión, aumentando el descrédito respecto al papel de las instituciones más tradicionales; las nuevas exigencias y demandas para la producción de políticas generales no encuentran respuestas adecuadas desde los partidos y el Estado; persisten

fenómenos de corrupción, incluso en gobiernos liderados por fuerzas «progresistas» emergentes, lo que hiera en forma profunda las esperanzas populares, ansiosas de instituciones transparentes y de funcionarios honestos a cabalidad; se perfila una increíble escalada armamentista en Sudamérica, con el telón de fondo de *fronteras calientes* y conflictos bilaterales no fácilmente negociables; entre otros muchos similares.

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

Aunque cabe advertir desde ya que la profundidad de los fenómenos señalados no es igual en toda América Latina y que también podrían reseñarse procesos de signo más auspicioso (pese a sus problemas en otros planos y aun al juicio que puedan merecer el balance de los gobiernos, ha habido avances democráticos innegables por ejemplo en varios países de América Central), esta *reacción antipolítica* parece alcanzar una creciente popularidad en la opinión pública y aun en los círculos de las dirigencias políticas de varios países del continente. Esto último surge con mucha nitidez observando con cierta atención las estrategias desplegadas por algunas de las figuras *exitosas* de la política latinoamericana de años atrás: *el hacer política en contra de la política* (o como diría Bourdieu, «la política de la antipolítica»), comienza a ser un rasgo característico de ese nuevo tipo de políticos, generalmente provenientes de los medios de comunicación, de circuitos religiosos o de las propias fuerzas armadas, algunos de ellos con trayectorias precedentes que relativizan la hondura de su novedad.

En nuestra perspectiva de análisis, lo que evidencian todos estos procesos —entre otras cosas— es un contexto de cambio y modificación profunda de la matriz tradicional del *hacer política*, en cuyo centro se destacan los problemas de la redefinición del espacio público, las nuevas dimensiones generales de la *productividad política* y, en particular, la especialidad del rol de los partidos políticos, de los movimientos sociales y de las instituciones democráticas en su conjunto.

Por otro lado, los sondeos o encuestas de opinión pública, como veremos más adelante, dan cuenta de una situación preocupante: en muchos países una porción significativa de la ciudadanía no cree en las instituciones democráticas, manifiesta no preferir la democracia frente a cualquier otra forma de gobierno, no se siente representada por los partidos políticos y evalúa críticamente el desempeño de los gobiernos e instituciones públicas (el Poder Ejecutivo, el Parlamento, el sistema judicial y los gobiernos locales), no importa su signo ideológico.<sup>63</sup>

Cabe destacar también que el avance de la democracia en el continente no ha permitido sin embargo garantizar ni a veces acrecentar el respeto por los derechos humanos, en particular de las mujeres, de los sectores más pobres y de las minorías (los pueblos indígenas). Seguramente, una de las principales asignaturas pendientes de la democracia es la persistencia de altos niveles de pobreza, desigualdad económica y carencias en términos de desarrollo humano (desnutrición, falta de acceso a la salud y baja calidad e inequidad educativa), que han generado la circunstancia lamentable de que América Latina constituya el continente más desigual del planeta, aun luego

---

<sup>63</sup>Fuente: Latinobarómetro: <www.latinobarometro.org>.

de los efectos saludables del actual contexto de crecimiento económico y de sus consecuencias más positivas en la esfera social. El derecho de los pueblos a la democracia también requiere avances y consolidaciones efectivas en estos campos, de cara a la exigencia de millones de latinoamericanos que no pueden esperar, como lo indican de manera a nuestro juicio tan rotunda como indiscutible las series estadísticas y los datos que sobre este particular nos informan las mediciones de varios organismos internacionales.

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

Como es bien sabido, la región en su conjunto y la mayoría de sus países por separado exhiben las peores puntuaciones, en perspectiva comparada con otras áreas del mundo, en los índices que se aplican para medir la corrupción. Si se toma el índice elaborado por Transparencia Internacional en el año 2007, sacando a Chile y a Uruguay que se ubicaban en los puestos 22.º y 25.º respectivamente, el resto de los países sudamericanos se ubicaban entre el lugar 68.º (Colombia) y el lugar 162.º (Venezuela).<sup>64</sup> Este magro desempeño en materia de transparencia pública y gestión democrática conspira, sin dudas, contra la credibilidad y legitimidad de las instituciones políticas, lo cual a corto o mediano plazo puede redundar en crisis institucionales. Por otra parte, la generalización de una cultura de corrupción afecta al funcionamiento de la economía, en tanto los agentes económicos requieren parámetros claros, reglas inequívocas y estables para operar (invertir, producir y comerciar) en el mercado, con niveles mínimos de previsibilidad. Finalmente, la corrupción política (que como lamentablemente hemos podido constatar, no resulta patrimonio de la derecha) y, más en general, la falta de respeto por la legalidad vigente, ambientan la aparición de la violencia social, lo que termina alimentando un círculo vicioso de inestabilidad y fragilidad democrática, que incrementa una agenda de *securitización de la vida cotidiana* que por lo general empuja hacia ensayos e implantaciones políticas de corte autoritario. No se trata de que haya un contexto favorable al retorno de los militares a comandar dictaduras del terrorismo de Estado del tipo de las que asolaron el continente entre los años sesenta y setenta. El peligro hoy radica en el advenimiento de autoritarismos de nuevo tipo, que incluso podrían acceder al gobierno con legitimación electoral, y que sin duda se verían ampliamente favorecidos por un fracaso de los gobiernos progresistas ante las complejas agendas que enfrentan.

Si como se ha señalado, la expansión de la democracia en el continente constituyó un signo alentador desde los años ochenta en adelante, el panorama político más actual no está libre de señales preocupantes y, en algunos casos, auténticamente alarmantes. Las diversas crisis que han atravesado varios países de la región en los últimos años, los avances más bien magros en materia social a contramano de un crecimiento económico más sostenido pero a menudo de perfiles concentradores, los fenómenos de corrupción y la inseguridad física que afecta a importantes segmentos de la población en las grandes metrópolis y en las áreas rurales, los cuadros de polarización política y social, la dificultad en algunos casos creciente por vislumbrar y concretar un futuro mejor para nuestros países en lo que hace a su inserción competitiva en los nuevos contextos internacionales, dibujan un escenario en el que la afirmación de la democracia resulta todavía una tarea de primer orden, faena por otra parte inacabada e inacabable.

---

<sup>64</sup>Cf. <[www.transparency.org](http://www.transparency.org)>. Véase también *América Latina y el Caribe: algunos indicadores económicos, sociales, políticos y de seguridad*, Santiago de Chile, MRREE de Chile, Fundación Carolina, FLACSO, 2008, p. 56.

En el informe del PNUD titulado *La democracia en América Latina*, entre otros datos extraordinariamente preocupantes, resulta imposible omitir la mención de algunos: «En el año 2003 vivían en la pobreza 225 millones de latinoamericanos, es decir el 43,9 %, de los cuales 100 millones eran indigentes (19,4 %). [...] El 10 % más rico de la población percibe 30 veces el ingreso del más pobre», lo que convierte a América Latina en el continente más desigual del planeta. Por su parte, en el citado informe también se mencionaba esta tendencia de opinión pública:

En 2002 el 57 % de las ciudadanas y los ciudadanos de América Latina prefería la democracia respecto a cualquier otro régimen. Sin embargo, de los que dicen preferir la democracia a otros regímenes, un 48,1 % prefiere el desarrollo económico a la democracia y un 44,9 % apoyaría un gobierno autoritario si este resolviera los problemas económicos de su país (PNUD Encuesta, elaboración propia con base en el Informe Latinobarómetro 2002).

Estos últimos registros y datos no se han modificado sustantivamente en mediciones y estudios más recientes, lo que da una pauta acabada de la preocupación que, junto con el otro diagnóstico que se registraba al comienzo de este apartado, también anotan motivos de preocupación sobre la realidad política de las democracias contemporáneas del continente.

El estudio profundo de estos temas (y del amplio espectro de cuestiones que cada uno de ellos involucra) amerita y aun exige abordajes de índole diversa: desde profundizaciones teóricas hasta investigaciones de política comparada, pasando por indagatorias más generales (diseñadas por tema o por región) o por análisis de casos que contribuyan a identificar referencias más concretas para interpelar las problemáticas o alternativas globales a ser analizadas. En esa perspectiva, la renovada atención política y académica sobre los Parlamentos adquiere una significación particular.

## La reforma parlamentaria en la agenda de las democracias latinoamericanas. Los casos del Mercosur

En los últimos tiempos los temas del fortalecimiento y la modernización de los Parlamentos han adquirido una creciente centralidad en la agenda política de América Latina. La transformación general de los sistemas políticos, soporte fundamental en los procesos de reestructuración económica y social desplegados en la región, ha encontrado en esta problemática un escollo y un desafío ineludibles. En esta circunstancia han operado distintos factores, cuya enumeración sintética contribuye a delimitar mejor el problema y los posibles cursos de acción:

—se ha acrecentado efectivamente, más allá de visiones exageradas e impresionistas, el desprestigio de los Parlamentos, lo que en algunos casos ha vuelto más precaria su legitimidad pública como centro indispensable para la estabilidad y el equilibrio de las instituciones democráticas;

—se han profundizado distintas asimetrías en la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, con menoscabo persistente de la capacidad de iniciativa de este último;

—se han constatado deficiencias muy importantes y generalizadas en los sistemas de asesoramiento técnico y de respaldo informativo de los Parlamentos, lo que contribuye a la frecuente ineficacia de sus acciones;

—el cultivo del *decisionismo* y ciertos fenómenos de reacción antipolítica han profundizado en la opinión pública un descrédito de las funciones mismas del legislador, las que por otra parte son fuertemente afectadas por transformaciones de toda índole que tienden a complejizarlas cada vez más.

Los enfoques más integrales en torno a la modernización del Estado han rechazado el *atajo* de las fórmulas *delegacionistas*, que todo lo apuestan a la pretendida agilidad reformista de los presiden-

cialismos fuertes y que tienden a subestimar y *secundarizar* la acción parlamentaria. En ese sentido, ha crecido el consenso en torno a que esas apuestas no solo hieren la convivencia democrática, sino que también terminan por profundizar la inestabilidad política, que tradicionalmente ha sido uno de los mayores bloqueos para el desarrollo en los países del continente. En contrapartida, se ha fortalecido a distintos niveles la convicción sobre la necesidad imperiosa de mejorar el funcionamiento de los Parlamentos, en procura de superar sus actuales debilidades e insuficiencias en los planos institucional, técnico y de su relación con la sociedad civil.

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

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

Parece entonces profundizarse una conciencia cada vez más generalizada sobre la necesidad de impulsar reformas impostergables en la dirección de una modernización efectiva en la operativa de los Parlamentos. Sin embargo, no existe la misma claridad a la hora de diseñar y definir los métodos más adecuados para la consecución de dicho objetivo. La ausencia de diagnósticos precisos, la profundidad de las deficiencias constatadas y también, por lo menos en algunos casos, la ausencia de voluntad política real, son factores que han obstaculizado y enlentecido los emprendimientos transformadores.

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

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

También en relación con el tema de la reforma parlamentaria un punto de vista relevante tiene que ver con la influencia de los legados históricos autoritarios o al menos muy presidencialistas de los países latinoamericanos. Sobre este particular, por ejemplo, en los países del MERCOSUR se perfilan sistemas políticos con asimetrías y diferencias relevantes, lo que por cierto pesa a la hora de evaluar el espacio ocupado por los Parlamentos nacionales y estatales en cada uno de ellos. Desde matrices políticas distintas, a partir incluso de itinerarios históricos diversos y del influjo de clivajes sociales y territoriales también contrastantes, no resultan en efecto homogéneos los

perfiles político-institucionales en los países de la región mercosureña. Sin embargo, más allá de ciertas originalidades del caso uruguayo, existen algunos elementos comunes en lo que tiene que ver con la comparación de la trayectoria más reciente de las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en la región. Veamos de modo sucinto las situaciones planteadas a este respecto.

En el caso de Argentina, Brasil y Paraguay, en la *larga duración* se perfilan sistemas políticos cuyo centro ha sido ocupado históricamente por el Poder Ejecutivo en detrimento del Legislativo. En estos tres ejemplos, las trayectorias que llamaremos ejecutivistas no solo se han sustentado a través de la sucesión de marcos institucionales orientados en esa dirección, sino también a partir de historias y de acumulaciones políticas en las que la pauta autoritaria acompañó a menudo al ejecutivismo en forma claramente dominante. Estos legados de preeminencia de los Ejecutivos fueron de algún modo consolidados y profundizados durante los últimos procesos de redemocratización, en una acentuación asociada en más de un sentido a los giros decisionistas de todo el continente. En el caso uruguayo, más allá de que su historia política no reporta el claro desbalance ejecutivista de sus vecinos, en la etapa posdictatorial se confirma también la figura de un presidencialismo visible aunque atenuado, en especial por el peso de las relaciones interpartidarias en la gestión de gobierno.

Por su parte, en los cuatro países del Mercosur se han producido en los últimos años reformas constitucionales de índole profunda, con la efectivización de ciertos cambios significativos en lo que hace a los roles institucionales de los Parlamentos. Realicemos una reseña rápida a este respecto.

En el caso argentino, más allá de la habilitación de la reelección, la última reforma de 1994 contiene algunas disposiciones orientadas a moderar el poder presidencial, tales como la creación de la figura del *jefe de gabinete* (que el Congreso puede remover a través de un *voto de censura*), la prevista formación de una comisión bicameral encargada de convalidar o rechazar la validez de los llamados *decretos de necesidad y urgencia*, el establecimiento de un mayor protagonismo parlamentario en lo referente a la organización del Poder Judicial o las intervenciones federales, entre otras. Sin embargo, estas innovaciones constitucionales no lograron concretarse en la práctica por falta de voluntad política de todos los presidentes que se sucedieron desde entonces hasta ahora y por la ausencia de reglamentación en otros casos, como por ejemplo, en lo que respecta al rol del Parlamento para convalidar los *decretos de necesidad y urgencia*, que han persistido como actos muy frecuentes y sin fiscalización. Las alternativas del reciente conflicto entre el gobierno argentino y las gremiales ruralistas, con los avatares producidos ante la demanda (resistida por el Poder Ejecutivo de ese país pero finalmente concretada, aunque con un desenlace agónico y polarizador) que la decisión sobre el conflictivo tema de las llamadas *retenciones móviles* pasara por el Congreso y asumiera el formato de ley y no la de decreto, configura un buen ejemplo a este respecto. El que ese rol del Congreso fuera tan resistido por el Poder Ejecutivo durante meses y luego se concretara como concesión no querida, sin duda coadyuvó a que el desenlace del proceso culminara en una trayectoria tan agónica y polarizadora. Una tramitación menos presidencialista de este complejo asunto, con una actuación más *normal* del Poder Legislativo con seguridad hubiera evitado muchos inconvenientes institucionales.

En el caso de Brasil, la última reforma constitucional de 1988, más allá de la victoria de los presidencialistas sobre los parlamentaristas en lo que hacía entonces al debate suscitado sobre el régimen general de gobierno, promovió una reducción drástica de los poderes y prerrogativas del presidente y un aumento significativo de las atribuciones institucionales del Congreso. Por ejemplo, deben mencionarse el requerimiento de aprobación parlamentaria sobre los decretos ley, fuertes restricciones sobre las potestades del Ejecutivo para la reorganización de la Administración pública, la necesaria corresponsabilidad entre ambos Poderes para ciertos nombramientos de jerarquías públicas, el sometimiento a control permanente de decisiones y directrices del Ejecutivo, con la posibilidad de que el Congreso declare ilegales o inconstitucionales normas ya promulgadas, etcétera.

Asimismo, la nueva Constitución fortaleció al Parlamento de múltiples formas: le otorgó el poder de aprobar el presupuesto de la Unión y de participar en su elaboración desde el comienzo, se extendió su jurisdicción sobre áreas específicas (requerimientos de aprobación especial en materia de energía nuclear, exploración de recursos minerales, confiscación de tierras, creación de empresas estatales, etcétera), se consolidó y profundizó el poder de algunas de sus comisiones permanentes, entre otras disposiciones de similar tenor.

Por su parte, la reforma constitucional paraguaya de 1992 también se orientó en una línea de moderación o atenuación del tradicional *presidencialismo autoritario* del país y en una perspectiva de fortalecimiento de las potestades y capacidades decisionales del Parlamento. Así, por ejemplo, de acuerdo con la nueva carta constitucional se le reconoció al Parlamento paraguayo la facultad de autoconvocarse y de prorrogar sus sesiones, de crear comisiones, de interpelar y someter a juicio político a integrantes del Poder Ejecutivo, de participar directa o indirectamente en la designación de miembros de otros organismos del Estado (requerimiento de venia del Senado para la designación de miembros de la Corte Suprema de Justicia y del directorio del Banco Central, etcétera), de establecer *voto de censura* (aunque con carácter no vinculante) sobre ministros u otros altos funcionarios de la Administración pública, entre otros poderes.

En el caso uruguayo, la última reforma constitucional de 1996 se focalizó fundamentalmente en una profunda modificación de las reglas del sistema electoral, aun cuando también incorporó algunos cambios de alcance limitado en lo que refiere más específicamente al régimen de gobierno y a las atribuciones y relaciones entre los poderes. A diferencia de sus vecinos del Mercosur, los constituyentes uruguayos optaron por apostar a un fortalecimiento muy moderado de los poderes presidenciales: se aumentaron las exigencias y se acortaron los plazos para que la Asamblea General pueda levantar vetos del Poder Ejecutivo sobre un proyecto aprobado, se abreviaron los trámites para que el Parlamento pueda resolver sobre proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de *urgente consideración*, se le otorgó al Poder Ejecutivo la posibilidad de plantear sustituciones de directores de entes y servicios públicos al quedar sin respaldo parlamentario el Consejo de Ministros, etcétera.

La evolución más reciente de los sistemas políticos de los países del Mercosur, más allá de las orientaciones y expectativas de las mencionadas reformas constitucionales, parece indicar sin embargo la persistencia de lógicas neopresidencialistas contundentes. La consolidación de todo un estilo de manejo *ejecutivista* de las economías, desde los tiempos de las crisis y sus espasmos hasta la conducción de los actuales contextos de bonanza y crecimiento, se ha traducido en varios países y en circunstancias diferentes en una delegación de poderes o *superpoderes* en el presidente y los ministros. Asimismo, los sucesos de corrupción verificados en varios Congresos así como la decreciente imagen pública de los Parlamentos ante las ciudadanías de la región no han hecho más que reforzar esa tendencia. La creciente debilidad de los Parlamentos y la correspondiente consolidación de los ejecutivismos, más allá de performances mejores o peores en cada caso, no contribuye a nuestro juicio a un fortalecimiento institucional de las democracias mercosureñas. En países acostumbrados a los ejecutivismos y con la tentación siempre presente de caudillismos y neopopulismos, replanteados como posibilidad cercana y no solo entre los países del Mercosur, estos procesos pueden derivar en desacumulaciones institucionales severas.

## La agenda de una segunda generación de reformas parlamentarias<sup>65</sup>

En lo que refiere más precisamente al tema del logro de la mayor eficacia en el cumplimiento de las funciones institucionales de los Parlamentos latinoamericanos, hay que partir de la premisa de que para ese objetivo se requieren Legislativos reformados en su integralidad. Si se observa la realidad más contemporánea en este sentido, surge de inmediato, por ejemplo, la constatación de un fuerte desfase entre las habilitaciones fiscalizadoras que los distintos ordenamientos jurídicos nacionales abren a los Congresos y la práctica real del funcionamiento parlamentario en materia de control y vía de *accountability*. En este marco, resulta evidente que las distintas deficiencias presentadas por los Parlamentos a distintos niveles afectan sus capacidades de control y fiscalización, como también sus roles de legislación y representación. Desde esa perspectiva y en una mirada más comparada y general, podría identificarse una agenda tentativa de algunos de los principales asuntos incorporados a los procesos contemporáneos de modernización parlamentaria en América Latina, impulsados en acuerdo con los Congresos nacionales y contando con el respaldo muchas veces de organismos multilaterales, que impactan de manera especialmente favorable en la consolidación y profundización de las herramientas fiscalizadoras del Poder Legislativo. A continuación se ofrecerá una reseña sucinta de algunos de esos tópicos reformistas.

1. El primer punto de las agendas reformistas más actuales en relación con los procesos de reforma parlamentaria en el continente tiene que ver directamente con una *reconceptualización de los roles del parlamentario*. Por cierto que ello no supone modificación alguna respecto a la permanencia de sus clásicas tres funciones de legislación, representación y fiscalización. De lo que se trata es de advertir que ellas han cambiado sus formas, han modificado sus exigencias, se han ido transformando en sus requerimientos en relación con el cambio de época.

Ello vale muy especialmente para el caso uruguayo, en el que siguen prevaleciendo paradigmas y ejemplos de cómo debe ser un buen legislador, que responden más a la nostalgia de grandes legisladores del pasado antes que a las exigencias de cómo actuar frente a las exigencias del presente. Demos algunos ejemplos muy notorios: uno de los fundamentos de por qué deben cambiar los reglamentos para el funcionamiento de los plenarios es que las largas y por cierto brillantes oratorias y discursos de otrora no son lo que mejor se corresponde al cumplimiento cabal de las funciones parlamentarias de hoy. Por su parte, la vieja noción —esta siempre equívoca— de que el legislador que ostentaba una mayor productividad legislativa (definida por criterios meramente cuantitativos) era aquel que presentaba un mayor número de proyectos o el que lograba que fueran aprobados una mayoría de ellos, hoy resulta fuertemente cuestionada. En los nuevos manuales de técnica legislativa es muy común la inclusión del llamado *cuestionario azul* o *cuestionario alemán*,<sup>66</sup> que recoge un conjunto de puntos y preguntas muy atinadas cuya respuesta no satisfactoria o persuasiva resulta una prueba seria respecto a la inconveniencia de la presentación de dicho proyecto. Hoy se denuncian de modo recurrente los perjuicios de la llamada *inflación legislativa* y se construyen metodologías sofisticadas y eminentemente cualitativas para medir la productividad legislativa de un Parlamento o de un parlamentario.

<sup>65</sup>Este concepto fue ideado por Rubén Perina y Ronny Rodríguez para dar cuenta de las diferencias y especificidades de la agenda más actual de reformas parlamentarias en la región (particularizadas por un énfasis mucho más institucional e integral que las primeras) respecto a las iniciativas más características de finales de los ochenta y comienzos de los noventa.

<sup>66</sup>Véase anexo, p. 233.

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

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

2. Actualmente se discute mucho también en el continente en torno a los *sistemas de representación electoral* que estimulan vínculos más fuertes y directos entre representantes y representados. Se trata de una vieja discusión que está actualizándose y que incorpora el debate a propósito de, por ejemplo, la conveniencia o no de los sistemas de circunscripción uninominal, mezclas con sistemas de listas o la pertinencia de las llamadas *listas sábanas*, de acuerdo con lógicas más partidistas. Este ha sido un tema de debate franco y prolongado. En épocas de crisis de la representación y de discusión del rol de los partidos, la institución de la representación dentro de la institucionalidad democrática —la casa de los partidos, la casa de los políticos— debate sobre cuál es el mejor sistema electoral para establecer un vínculo más directo entre representantes y representados.

En el Uruguay este fue uno de los temas centrales de la reforma constitucional de 1996, centrada fundamentalmente en reformas de fuerte contenido electoral. Más allá de las amplias modificaciones establecidas, en la oportunidad no se rompió con la vieja pauta de la representación proporcional integral, que, aunque debatida en más de una oportunidad (en particular desde las tiendas del Partido Colorado), ha permanecido como uno de los factores que con justicia Justino Jiménez de Aréchaga

incorporaba en lo que llamaba el *edicto perpetuo* de la Constitución. En los últimos tiempos ha habido planteos en el sentido de reducir el número de legisladores o de ir a un sistema unicameral, pero la fundamentación de estas propuestas se ha basado más en argumentos de reducción del gasto público (por ejemplo, el llamado *ajuste político* que impulsó el Herrerismo en años anteriores) que en fórmulas alternativas de ingeniería institucional. Lo que sí parece haber quedado claro es que las reformas de un sistema electoral (ese conjunto de oportunidades y restricciones que los actores partidarios aprovechan o desaprovechan en sus competencias cívicas) no aseguran ni determinan resultados: ni la mal llamada *ley de lemas* evitó el surgimiento del Frente Amplio (más bien facilitó su conformación en 1971), ni el balotaje impidió como muchos pensaron la victoria en primera vuelta de la izquierda el 31 de octubre de 2004.

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

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

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

En ese sentido, también el Parlamento uruguayo ha desarrollado iniciativas novedosas. En la legislatura anterior se instrumentó el exitoso programa de las *cartas al Parlamento*, que brindaron la posibilidad de una educación cívica diferente para los niños. También se ha incorporado la idea del *teléfono al Parlamento*, entre otras. Sin embargo, este punto aparece como uno de los más deficitarios en la acción del Parlamento uruguayo en comparación con lo que han hecho otros Parlamentos de la región y del mundo. Como veremos más adelante, ha faltado una política de comunicación institucional efectiva y sistemática, que estuviera por fuera de la polémica de los partidos, que aprovechara de manera idónea las nuevas técnicas de comunicación e información, y que hiciera todo esto de una manera sistemática, coherente y profesional. Además de lo que legítimamente

hacen cada uno de los parlamentarios o bancadas a favor de su partido o de su sector, hace falta una estrategia comunicacional del Parlamento como institución, en la que el Legislativo informe con eficacia sobre todo lo que hace y al mismo tiempo establezca con exigencia modelos de interpelación y debate de ida y vuelta con la ciudadanía.

A pesar de que algo se ha iniciado en este sentido a nivel de la puesta en marcha de *despachos virtuales*, de combinaciones ingeniosas entre el recurso del e-mail y programas radiales partidarios, sobre este particular todavía todo resulta muy artesanal y bastante desperejo. Existe una superposición inaceptable de las oficinas de relaciones públicas pertenecientes a cada Cámara y a la Comisión Administrativa, al igual que lo que sucede en las secciones encargadas de la operatividad informática. En este último caso, las dificultades a menudo no devienen de falta de recursos sino de falta de respuesta y capacitación de los legisladores y de la ausencia de la voluntad política para articular en forma adecuada esos servicios dispersos. También ha existido temor en inaugurar o implementar modalidades de comunicación con actores sociales que ya están en marcha en países vecinos, tales como las *audiencias públicas* o los *consejos consultivos con la sociedad civil*, que funcionan sin menoscabo alguno de la primacía de la autoridad de los legisladores electos por el pueblo.

Existe una vasta batería de iniciativas a desarrollar pero hay un tema extraordinariamente importante: cuando advertimos el peso de la imagen pública, por lo general negativa, sobre el Parlamento, inmediatamente lo que hay que evaluar es cómo este informa a la ciudadanía sobre sus actividades y al mismo tiempo cómo establece un diálogo con esa sociedad civil. Y este es un asunto netamente político, no tecnológico. Como tantas veces se ha dicho, es la política la que moldea el uso de la Internet en una institución pública y no al revés. Aquí sin duda el Parlamento uruguayo tiene mucho que hacer en el próximo período y un conocimiento afinado de lo que se está haciendo al respecto en el mundo y en la región (no para la copia sino para un aprendizaje más universal y maduro) ayudaría y mucho.<sup>67</sup>

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

Tomemos un ejemplo concreto sobre este punto de análisis: el tema de la bioética como punto de la agenda legislativa. En la legislatura pasada, el Parlamento uruguayo tenía entre ocho o diez proyectos distintos que de algún modo rozaban el tema de la bioética. A juicio de muchos, obró con una gran sabiduría, pues en lugar de apurar decisiones que obviamente involucraban asuntos morales muy importantes y polémicos que requerían no una lógica mayoritarista sino la forja de consensos fuertes, exigentes, optó por la incorporación de multiplicidad de voces y priorizó la tarea de constituir un ámbito ampliado de debate en el que no solamente participaban los legisladores,

---

<sup>67</sup>Para profundizar en torno al tema del impacto de las TIC en las formas del quehacer político, véase Gerardo Caetano, Rubén Perina (coords.), *Informática, Internet y política*, Montevideo, CLAEH, UPD-OEA, 2002.

sino que se incluyó la representación pluralista legítima de otros actores involucrados en el problema planteado. Precisamente, lo que se hizo fue establecer un escenario idóneo para una agenda exigente de mediano y largo plazo, e incorporar además la idea de que la bioética no era un asunto de los otros sino que también definía el listado de temas que debía considerar y discutir un Parlamento como el uruguayo.

En esta perspectiva, la propia metodología de construcción de la agenda parlamentaria adquiere una importancia capital. Desde una lógica que ambiente la participación y los acuerdos con la oposición, rehuyendo las prácticas mayoritaristas e impositivas, como se hace en otros países de régimen incluso presidencialista, el Poder Ejecutivo puede acordar periódicamente con los jefes de bancada la agenda parlamentaria, por supuesto que con las flexibilidades necesarias para incorporar temas urgentes que plantea la imprevisión de la coyuntura. En más de una oportunidad dirigentes y sectores de distintos partidos han incluido entre sus formulaciones programáticas la necesidad de una *parlamentarización* del sistema político. En la fuerza hoy gobernante, el Frente Amplio, ello ha sido notorio. Ahora que detenta la titularidad del Poder Ejecutivo y que además cuenta con mayorías parlamentarias en ambas Cámaras, no debería caer en la tentación ejecutivista y muchas veces excluyente en la que cayeron en más de una ocasión los gobiernos predecesores, los que solo en contadas oportunidades abrieron efectivamente la acción parlamentaria en la búsqueda genuina de acuerdos. Por cierto que esto quiere decir que también en ocasiones fue la izquierda la que se autoexcluyó de la posibilidad de acuerdos en el Parlamento acerca de temas fundamentales. Una *parlamentarización* del sistema político hoy no necesariamente debe pasar por un cambio de régimen, desde la clásica confrontación entre parlamentarismo y presidencialismo. Por otras vías menos dilemáticas y prácticas se pueden impulsar lógicas que rearticulen una relación más fluida entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, de institución a institución y no solo de partido a partido. La conformación conjunta de una agenda común es una fórmula pero por supuesto existen otras muchas. De lograr algo similar, las próximas legislaturas inaugurarían fórmulas inéditas de relación entre los Poderes, al tiempo que cumplirían de la mejor manera uno de los requerimientos de la asignatura pendiente de la coparticipación de todos los partidos en el manejo de la cosa pública.

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

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

Y si hablamos de información, no nos podemos referir solamente a aquella establecida en marcos nacionales. Es obvio que tenemos que hablar de redes que vinculen información en la región, en el

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

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

El Parlamento uruguayo sufre un atraso importante en su sistema de asesoramiento. A pesar de algunos esfuerzos realizados en ese sentido en las últimas dos legislaturas con la firma de convenios con distintas universidades y con procesos sistemáticos de capacitación del funcionariado más técnico, incluso con la formación y jerarquización de una oficina especializada de asesoramiento (integrada por todos los funcionarios con profesión o especialización en alguna área del conocimiento vinculada con las tareas parlamentarias), se está todavía muy lejos de un funcionamiento aceptable. Falta un sistema integrado de asesoramiento que combine, como se planteara antes, el asesoramiento partidario con el independiente, el institucional (que pertenece a la plantilla de funcionarios parlamentarios) con el externo, el permanente con el episódico. Hace falta también un vínculo más sustantivo con las universidades, que no solo consolide la cooperación en el nivel de la consultoría, sino que además incorpore sistemas de pasantías de estudiantes avanzados y docentes, así como la concreción de cursos formales e informales, algunos de nivel de posgrado, para una especialización de nivel universitario. Se debe incorporar en forma sistemática el asesoramiento de excelentes legisladores que por una razón u otra quedan fuera del Parlamento y de cuyo concurso en términos de experiencia y conocimiento práctico no se puede prescindir. Se debe continuar y profundizar la relación con organizaciones internacionales, a fin de conseguir la interlocución de especialistas y de parlamentarios de otras latitudes. Hay que rediscutir también iniciativas polémicas, que ya han sido planteadas sin obtener consenso pero sobre las que hay que volver en la búsqueda de fórmulas adecuadas, que refieren a lo que algunos han llamado *oficinas de control de calidad legislativa*. Finalmente, hay que insistir y profundizar en la capacitación especializada de los funcionarios que respaldan el trabajo de las comisiones, en especial algunas claves como la de Hacienda y Presupuesto (sobre la que se han señalado propuestas concretas en páginas anteriores), en la de Constitución, Legislación y Códigos o en la de Asuntos Internacionales, por citar algunos ejemplos.

7. El séptimo punto señala las *nuevas relaciones entre legisladores e intelectuales*. Aquí hay un tema clave. Muchos Parlamentos han incorporado acuerdos con universidades. Inclusive, muchos Congresos de América Latina han incorporado cuerpos de investigación que consideran a los estudios legislativos y a la materia legislativa como objeto de investigación, de capacitación permanente, de capacitación a los funcionarios, pero también a los legisladores.

No hay ningún oficio que hoy se aprenda de una vez y para siempre y mucho menos uno tan relevante como el de legislador. Actualmente, en distintos ámbitos se habla de educación y capacitación permanente, y si hay un oficio que requiere una capacitación permanente, innovadora, cambiante —no solo cuando cambia la legislatura sino dentro de una misma legislatura— es, precisamente, el del legislador.

Advertimos que actualmente el legislador asume esta demanda de capacitación con otra perspectiva. Antes, en aquella vieja *política de notables*, hablar de que un legislador necesitaba capacitación o de un diálogo exigente con la academia podía ser considerado un atrevimiento o un demérito. Hoy los legisladores, inmersos en un mundo del conocimiento, en una revolución cultural, parecen evidenciar otra actitud ante la capacitación. Pero, además, comienza a avizorarse también otra actitud en la academia, en particular en aquellos investigadores que se han adentrado en el tema del Parlamento y su funcionamiento como objeto de estudio y de investigación. También ellos requieren de ese diálogo exigente con los hacedores de la política. Los analistas de la política necesitan establecer un diálogo exigente, hospitalario, que reconozca la diversidad de interlocuciones entre el político, el decisor, el *policy maker* y el académico, aquel para el que la política es un objeto de estudio.

8. El octavo tema de la agenda legislativa de modernización apunta a la *superación de deficiencias organizacionales y técnicas*. Esto, que parece lo más sencillo, ha configurado uno de los aspectos más difíciles de cambiar. Si uno recorre, por ejemplo, en clave comparada, los modelos reglamentarios y organizacionales de los Congresos latinoamericanos advertirá grandes asimetrías y encontrará, muchas veces, Congresos que siguen funcionando como hace cien años y que siguen estimulando e incentivando un discurso que ya no se acompasa con los nuevos tiempos. Prosiguen incorporando una retórica de viejos ateneos que funcionaba y convocaba hace cien años, pero que en nuestra nueva cultura de lo instantáneo aleja al ciudadano. No se trata de informatizar completamente el funcionamiento parlamentario, quitar reglas sin sustituirlas adecuadamente o romper con la ritualidad cívica que tanto tiene que ver con la preservación de las reglas de pluralismo y tolerancia que siempre deben caracterizar a un Parlamento.

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

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

No hay mejor administración que aquella que ofrece de manera ágil y sencilla todos sus servicios a sus integrantes. Precisamente, uno de los problemas que se observa en forma reiterada en el Parlamento uruguayo es que los legisladores desaprovechan y a veces hasta desconocen los servicios múltiples que el Parlamento les brinda para el mejor cumplimiento de su función. Una auténtica calificación de la labor del Poder Legislativo debería apuntar en este campo a una reestructura profunda e integral, incorporando temas muchas veces olvidados o postergados: racionalización del gasto con la concreción de un sistema único de compras; reordenamiento del organigrama interno, que evite superposiciones visibles, dispersión de tareas, irracionalidad en la asignación de recursos; readecuación del sistema escalafonario de acuerdo con pautas más modernas y justas; consolidación de una carrera jerarquizada y con estímulos y sanciones muy claras para los funcionarios; implantación del régimen de concurso para la ocupación de ciertos cargos, sin por ello negar el carácter político de ciertos funcionarios con responsabilidades específicas; entre otros.

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

9. El último punto de estos procesos de modernización legislativa —no por ello el menos importante— es la reformulación del tema de las *relaciones internacionales*, esa suerte de *política exterior* que hoy los Parlamentos diseñan y protagonizan, en ocasiones con cierto talante vergonzante, por temas como el del gasto o la exposición. Un Parlamento que se ufana de que sus miembros no viajan y de que eso supone un ahorro, es un Parlamento que está haciendo —permítase la referencia— la economía del almacenero en una aldea global. Por supuesto que hay que racionalizar los gastos, sobre todo en sociedades que tienen recursos acotados como las nuestras. Por supuesto que en nuestros países se impone hoy la austeridad republicana tal vez como nunca antes y que se debe terminar definitivamente con la mala práctica del llamado *turismo parlamentario*. Pero, hoy más que nunca también, los legisladores, los políticos en general, deben viajar e incorporar dimensiones de la política que son claramente internacionales y universales. Hoy más que nunca los Parlamentos deben tener pautas claras de relaciones internacionales, tiene que haber participación orgánica y permanente, no episódica, en organismos, redes y legislativos integracionistas o de carácter mundial.

El exagerado presidencialismo que ha caracterizado la evolución tanto de los gobiernos nacionales como los itinerarios de los procesos de integración se ha revelado como inadecuado para responder con éxito a los desafíos actuales en ambos campos. En correspondencia, emerge una creciente conciencia acerca de la importancia de fortalecer en la reforma la labor de los Parlamentos, tanto en lo que refiere a los de carácter nacional como a sus correlatos regionales. Esta renovada mirada sobre los Parlamentos se vincula en forma directa con la preocupación sobre fenómenos de creciente ingobernabilidad en varios países de la región, así como en insuficiencias institucionales que frenan los avances en el plano de los proyectos integracionistas. Se tiene que pensar en profundidad, por ejemplo, la dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional. Se tiene que pensar en hasta qué punto el *déficit democrático* de muchos procesos de internacionalización y de integración regional tiene que ver con débitos importantes del rol de los parlamentarios en esos cuerpos. Es imperioso desprovincializar la mirada, profundizar lazos de diversa índole (de proximidad ideológica, de carácter institucional) con legisladores de otras partes del mundo y en primer lugar de la región, en momentos en que nuestros países parecen afirmar su destino en la perspectiva de una integración más plena al Mercosur y en la participación en aquellos ámbitos en los que se discuten temas multilaterales y desde los cuales se puede fortalecer una alicaída comunidad internacional.

\* \* \*

Cabe indicar, por último, que estas y otras propuestas reformistas —como aquellas tendientes a otorgar una mayor transparencia y efectividad a la labor de *lobby* de las organizaciones de la sociedad civil en sus demandas al Congreso— mejoran su performance y consistencia en procesos de aplicación gradual, acumulativa y permanente, lo mismo que en el cotejo frecuente con las experiencias internacionales y regionales de modernización y fortalecimiento de la labor legislativa. También respecto a los Parlamentos, *el cómo* se tramita el cambio o la reforma importa tanto como *el qué* del contenido de esas transformaciones.

## El Parlamento uruguayo



### El lugar del Parlamento y los alcances de la ley en la historia política uruguaya

Asociado en forma directa con el predominio de un modelo de ciudadanía con fuertes improntas republicanas y como expresión relevante del espacio expandido de la política y de lo público en la sociedad, en la historia política uruguaya se ha destacado la fuerte dimensión institucional del Parlamento y el alto prestigio de la ley como instrumento de construcción política de la sociedad. El viejo legalismo uruguayo, esa preocupación institucionalista y legislativa que ya se observa como nota distintiva en el proceso independentista oriental, alcanzó su máxima expresión durante la culminación del proceso modernizador, hacia fines del siglo XIX y comienzos del XX. La ley comenzaba así a afirmar su primacía simbólica sobre el decreto o cualquier otra expresión de autoridad pública, en el marco de una ecuación institucional que nuevamente tendía a resaltar el espacio de

la política y de los partidos. El Parlamento en tanto *casa de los partidos y de los políticos* concentraba de esa forma una fortaleza simbólica muy sólida. Desde su inauguración simbólica el 25 de agosto de 1925, el *Palacio Legislativo* fue el lugar ciudadano por excelencia, el que congregó la mayoría de las manifestaciones de protesta o de reclamo, mucho más que la sede presidencial en sus diferentes radicaciones geográficas a través de los años. En aquella identidad que anudaba con fuerza las ideas de nación y de república, las imágenes de la urna y del Palacio Legislativo comenzaron muy pronto a volverse símbolos privilegiados del *nosotros* uruguayo, en lo que significaba sin duda toda una ecuación de *imaginario nacional*.

El propio proceso de construcción del Palacio Legislativo, finalmente inaugurado el 25 de agosto de 1925 en el marco de la singular polémica a propósito de la fecha de la independencia nacional, constituyó una ocasión propicia para la afirmación —aun dentro de la polémica en torno a la oportunidad y a los costos del emprendimiento— del gran valor simbólico del *palacio de las leyes*.

Decía por entonces el diario batllista *El Día*, en su comentario sobre los actos inaugurales de aquella fecha singular:

En nuestra joven pero ya robusta democracia [...] todas las magnificencias y todas las bellezas se condensan en el Palacio Legislativo, sede de la representación popular y laboratorio espiritual de donde han de surgir las normas del derecho que [...] deben favorecer el bienestar material y moral del pueblo. [...] Pero además de lo que representa como símbolo [...], el Palacio vale por lo que sugiere, no solo en el plano del raciocinio, sino también en el de la sensibilidad moral. [...] Y bien: de lo colectivo, la enseñanza puede pasar, con un intenso valor fermentativo, a lo puramente individual. El ejemplo del Palacio, en efecto, puede demostrar a los hombres que no hay empresa, por grande y difícil que aparezca, que no pueda acometerse, cuando se obra bajo el impulso acicateador de una noble idealidad. Esta influencia educativa del Palacio, en planos puramente éticos, constituye [...] uno de sus más altos méritos.<sup>68</sup>

Difícil resultaría imaginar una mejor definición acerca del significado de un *espejo público* para el ciudadano. El Palacio Legislativo, como un auténtico *templo laico* (expresión que aparece con frecuencia en la documentación de la época), se constituía de ese modo en un símbolo auténticamente moral, que reforzaba la identificación de la sociedad como una *comunidad espiritual* de valores cívicos y políticos. Por cierto que este destaque especial del rol del Parlamento se asociaba con el arraigo de una suerte de *estatismo cultural* que también por entonces despertaba fuertes polémicas. Mientras el batllista Domingo Arena lo esperaba *todo* del Parlamento, algunos adversarios del batllismo participaban de otra opinión bien distinta. Martín C. Martínez, por ejemplo, protestaba en 1930:

[...] los unicatos deben ser suprimidos, los apetitos de las masas y de sus conductores deben ser penados. Es general la reacción contra la iniciativa parlamentaria en materia de gastos, y por todas partes se procura volver los Parlamentos a su rol originario de controladores en lugar de ser ellos mismos los primeros en aflojar los cordones de la bolsa.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> «El Palacio», *El Día*, Montevideo, 26 de agosto de 1925, p. 5

<sup>69</sup> Martín C. Martínez, «Antes y después del 18 de julio», *Diario del Plata*, Montevideo, 11 de julio de 1930, p. 20.

Dentro de las filas del propio Partido Colorado, en 1920 el reputado jurista y por entonces diputado vierista Justino Jiménez de Aréchaga, se quejaba también de

[...] un Parlamento que profesa un culto casi idólatra por la ley, que cree que la ley puede morigerar las costumbres, corregir todos los vicios y todas las depravaciones sociales, transformar al hombre originariamente malo en un hombre perfecto, en un ser bueno...<sup>70</sup>

En un país en el que todos comenzaban a reconocer cada vez más el hecho de que los partidos incrementaban su protagonismo e incidencia, la identificación del Parlamento como el *gran foro de resonancias y debates* fortalecía en aquella sociedad la *idea fuerza* del papel creador de la política a través del instrumento privilegiado de la ley. En esa dirección, aún hoy provoca sorpresa y hasta asombro la interminable antología de asuntos, proyectos e iniciativas de la índole más diversa que fueron presentados y apasionadamente discutidos en las Cámaras por aquellos años. Algunas propuestas alcanzaron una extravagancia singular. Citemos tan solo algunos ejemplos dentro de una larga lista que podría ampliarse en forma significativa.

Se podría comenzar, por ejemplo, con la mención del proyecto de ley presentado por el entonces médico higienista y diputado batllista por Canelones, doctor Mateo Legnani, en la sesión del 29 de setiembre de 1920. Declaraba, en su artículo 1.º:

[...] obligatorio el uso de la infusión de yerba mate [...] para el desayuno, bebida de sobremesa, merienda y entrehoras, en los personales del Ejército y la Policía y dependencias del Estado, en reemplazo de las infusiones de café o de té y del mate usados actualmente.

Establecía en el artículo 2 que quedaba «absolutamente prohibido el uso del mate». En los otros artículos del proyecto se fijaban multas o «prisión equivalente y decomiso del mate y la bombilla [a] toda persona que bebe, tome u ofrezca mate», se definía con claridad lo comprendido bajo la denominación genérica de mate<sup>71</sup> y se establecían otras prohibiciones y sanciones por actividades conexas («la siembra, el cultivo y la venta de semilla de mate», «la venta de bombillas», etcétera).<sup>72</sup>

Por su parte, otro destaque muy especial merece en este sentido el proyecto de ley presentado por el diputado batllista Andrés Delfino el 10 de octubre de 1921, por el que se reglamentaban las ceremonias fúnebres. Por este proyecto se establecía que todas las personas que fallecieran en territorio nacional «serán consideradas por el Estado, a los efectos de las ceremonias fúnebres, iguales en el plano de los privilegios sociales, políticos o económicos», y se disponía que «desde los seis meses de la promulgación de la presente ley los ataúdes y las carrozas fúnebres serán rigurosamente uniformes».<sup>73</sup>

Asimismo, para respaldar la idea de la pluralidad y de la resistencia temporal de este tipo de «delirios legislativos», cabe citar también el proyecto de ley presentado el 6 de agosto de 1946 por

<sup>70</sup>*Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes*, tomo 120, p. 592. Sesión del 5 de agosto de 1920.

<sup>71</sup>Decía en forma textual el artículo 4.º del citado proyecto: «Compréndese bajo la denominación de *mate* el conjunto de un mate (fruto de cucurbitácea) natural, o mate artificial (generalmente de porcelana) o taza o recipiente conteniendo *yerba mate* (*Illex Paraguayensis*) o yerbas u hojas aromáticas, sobre las que se vierte agua o leche u otro líquido que luego se bebe succionándolo por medio de una bombilla».

<sup>72</sup>*Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes*, sesión del 29 de setiembre de 1920, pp. 51 y 52.

<sup>73</sup>*Ibidem*, tomo 295, p. 456. Sesión del 18 de octubre de 1921.

el entonces senador herrerista Avelino C. Brena, por el que se responsabilizaba penalmente a las personas de sexo masculino «por lo que pudiera significar o signifique engaño en sus relaciones con la mujer que pretendan». En el artículo 2 del mencionado proyecto se definía lo que debía considerarse engaño: «la falta de verdad en lo que se dice, hace, cree, piensa o discurre, cuanto en cualquier artificio o trampa dirigida a lograr un fin deshonesto o a distraer a la mujer de sus atenciones normales para fijarlas en un hombre que la corteja».<sup>74</sup>

Los ejemplos de proyectos de ley de este tenor podrían multiplicarse de manera exponencial, consolidando la idea de que el *hiperlegalismo* era por entonces una tendencia claramente hegemónica y, por más que resaltaba en particular en filas batllistas, permeaba también en las otras tiendas partidarias e ideológicas. Más allá de extravagancias y caricaturas, la coincidencia en la disputa del escenario legislativo tenía también sus límites, en relación con los alcances de la ley en ciertos campos de la vida privada. En 1912, por ejemplo, al discutirse el proyecto de divorcio de Ricardo J. Areco, ni siquiera la bancada batllista pudo ponerse de acuerdo acerca del tema de los derechos del Estado «a penetrar en el fondo moral de las personas» y a «legislar sobre los asuntos íntimos».

Otro ejemplo paradigmático en esta dirección de sobredimensionamiento del poder simbólico de la ley y del Poder Legislativo estuvo dado por el muy peculiar debate en torno al duelo como vía idónea para la reparación del honor mancillado, tópico que ha configurado uno de esos temas recurrentes en la historia uruguaya, que mucho tiene que ver con esas nociones de la centralidad de la política institucional y del sobredimensionamiento de los alcances otorgados a la ley. Hace ya algunos años, el historiador canadiense de la Queen's University, David S. Parker, estudió en profundidad el tema y descubrió varias curiosidades, muchas de las cuales respaldan de manera expresiva la noción de ese *legalismo* extremo como reflejo del afán regulador y politicocéntrico pre-valetiente en la sociedad.<sup>75</sup>

Una auténtica excepcionalidad del caso uruguayo respecto al tema del duelo fue particularmente destacado en su investigación por el historiador Parker: se trata de la curiosísima despenalización del duelo aprobada por la ley del 6 de agosto de 1920, que según sus estudios, constituye un caso único en toda la historia del mundo occidental. Tras el fracaso de varios proyectos en el sentido de la despenalización, finalmente terminó siendo aprobado el presentado por el nacionalista Juan Andrés Ramírez en 1918. Al comienzo de su tratamiento legislativo, este proyecto también parecía destinado a fracasar, tras un juicio desfavorable de la comisión respectiva. Dos circunstancias permitieron esta vez revertir la situación: el trágico desenlace del duelo entre Batlle y Beltrán de abril de 1920 y la adaptación moderadora que le dio a la última redacción del proyecto el entonces diputado nacionalista Duvimosio Terra.

En 1919 y 1920, en ocasión de discutirse en Cámaras el proyecto de Juan Andrés Ramírez sobre despenalización y reglamentación de la práctica del duelo, el autor del proyecto fundamentaba prioritariamente su propuesta en la idea de que cuando la ley contrariaba las normas sociales se volvía incumplible, lo que constituía la más grave amenaza sobre el orden social y sobre el respeto al derecho. Se preguntaba entonces Ramírez:

¿Puede decirse que es robustecer la dignidad de la Administración de justicia, que es favorecer el orden público, que es moralizar la sociedad, empeñarse en mantener leyes que

---

<sup>74</sup>*Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, sesión del 6 de agosto de 1946, pp. 12 y 13.

<sup>75</sup>David S. Parker, «La ley penal y las “leyes caballerescas”: hacia el duelo legal en el Uruguay, 1880-1920», en *Anuario IEHS*, n° 14, Tandil, Argentina, 1999, pp. 295-311.

obligan a los jueces, o a ponerse en evidencia ante el público como objeto de irrisión y de mofa, o a no dar cumplimiento a lo que, por razón de su cargo, están obligados a ejecutar?<sup>76</sup>

Para Ramírez, la ley debía su fuerza a su cumplimiento riguroso y en todos los casos, lo que solo se garantizaba si se adaptaba a los valores de la sociedad. Quienes se oponían al proyecto, como el diputado colorado José Salgado, entendían en cambio que el legislador debía «ponerse frente al error y tratar de corregirlo».<sup>77</sup> De todos modos, como incluso lo aceptaban los promotores del proyecto, el duelo no resolvía en modo alguno quién tenía la razón, no restituía el honor perdido ni reconciliaba, y podía ya en 1920 ser conceptualizado como un atavismo aristocrático. Pero consentir el incumplimiento de una ley vulneraba de manera flagrante esa adhesión fortísima a la ley y a las instituciones como cimiento ineludible de la ciudadanía. Por encima de toda otra consideración, de lo que se trataba entonces era de salvar esa contradicción vista como primordial sobre cualquier otra.

### El lugar constitucional del Parlamento y la técnica legislativa en Uruguay

De acuerdo con la Constitución vigente,<sup>78</sup> en el Uruguay rige un sistema bicameral. Están especialmente dedicadas a las disposiciones sobre el Poder Legislativo la sección V («Del Poder Legislativo»), la VI («De las sesiones de la Asamblea General. Disposiciones comunes a ambas cámaras. De la Comisión Permanente»), la VII («De la proposición, discusión, sanción y promulgación de las leyes») y la VIII («De las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo»). En estas secciones se disponen las competencias de la Asamblea General, la composición de cada cámara, los requerimientos, prerrogativas y limitaciones de sus miembros, las características del funcionamiento ordinario y extraordinario del Poder Legislativo en sus diversos niveles, el ordenamiento básico para la proposición, tramitación, sanción y promulgación de las leyes, los alcances específicos de las distintas funciones del Parlamento, así como las pautas que guían y ordenan las distintas alternativas eventuales de la relación entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, entre otras materias.<sup>79</sup>

En lo que refiere al punto siempre central del sistema de equilibrios de poder entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, Uruguay no escapa a la tendencia universal que ha ido concentrando facultades políticas y recursos institucionales en el segundo. Más que simples órganos de ejecución, en Uruguay tenemos lo que Duverger ha denominado un verdadero *poder gubernamental*. Con el transcurso del tiempo, el Ejecutivo uruguayo se ha ido configurando en el núcleo central de la producción política, y ha generado consecuencias muy específicas sobre el propio Parlamento y sobre el ejercicio de sus funciones. Pese a ello, resulta erróneo suponer que la producción de actos de gobierno en el país es monopolizada por el Poder Ejecutivo: el Poder Legislativo uruguayo mantiene potestades genuinamente cogobernantes, lo que se inscribe además en un formato constitucional

---

<sup>76</sup>*Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes*, tomo 271, p. 82. Sesión del 23 de mayo de 1919.

<sup>77</sup>*Ibidem*, p. 398. Sesión del 21 de mayo de 1919.

<sup>78</sup>Cf. Constitución uruguaya de 1967. Actualizada en 1997. Con las reformas de 1989, 1994 y 1996 y la regulación de las elecciones internas, seguida de un repertorio temático, 4.<sup>a</sup> ed., Montevideo, FCU, 1999. (Al cuidado de Alberto Pérez Pérez.)

<sup>79</sup>*Ibidem*, pp. 29-48. Para sustentar un estudio comparativo de la Constitución uruguaya en relación con las otras del continente cf. Jaime Cárdenas (comp.), *La actualidad constitucional de América Latina*, México D. F., ProLiber, 1997, 596 pp.

e institucional complejo, en el que los actos de gobierno son resultado de acciones y equilibrios múltiples, con un rol muy destacado del sistema de partidos.<sup>80</sup>

Esta tendencia que podríamos llamar *ejecutivista* —que afecta a casi todos los sistemas democráticos y a todos los regímenes de gobierno (sean presidenciales, semipresidenciales o parlamentarios)— responde al encuentro de factores universales y factores locales. Por un lado, la tendencia histórica de desarrollo de un Estado *hiperactivo*, que supuso la multiplicación de intervenciones y el establecimiento de controles sobre la economía y la sociedad, tiende a fortalecer al Ejecutivo en detrimento del Parlamento. El poder presidencial adquiere entonces una relevancia inusitada y sus competencias se complejizan y concentran. El empuje desarrollista de la década del sesenta empujó a la racionalización gubernativa mediante la creación de estructuras tendientes a planificar y controlar la gestión estatal. En este proceso, el Parlamento comenzó a perder la carrera por influir decididamente en el rumbo de los acontecimientos y el Ejecutivo se volvió poco a poco el principal actor de la acción política. Si bien en la década del noventa el empuje *neoliberal* ha tendido a reducir las actividades del Estado intervencionista, a cambio se han ido diseñando nuevos organismos concebidos para gestionar la regulación y la evaluación de algunos mercados.

Desde otra perspectiva, encontramos que las reiteradas revisiones constitucionales uruguayas han ido limitando las facultades del Parlamento en materia fiscal, acotando o cancelando su capacidad de iniciativa y su discrecionalidad en el ordenamiento presupuestal. De igual modo sucedió con la imposición de tributos, las asignaciones de gasto público y el establecimiento de compromisos de deuda. La Constitución de 1967 extiende esta pauta institucional mediante un refuerzo considerable de las competencias del Ejecutivo, ya sea en la conducción gubernamental (creación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y del Banco Central), como en el reforzamiento de su capacidad de agenda legislativa (posibilidad de enviar proyectos de ley de *urgente consideración* y abreviación de los tiempos para el tratamiento de los presupuestos). La reforma constitucional de 1996<sup>81</sup> volvió a retocar —aunque en términos moderados— algunas normas que regulan el levantamiento de los vetos y el trámite de urgente consideración de los proyectos de ley del Ejecutivo.

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

La transición posliberal que hoy vivimos, desde un balance más crítico sobre las reformas de los noventa y la legitimación de la demanda de nuevas políticas que vengán a superar los modelos agotados del llamado Consenso de Washington, sin que ello implique el retorno a prácticas irres-

---

<sup>80</sup>Uno de los académicos uruguayos que más y mejor ha trabajado este rasgo de la política uruguaya es el Dr. Romeo Pérez. Muchas de las consideraciones que aquí se vierten son deudoras de sus opiniones y trabajos en la materia. También adherimos a sus ideas en relación con las posibilidades favorables que tendría la implementación de un sistema parlamentarista en el Uruguay. Sobre este último aspecto, cf. Carlos Pareja, Martín Peixoto, Romeo Pérez, Gerardo Caetano (eds.), *La alternativa parlamentarista*, Montevideo, CLAEH-ESC, 1992.

<sup>81</sup>Aunque todavía es materia de debate, la mayoría de los constitucionalistas uruguayos tienden a postular la vigencia actual de la Constitución de 1967, considerando a las modificaciones fundamentalmente electorales de la reforma constitucional de 1996 un agregado o complemento a la carta consagrada casi dos décadas antes.

ponsables y a orientaciones restauradoras que nada tienen que ver con las exigencias de los nuevos contextos, están exigiendo un nuevo papel de los Parlamentos. De este conjunto de factores y de las modificaciones en la normativa constitucional surge, por tanto, un nuevo cuadro de condiciones para el trabajo parlamentario. Surgen exigencias renovadas para la gestión del Poder Legislativo, particularmente en lo referente a los procesos legislativos y a la organización del trabajo, los flujos de información y el asesoramiento, la capacidad colectiva de las Cámaras y el desempeño de los representantes partidarios y sus bancadas.

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

En Uruguay, entonces, la asimetría institucional entre Ejecutivo y Legislativo es atenuada parcialmente a consecuencia de factores institucionales y fundamentalmente por las características y la influencia de su sistema de partidos. Uruguay cuenta con un régimen presidencial con una separación de poderes efectiva, que mantiene mejor que otros un relativo equilibrio entre los poderes, y le sigue reservando al Parlamento un sitio relevante como cuerpo de representación, órgano de control político y copartícipe en los procesos de gobierno.

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

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

Este esquema presidencialista moderado ha sido aplicado a partir de la dinámica que impone el sistema de partidos. Así ha ocurrido durante el largo período de predominio bipartidista de los partidos tradicionales y así parece desarrollarse también a partir del inicio de la *era* multipartidista abierta en 1971 con la aparición del Frente Amplio. La situación generada a partir de la nueva ecuación política emergente tras los comicios de octubre de 2004, con la victoria en primera vuelta de la izquierda, su ascenso al gobierno nacional con mayorías legislativas propias, la debacle electoral del Partido Colorado que bajó su caudal electoral al 10 % y la aparición de un incipiente nuevo bipartidismo entre el Frente Amplio y el Partido Nacional (que en conjunto obtuvieron aproximadamente un 88 % del electorado), más allá de la debilidad de la negociación entre gobierno y oposición durante la actual Administración, no parece haber alterado de manera significativa ese formato general de presidencialismo moderado. La persistente centralidad del sistema de partidos parece ser la principal salvaguarda de dicho esquema.

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

Otro ángulo de análisis respecto al espacio ocupado por el Parlamento dentro del orden institucional y del sistema político uruguayo refiere a los indicadores de la representación electoral y a la relación o el balance entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. En esta dirección, como se ilustra en el cuadro 1, cabe decir que el sistema político uruguayo combina dos rasgos que lo particularizan en la comparación con los países de la región: la más alta proporcionalidad en la asignación de bancas y un Poder Ejecutivo con competencias formales por debajo del promedio regional.

CUADRO 1.  
Países seleccionados de América Latina según proporcionalidad  
en la asignación de bancas legislativas y el nivel de poderes formales del presidente

	Argentina	Brasil	Chile	Costa Rica	Uruguay	América Latina
Porcentaje de votos obtenidos por partidos sin representación parlamentaria (promedio 1990-2002)	3,8	1,4	8,9	7,8	0,5	4,3
Índice de poderes presidenciales formales <sup>1</sup>	0,41	0,56	0,58	0,36	0,38	0,39

Fuente: PNUD (2004).

<sup>1</sup> Este indicador resulta de un promedio de dos índices: a) el índice de *poderes no legislativos* del Ejecutivo, el cual registra la capacidad de censura del Parlamento sobre el gabinete y la de disolución de las Cámaras por el Ejecutivo, variando entre 0 (mínimo) y 1 (máximo); b) el índice de *poderes legislativos*, el cual es un promedio ponderado de los poderes legislativos del presidente.

Por su parte, en lo que refiere a las definiciones fundamentales de técnica legislativa en el derecho uruguayo, se resumen a continuación algunas de las más relevantes.<sup>82</sup> Se considera potestad legislativa a la competencia para producir disposiciones jurídicas con valor y fuerza de ley. Según una doctrina generalmente aceptada en nuestro país, el criterio más adecuado para establecer la jerarquía de las normas en el ordenamiento jurídico uruguayo es el que combina las propiedades de fuerza y de valor. Se entiende por fuerza de una disposición su virtualidad para desplazar la vigencia de otros actos; y por valor, su resistencia frente a posibles modificaciones, esto es, a las posibilidades de su derogación o desapplicación.

Desde este criterio combinado podemos decir que los actos legislativos son aquellos que tienen fuerza de ley, esto es, que pueden desplazar o privar de vigencia a actos legislativos y actos administrativos anteriores. Y su valor de ley consiste en que solo pueden ser invalidados (excluidos del orden jurídico) por una Constitución posterior, otro acto legislativo posterior (dentro de su com-

<sup>82</sup> Las consideraciones que siguen pertenecen a un texto todavía inédito titulado «Nuevos enfoques de técnica legislativa en Argentina y Uruguay», cuya coautoría pertenece a Óscar Sarlo, Beatriz Grosso y Gerardo Caetano y que será publicado próximamente en un *Manual de técnica legislativa* con circulación en Europa y en toda América. Las referencias más propiamente jurídicas del texto provienen prioritariamente del aporte del Dr. Oscar Sarlo, a juicio del suscrito el principal especialista uruguayo en la materia.

petencia), o por sentencia de inconstitucionalidad dictada por la Suprema Corte de Justicia para el caso concreto.

Se trata, pues, de actos que desarrollan el orden jurídico en el nivel inmediatamente inferior a la Constitución. En esta categoría se hallan los que la Constitución denomina leyes para el ámbito nacional, y los denominados actos legislativos, en el ámbito departamental. Esto significa que, en el derecho uruguayo, la potestad legislativa se manifiesta en dos dimensiones: una centralizada, con proyección nacional, y otra descentralizada, con proyección en el ámbito departamental.

En el proceso legislativo nacional son competentes el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo<sup>83</sup> y eventualmente el cuerpo ciudadano, en aquellos casos de iniciativa popular o de referéndum derogatorio. En el proceso legislativo departamental son competentes las juntas departamentales interactuando con el intendente, pudiendo eventualmente participar el cuerpo ciudadano departamental, también por vía de iniciativa popular o de referéndum derogatorio. Conforme a la Constitución vigente, esos actos legislativos se denominan decretos departamentales.

En lo que hace a las directrices estatales de técnica legislativa, en el derecho uruguayo no existen disposiciones ni constitucionales ni legislativas que regulen la materia. Podemos en cambio hallar algunas disposiciones mínimas a nivel constitucional y un cuerpo normativo reglamentario en la Cámara de Representantes (Diputados).<sup>84</sup>

En el nivel legislativo se encuentran algunas normas constitucionales que pueden considerarse referidas al tema, unas referidas a todas las leyes, y otras referidas a ciertos actos legislativos. También existen directrices de técnica legislativa en el reglamento interno de cada Cámara y algunos instructivos para el trabajo legislativo, que no tienen fuerza normativa jurídica, sino solo técnica.

La falta de un cuerpo orgánico de directrices nos lleva a sostener que no existen principios inspiradores; a lo sumo podría decirse que las pocas disposiciones referidas a la técnica legislativa se basan en los principios clásicos de la legislación como mandato general destinado a ser cumplido por los particulares, según la caracterización decimonónica. Las disposiciones que contiene la Constitución están distribuidas entre el ámbito nacional y el departamental, pero en este caso resultan aplicables las nacionales, cuando no existiera previsión en contra, y siempre que ello fuera pertinente.

Según hemos visto, las escasas disposiciones señalables como técnica legislativa no tienen un mismo *valor normativo*, sino que dependerá de cada una. Las más específicas, como el *Manual para la redacción de textos normativos* realizado en el ámbito de la Secretaría de la Cámara de Representantes (Diputados), es solo un instructivo que tiende a unificar criterios o adoptar aquellos que se consideran más adecuados conforme las reglas del lenguaje.

La Constitución nacional regula con bastante detalle los procedimientos legislativos y las facultades de los legisladores para obtener informes y datos con fines legislativos (artículos 118 a 121). En cuanto a la estructura de los textos, solo existen indicaciones relativamente precisas con respecto a los presupuestos (artículos 214 a 216). Con carácter general, se establece la fórmula de la promulgación (artículo 146).

Por su importancia, nos concentraremos en la descripción del *régimen de elaboración de las normas legislativas nacionales*, dejando de lado las departamentales, que guardan semejanza con aquellas

---

<sup>83</sup>Salvo algunas excepciones establecidas expresamente por la Constitución, en las cuales se requiere iniciativa preceptiva de ciertos órganos para determinadas leyes.

<sup>84</sup>También existen directrices positivas con respecto a las normas administrativas en el Estado central.

en el nivel de la descentralización territorial. La regulación constitucional de este procedimiento está básicamente en los artículos 133 a 145, pero existen disposiciones complementarias en otros artículos del texto. Siguiendo el método clásico distinguiremos: iniciativa, discusión. Llamamos *iniciativa legislativa* al acto jurídico que presentando un proyecto de ley tiene la virtualidad de poner en funcionamiento el proceso legislativo, obligando a su tratamiento y resolución. Según la Constitución vigente, la titularidad de esta facultad de iniciativa la tienen los siguientes órganos en las materias que se indican:

CUADRO 2.  
Titularidad de la facultad de iniciativa legislativa

Órgano	Nombre	Carácter	Materia	Disposición constitucional
Poder Ejecutivo	Mensaje	Compartida	Cualquier materia	Artículo 133
		Exclusiva	Presupuestal nacional y materias financiera y de deuda pública	Arts. 85 ord. 6.º; 86 inc. 2; 133 incs. 2 y 3; 174 inc. 1; 231 y 298
Miembros de las Cámaras	Propuesta	Compartida	Cualquier materia, excepto las reservadas al Poder Ejecutivo u otros organismos	Art. 133
25% del cuerpo electoral	Iniciativa popular	Compartida	Cualquier materia, excepto las reservadas al Poder Ejecutivo u otros organismos	Art. 79 inc. 2
Tribunal de Cuentas	Proyecto	Exclusiva	Proyecto de ley de contabilidad y administración financiera del Estado	Arts. 210 y 213
Suprema Corte de Justicia, Tribunal de Cuentas, Corte Electoral, Tribunal de lo Contencioso administrativo, Entes Autónomos de Enseñanza y de Previsión Social	Proyecto	Exclusiva	Sus presupuestos	Art. 220

En algunos casos, la iniciativa del Poder Ejecutivo puede ejercerse en la modalidad de urgente consideración, lo cual determina un trámite especial que comentaremos en el apartado siguiente.

Por su parte, la Constitución prevé tres modalidades del trámite parlamentario:

a) el *ordinario*, que es el residual, que corresponde a cualquier iniciativa, excepto las presupuestales. Una excepción dentro del trámite ordinario es la referida a las leyes que autorizan pensiones graciables, pues son resueltas sin discusión, mediante voto secreto (artículo 111);

b) el de urgente consideración, que corresponde cuando el Poder Ejecutivo le da ese carácter a una iniciativa suya; este procedimiento tiene consecuencias relevantes en cuanto acorta todos los plazos de pronunciamiento parlamentario, y -fundamental- porque invierte el significado del silencio parlamentario, validándolo como aprobación y no como rechazo;

c) el de los presupuestos, que abrevia los plazos de tramitación pero mantiene la interpretación del silencio parlamentario como rechazo de la iniciativa.

El proceso puede iniciarse en cualquiera de las Cámaras legislativas. Si es a propuesta de un legislador (o conjunto de estos), será en la Cámara a la cual pertenecen; si la iniciativa proviene de órganos extraparlamentarios, entonces se presenta al presidente de la Asamblea General, que tiene la potestad de remitirlo a la Cámara que entienda conveniente. Debe anotarse asimismo:

a) en todos los casos, una vez iniciado un proyecto de ley el asunto pasa a la comisión respectiva por razón de materia, la que elevará a la Cámara una recomendación de rechazar o aprobar con modificaciones, o con proyecto sustitutivo, según los casos;

b) en el plenario de la Cámara se dan dos discusiones: una en general, donde se decide la conveniencia de legislar sobre el tema proyectado, y luego en particular, donde se discuten artículo por artículo las soluciones del proyecto;

c) los plazos de tramitación varían según sea el régimen procedimental que corresponda. En el proceso ordinario, la Constitución no establece un plazo determinado; en cambio, para las leyes de presupuesto cada Cámara dispone de 45 días para pronunciarse, vencido el cual se considera rechazado el proyecto (artículo 217). A su vez, puede seguirse el trámite de urgente consideración, lo cual significa que si la primera Cámara no lo rechaza expresamente dentro de 45 días, se tiene por aprobado;

d) cuando la primera Cámara aprueba la iniciativa, se dice que tuvo media sanción y pasa a la Cámara revisora o segunda Cámara (artículo 134).

Recibido el proyecto con media sanción, la segunda Cámara lo estudia de manera similar, previo informe de la comisión respectiva.

a) en el trámite ordinario, luego de la discusión, pueden darse tres situaciones:

–aprueba el proyecto remitido por la primera Cámara, en cuyo caso queda sancionado y pasa al Poder Ejecutivo;

–aprueba el proyecto con modificaciones, en cuyo caso vuelve a la primera Cámara, la cual puede aceptar las modificaciones, con lo cual queda sancionado; en cambio, si no acepta las modificaciones, entonces ambos proyectos (el de la primera Cámara y el de la segunda) pasan a la Asamblea General que decide en definitiva, aprobando uno de los proyectos o aprobando otro nuevo (artículo 135);

–rechaza o no trata el proyecto, en cuyo caso queda desechado, pasa a archivo y no podrá presentarse nuevamente hasta el siguiente período legislativo (artículo 142).

b) en el proceso presupuestal todo funciona de manera similar, pero se abrevian los plazos: la segunda Cámara dispone de 15 días para tratar el proyecto con media sanción; si lo aprueba con modificaciones, vuelve a la primera Cámara; si lo rechaza o no se pronuncia, pasa a la Asamblea General, que dispondrá de 15 días para pronunciarse; si no se pronuncia, queda rechazado (artículo 218).

c) en las iniciativas de urgente consideración se abrevian los plazos y se invierte el sentido del silencio. La primera Cámara dispone de 45 días, y su falta de pronunciamiento implica media sanción; la segunda Cámara dispone de 30 días, y su falta de pronunciamiento implica sanción (artículo 168, ordinal 7.º, apartado d). Si la segunda Cámara aprueba la iniciativa con modificaciones, pasa a la primera Cámara, que dispone de 15 días; si no se pronuncia pasa a la Asamblea General, que dispondrá de 10 días para dirimir la diferencia.

Una vez que el proyecto ha recibido la sanción parlamentaria pasa al Poder Ejecutivo, el cual puede ejercer todavía facultades colegislativas o, en su caso, de mera ejecución. En primera instancia, como órgano colegislador, el Poder Ejecutivo debe decidir si acepta el texto sancionado o, en caso contrario, lo observa u objeta (lo que comúnmente se denomina veto). Si opone el veto, entonces el proyecto vuelve al Parlamento, para que en Asamblea General se pronuncie sobre las observaciones. Si no se pronuncia dentro de los 30 días, quedan aceptadas las observaciones; para

pronunciarse expresamente a favor o en contra, se requiere el voto de 3/5 de los miembros presentes (artículo 138). Si quedase sancionado definitivamente el proyecto de ley, entonces restan dos actos: la promulgación (el Poder Ejecutivo ordena el *cúmplase*, le da un número ordinal y determina la fecha de la ley) y la publicación (incluye una copia en el *Diario Oficial*).

Sin embargo, como resultaba previsible y nada excepcional, esa histórica exaltación sobre el papel y el prestigio de la ley y del Poder Legislativo, sustentado de manera consistente en la Constitución y en el ordenamiento legislativo, también en el Uruguay ha comenzado a evidenciar cambios muy notorios y significativos en períodos recientes. Los procesos de *reacción antipolítica* y todos sus fenómenos conexos, con sus severas consecuencias en relación con el Poder Legislativo como institución, también han llegado al país, como veremos a continuación.

### El *desencanto* contemporáneo y sus retos

Hacia 1997, los resultados de una investigación realizada bajo la dirección de Luis Eduardo González por la empresa CIFRA, específicamente centrada a propósito del tema «Comunicación e imagen del Parlamento», en el marco del proyecto de modernización parlamentaria desarrollado en el país durante esos años, confirmaban guarismos de creciente desprestigio del Poder Legislativo uruguayo en el seno de la opinión pública nacional.<sup>85</sup> En ese trabajo, como lo indica su propio título, el foco de atención de la investigación de CIFRA apuntaba a analizar la imagen institucional del Parlamento y las razones de sus perfiles negativos en la opinión pública, y se aportaban luego sugerencias en cuanto a la renovación y el mejoramiento de la comunicación sociedad-legislatura. Sin embargo, al examinar las *causas de la imagen negativa del Parlamento*, los autores del informe orientaban su atención a la imagen pública de los políticos en general:

El Parlamento está compuesto por políticos, y los políticos suelen de por sí tener mala imagen en la opinión pública. [...] Esto no solo tiene una raíz propia en lo que los políticos hacen, en lo que dicen públicamente, y en la manera en que se exponen a los medios masivos de comunicación, sino también en el contexto histórico. Por diversas razones hoy se desconfía más de las ideologías y de las posibilidades de que la política pueda solucionar los problemas que aquejan a la población.<sup>86</sup>

Los señalamientos anteriores se fundaban en estudios de opinión pública que arrojaban evidencias contundentes acerca de una imagen negativa creciente hacia los políticos uruguayos. Entre las conclusiones que presentaba este estudio resaltaba la confirmación respecto a que en los años noventa, en el país urbano, los uruguayos que expresaban simpatía por los políticos eran sensiblemente menos numerosos que aquellos que les profesaban antipatía, a lo que se sumaba el hecho de que, como grupo, los políticos eran también menos populares que la policía, los sindicatos y los empresarios. Por otra parte, a esta referencia de impopularidad neta se le sumaba en este estudio otro dato significativo: en una encuesta realizada en marzo de 1997, también en el país urbano, los políticos aparecían ante los ojos de la opinión pública como menos confiables que periodistas, sacerdotes, empresarios, militares y sindicalistas.

Sin embargo, como expresión de un cuadro bastante más complejo y singular, esta impopularidad y escasa confiabilidad que despertaban los políticos ante la opinión pública uruguaya chocaba

---

<sup>85</sup>CIFRA, «Comunicación e imagen del Parlamento. Resultados del subcontrato del Proyecto de Modernización Parlamentaria con la empresa CIFRA», Montevideo, julio de 1997, inédito.

<sup>86</sup>Ibíd.

con otras tendencias de signo tal vez divergente pero igualmente significativas. Como se observa en los cuadros siguientes, la misma investigación de CIFRA revelaba que en forma paralela a los registros anteriores, una abrumadora mayoría de opiniones dentro de las elites<sup>87</sup> y del conjunto de la población manifestaban una evaluación muy positiva de la democracia y sus valores.

CUADRO 3.

La evaluación de la democracia en Uruguay. Elites, junio de 1997 (en porcentajes)

«¿Con cuál de las siguientes frases está usted de acuerdo?»

	Elites	Toda la población
Nuestra democracia tiene muchos defectos pero funciona	72	59
Nuestra democracia funciona bien	20	15
Nuestra democracia está empeorando y dentro de poco tiempo ya no funcionará	7	15
Uruguay no es una democracia	1	6
Ninguna		1
Ns/Nc		4
Total	100	100

La situación aparecía más complicada al medir *el nivel de satisfacción con el funcionamiento de la democracia*, registro en el que las diferencias de opinión entre las elites y el conjunto de la población (que ya se evidenciaban en el cuadro anterior aunque no de modo tan pronunciado) alcanzaba perfiles más significativos y netos. Mientras una mayoría clara dentro de las elites (66 %) se manifestaba muy satisfecha o bastante satisfecha con el funcionamiento democrático, en el conjunto de la población el cuadro de opiniones aparecía dividido casi por mitades: un 47 % se presentaba como muy satisfecho o bastante satisfecho, y un 49 % poco satisfecho o nada satisfecho.

CUADRO 4.

Nivel de satisfacción con el funcionamiento de la democracia. Elites, junio 1997 (en porcentajes)

«En general, ¿usted está satisfecho con el funcionamiento de la democracia en el Uruguay?»

	Elites	Toda la población
Muy satisfecho	15	9
Bastante satisfecho	51	38
Poco satisfecho	31	39
Nada satisfecho	2	10
Ns/Nc	1	4
Total	100	100

<sup>87</sup>La encuesta a elites realizada por CIFRA en junio de 1997 abarcaba 61 entrevistas a personas que ocupaban puestos de jerarquía en los tres poderes del Estado, a empresarios y a formadores de opinión. Fueron entrevistados 16 integrantes del Parlamento (entre legisladores y funcionarios), 14 integrantes del personal jerárquico del Poder Judicial y del Poder Ejecutivo, 6 empresarios y 25 formadores de opinión (periodistas, maestros, profesores y académicos).

Por último, otra paradoja, tal vez la más significativa en relación con los intereses de este texto, surgía cuando en la investigación de CIFRA se presentaban los datos de las encuestas realizadas a propósito del *poder* atribuido a ciertos grupos de elite en el seno de la sociedad uruguaya. Como se observa en el cuadro 5, en la opinión del conjunto de la población, los políticos eran identificados como el grupo con más poder (superando a militares, empresarios, sindicalistas, periodistas y sacerdotes, en ese orden), mientras que dentro de las elites aparecían en un segundo lugar, atrás de los empresarios pero manteniendo su superioridad sobre el resto.

CUADRO 5.  
Poder que se les atribuye a algunas elites en la sociedad uruguaya.  
País urbano, febrero 1997. Elites, junio 1997 (en porcentajes)

«De esta lista de grupos que forman parte de la sociedad uruguaya, ¿cuál cree usted que tiene más poder?»

	Elites	Toda la población*
Políticos	2	1
Militares	3	2
Empresarios	1	3
Sindicalistas		4
Periodistas		5
Sacerdotes		6

\*De más a menos poder.

Mucho podría reflexionarse a propósito de estos y otros registros de opinión pública incorporados en la investigación de CIFRA<sup>88</sup> pero, para los objetivos específicos de la problemática que queremos presentar en este texto, nos interesa especialmente el destaque de algunos elementos. En el nivel de la opinión pública, el *desencanto político* emergía en la sociedad uruguaya de la pasada década de los noventa dentro de un panorama general que no dejaba de ser paradójico: los políticos eran impopulares y se les asignaba poca confiabilidad, pero seguían siendo reconocidos como el grupo de elite más poderoso. Al mismo tiempo, en particular, los registros sobre las evaluaciones en torno a la democracia y, en menor medida, acerca de los niveles de satisfacción ante el funcionamiento de esta en el país, no resultaban afectados de modo fundamental por el distanciamiento crítico del conjunto de la población respecto a los actores políticos.

Por su parte, en un trabajo más reciente de Agustín Canzani de Equipos MORI Uruguay, titulado «Significados del desencanto político en una “democracia dura”. Tendencias recientes en Uruguay y el contexto latinoamericano»,<sup>89</sup> en el marco de un estudio comparativo sobre las tendencias de opinión pública en la materia en Uruguay y en el contexto latinoamericano, se ratificaban y complementaban los elementos incorporados y el cuadro general presentado por la investigación

<sup>88</sup>Todos los cuadros y registros anteriores forman parte del trabajo de investigación de CIFRA anteriormente citado sobre «Comunicación e imagen del Parlamento».

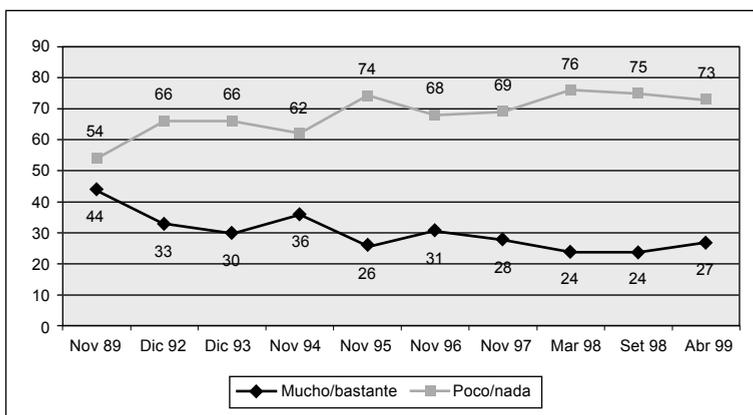
<sup>89</sup>Agustín Canzani, «Significados del desencanto político en una “democracia dura”. Tendencias recientes en Uruguay y el contexto latinoamericano», Montevideo, Equipos MORI Uruguay, 2000, inédito.

de CIFRA, anteriormente comentada. Desde una perspectiva más *larga*, que le permitía hablar de la *década del desencanto* (básicamente 1989-1999), y con la incorporación de nuevas variables, Canzani en su texto describía «la evolución reciente de los principales indicadores de cercanía y lejanía hacia la política entre la población uruguaya, la actual situación en comparación con otros países latinoamericanos [en procura] de identificar similitudes y diferencias, para interrogarse [...] sobre el grado en que la visión sobre la política cotidiana se vincula con la legitimidad democrática».



Las tendencias que identificaba Canzani en su estudio resultaban también contundentes en varias perspectivas. En primer término, como se advierte en el gráfico 1, «en la década [de los noventa] y más allá de variaciones coyunturales (vinculadas con acontecimientos especiales de activación política como elecciones nacionales o plebiscitos), el nivel de interés en la política de los uruguayos (había ido descendiendo) paulatinamente».

GRÁFICO 1.  
Uruguay. Interés en la política. Evolución 1989-1999



Fuente: Equipos/MORI.

Con relación a las visiones acerca de la democracia y la política y con la ayuda del marco comparativo que ofrece la fuente del llamado Latinobarómetro,<sup>90</sup> Canzani agregaba elementos confirmatorios en torno a la persistencia de la *visión diferenciadora* del Uruguay en la materia. Comentaba el autor a propósito del gráfico 2:

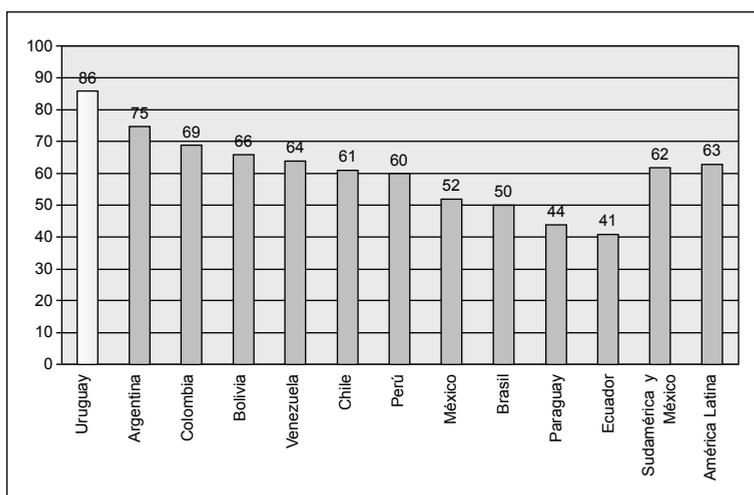
La proporción de personas que considera que el sistema democrático es preferible a cualquier otra forma de gobierno alcanza a 86 % en Uruguay, el puntaje más alto de toda América del Sur [...], once puntos por encima del país que le sigue (Argentina) y más de veinte puntos superior al promedio [...] de todos los países latinoamericanos.

Al mismo tiempo, y en su comentario sobre los datos del gráfico 3, Canzani concluye que:

El nivel de satisfacción con la democracia es en Uruguay el más alto de América Latina. Las casi dos terceras partes (64 %) de los uruguayos que se muestran satisfechos con la democracia están casi veinte puntos por encima de Argentina y a una distancia todavía mayor del promedio de Sudamérica y del total latinoamericano.

GRÁFICO 2.

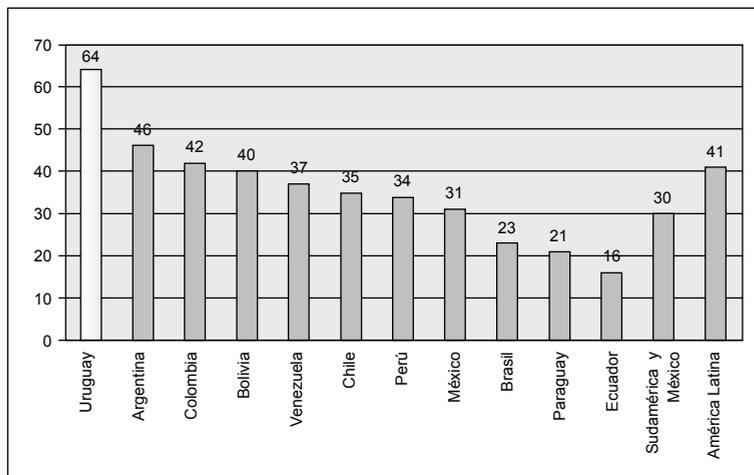
Grado de aceptación del sistema democrático en América Latina  
(porcentaje que prefiere la democracia a cualquier otra forma de gobierno), 1997



Fuente: Latinobarómetro, 1997.

<sup>90</sup>Como se indica en el mismo texto de Canzani: «El Latinobarómetro es la fuente de información sobre variables de opinión pública más importante a nivel latinoamericano. Se realiza anualmente, desde 1995, y cubre actualmente a la gran mayoría de los países latinoamericanos. Es realizado por la Fundación Latinobarómetro, con sede en Santiago de Chile, y en cada país participan diferentes empresas de estudios de opinión pública».

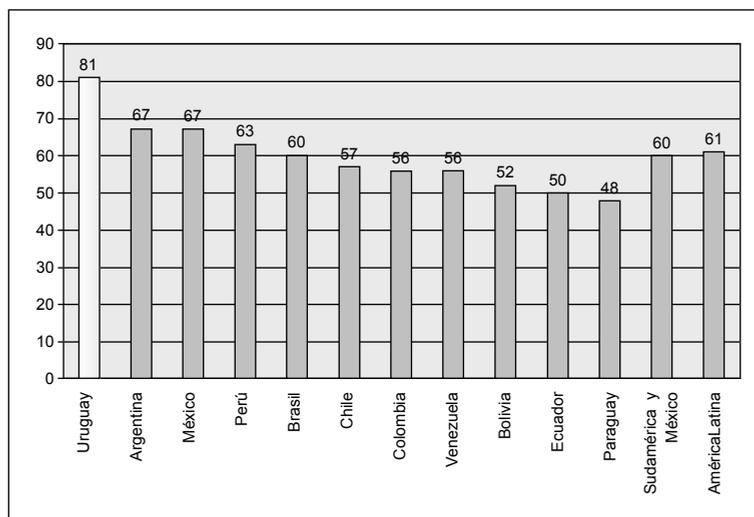
GRÁFICO 3.  
Satisfacción con la democracia  
(porcentaje muy satisfecho y bastante satisfecho), 1997



Fuente: Latinobarómetro, 1997.

Por último, en el trabajo se analizaba —también en el marco comparativo del Latinobarómetro— la «opinión sobre la importancia de la política». Uruguay ocupaba también el primer lugar en proporción de ciudadanos (81 %) que afirmaba su relevancia, lejos nuevamente del promedio sudamericano del 60 % y del 61 % en todo el continente.

GRÁFICO 4.  
Opinión sobre la importancia de la política  
(porcentaje que considera que la política es importante), 1997



Fuente: Latinobarómetro, 1997.

Este último dato marca un matiz importante aportado por el trabajo de Canzani. Lo que él denominaba *desencanto político* y que puede asociarse en términos generales con la hipótesis del fin o de la erosión progresiva del clásico *politicocentrismo uruguayo*, perfila otra paradoja significativa en el ámbito de las tendencias predominantes en la opinión pública de los uruguayos y en su comparación con el contexto latinoamericano: el distanciamiento crítico respecto a la política y sus actores (medido en este caso por el descenso en el interés, la baja de la participación y la creciente impopularidad del elenco político en el seno de la ciudadanía) se da en los noventa de modo coincidente con grados sólidos de aceptación y satisfacción con la democracia (más resaltables aun en la comparación con el resto de los países latinoamericanos) y también con la persistencia de una proporción muy considerable de personas que le atribuyen importancia al menos teórica a la política. El autor concluía planteando diversas interrogantes a propósito de «los significados del progresivo desencanto con la política de la sociedad uruguaya, en un marco de valores democráticos firmes y constantes».<sup>91</sup>

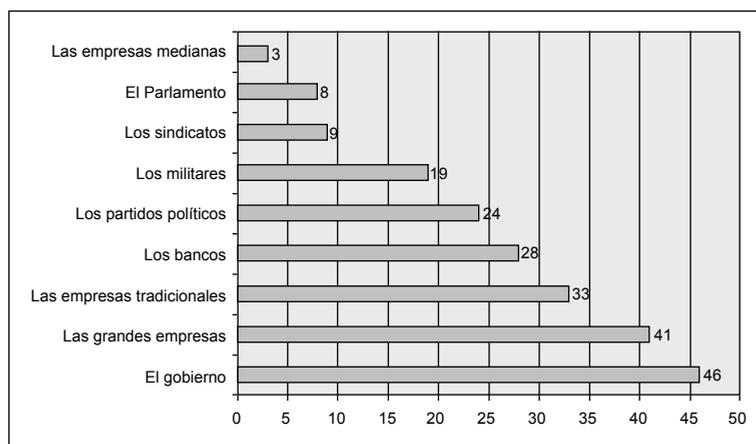
Cabe resaltar que estos estudios citados de González y de Canzani tienen un particular valor pues forman parte de investigaciones recientes focalizadas de manera más o menos directa en el estudio del lugar del Parlamento en el sistema político uruguayo. En su análisis, Canzani no incorporaba el indicador de asignación de poder por la opinión pública a grupos de elites o a instituciones. Sin embargo, en otro trabajo del mismo Canzani, publicado en el diario *El Observador* en mayo de 1998 con el título de «Ranking de poderosos», este autor ratificaba con ciertos matices lo señalado por la investigación de CIFRA antes comentada. Ante la pregunta sobre «¿Quién tiene más poder en el Uruguay?» un porcentaje importante de uruguayos (46 %) seguía otorgándole el primer lugar a una institución política como el Gobierno, al tiempo que, si bien bastante más abajo en la consideración pública en este sentido, el poder reconocido a los partidos (22 % de los encuestados le asignaba el primer lugar) superaba al verificado en esa misma dirección a militares y sindicatos. Sin embargo, como se observa en el gráfico 5, más uruguayos otorgaban más poder a las grandes empresas, las empresas tradicionales y a los bancos que a los partidos, al tiempo que el Parlamento (otra institución política y de especial trascendencia simbólica en el país) recibía una muy baja asignación de poder.<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup>Todos las referencias y datos anteriormente citados pertenecen al trabajo de Agustín Canzani, «Significados del desencanto político en una "democracia dura"...», o. cit.

<sup>92</sup>«Encuesta. Ranking de poderosos», *El Observador*, Montevideo, 2 de mayo de 1998, suplemento «Fin de Semana», p. 6. En la comparación con América Latina, los uruguayos coincidían con la opinión predominante en la afirmación de una suerte de *doble lógica del poder* ejercida por el gobierno y las empresas, al tiempo que le asignaban poco poder relativo a los militares y al Parlamento. Respecto a este último, el Uruguay junto a Guatemala, dos sociedades tan contrapuestas en multiplicidad de indicadores de toda índole, compartían sin embargo la menor asignación de poder relativa al Poder Legislativo.

GRÁFICO 5.  
 Quién tiene más poder en Uruguay



Fuente: Latinobarómetro, 1997.

En suma, y más allá de matices, los estudios de opinión pública citados afirmaban tendencias consistentes sobre el fenómeno estudiado durante la década de los noventa, que no se han alterado mayormente con posterioridad. Tres son los rasgos que nos gustaría resaltar en su significación: a) el crecimiento sostenido durante los noventa del distanciamiento crítico respecto a la política, sus ámbitos y actores tradicionales; b) la persistencia de una muy alta valoración acerca de las virtudes de la democracia y, más allá de las diferencias anotadas en los dos estudios citados, de un grado significativo de satisfacción con su funcionamiento en el país; y, finalmente, c) la asignación y el reconocimiento de un poder y de una capacidad de incidencia relevantes a los políticos dentro del cuadro general de elites. En este cuadro emergente tras el registro de los ecos y visiones provenientes de la siempre compleja opinión pública, parecen atisbarse de manera consistente varias paradojas y perfiles singulares.

Pero entretanto, ¿cuál era la opinión de los actores políticos con relación a este fenómeno y sus alcances? Como veremos, lo que allí emergía no resultaba menos significativo y paradójico.

### La voz de los actores: ¿una *profecía autocumplida*?

En ocasión de la discusión parlamentaria en torno al proyecto de reforma constitucional finalmente aprobado en 1996, centrado como vimos sobre asuntos básicamente referidos a las reglas electorales, se observó en los debates en ambas Cámaras una rara coincidencia entre los legisladores de todos los partidos, incluso entre quienes defendían opiniones contrapuestas respecto al tema puesto a consideración, acerca del diagnóstico compartido sobre un fuerte divorcio entre la sociedad civil y las instituciones políticas y sus dirigentes. En el debate en la Cámara de Representantes, las manifestaciones escuchadas —aunque, como veremos, sustentadas en argumentos muy diferentes— alcanzaron un especial dramatismo. Decía, por ejemplo, el entonces diputado nacionalista Alvaro Alonso:

[...] tenemos que empezar por asumir que en nuestra sociedad existe una especie de divorcio —y es creciente ese sentimiento— entre la gente, la sociedad civil, por un lado, y

el sistema político por otro. Nosotros estamos de este lado del mostrador y prácticamente lo sentimos en carne propia. Iba cruzando la cebra que une el Palacio Legislativo histórico con el Anexo mientras decía a mi amigo, el señor diputado Pica Ferrari, que sentía la sensación que deben experimentar los jueces de fútbol cuando salen en el entretiempo. Parecería que toda la gente que para o entrepara sus vehículos para dejar pasar a los legisladores tuviera una aversión latente, que por suerte y por educación no se manifiesta —algún día capaz que alguno nos pasa por arriba—, pero que a nuestro entender demuestra lo que es el sentimiento de divorcio que veníamos planteando entre la sociedad en su conjunto y el sistema político.<sup>93</sup>

En la misma sesión el tema reapareció varias veces y con similar dramatismo en sus manifestaciones. «Si repasamos —decía por ejemplo a este respecto el entonces diputado colorado Alejandro Atchugarry— varios de los sucesos políticos de los últimos diez años, veremos hasta qué punto en el fondo el sistema se siente débil. Más de una noche en esta sala, ¡qué débil se sentía el sistema! ¡Qué débil!».<sup>94</sup> Muy poco después, en la misma sesión, otro diputado colorado, Julio Aguiar, insistía en la misma dirección con similar radicalidad:

[...] el tema no es el año 1999, sino el sistema político que, frente a los ojos de la gente, se cae a pedazos. El tema es que nosotros no sigamos siendo trasmisores, directa o indirectamente, de ese pesimismo, dando esa imagen a la gente. [...] creemos fervientemente en el sistema democrático y [...] nos duele que las malas señales, la mala onda y la «mufa» en todo el sistema político empiecen allí. Todos los días escuchamos —no tengo por qué excluirme— a los propios dirigentes políticos castigar permanentemente al sistema para que la gente siga descreyendo de él.<sup>95</sup>

Como vemos, en su manifestación y obviamente como parte de su argumentación favorable a la propuesta reformista en materia constitucional, el diputado Aguiar explicitaba uno de los centros del debate que nos interesa resaltar en la perspectiva de este trabajo. Lo novedoso, como ya nos hemos ocupado en advertir, no era el reconocimiento de voces sociales, más o menos representativas, distantes y críticas de la política y sus actores. Lo resaltante era que esa visión escéptica e hipercrítica sobre las instituciones y los dirigentes políticos se empezaba a radicar con fuerza en el núcleo mismo del elenco político.

Sin embargo, alguien podría decir que el diagnóstico acerca de esa suerte de *fosfo* entre sociedad civil por un lado y sistema político y Parlamento por el otro, formaba parte sustantiva de la estrategia argumentativa de quienes abogaban entonces por la necesidad de la reforma constitucional —los legisladores colorados, blancos y nuevoespacistas— y que esas expresiones no eran acompañadas por los parlamentarios frenteamplistas, que se oponían mayoritariamente a la propuesta en debate. No era ese el caso, por cierto. Entre otros, el diputado Enrique Rubio adhería explícitamente a ese diagnóstico solo que manifestando sus discrepancias radicales acerca de las razones invocadas hasta entonces para fundar su reconocimiento. Decía:

---

<sup>93</sup>*Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes*, XLIV Legislatura, sesión del 2 de octubre de 1996, p. 61.

<sup>94</sup>Ibidem, p. 71.

<sup>95</sup>Ibidem, pp. 75 y 76.

Me parece que el principal problema es que este sistema político está alejado de la sociedad y no se reconcilia —como algunos quieren buenamente— por la vía de la estrategia del plebiscito. [...] la agenda es la misma en todas partes, en cambio las conclusiones son diferentes; los temas de gobernabilidad tienen que ver con el debilitamiento del Estado nacional, con la forma en que este se inscribe en el proceso arrasador de globalización y con la fragmentación social que se da en el interior de las sociedades. Entonces, el Estado está presionado desde afuera y desde adentro, y la fragmentación desde adentro tiene que ver con la complejización y con la exclusión social que se está produciendo, bajando los niveles de integración de la sociedad. [...] En nuestra opinión, este sistema político que se cae a pedazos debe ser reformado para esa tarea, y puede ocurrir que el camino elegido —por lo menos en todos sus términos— no sea el que se está programando.<sup>96</sup>

Como vemos, en una instancia tan decisiva como el debate de una reforma constitucional en el Parlamento, los legisladores no oponían demasiada resistencia ni rebeldía frente a las tendencias emergentes en los estudios de opinión pública en la sociedad uruguaya. ¿Se trataba de una suerte de *profecía autocumplida* o de la simple manifestación de un consenso cada vez más generalizado, que devenía en *sentido común* de la inmensa mayoría de la ciudadanía y también de sus dirigentes? ¿Esos dichos eran la simple expresión de un sentimiento cada vez más expandido e indiscutible o eran reflejo de una forma de *hacer política* demasiado *pegada* a los vaivenes de una *opinión pública*, cada vez más sustitutiva de los compromisos forzosamente más arraigados y consistentes de la ciudadanía? De cualquier forma, ese tipo de manifestaciones tan dramáticas, ¿constituían índices de cierta resignación frente a procesos globales considerados casi ineluctables o eran evidencias radicales de la asunción más plena, por el sistema político y sus dirigentes, de desafíos postergados de autorrenovación?<sup>97</sup>

Con seguridad, una respuesta cabal a estas y otras interrogantes de similar tenor, para ser medianamente satisfactoria, debe superar la tentación de un excesivo coyunturalismo, que vinculara rígidamente las opiniones ante las interrogantes a las posturas manifestadas a favor o en contra de la nueva Constitución. Transitar en esa perspectiva no haría sino trivializar los asuntos puestos en cuestión. Como hemos señalado, en una dirección opuesta apunta la propuesta de volver a pensar de modo más profundo estos problemas a partir del replanteo de un tema estructural como el de la recolocación del espacio de la política, del Parlamento y de la ley entre los uruguayos contemporáneos.

En ocasión de las mismas sesiones de la Cámara de Representantes a propósito de la discusión de la última reforma constitucional, el entonces diputado Alejandro Atchugarry, aunque desde una posición claramente comprometida en defensa de la propuesta reformista, esbozó una perspectiva de análisis más radical acerca de los dilemas políticos e institucionales en cuestión. En esa dirección señaló en una de sus intervenciones:

Esta es una sociedad hipercrítica e hiperpolitizada. Pese a ello, en los últimos treinta años —y cada vez más aceleradamente— hemos percibido un gran corporativismo, que parecería no ser consecuente con el hecho de que en las recientes encuestas la gente visualiza

---

<sup>96</sup>Ibidem, sesión del 15 de octubre de 1996, pp. 41 y 42.

<sup>97</sup>Para un enfoque original y consistente sobre algunos de estos temas, cf. Daniel Buquet, Daniel Chasquetti, Juan Andrés Moraes, *Fragmentación política y gobierno en Uruguay. ¿Un enfermo imaginario?*, Montevideo, ICP-UDELAR, 1998.

como personas importantes, básicamente, a los políticos. Sin embargo, de alguna manera siente que en el sistema político no tiene la participación que este mundo de hoy le hace pedir, que no es la misma que solicitaba en la década del veinte, del cincuenta y aun del sesenta. En esa época, el club, el comité o el baluarte eran los lugares donde la gente empleaba muchas horas de su tiempo para vivir una serie de experiencias. Me parece que hoy los ciudadanos tienen otras aspiraciones. [...] Considero que el asunto central de esta reforma tiene que ver con un nuevo trato hacia el ciudadano, un «new deal» con el ciudadano. Allí está lo permanente y lo sustantivo, y también lo que generan los grandes miedos porque, naturalmente, ninguno de nosotros sabemos cómo vamos a salir en este nuevo trato.<sup>98</sup>

Si se toma esta formulación más allá de la discusión episódica sobre la última reforma constitucional, la propuesta es de veras radical y sustantiva. Como hemos analizado, pese a todos los pesares, la política y el Parlamento siguen ocupando un lugar extraño y singular en nuestro imaginario social. A tono con la época y con el mundo, los uruguayos contemporáneos parecen, a su manera y con sus tiempos, procesar un distanciamiento crítico respecto al sistema político, al Parlamento y sus actores principales. Sin embargo, siguen valorando muy fuertemente a la democracia y consideran tal vez que una derivación casi natural de esas convicciones cívicas supone la transferencia de múltiples expectativas y demandas a los políticos y una valoración simbólicamente importante respecto del Parlamento como institución, más allá de sus circunstanciales integrantes. A nuestro juicio se perfila allí un desfase que puede ser peligroso: como es sabido, el poder también es transferencia y, aun sin polítocentrismo, se puede seguir hiperresponsabilizando a un sistema político que, más allá de sus desempeños y de quien ejerza circunstancialmente la conducción de los distintos poderes públicos, ya no dispone de las capacidades y posibilidades de otrora. Por omisión o por delegación, los actores sociales siguen esperando del Estado, de los partidos y de los dirigentes políticos faenas y tareas que estos ya no están en condiciones de satisfacer. Más allá de la sobrecarga producida, de esa manera también se debilita la perspectiva de protagonismos más plurales, más complementarios que alternativos, respecto al rol insustituible de los partidos en una democracia pluralista.

Y es el Parlamento, el *hogar institucional* de los partidos políticos y el foro ciudadano por excelencia, uno de los ámbitos desde donde debe impulsarse esa reinvención necesaria de la política contemporánea, para reconciliarla con una sociedad civil más fragmentada y forzosamente más demandante. Para ello, para contribuir de manera efectiva en esa tarea inacabable, el alegato inteligente y cargado de compromisos y experiencias muy concretas del libro de Wolfgang Börnsen puede resultar un aporte realmente estimable. En primer lugar porque de su lectura surge de inmediato el registro de pasión de un político enamorado de la labor parlamentaria, de un legislador cuya máxima aspiración no es —como suele ocurrir por estas latitudes— *pasar al Poder Ejecutivo*. Tal vez esa arista tan especial del sabio *espejo* del Bundestag que nos ofrece este experimentado parlamentarismo alemán configure una pista muy útil para afrontar el desafío de fortalecer nuestros Parlamentos desde su reforma y su modernización. He allí una tarea insoslayable para consolidar y profundizar nuestras democracias, tanto en el Uruguay como en el resto de nuestra América Latina.

---

<sup>98</sup>*Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes*, XLIV Legislatura, pp. 70 y 71. Sesión del 2 de octubre de 1996.

## Anexos

Selección de artículos de la legislación alemana relacionada con el Parlamento

Cuestionario azul de técnica legislativa

Wolfgang Börnsen (Bönstrup):  
un balance personal preliminar

Información del Parlamento alemán

Información del Parlamento uruguayo

La opinión de los legisladores uruguayos



## Extracto de la Ley Fundamental alemana

### *Artículo 38. Bases del derecho electoral; estatus legal de los diputados*

1) Los diputados del Bundestag Alemán serán elegidos por sufragio universal, directo, libre, igual y secreto. Son los representantes del pueblo en su conjunto, no ligados a mandatos ni instrucciones, y sujetos únicamente a su conciencia.

2) Tiene derecho de voto quien haya cumplido dieciocho años de edad. Es elegible quien haya cumplido los años con los cuales se alcanza la mayoría de edad.

### *Artículo 43. Asistencia de los miembros del Gobierno y del Consejo Federal*

1) El Bundestag y sus comisiones podrán exigir la presencia de cualquier miembro del Gobierno Federal.

2) Los miembros del Bundesrat y del Gobierno Federal así como sus delegados tienen acceso a todas las sesiones del Bundestag y de sus comisiones. Deberán ser oídos en cualquier momento.

### *Artículo 44. Comisiones de investigación*

El Bundestag tiene el derecho y, a petición de una cuarta parte de sus miembros, el deber de nombrar una Comisión de investigación encargada de reunir las pruebas necesarias en sesiones públicas. Podrá excluirse la presencia del público.

### *Artículo 46. Fueros e inmunidad de los diputados*

1) Los diputados no podrán en ningún momento ser sometidos a un procedimiento judicial o disciplinario ni responsabilizados de otra forma fuera del Bundestag a causa de su voto o de una declaración que hicieran en el Bundestag o en una de sus comisiones. Esto no rige para las ofensas calumniosas.

2) A causa de actos sujetos a sanción penal, un diputado puede ser responsabilizado o detenido sólo con la autorización del Bundestag, a no ser que sea detenido en delito flagrante o durante el día siguiente de haber cometido el acto.

3) La autorización del Bundestag es necesaria igualmente para toda otra restricción de la libertad personal de un diputado o para iniciar contra un diputado el procedimiento previsto en el artículo 18.<sup>99</sup>

4) Todo proceso penal y todo procedimiento según el artículo 18 iniciado contra un diputado, toda detención y toda otra limitación de la libertad personal, deberán ser suspendidos a solicitud del Bundestag.

### *Artículo 47. Derecho de negar el testimonio*

Los diputados tendrán el derecho de negarse a prestar testimonio con respecto a personas que les han confiado hechos en su calidad de diputados o a quienes ellos, en dicha calidad, hubieren

---

<sup>99</sup>Artículo 18. Privación de los derechos fundamentales.

Quien, para combatir el régimen fundamental de libertad y democracia, abuse de la libertad de expresión de opinión, particularmente de la libertad de prensa, de la libertad de enseñanza, de reunión, de asociación, del secreto de las comunicaciones postales y de las telecomunicaciones, así como del derecho de propiedad y del de asilo pierde estos derechos fundamentales. La privación y su alcance serán declarados por la Corte Constitucional Federal.

confiado hechos, así como con respecto a los hechos mismos. Dentro de los límites de este derecho no será admisible el secuestro de documentos.

#### *Artículo 48. Derechos de los diputados; dietas*

1) Quienes presentaren su candidatura a un escaño en el Bundestag tendrán derecho a las vacaciones necesarias para preparar su elección.

2) A nadie podrá impedírsele asumir y ejercer el cargo de diputado. No será lícito ningún despido o rescisión de un contrato de trabajo por este motivo.

3) Los diputados tienen derecho a una indemnización económica adecuada que asegure su independencia. Tienen el derecho al uso gratuito de todos los medios de transporte estatales. La regulación se hará por una ley federal.

### **Extracto de la Ley sobre Partidos Políticos**

#### *Capítulo Primero. Disposiciones generales*

##### *Artículo 1. Posición jurídico-constitucional y tareas de los partidos*

1) Los partidos son parte integrante necesaria y jurídico-constitucional del ordenamiento democrático fundamental. Con su libre y permanente coactuación en la formación de la voluntad política del pueblo, cumplen una tarea pública que les incumbe según la Ley Fundamental, que además la garantiza.

2) Los partidos cooperan en la formación de la voluntad política del pueblo en todos los sectores de la vida pública, especialmente desde el momento en que influyen en la configuración de la opinión pública, estimulan y profundizan la formación política, fomentan la participación activa de los ciudadanos en la vida política, forman ciudadanos capacitados para asumir responsabilidad pública, participan en las elecciones de la Federación, *Länder* y municipios, mediante la presentación de candidatos, influyen en la evolución política en el Parlamento y en el Gobierno, incorporan al proceso de formación de voluntad estatal los fines políticos elaborados por ellos, y procuran mantener lazos vivos y constantes entre el pueblo y los órganos del Estado.

##### *Artículo 17. Designación de los candidatos electorales*

La designación de candidatos para elecciones de representaciones del pueblo debe hacerse en votación secreta. [...]

### **Extracto de la Ley de Diputados**

##### *Artículo 2. Protección del libre ejercicio del mandato*

1) Nadie puede ser impedido de postularse para un mandato en el Bundestag, de aceptarlo o ejercerlo.

2) Son inadmisibles las discriminaciones en el lugar de trabajo en relación con la solicitud para un mandato, así como la aceptación y el ejercicio del mandato.

### *Artículo 11. Indemnización de los diputados*

Los miembros del Bundestag reciben una indemnización de diputado mensual, que se orienta por una duodécima parte de la remuneración anual percibida por

- un juez de un Tribunal Federal Superior (escalafón R 6),
- un funcionario local electivo (escalafón B 6). [...]

### *Artículo 12. Dotación para el ejercicio del cargo*

1) Los miembros del Bundestag reciben, en calidad de retribución por los gastos originados durante el mandato, una dotación para el ejercicio del cargo como indemnización de sus gastos. La dotación comprende dinero y prestaciones en especie.

2) Los miembros del Bundestag reciben un subsidio mensual global para compensar sobre todo:

- gastos de oficina para el equipamiento y mantenimiento de la oficina en el distrito electoral fuera de la sede del Bundestag, tales como: alquiler y gastos comunes, inventario y material de oficina, libros y medios, franqueo y teléfono;
- gastos adicionales en la sede del Bundestag y para viajes, con excepción de los viajes laborales al exterior;
- gastos de transporte ocasionados en ejercicio del mandato en la República Federal de Alemania [...];
- gastos varios por otros gastos en ejercicio del mandato (representación, invitaciones, trabajo en el distrito electoral, etcétera), que no pueden ser cubiertos por las remuneraciones profesionales destinadas a cubrir el gasto de vida.  
[...]

4) Forma parte de la dotación para el cargo la puesta a disposición de una oficina amueblada en la sede del Bundestag, [...] el uso de los automóviles oficiales y de las instalaciones de telecomunicación del Bundestag, así como otros servicios del Bundestag.

### *Artículo 44a. Reglas de conducta*

1) El Bundestag crea sus propias reglas de conducta.

2) Las reglas de conducta comprenderán disposiciones relativas a:

- la obligación de los miembros del Bundestag de hacer público su oficio así como sus actividades económicas u otras, que podrían indicar enlaces de intereses relevantes para el ejercicio del cargo; debe diferenciarse entre las actividades antes y después del inicio del mandato y los cambios producidos durante su ejercicio;
- los casos en que existe la obligación de indicar el tipo y monto de los ingresos, si estos excedieren un importe mínimo establecido;
- la obligación de registrar e informar sobre donaciones, si estas excedieren un importe mínimo establecido;
- la prohibición de aceptar donaciones que los miembros del Bundestag recibieren, sin prestar los servicios supuestamente debidos por ello, por la única razón de esperarse de ellos el ejercicio de su mandato en el Bundestag en el sentido de representar y, en lo posible, implementar los intereses de los donantes;
- la publicación de datos en el Manual oficial;
- el procedimiento, así como los derechos y obligaciones del Presidente en el caso de incumplirse las reglas de conducta.

## Wolfgang Börnsen (Bönstrup): un balance personal preliminar

Las posibilidades que un diputado tiene para tomar la iniciativa o para informarse a sí mismo, al Parlamento y al público, se reflejan en este balance personal preliminar del decimoquinto período legislativo.

### *Mociones planteadas por la oficina berlinesa del distrito electoral n.º 1 durante el decimoquinto período legislativo*

- «Mar para el mañana»: iniciativas para una economía marítima integrada (15.3.2005)
- Asegurar la competitividad de los agentes inmobiliarios alemanes (25.1.2005)
- Grado máximo de alcoholemia en la navegación marítima (30.11.2004)
- Otorgarle mayor relevancia y futuro a las relaciones con América Latina (30.11.2004)
- Fortalecer las regiones convergentes: plan de seis puntos para la política estructural (26.10.2004)
- Fomentar el uso de la bicicleta, presentar un informe de progreso (21.9.2004)
- Promoción de las lenguas regionales y de minorías en Alemania (17.6.2004)
- Exención simplificada de la visa obligatoria para marinos (4.5.2004)
- Creación de una guardia costera nacional (13.1.2004)
- Superar la delicada situación de la industria naval alemana (3.6.2003)
- Prioridad para la seguridad del mar Báltico (18.2.2003)
- Optimizar la seguridad marítima, necesidad de actuar después del siniestro del «Prestige» (17.12.2002)

### *Grandes interpelaciones*

- «Espacio económico del Mar del Norte», una región de crecimiento con futuro (19.10.2004)
- El futuro del sector inmobiliario (4.5.2004)
- Con la bicicleta al trabajo (27.4.2004)
- Preparación de los puertos alemanes para el futuro (11.11.2003)
- Seguridad vial para niños (21.10.2003)

### *Pequeñas interpelaciones*

- El sector de ferias de Alemania en la globalización (15.3.2005)
- Política de bicicletas del Gobierno federal (30.3.2004)
- Formación de prácticos calificados (1.7.2003)
- Realización de la «Alianza marítima» (12.11.2002)

### *Selección de discursos en el decimoquinto período legislativo*

- Grado máximo de alcoholemia en la navegación marítima; *Diario de Sesiones* 15/178 del 2.6.2005
- Fortalecer la economía marítima alemana, utilizar mecanismos innovadores; *Diario de Sesiones* 15/157 del 17.2.2005
- El futuro del sector inmobiliario, *Diario de Sesiones* 15/155 del 28.1.2005
- Cuarta enmienda de la ley relativa a los marinos, *Diario de Sesiones* 15/155 del 27.1.2005

- «Espacio económico del Mar del Norte» como región de crecimiento con futuro; *Diario de Sesiones* 15/151 del 27.1.2005
- Mejorar los niveles de seguridad en las costas alemanas, optimizar la guardia costera; *Diario de Sesiones* 15/145 del 2.12.2004
- Exención simplificada de la visa obligatoria para marinos; *Diario de Sesiones* 15/138 del 11.11.2004
- Implementación del Plan Nacional de Tránsito en Bicicleta 2002-2012; *Diario de Sesiones* 15/138 del 11.11.2004
- Seguridad vial de niños; *Diario de Sesiones* 15/118 del 1.7.2004
- Preparación de los puertos alemanes para el futuro; *Diario de Sesiones* 115/116 del 30.6.2004
- Lenguas regionales y de minorías en Alemania; *Diario de Sesiones* 15/114 del 17.6.2004
- Mejorar la protección de las costas, optimizar la guardia costera; *Diario de Sesiones* 15/114 del 17.6.2004
- Ley de protección de la vida humana en el mar; *Diario de Sesiones* 15/108 del 6.5.2004
- Creación de una guardia costera nacional; *Diario de Sesiones* 15/92 del 13.2.2004
- Apoyo al emplazamiento de la industria naval alemana y su conocimiento técnico; *Diario de Sesiones* 15/86 del 15.1.2004
- Conducir a la industria naval alemana de la zona de tormenta a aguas más calmas; *Diario de Sesiones* 15/63 del 25.9.2003
- Prioridad para la seguridad del Mar Báltico; *Diario de Sesiones* 15/56 del 3.7.2003
- Prioridad para la seguridad del Mar Báltico; *Diario de Sesiones* 15/43 del 8.5.2003
- Asegurar los servicios de correo en todo el país; *Diario de Sesiones* 15/31 del 13.3.2003
- Optimizar la seguridad marítima, necesidad de actuar a nivel nacional y europeo tras el desastre del buque petrolero «Prestige»; *Diario de Sesiones* 15/28 del 20.2.2002
- Mejorar los niveles de seguridad en la navegación marítima, prevenir catástrofes petroleras; *Diario de Sesiones* 15/16 del 19.12.2002
- Aclaración sobre las misiones de las Fuerzas Armadas alemanas en Afganistán y en Sudán.

### «Más que un cargo complementario»

La Corte Constitucional Federal no se encuentra bajo sospecha de haber dictado un *fallo de cortesía* a favor de los diputados. Por eso es importante conocer aunque sea los puntos más importantes de la «Decisión sobre las dietas»:

La «indemnización» citada en la Ley Fundamental, artículo 48, apartado 3, que estipulaba una remuneración vinculada a los gastos del mandato, se convirtió en un sueldo del Estado para el diputado y su familia, en retribución a su compromiso en el mandato, constituido en cargo principal. El diputado, que por ello no se convirtió en *funcionario*, sino —designado por la confianza de los electores— en dueño en ejercicio de un cargo público, portador del «mandato libre» y «representante del pueblo en su conjunto», ahora ya no recibe una indemnización real, sino un salario del Estado.

2.1. Del principio de igualdad se deduce que cada diputado tiene derecho a una indemnización del mismo monto para todos, independientemente de que la ocupación parlamentaria represente mayor o menor cantidad de actividades y al margen de que los gastos individuales o el ingreso proveniente de su actividad profesional sean diferentes.

2.2. La indemnización debe ser medida de tal manera que posibilite un estilo de vida adecuado

a la relevancia del cargo, tanto para aquellos que no perciben otros ingresos como para los que pierden en el cumplimiento de su mandato, el total o parte de su remuneración.

2.3. El principio de democracia y del Estado de derecho obliga a que el proceso de formación de voluntad en el Parlamento, que lleva a la determinación del monto de la indemnización, sea comprensible para el ciudadano y que el resultado se acuerde públicamente.

### Las tendencias se resumen como sigue

[...] En general, uno no puede basarse en el hecho de que un diputado pueda alcanzar, por propia fortuna o como parte de ingreso profesional, un respaldo financiero para él y su familia durante su membresía en el Parlamento. El diputado honorario, como personalidad única e independiente, cuya existencia económica no es perjudicada por el mandato y que no está ligada a él, se ha hecho cada vez menos frecuente. El volumen de trabajo durante el mandato ha crecido tanto que el diputado de ninguna manera puede cumplir con sus obligaciones en el tiempo de trabajo regular de 40 horas. El diputado es ocupado en el Parlamento por las reuniones plenarias y de comisiones, en las bancadas y en el partido por reuniones y trabajo en el distrito electoral, por eventos varios y finalmente por preparaciones de elecciones y reuniones preelectorales. Por más que en teoría tiene la libertad de limitar sus actividades en estos tres ámbitos, al punto de caer en el incumplimiento de sus cometidos, en la práctica esto no es viable, por diferentes motivos. Por eso, según las declaraciones de los expertos en el debate, las semanas laborales de 80 a 120 se vuelven típicas e inevitables para diputados del Bundestag, quienes al margen de sus actividades como diputados, tratan de continuar con su oficio.

[...]

La democracia parlamentaria, de una complicada sociedad económica e industrial, en la que el Estado de derecho, la libertad y el pluralismo deben ser mantenidos con ayuda de los partidos políticos, demanda al diputado más que una actividad extra honoraria, todo su tiempo.<sup>100</sup>

### Procedimiento legislativo

#### *Artículo 76. Presentación de proyectos de ley*

1) Los proyectos de ley serán presentados al Bundestag por el Gobierno Federal, por los miembros del Bundestag o por el Bundesrat.

2) Los proyectos de ley del Gobierno Federal deberán ser enviados primeramente al Bundesrat. Este podrá dictaminar sobre dichos proyectos dentro de un plazo de seis semanas. Si por razones importantes, especialmente debido a la extensión de un proyecto, solicitase una prórroga del plazo, este será de nueve semanas. [...]

Los proyectos de ley del Bundesrat deberán ser enviados al Bundestag por el Gobierno Federal en un plazo de seis semanas. Este deberá expresar en ese momento su opinión. [...]

---

<sup>100</sup>El texto en alemán se encuentra en: «Bundesverfassungsgericht, 2. Senat, zur Verfassungsmaessigkeit der Entschaeidungsregelung fuer Abgeordnete, 5. November 1975», en *Azn BvR*, 193, p. 74.

### *Artículo 77. Procedimiento legislativo*

1) Las leyes federales serán aprobadas por el Bundestag. Después de su adopción, el Presidente del Bundestag las transmitirá inmediatamente al Bundesrat.

2) Dentro de las tres semanas siguientes a la presentación de la ley aprobada, el Bundesrat podrá exigir la convocación de una comisión integrada por miembros del Bundestag y del Bundesrat para la deliberación conjunta de proyectos de ley. [...] Los miembros que el Bundesrat delegue en esta comisión no estarán sometidos a instrucciones. Cuando para la aprobación de una ley se requiera la aprobación del Bundesrat, el Bundestag y el Gobierno Federal pueden igualmente exigir la convocación de la comisión. Si la comisión propone una modificación del texto acordado, el Bundestag deberá adoptar una nueva resolución al respecto. [...]

3) En tanto una ley no requiera la aprobación del Bundesrat, este, una vez terminado el procedimiento a que se refiere el apartado 2, podrá expresar su oposición en un plazo de dos semanas a la ley aprobada por el Bundestag. [...]

4) Si la oposición fuera acordada por mayoría de votos del Bundesrat, podrá ser rechazada por mayoría de los miembros del Bundestag. [...]

### *Artículo 78. Adopción de las leyes federales*

Un proyecto adoptado por el Bundestag se convertirá en ley si el Bundesrat lo aprobare o si no hiciera uso de la facultad que le confiere el artículo 77, apartado 2, o si en el plazo indicado en el artículo 77, apartado 3, no expresare su oposición o la retirare, o si la oposición fuere rechazada por el Bundestag.

### *Artículo 82. Expedición, promulgación y entrada en vigor de las disposiciones jurídicas*

1) Las leyes adoptadas de acuerdo con las disposiciones de la presente Ley Fundamental, después de ser refrendadas, serán expedidas por el Presidente Federal y publicadas en el *Boletín Oficial Federal*. [...]

2) Toda ley y todo decreto deberán determinar el día de su entrada en vigor. A falta de tal disposición, entrarán en vigor el decimocuarto día después de la fecha en que fuere emitido el correspondiente *Boletín Oficial Federal*.

## **La Mesa de Edad**

La Mesa de Edad está integrada por el presidente del Parlamento, sus vicepresidentes y otros 23 diputados y apoya al presidente en el ejercicio de sus funciones, interviene en la coordinación de las bancadas y decide sobre asuntos internos del Parlamento, mientras no formen parte de las competencias de la presidencia del Parlamento.

El Consejo decide sobre el número de comisiones y la cantidad de sus miembros, fija el plan de trabajo del Parlamento, así como el orden del día del pleno. En el decimosexto período legislativo, la Mesa de Edad organizó sus actividades en siete comisiones:

- Comisión sobre la Situación Jurídica de los Diputados
- Comisión de Asignación de Salas
- Comisión de Asuntos Relativos a los Colaboradores de los Diputados
- Comisión de Asuntos Sociales, Legales y de Convenios Laborales en Relación con el Traslado de la Sede del Parlamento de Bonn a Berlín

- Comisión Encargada del Traslado del Parlamento de Bonn a Berlín y de las Obras de Remodelación (Comisión de Construcción)
- Comisión Encargada de la Introducción de Nuevas Técnicas de Información y Comunicación
- Comisión para Asuntos Internos del Parlamento.

Durante el decimoquinto período legislativo la Comisión de Peticiones debió tratar 22 144 peticiones, 16 520 de las cuales no pudieron ser verificadas, debido fundamentalmente a que guardaban relación con pleitos judiciales pendientes o ya finiquitados; fueron presentadas en forma anónima; incluían solamente expresiones de opinión; eran confusas u ofensivas; o fueron trasladadas a los Parlamentos de los respectivos estados federados. De las peticiones, 14 768 fueron planteadas por varones, 5988 por mujeres y 1388 por organizaciones y asociaciones. Las demás solicitudes se presentaron colectivamente o carecían de datos personales.

#### Peticiones según competencias:

Presidencia Federal	16
Dieta Federal	234
Consejo Federal	0
Cancillería Federal	301
Ministerio de Relaciones Exteriores	382
Ministerio del Interior	3690
Ministerio de Justicia	2507
Ministerio de Finanzas	1150
Ministerio de la Familia	176
Ministerio de Medio Ambiente	193
Ministerio de Cooperación Económica	8
Ministerio de la Construcción	970
Ministerio de Educación	200

#### «Órgano de apoyo» del Bundestag

El Comisionado de las Fuerzas Armadas, una posición creada en el año 1956 según el ejemplo del Militie-Ombudsman sueco, cumple un papel especial. Actúa como órgano auxiliar del Parlamento. Debe asegurar la protección de los derechos fundamentales de los integrantes de las Fuerzas Armadas y apoyar al Parlamento en el ejercicio del control parlamentario de las Fuerzas Armadas federales.

#### Comisiones de estudio durante el decimoquinto período legislativo

- Comisión de estudio «Ética y derecho de la medicina moderna»
- Comisión de estudio «Cultura en Alemania»

#### Participación en unidades ejecutivas

Debido a disposiciones legales y estatutarias, numerosos diputados participan, por designación o nombramiento del Parlamento, en varias unidades ejecutoras o de control del Poder Ejecutivo.

Las personas designadas provienen del Parlamento y de otros sectores de la vida pública. El Parlamento nombra:

- tres diputados para integrar la Comisión de Deudas, de siete miembros, adjunta a la Administración Federal de Deudas;
- nueve miembros del Consejo Consultivo, de 18 personas, adjunto a la Unidad Reguladora de Telecomunicaciones y Correos, así como nueve miembros suplentes;
- tres miembros del Consejo Consultivo, de 10 personas, para la selección de los temas a considerar en la emisión de sellos especiales sin apoyo financiero adicional de la República Federal de Alemania (Consejo Consultivo programático), así como tres miembros suplentes;
- dos miembros del Consejo Consultivo, de 13 personas, para el diseño gráfico de los sellos (Consejo Consultivo artístico), así como dos suplentes;
- tres miembros y tres suplentes del Consejo de Administración del Instituto de Fomento Cinematográfico, de 29 personas;
- once miembros con sus respectivos suplentes de la Comisión de Control, de 22 personas, adjunta a la Oficina Federal de Compensación;
- cinco miembros del Consejo de Administración, de 38 integrantes, del Banco Alemán de Compensación;
- dos miembros del Consejo de Radiodifusión, de 17 integrantes, de la emisora Deutsche Welle;
- un miembro del Consejo de Administración de la Deutsche Welle;
- cinco miembros del Curatorio, de 26 personas, de la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional;
- los 22 miembros del Curatorio de la Central Federal de Educación Política;
- seis miembros del Curatorio, de 23 personas, de la Fundación Casa de la Historia de la República Federal Alemana;
- cinco miembros del Curatorio, de 20 personas, de la Fundación Archivo de Partidos y Organizaciones de Masas en la RDA;
- tres miembros del Consejo Consultivo del Parlamento de la Fundación para el Pueblo Sorabo;
- siete miembros del Consejo Consultivo del Comisionado Federal para los documentos de la seguridad nacional de la antigua RDA («Oficina de Birthler»).

Los diputados del Parlamento participan asimismo en la Comisión de Conciliación del Parlamento y del Consejo Federal. El Parlamento designa además 16 miembros de la Comisión Electora de Jueces, que elige a los jueces de los tribunales superiores —Tribunal Federal de Justicia, Corte Federal Contencioso-Administrativa, Tribunal Federal de Trabajo, Corte Federal de Finanzas y Tribunal Federal Social—, así como doce miembros de la comisión encargada de la elección de los jueces de la Corte Constitucional Federal.

### **Instituciones internacionales**

El Parlamento elige a 18 miembros y el mismo número de representantes para integrar la Asamblea Parlamentaria del Consejo Europeo. Estos 36 diputados pertenecen al mismo tiempo a la Asamblea de la Unión Europea Occidental (UEO). Doce diputados del Parlamento y seis miembros del Consejo Federal integran la Asamblea Parlamentaria de la OTAN, y 13 en la Asamblea Parlamentaria de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSZE). En la Asamblea Plenaria de la Unión Interparlamentaria (UIP) participan 18 diputados, en el Consejo de la UIP, dos.

## Instituciones de apoyo a los parlamentarios

### *Administración del Parlamento*

La Administración del Parlamento, una autoridad federal suprema, emplea a 2300 personas como personal de apoyo del trabajo del Parlamento. La administración está conformada por tres secciones:

**Sección Z** (Servicios Centrales), encargada del presupuesto, del personal y de los bienes inmuebles de la Dieta;

**Sección P** (Servicios Parlamentarios), con especialidad en derecho parlamentario, encargada de la secretaría del Parlamento, la sección Financiamiento de Partidos, los Parlamentos de los estados federados, la subsección de Relaciones Parlamentarias con el Servicio de Idiomas, la sección de Asuntos Interparlamentarios, la sección de Relaciones Internacionales, la sección de Programas de Intercambio Internacionales, la subsección de Información Parlamentaria, la sección de Relaciones Públicas, el Servicio de Visitas, la Documentación de Prensa, la sección de Servicios Online y la Televisión del Parlamento;

**Sección W** (Servicios Científicos), encargada de la subsección de Documentación Científica, la Biblioteca del Parlamento, el Archivo del Parlamento, el Servicio Dictaminador Científico, así como la subsección de Peticiones y Solicitudes.

### **La mirada puesta en Berlín**

#### *Juicio contra la Oficina de Patentes*

Traducción del texto escrito en bajo alemán, citado en la página 154.

#### *Berlín no se interesa por el bajo alemán*

Es oficial. Una oficina no tiene que contestar solicitudes en bajo alemán. Esta es, en pocas palabras, la respuesta del Gobierno federal a una petición de nuestra oficina en el Parlamento. La Carta Europea de Idiomas no vale en Berlín. Esta Carta fue ratificada por unanimidad del Bundestag. Ella se ha constituido en derecho europeo, pero el Gobierno no permite su aplicación. Un abogado de patentes de Bremen ha presentado una demanda, luego de que la Oficina de Patentes de Múnich rechazara su solicitud de registro de un modelo que había presentado en bajo alemán. La Carta, según el Gobierno, es aplicable «en el marco de lo razonable», por lo demás, el idioma en el «contacto con oficinas de administración» debe ser el alemán estándar.

Esto se puede entender como un golpe contra los idiomas de las minorías como el frisón, el danés, el sorabo y el romanche: si a una persona, que creció con el alemán bajo, se le exige hacer sus negocios con las oficinas en alemán estándar, entonces a estas se les debe exigir que respeten la lengua materna de catorce millones de personas de origen de bajo alemán.

Según la opinión del Gobierno federal, «en virtud de la unidad del Estado federal» el derecho alemán favorece como lengua oficial al alto alemán. Esto contradice el espíritu de la Carta y el así llamado «federalismo» alemán. Berlín también se manifestó de forma poco flexible en la respuesta: enviamos la petición en dos idiomas, pero el Gobierno contestó exclusivamente en alemán estándar. Ahora sabemos: la burocracia no habla bajo alemán, solo relincha en alemán estándar. El Gobierno federal debe revisar su opinión, en caso contrario deberá intervenir el Consejo Europeo. La Carta Europea de Idiomas Regionales y de Minorías no solo es obligatoria para los estados federados, sino también para Berlín.

## Servicios y direcciones importantes

### *Parlamento alemán*

Deutscher Bundestag  
Platz der Republik 1, 11011 Berlín  
Página web: [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de)

La Biblioteca del Parlamento está abierta a científicos, estudiantes, periodistas y público en general y puede ser contactada a través del Parlamento, al igual que el Archivo del Parlamento alemán.

Para solicitar información sobre el Parlamento, dirigirse a:  
Deutscher Bundestag  
Referat Öffentlichkeitsarbeit  
Platz der Republik 1, 11011 Berlín  
Tel: 030 227 37453  
Fax: 030 227 36508

### *Visitas al Bundestag*

Grupos de ciudadanos y de estudiantes interesados pueden reservar visitas organizadas al Parlamento, sin tener que integrar los grupos organizados por los diputados. La edad mínima es de 15 años. Las inscripciones deben dirigirse a:

Deutscher Bundestag  
-Besucherdienst-  
Referat Öffentlichkeitsarbeit  
Platz der Republik 1, 11011 Berlín  
Fax: 030 227 30027  
Email: [besucherdienst@bundestag.de](mailto:besucherdienst@bundestag.de)

### *Publicaciones [en alemán]:*

Blickpunkt Bundestag  
Das Parlament  
Informationsmaterial zur Arbeit des Parlaments  
Analysen und Gutachten

### *El Parlamento y la juventud:*

-mitmischen.de  
-Jugend und Parlament  
-Intercambio juvenil con los Estados Unidos de América (PPP)  
-Pasantía internacional parlamentaria (IPP)  
-Juego «descubrir la democracia parlamentaria jugando»  
-Medios y democracia: ¿(no) hay futuro? Un taller para jóvenes interesados en los medios  
-Bundestag & escuela

- Aniversario de las víctimas del nacionalsocialismo. El Bundestag invita a un encuentro de jóvenes
- Europa en la escuela

### *Trabajar en el Parlamento alemán:*

Auxiliares estudiantiles  
Pasantía en el Bundestag  
Formación profesional

### **Las bancadas**

Christlich Demokratische Union Deutschlands/Christlich-Soziale Union in Bayern  
(Unión Demócrata Cristiana/Unión Social Cristiana, CDU/CSU)  
fraktion@cducsu.de  
www.cducsu.de

Sozialdemokratische Partei Deutschlands (Partido Socialdemócrata de Alemania, SPD)  
presse@spdfraktion.de  
www.spdfrak.de

Bündnis 90/Die Grünen (Alianza 90/Los Verdes)  
info@gruene-bundestag.de  
www.gruene-bundestag.de

Freie Demokratische Partei (Partido Democrático Libre, FDP)  
pressestelle@fdp-bundestag.de  
www.fdp-fraktion.de

Die Linke (La Izquierda)  
fraktion@linksfraktion.de  
www.linksfraktion.de

## Cuestionario azul (*Blaue Prüffragen*)

El *Cuestionario azul*, conocido así por el color del papel en que se publicó, es una lista de diez preguntas aprobadas por el Gobierno federal el 11 de diciembre de 1984, destinadas «a todos aquellos que se ocupan de la elaboración de normas», para plantearse la *necesidad, eficacia e inteligibilidad* de su proyecto («*Prüffragen für Rechtsvorschriften des Bundes*»). En 1986 las diez preguntas fueron desarrolladas en un cuestionario más detallado, redactado por los ministros de Justicia e Interior.

1. **¿Es realmente necesario hacer algo?**
  - 1.1. ¿Cuál es el objetivo por alcanzar?
  - 1.2. ¿De dónde proceden las reivindicaciones: cuáles son las razones que se invocan?
  - 1.3. ¿Cuál es la actual situación jurídica y de hecho?
  - 1.4. ¿Qué defectos se han constatado?
  - 1.5. ¿Qué nuevos acontecimientos —por ejemplo, en economía, ciencia, técnica y jurisprudencia— están relacionados de un modo especial con el problema?
  - 1.6. ¿Cuál es el número de personas afectadas y el de casos que hay que resolver?
  - 1.7. ¿Qué sucedería si nada se hace?  
Por ejemplo, probablemente se agravará el problema, permanecerá inalterado, se resolverá con el paso del tiempo o por la autorregulación de las fuerzas sociales, sin la intervención del Estado. ¿Con qué consecuencias?
2. **¿Cuáles alternativas existen?**
  - 2.1. ¿Cuál es el resultado del análisis del problema: dónde radican sus causas, qué factores pueden influir?
  - 2.2. ¿Con qué instrumentos de actuación, generalmente apropiados, puede lograrse el objetivo perseguido en su totalidad, o bien con algunas limitaciones que sean justificables?  
Por ejemplo, medidas para una aplicación y ejecución más eficiente de las disposiciones normativas existentes; relaciones públicas, acuerdos, inversiones, programas de incentivar, estímulo y apoyo a una autoasistencia que pueda esperarse de un modo razonable de parte de los afectados; solución por parte de los tribunales.
  - 2.3. ¿Cuáles son los instrumentos más propicios considerando, especialmente, los aspectos siguientes?
    - a) Gastos y cargas para los ciudadanos y la economía
    - b) Eficacia (entre otros: seguridad de acierto, grado y probabilidad de la obtención de objetivos)
    - c) Costos y gastos de los erarios públicos.
    - d) Repercusiones sobre las normas existentes y los programas previstos.
    - e) Efectos secundarios, consecuencias.
    - f) Comprensión y aceptación por parte de los destinatarios y de los responsables de la ejecución de las disposiciones.
  - 2.4. ¿Mediante qué actuaciones pueden evitarse nuevas disposiciones normativas?
3. **¿Debe actuar la Federación o Estado Federal?**
  - 3.1. ¿Puede alcanzarse el objetivo previsto, en todo o en parte, por los Lander, ayuntamientos u otros organismos públicos con los medios que tienen a su disposición?
  - 3.2. ¿Por qué tiene que intervenir la Federación?

- Por ejemplo: ¿La intervención se funda en la necesidad de garantizar la unidad de las condiciones de vida de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 72.2 n.º 3 de la Ley Fundamental)?
- 3.3. ¿Hasta dónde deben emplearse las competencias estatales?
  4. **¿Debe elaborarse una ley?**
    - 4.1. ¿Se hallan las cuestiones que deben ser objeto de regulación bajo reserva de ley?
    - 4.2. ¿Es la cuestión objeto de regulación tan importante que por otras razones debe reservarse al Parlamento?
    - 4.3. ¿En qué medida no es necesario una ley formal: es necesario que la regulación se haga mediante decreto legislativo? ¿Por qué no es suficiente un reglamento administrativo o, eventualmente, un acto normativo de un organismo federal?
  5. **¿Hay que actuar ahora?**
    - 5.1. ¿Cuáles son las circunstancias y las relaciones existentes entre ellas que todavía deben ser investigadas? ¿Por qué, a pesar de ello, se debe adaptar ahora una regulación?
    - 5.2. ¿Por qué, en lugar de esperar, no puede incorporarse en el mismo procedimiento legislativo, por ejemplo, mediante una entrada en vigor escalonada, otra necesidad de modificación y de regulación que ahora ya no es previsible?
  6. **¿Es necesario que la regulación tenga la amplitud prevista?**
    - 6.1. ¿Está exento el proyecto de enunciados programáticos innecesarios o de descripciones de objetivos superfluas?
    - 6.2. ¿Puede limitarse la extensión de la regulación (diferenciación y tratamiento detallista) mediante una formulación más general?
    - 6.3. ¿Pueden dejarse los detalles y las modificaciones previsibles a los encargados del desarrollo normativo o ser recogidos en reglamentos administrativos?
    - 6.4. ¿Se encuentran ya regulados los mismos casos en otros lugares, especialmente en normas de rango superior? ¿Se puede evitar la doble regulación? Por ejemplo por:
      - un tratado internacional de aplicación inmediata,
      - un reglamento de la Comunidad Europea,
      - una ley federal,
      - disposiciones de rango inferior (en relación con disposiciones administrativas de carácter general en proyecto).
    - 6.5. ¿Existen reglas técnicas sobre el mismo objeto de regulación?
    - 6.6. ¿Cuáles son las regulaciones ya existentes que se verán afectadas por las disposiciones previstas? ¿Es posible prescindir de ellas?
    - 6.7. ¿Se ha comprobado el alcance de la regulación más allá de la necesidad concreta y en relación con las reformas de disposiciones normativas en curso?
  7. **¿Puede limitarse el periodo de vigencia?**
    - 7.1. ¿Se necesitará la regulación sólo durante un período de tiempo que ya es previsible?
    - 7.2. ¿Se justifica una regulación experimental temporalmente limitada?
  8. **¿Se aproxima la regulación al sentir de los ciudadanos y es comprensible?**
    - 8.1. ¿La nueva regulación será recibida con comprensión por los ciudadanos y estarán estos dispuestos a aceptarla?
    - 8.2. ¿Por qué son imprescindibles las limitaciones a los márgenes de libertad o las obligaciones de cooperación previstas? Por ejemplo:
      - prohibiciones, sumisiones obligatorias a autorización y obligaciones de declarar,

- necesidad de comparecencia personal ante las autoridades,
  - obligaciones de solicitud formal, de aportar informaciones o pruebas,
  - sanciones o multas,
  - otras cargas.
- ¿Pueden ser sustituidas por cargas menos gravosas? Por ejemplo: obligación de declarar en lugar de prohibición con reserva de autorización.
- 8.3. ¿En qué medida pueden ser armonizadas las condiciones de existencia de derechos, o los procedimientos de autorización o de otorgamiento de consentimiento, con las existentes en otras materias jurídicas y reducirse de tal modo que requieran un mínimo de gasto y de tiempo?
- 8.4. ¿Pueden los afectados comprender la regulación en lo que respecta a las palabras empleadas, la construcción y longitud de las frases, longitud de las disposiciones individuales, y sistemática, lógica y abstracción?
- 9. ¿Es practicable la regulación?**
- 9.1. ¿Es suficiente una regulación contractual, de responsabilidad civil o cualquier otra regulación civil para poder evitar así un acto de ejecución de la administración?
- 9.2. ¿Por qué no es posible renunciar a nuevos controles o a actos administrativos individuales (o al recurso de un tribunal)?
- 9.3. ¿Se pueden seguir directamente las disposiciones escogidas? ¿Permiten esperar la mínima necesidad posible de actos individuales de ejecución normativa?
- 9.4. ¿Se pueden imponer las normas administrativas imperativas y prohibitivas con los medios ya existentes?
- 9.5. ¿Se puede renunciar a disposiciones normativas especiales sobre procedimiento y protección jurídica? ¿Por qué no son suficientes las disposiciones generales?
- 9.6. ¿Por qué no se puede renunciar a:
- a) Regulaciones relativas a la competencia y organización;
  - b) nuevas autoridades, comisiones consultivas;
  - c) reservas de una participación posterior;
  - d) deberes de elaboración de informes, estadísticas oficiales;
  - e) procedimientos técnico-administrativos (por ejemplo, formularios)?
- 9.7. ¿Qué autoridades u otros organismos deberán asumir la ejecución?
- 9.8. ¿Qué conflictos de intereses pueden esperarse entre los responsables de la ejecución?
- 9.9. ¿Se concede el margen de discrecionalidad necesario a los responsables de la ejecución?
- 9.10. ¿Cuál es la opinión de las autoridades y demás responsables de la ejecución sobre la claridad de la finalidad que persigue la regulación y sobre la tarea que les corresponde en la ejecución?
- 9.11. ¿Ha sido previamente ensayada la regulación prevista con la participación de los órganos responsables de la ejecución técnica de simulación)?
- ¿Por qué no?
  - ¿Con qué resultado?
- 10. ¿Es razonable la relación costos-beneficios?**
- 10.1. ¿Cuál es la cuantía previsible de las cargas económicas sobre los destinatarios u otras personas afectadas?  
(Calcular o, si no es posible, describir, al menos en sus rasgos generales la clase y volumen del costo).

- 10.2. ¿Se puede exigir razonablemente a los destinatarios la carga adicional, especialmente a las pequeñas y medianas empresas?
- 10.3. ¿Cuál es el importe de los costos y de los gastos adicionales para los presupuestos de la Federación, de los lander y de los municipios? ¿Qué posibilidades de cobertura de los costos adicionales existen?
- 10.4. ¿Se han realizado estudios sobre la relación costos-beneficios?
  - ¿Por qué no?
  - ¿Cuál ha sido su resultado?
- 10.5. ¿De qué modo deberán averiguarse después de la entrada en vigor de la regulación su eficacia, sus costos y eventualmente, sus efectos secundarios?

## Parlamento uruguayo<sup>101</sup>

### *Dirección*

Palacio Legislativo  
Avda. de las Leyes s/n, Montevideo  
Teléfono (598 2) 142  
www.parlamento.gub.uy

### *Cámara de Senadores*

«La Cámara de Senadores se compondrá de treinta miembros, elegidos directamente por el pueblo, en una sola circunscripción electoral, conforme con las garantías y las normas que para el sufragio se establecen en la Sección III y a lo que expresan los artículos siguientes.

Será integrada, además, con el Vicepresidente de la República, que tendrá voz y voto y ejercerá su Presidencia, y la de la Asamblea General.

Cuando pase a desempeñar definitiva o temporalmente la Presidencia de la República o en caso de vacancia definitiva o temporal de la Vicepresidencia, desempeñará aquellas presidencias el primer titular de la lista más votada del lema más votado y, de repetirse las mismas circunstancias, el titular que le siga en la misma lista. En tales casos se convocará a su suplente, quien se incorporará al Senado.» (artículo 94, Constitución de la República)

### *Autoridades de la Cámara de Senadores (Cuarto período de la XLVI Legislatura)*

Presidente	Rodolfo Nin Novoa
Primer vicepresidente	Mariano Arana
Segundo vicepresidente	Francisco Gallinal
Tercer vicepresidente	Isaac Alfie
Secretario redactor	Hugo Rodríguez Filippini
Secretario relator	Santiago González Barboni
Prosecretarios	Claudia Palacio Ernesto Lorenzo

### *Comisiones permanentes*

Asuntos Administrativos  
Asuntos Internacionales  
Asuntos Laborales y Seguridad Social  
Ciencia y Tecnología  
Constitución y Legislación  
Defensa Nacional  
Educación y Cultura  
Ganadería, Agricultura y Pesca  
Hacienda

---

<sup>101</sup>La información sobre el Parlamento uruguayo ha sido tomada del sitio web <www.parlamento.gub.uy> y se reproduce aquí con autorización de la fuente [consulta: 16/9/2009].

Industria, Energía, Comercio, Turismo y Servicios  
Medio Ambiente  
Población, Desarrollo e Inclusión  
Presupuesto  
Salud Pública  
Transporte y Obras Públicas  
Vivienda y Ordenamiento Territorial

*Comisiones integradas*

Asuntos Laborales y Seguridad Social integrada con Hacienda  
Industria y Energía integrada con Asuntos Internacionales y Hacienda  
Población, Desarrollo e Inclusión integrada con Constitución y Legislación para el estudio de proyecto de ley por el que se regula el funcionamiento del sistema cooperativo  
Presupuesto integrada con Hacienda  
Salud Pública integrada con Hacienda  
Subcomisión de Audiencias de la Comisión de Salud Pública integrada con Hacienda

*Comisiones especiales*

Especial para el Estudio de Modificaciones del Reglamento de la Comisión Permanente Especial de Deporte  
Especial sobre Lavado de Activos y Crimen Organizado  
Especial para el Estudio del Funcionamiento de los Partidos Políticos  
Subcomisión de Audiencias de la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda  
Subcomisión de Desglose de la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda para el Análisis de los Artículos 3 a 99 del Proyecto de Ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal Ejercicio 2006

*Comisiones preinvestigadoras*

Preinvestigadora para el Estudio del Proceso de Asociación de Pluna con Leadgate Inc. y Sociedad Aeronáutica Oriental

*Actuación parlamentaria: pedidos de informes en la XLVI Legislatura (2005-2010)*

Organismo	Con respuesta	Sin respuesta
Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE)	0	2
Administración de las Obras Sanitarias del Estado (OSE)	4	2
Administración Nacional de Correos (ANC)	3	0
Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP)	6	5
Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)	2	6
Administración Nacional de Puertos (ANP)	0	3
Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL)	4	4
Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE)	4	2
Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC)	1	0
Banco Central del Uruguay (BCU)	9	0
Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU)	11	2
Banco de Previsión Social (BPS)	4	2
Banco de Seguros del Estado (BSE)	4	0
Banco Hipotecario del Uruguay (BHU)	3	1
Consejo Directivo Central (CODICEN, ANEP)	0	2
Consejo de Educación Primaria (CEP)	1	0
Contaduría General de la Nación (CGN)	0	1
Corporación Nacional para el Desarrollo (CND)	0	3
Corte Electoral	2	0
Dirección General Impositiva (DGI)	2	1
Dirección Nacional de Aduanas (DNA)	1	1
Fiscalía de Corte y Procuraduría General de la Nación	1	0
Fondo Nacional de Recursos	1	0
Instituto Nacional de Colonización (INC)	1	4
Instituto Nacional de Estadística (INE)	3	0
Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU)	1	3
Junta Nacional de Drogas (JND)	1	0
Ministerio de Defensa Nacional (MDN)	12	5
Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	3	1
Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	26	4
Ministerio de Educación y Cultura (MEC)	6	13
Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)	9	5
Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM)	11	7
Ministerio del Interior	12	2
Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE)	11	4
Ministerio de Salud Pública (MSP)	8	3
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)	3	3
Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP)	5	11
Ministerio de Turismo y Deporte	0	2
Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)	3	12
Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)	2	0
Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC)	3	0
Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea (PLUNA)	3	9
Programa Inversión Social (PRIS)	0	1
Servicio Oficial de Difusión, Radiotelevisión y Espectáculos (SODRE)	1	0
Suprema Corte de Justicia	3	0
Televisión Nacional de Uruguay	0	1
Tribunal de Cuentas	3	1
Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA)	2	0
Unidad Reguladora de Servicios y Comunicaciones (URSEC)	5	0
Universidad de la República (UDELAR)	1	1

## *Cámara de Representantes*

«La Cámara de Representantes se compondrá de noventa y nueve miembros elegidos directamente por el pueblo, con arreglo a un sistema de representación proporcional en el que se tomen en cuenta los votos emitidos a favor de cada lema en todo el país.

No podrá efectuarse acumulación por sublemas, ni por identidad de listas de candidatos.

Corresponderán a cada Departamento, dos Representantes, por lo menos.

El número de Representantes podrá ser modificado por la Ley la que requerirá para su sanción, dos tercios de votos del total de los componentes de cada Cámara.» (artículo 88, Constitución de la República)

«Para ser Representante se necesita ciudadanía natural en ejercicio, o legal con cinco años de ejercicio, y, en ambos casos, veinticinco años cumplidos de edad.» (artículo 90, Constitución de la República)

«Compete a la Cámara de Representantes el derecho exclusivo de acusar ante la Cámara de Senadores a los miembros de ambas Cámaras, al Presidente y el Vicepresidente de la República, a los Ministros de Estado, a los miembros de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, del Tribunal de Cuentas y de la Corte Electoral, por violación de la Constitución u otros delitos graves, después de haber conocido sobre ellos a petición de parte o de algunos de sus miembros y declarado haber lugar a la formación de causa.» (artículo 93, Constitución de la República)

### *Autoridades de la Cámara de Representantes (Cuarto período de la XLVI Legislatura)*

Presidente	Alberto Perdomo Gamarra
Primer vicepresidente	Uberfil Hernández
Segundo vicepresidente	José Carlos Mahía
Tercer vicepresidente	Nelson Rodríguez Servetto
Cuarto vicepresidente	Hebert Clavijo
Secretario redactor	Martí Dalgarrondo Añón
Secretario relator	José Pedro Montero
Prosecretarios	Margarita Reyes Galván Gustavo Silveira

### *Comisiones permanentes*

Asuntos Internacionales  
Asuntos Internos  
Constitución, Códigos, Legislación General y Administración  
Defensa Nacional  
Derechos Humanos  
Educación y Cultura  
Ganadería, Agricultura y Pesca  
Hacienda  
Industria, Energía y Minería  
Legislación del Trabajo  
Presupuestos  
Salud Pública y Asistencia Social  
Seguridad Social  
Transporte, Comunicaciones y Obras Públicas

Turismo  
Vivienda, Territorio y Medio Ambiente

*Comisiones integradas*

Constitución, Códigos, Legislación General y Administración integrada con la Especial de Asuntos Municipales y Descentralización, para estudiar patente de rodados  
Constitución, Códigos, Legislación General y Administración integrada con la de Salud Pública y Asistencia Social, para estudiar fideicomiso destinado a la reparación civil del daño provocado por mala praxis medica. Creación  
Hacienda integrada con la de Salud Pública y Asistencia Social, para estudiar fortalecimiento y ampliación de cobertura. Régimen  
Derechos Humanos integrada con la Especial de Género y Equidad, para organizar evento ciclo de reflexión a treinta y seis años del golpe de estado.  
Hacienda integrada con la de Vivienda, Territorio y Medio Ambiente, para estudiar régimen de préstamos hipotecarios especiales  
Presupuestos integrada con la de Hacienda, para estudiar rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal, ejercicio 2008. Aprobación.

*Comisiones especiales*

Especial de Asuntos Municipales y Descentralización  
Especial con el fin de Organizar un Homenaje a Concepción (China) Zorrilla de San Martín  
Especial de Innovación, Investigación, Ciencia y Tecnología  
Especial con Fines Legislativos sobre Colegiación de Profesionales Universitarios  
Especial para el Deporte  
Especial de Género y Equidad  
Especial para Interpretar, Informar y Eventualmente Legislar sobre la Correcta Integración del Cuerpo  
Especial para Informar, Proyectar y Eventualmente Legislar sobre los Intereses Uruguayos en la Antártida  
Especial con Fines Legislativos y de Investigación Vinculados al Lavado de Activos y Crimen Organizado  
Especial sobre Marco Cooperativo  
Especial de Población y Desarrollo Social  
Especial con Fines Legislativos sobre la Aplicación de Tests Sicolaborales

*Comisiones investigadoras*

Investigadora para Estudiar y Pronunciarse sobre la Legalidad, Oportunidad y Conveniencia de Gastos Realizados por Determinados Entes Autónomos y Servicios Descentralizados entre el 1º de marzo de 2000 y el 1º de marzo de 2005

*Actuación parlamentaria: pedidos de informes en la XLVI Legislatura (2005-2010)*

Organismo	Con respuesta	Sin respuesta
Corte Electoral	1	0
Ministerio de Defensa Nacional (MDN)	64	18
Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	34	92
Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	25	49
Ministerio de Educación y Cultura (MEC)	104	93
Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)	85	45
Ministerio de Industria y Energía (MIE)	0	1
Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM)	180	82
Ministerio del Interior	149	28
Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE)	60	18
Ministerio de Salud Pública (MSP)	171	39
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)	92	29
Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOB)	17	124
Ministerio de Turismo y Deporte	24	13
Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)	123	102
Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)	10	6
Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC)	15	0
Suprema Corte de Justicia	15	0
Tribunal de lo Contencioso Administrativo	1	1
Tribunal de Cuentas	19	1
Universidad de la República (UDELAR)	0	1

*Asamblea General*

*Comisiones permanentes*

Asuntos Internacionales  
Asuntos Laborales y Seguridad Social  
Constitución y Legislación  
Defensa Nacional  
Derechos Humanos y Peticiones  
Fomento  
Hacienda y Presupuesto

*Comisiones especiales*

Especial de Endeudamiento Interno  
Especial para el Seguimiento de la Situación Carcelaria

## *Comisión Administrativa del Poder Legislativo*

La Comisión Administrativa del Poder Legislativo es un órgano creado por la Ley 16821, que ejerce la función administrativa, de servicio y mantenimiento dentro del Poder Legislativo.

Está compuesta por el presidente de la Asamblea General, que la preside, y por seis legisladores, tres de ellos de la Cámara de Senadores y tres de la Cámara de Representantes, elegidos directamente por cada Cámara.

La Secretaría de la Comisión Administrativa está integrada por un secretario y dos prosecretarios, cargos de particular confianza, que dependen directamente del presidente de la Asamblea General. De la Secretaría depende la Dirección de Protocolo y Relaciones Públicas (cargo de particular confianza).

A su cargo tiene los diferentes servicios comunes y de apoyo a ambas Cámaras legislativas, a saber: Protocolo y Relaciones Públicas, Biblioteca, Jurídica, Notarial, Arquitectura, Conservación Edilicia, Conservación Artística, Servicio Médico, Acompañante de Visitas y Traductoras, Guardería y Orientación Preescolar, Informática Parlamentaria, Oficios (con sus diferentes talleres), Vigilancia, Reprografía y Microfilmación, Mesa Telefónica, Inventario, Imprenta y Encuadernación, Servicios de Limpieza, Ascensoristas, Jardines, Riego, Mantenimiento, Fumigaciones, entre otros servicios contratados.

El Poder Legislativo ha determinado que las funciones propias del Palacio Legislativo, Edificio José Artigas y otros Anexos estén a cargo de la Comisión Administrativa. Concentra en ella los servicios de conservación, mantenimiento, seguridad, limpieza y de contralor edilicio y de sus bienes, y agrupa servicios comunes a ambas Cámaras.

### *Biblioteca*

Depende de la Comisión Administrativa. Es la segunda biblioteca del país en importancia. Tiene más de 250 000 volúmenes y varios miles de títulos de publicaciones periódicas. Está abierta al público en general, de lunes a viernes, de 8:30 a 12:30.

#### *Datos de contacto*

Palacio Legislativo, segundo piso, acceso por Avda. Gral. Flores  
E-mail: biblioteca@parlamento.gub.uy

### *Visitas guiadas*

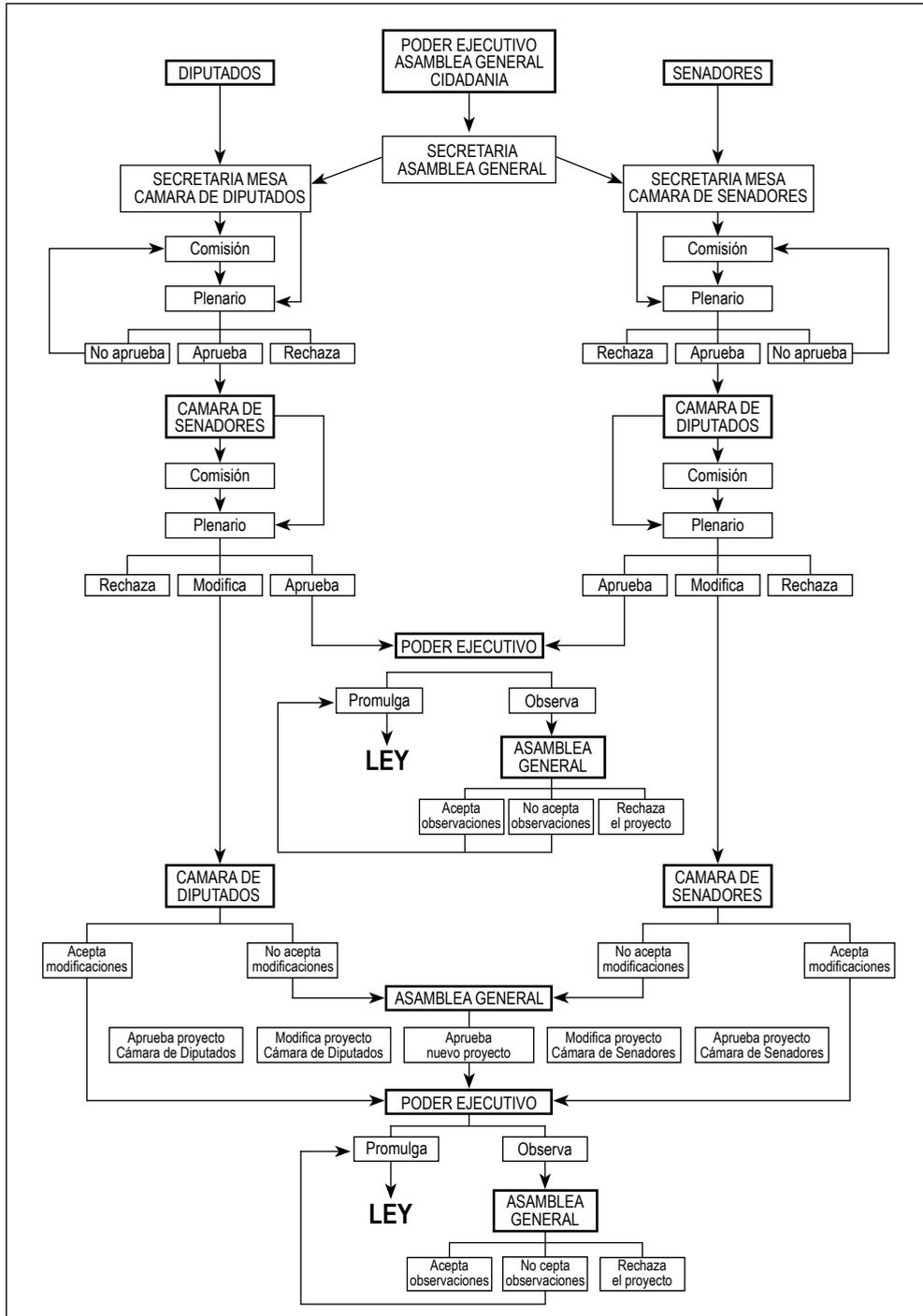
La Dirección de Protocolo y Relaciones Públicas organiza visitas guiadas al Palacio Legislativo. Las visitas de grupos de escolares (a partir de 5º año), liceales, etcétera, deberán solicitarse previamente.

- Visitas guiadas en inglés y portugués: de lunes a viernes, a las horas 10:30 y 15:00.
- Visitas guiadas en español: de lunes a viernes, a las horas 9:00, 10:00, 11:00, 14:30, 15:30 y 16:00.

#### *Datos de contacto*

Teléfono directo: (598 2) 9241783  
Mesa Central: (598 2) 142 internos 2528 o 2781  
E-mail: protocolo@parlamento.gub.uy

## Proceso legislativo



Fuente: Sitio web del Poder Legislativo (SipXXI), Montevideo, 2009 [consulta: 16/9/2009].

## La opinión de los legisladores uruguayos

Legisladores de todos los partidos representados en el Parlamento uruguayo accedieron a participar en este trabajo con sus opiniones, a través de una breve encuesta. Las preguntas fueron tres, con la indicación y la preocupación de respuestas breves y sustantivas:

1. ¿Cuál es a su juicio el principal aporte de la acción del Parlamento con la vida cotidiana de una democracia?
2. ¿Cuáles han sido la crítica y el elogio que destacaría usted en relación a la acción específica del Parlamento uruguayo?
3. ¿Qué tipo de reformas y procesos de modernización priorizaría usted en relación con la transformación del Parlamento uruguayo?

### *Respuestas*

#### *Frente Amplio*

*Nora Castro*

1. El principal aporte del Parlamento a la vida democrática es la ratificación cotidiana de uno de los tres poderes del Estado. Las amputaciones que esta tríada ha sufrido en nuestra historia más reciente dan cuenta, por sus causas tanto como por sus consecuencias, de la violación de los principios más elementales de la convivencia democrática.

Por otra parte, si los legisladores son integrantes de colectividades políticas que se empeñan en constituirse en voces genuinas de los más, aunque aborden problemas y propongan soluciones desde sus propias ópticas, esto favorecerá el necesario debate ideológico y sembrará posibilidades para encontrar puntos de acuerdo.

2. Existe una crítica bastante generalizada entre los habitantes del país, acentuada particularmente entre los más jóvenes y fomentada por los grandes medios de comunicación. Se refiere concretamente a lo que han mal llamado *la clase política*, en la que incluyen a los integrantes del Poder Ejecutivo, a los parlamentarios y a los principales dirigentes políticos. En el centro de esta crítica se ubica el desprestigio del Parlamento, sobre la base del alejamiento de los representantes respecto a los representados y sus necesidades.

Con relación al *elogio*, en general este está enmarcado en la comparación de la situación que vivió el país durante la dictadura, con la disolución del Parlamento y la instalación del Consejo de Estado.

3. La actividad parlamentaria necesita con urgencia salir, trascender la discusión en sala o en comisiones. Se comunica poco y mal, porque la información que llega a la población es la que fundamentalmente levantan los grandes canales de TV abiertos, donde prima la fragmentación que en muchísimos casos distorsiona.

Es impensable tener un canal de TV del Parlamento.

Por otra parte, el intenso trabajo de confrontación e intercambio que se da en las comisiones no puede estar siempre restringido a los legisladores. Existen muy pocas ocasiones en que por razones de seguridad esto se vuelve necesario. En la mayoría de las oportunidades sería muy sano, para el fortalecimiento de la vida democrática, que se habilitara la presencia de los ciudadanos y la prensa. Como observadores.

Finalmente, el ausentismo y un régimen de trabajo muy escaso en días y horarios conspiran contra el estudio, dedicación y búsqueda de las mejores soluciones.

### *Enrique Pintado*

1. Representar a diferentes sectores de la sociedad por medio de los partidos políticos, a través de las propuestas legislativas.

2. La crítica refiere a la falta de iniciativas que hagan saber a la ciudadanía las limitaciones constitucionales de un Parlamento que en el imaginario colectivo se lo cree todopoderoso. En las reformas constitucionales la gente ha limitado la acción del Parlamento pero le exige como si esas limitaciones no existieran.

El elogio es que sigue siendo, a pesar de todo, la institución a la que los sectores organizados de la sociedad recurren a expresar sus demandas. A ello hay que agregar las acciones tendientes a acercar el Parlamento a la ciudadanía.

3. Los relativos a la mejora del asesoramiento técnico parlamentario a través de la creación de servicios propios de la Institución y los intentos de tener una burocracia profesionalizada, capacitada, más comprometida y motivada con los objetivos del Parlamento, la instrumentación de concursos de ascenso del personal.

### *Juan Andrés Roballo*

1. Es fundamental la función de representación plural y democrática, así como el intercambio que tiene lugar en este ámbito. En este sentido, se destaca su función legislativa respecto de sus otras funciones, a saber: de contralor y de designación.

Derivada de sus funciones institucionales, adquiere fundamental relevancia constituir, como se ha dicho reiteradamente, una «caja de resonancia» de las cuestiones que la ciudadanía y el Gobierno señalan como relevantes.

El Parlamento constituye un escenario privilegiado en el que toman contacto la acción de gobierno y la sociedad civil.

2. Desde el punto de vista político, se debería redimensionar su posibilidad de generar consensos o puntos de encuentro en torno a los grandes temas que el país tiene por delante, trascendiendo los sectores y partidos políticos. Desde el punto de vista técnico, debería contar con mayores posibilidades de acceso a informes calificados. Mejor infraestructura. Nuevas y modernas formas de procesamiento de la información para el desarrollo de la actividad.

Es muy positivo su rol articulador de los diversos intereses, que brinda un ámbito adecuado a tales efectos a través del trabajo de las comisiones parlamentarias y diversas intervenciones institucionales.

3. Se deben fortalecer y agilizar sus roles. Esto implica una reforma de los reglamentos de ambas Cámaras. Informatización completa de los procesos de trabajo, incluyendo el voto. A través de los medios electrónicos y audiovisuales habilitar la posibilidad de la participación ciudadana en todas las instancias. Esquema de descentralización con el funcionamiento de las comisiones en los diferentes puntos del país, incluyendo la celebración de determinadas sesiones del pleno también fuera de la capital.

### *Partido Nacional*

#### *Beatriz Argimón*

1. Sin lugar a dudas el aporte de la acción parlamentaria en lo cotidiano de una sociedad ha variado con el tiempo y depende incluso de los períodos democráticos. De manera general podemos decir que es a través de la actividad del Parlamento que diferentes manifestaciones de la sociedad civil encauzan sus inquietudes sobre los diversos temas.

En un mundo donde la activa militancia de la sociedad civil organizada ha ido adquiriendo cada vez más protagonismo social es lógico que el Parlamento sea una de sus principales cajas de resonancia.

Por supuesto, y dependiendo del período, nos encontramos con aportes legislativos cada vez más ágiles —a veces más, a veces menos— en lo que tiene que ver con temas de solución legislativa.

Nos gusta, por otra parte, destacar el rol del Parlamento, por ejemplo, en la última crisis financiera del país, cuando la actividad de este poder fue centro de negociaciones y acciones legislativas indispensables para la salida de la crisis, dando instrumentos al Poder Ejecutivo de la época.

2. En general hemos escuchado que, según las críticas, se emplea un tiempo excesivo en el estudio de los proyectos de ley. En realidad no hemos percibido en este régimen bicameral casos de excesivo estudio, sino que muchas veces se pierden de vista las consultas que preceden al estudio pormenorizado del articulado.

Respecto al principal elogio, sin lugar a dudas es el ser reconocido como emblema de la democracia uruguaya y nos parece que, pese a las críticas puntuales, este reconocimiento es por demás importante, teniendo en cuenta el grado de adhesión al sistema democrático que tienen nuestras ciudadanas y ciudadanos.

3. La principal reforma pasa, sin lugar a dudas, por una mayor tecnificación de la vida parlamentaria, lo que implica desde *aggiornar* la organización burocrática a los tiempos que corren, hasta dotar de aportes técnicos a las diferentes áreas en que sean necesarios.

Demás está decir que, desde la apertura democrática a la fecha, las autoridades parlamentarias han realizado importantes esfuerzos en este sentido, pues el Parlamento o, mejor dicho, quienes tienen que hacer operativos los cambios, muchas veces les son reticentes. Ello ha conspirado contra la modernización, que debe, por otra parte, ser un proceso sostenido en el tiempo.

Nos parece que esa modernización debe ir acompañada de una política comunicacional activa a nivel nacional que permita que ciudadanas y ciudadanos conozcan realmente la vida parlamentaria en lo cotidiano.

Sin lugar a dudas esto llevaría a una mejor imagen del Parlamento nacional.

### *Pablo Iturralde*

1. El Parlamento es uno de los principales soportes de la democracia, en el que confluyen todos los partidos políticos, los cuales reflejan las distintas formas de ver al país. Este debe ser un ámbito donde predomine el intercambio de ideas y la búsqueda de acuerdos y por sobre todo el respeto al adversario en caso de discrepancia. El principal aporte del Parlamento es su pluralidad, es la divergencia de opiniones, es el poder manifestar su opinión sin importar que se sea gobierno u oposición. Es la esencia de la democracia; la diversidad es lo que constituye su valor fundamental.

2. La acción del Parlamento en esta etapa se ha visto limitada por la actitud del partido de gobierno. La principal crítica que se le puede hacer a nuestro Parlamento es la imposibilidad que han tenido todos los partidos políticos de lograr acuerdos en materia de política de Estado. En cada nueva legislatura las leyes relacionadas con los grandes temas del país se han aprobado sin los votos de los partidos de oposición. Las resoluciones no han tenido el apoyo de todos los actores políticos, y eso ha generado una debilidad. El gran elogio es el valor democrático que ha imperado en su seno. En los momentos en que la democracia vivió sus peores horas, los legisladores se encontraron juntos defendiendo a las instituciones.

3. En primer lugar, se debe lograr un sistema más dinámico, donde se pueda trabajar más en profundidad. Por esto consideramos necesario que haya menos sesiones plenarias y, como contra-

partida, que se incremente el trabajo en comisiones. Otra forma de dinamizar la gestión es con la implantación de mecanismos virtuales de participación y de discusión. Por último, consideramos necesario implementar la figura del vocero de grupo parlamentario. En las discusiones plenarias, cuando los partidos tienen posiciones en bloque, se torna innecesario que muchos legisladores opinen lo mismo con diferentes palabras: el vocero manifestaría la opinión del sector parlamentario y se permitiría que, en caso de disenso dentro de los sectores, los legisladores con opiniones divergentes pudieran manifestarla.

### *Jaime Trobo*

1. La vigilancia de la vigencia de las libertades y los derechos humanos. La vigilancia de la aplicación de los recursos presupuestales. El control de la gestión de la administración pública. La sanción de leyes que permitan un adecuado equilibrio entre derechos y deberes. El cuidado de la aplicación de impuestos y su adecuado gasto.

2. Crítica: se ha dedicado más a sancionar leyes que a controlar su cumplimiento. Ha disminuido su independencia, que es la única garantía que tienen los contribuyentes para que la imposición sea justa. Ha renunciado tácitamente a potestades que le son propias, que son intransferibles, pero en los hechos ello ha ocurrido, con daño para el equilibrio de poderes.

Elogio: mantiene una representación territorial razonable, ha intentado asumir responsablemente sus roles originarios (aunque no lo ha logrado).

3. El proceso de formación de la voluntad para la sanción de la ley. Hay carencias en la sistematización de antecedentes; debe poder simularse el efecto de una ley en la vida del país, en el plano jurídico y en el plano económico. Hay carencias en la provisión de asistencia técnica independiente y de calidad certificada.

Hay necesidad de regular más adecuadamente los procedimientos internos, la aplicación y cumplimiento de los reglamentos.

### *Partido Colorado*

#### *Washington Abdala*

1. Colabora con el debate democrático; ayuda a esclarecer posiciones plurales y genera puntos de opinión diversos.

2. Crítica: lento, no siempre profesional y algo mediocre. Elogio: abierto, distintas voces se oyen y nace el pluralismo político.

3. Más tecnificación. Más profesionalización. Más voceros parlamentarios. Más debate de temas de fondo.

### *José Amorín Batlle*

1. El Parlamento representa a la sociedad en toda su diversidad, por tanto puede considerarse como la representación del pueblo, en la medida que concilia los intereses de grupos distintos, comunidades, sociedades y explica de alguna manera los acuerdos que surgen de la política.

Siempre hablando de un Parlamento democrático, los principales aportes son la legislación (transformar las realidades de hecho a derecho), la aprobación de impuestos y gastos del gobierno y el control de las actividades del Poder Ejecutivo.

El principal desafío es llevar adelante estas funciones de forma democrática y participativa.

2. Un Parlamento democrático es aquel que es *representativo*: refleja lo más cerca posible, la diversidad social y política de la población. En nuestro país esto se cumple a rajatabla puesto que el

sistema electoral permite que la integración de las Cámaras sea exactamente la voluntad del electorado en cuanto a la integración (representativa y proporcional) asegura la igualdad de derechos y protecciones para todos sus miembros, de manera que los legisladores puedan ejercer libremente su mandato.

También es *transparente*; con esto me refiero a que se trabaje de manera que el público pueda ver, ya sea directamente o a través de los medios de comunicación, las noticias escritas o electrónicas. Este ítem es una fortaleza y una debilidad de nuestro Parlamento. Con el correr del tiempo, cada vez menos gente concurre a las barras aunque se traten temas que inciden fuertemente en la población —en los últimos tiempos, FONASA, IRPE, interpelaciones, etcétera—. Sin embargo, algunas de las sesiones se transmiten en directo por el canal oficial, del cual no tengo cifras de audiencia pero estimo que no debe ser muy alta. Y últimamente se pueden ver las sesiones de la Cámara desde la web en directo. Esto es fundamental para acercar al público del interior del país al Parlamento. Esto funcionaría como una especie de *accountability* para la sociedad civil y ayudaría a ver la concurrencia a sala, los votos de los legisladores. Aunque vale recordar que la única tarea del legislador no es estar en sala. Se trabaja mucho durante todo el día y en comisiones. Esto también tiene que estar unido a la accesibilidad a la información.

El Parlamento es *responsable* y *eficaz*. La responsabilidad de los legisladores es la mayor garantía para los votantes, la rendición de cuentas a los votantes durante nuestro mandato y la integridad de nuestra conducta. Acá hay que avanzar bastante, por dos cosas: una, mejorar la imagen del Parlamento en los ciudadanos, y otra, modernizar el Parlamento, con voto electrónico, entre otras cosas. No alcanza con pasar una raya al final de cada legislatura y decir que se aprobaron X cantidad de leyes, y la mayoría refieren a nombres de escuelas, sino mejorar la calidad de las leyes, tratar los temas nacionales como los internacionales. Creo que estos temas aún figuran en la agenda de los legisladores. Son tareas por las que debemos esforzarnos y trabajar mucho más profundamente.

3. Algunas las mencioné en el ítem anterior, como el voto electrónico, para saber exactamente qué vota cada legislador, colaborando con la coherencia de cada uno de nosotros y la línea de conducta que seguimos. Pero que la información sea accesible, de fácil acceso. Asimismo, el control de asistencias. Durante mi presidencia se aprobó su publicación; en la página web figuran las asistencias de cada uno de los legisladores. Esto contribuye a que la población sepa cuál es su actuación, permite la transparencia y muestra a la población sin ninguna restricción nuestro accionar.

La transmisión en directo de las sesiones puede ser un arma de doble filo. Si bien permite que la ciudadanía conozca lo que pasa en el Parlamento, suelen ser muy aburridas. Entonces, en lugar de ser una atracción, puede ser poco entretenido.

En cuanto a la calidad de las leyes, claramente tienen que ser mejor redactadas. No podemos criticar la integración del Parlamento, puesto que si hay menos abogados es porque los votantes así lo decidieron, pero el asesoramiento con el Colegio de Abogados debe ser mucho más fluido, permanente e imparcial. Respetar el tiempo en el proceso de elaboración, hacer un estudio correcto de la sintaxis de la ley, para no terminar luego con decretos reglamentarios que interpreten e integren la voluntad de los legisladores.

## *Partido Independiente*

### *Iván Posada*

1. El Parlamento es el poder representativo, por excelencia, de la nación, y ese hecho de por sí constituye el principal aporte a la vida cotidiana de una democracia. Especialmente porque es el ámbito donde se expresan a través del debate de ideas, la multiplicidad de opiniones existentes en la sociedad.

2. Una de las principales funciones del Parlamento es la de controlar al Poder Ejecutivo, especialmente en lo que tiene que ver con el gasto público en su globalidad (sueldos, gastos e inversiones). En tal sentido, un tema esencial en el debate parlamentario debiera ser: en qué se gasta, cómo se gasta, para qué se gasta, cuáles son los resultados, qué evaluación de desempeño se hace, qué indicadores miden la eficacia y la eficiencia del gasto, etcétera. Estos temas deberían prevalecer en las discusiones presupuestales; sin embargo, no están. Es mi mayor crítica al funcionamiento del Parlamento.

El mayor elogio es que la acción parlamentaria, aunque cada vez concita menos interés, sigue teniendo una interrelación horizontal, directa, abierta con la sociedad. Todo ciudadano tiene posibilidades de acceder al Parlamento y a los parlamentarios para plantear sus inquietudes.

3. Las principales reformas debieran estar orientadas a superar la crítica que hacíamos en la respuesta a la pregunta anterior, lo que supondría un cambio cultural no solo de la gestión parlamentaria, sino de la gestión del Estado uruguayo. Un segundo orden de prioridades radica en el propio funcionamiento parlamentario: jerarquización del trabajo de comisiones (es todo un tema), y de la participación en las sesiones de las Cámaras, restringiendo esta a un vocero por sector, salvo que se declare debate libre, etcétera.

## Los autores

### *Wolfgang Börnsen (Bönstrup)*

Nacido el 26 de abril de 1942 en Flensburg. Evangélico. Casado, cuatro hijos. Estudios primarios, instituto de enseñanza media, formación en albañilería, escuela de comercio superior, Academia Victor Gollancz en Erlangen, Universidad Popular de Rendsburg. Asistente de pedagogía de grupos en el Instituto Jugendhof Scheersberg. *Camp counselor* en los Estados Unidos, Escuela Superior de Pedagogía de Kiel, Servicio de Cooperación para el Desarrollo en la India. Estudios complementarios en la Universidad de Kiel. Trabajo para la Asociación Juvenil Franco-Alemana. Profesor de enseñanza media de Historia, Religión, Economía y Política en Flensburg. Encargado de curso de la Escuela Superior de Pedagogía de Kiel para Pedagogía del Tiempo Libre, y en la Escuela Superior de Pedagogía de Flensburg para Pedagogía de Juegos y de Teatro. Miembro de la Comisión de Exámenes para Profesores de Enseñanza Media.

Durante varios años, colaborador libre del diario *Flensburger Tageblatt* y de la Emisora de Alemania del Norte. Autor de *Wo Pöppedeiken noch zu Hause ist, Kostbarkeiten aus der Klüterkammer – ein Museumsbuch, 50 Jahre Demokratie – Die Union in Schleswig-Flensburg y Gerhard Stoltenberg – Fels oder Brandung?*

Presidente honorario de la Europa-Union Schleswig-Flensburg. Vicepresidente de la Unión por la Tierra y el Medio Ambiente (BHU). Presidente de la Asociación de Colecciones Etnológicas Schleswig-Flensburg. Presidente de la Asociación de Fomento del Museo Regional de Unewatt, así como del Teatro en Bajo Alemán (Niederdeutsche Bühne) en Nord-Angeln (NDB). Ex presidente de la Juventud Rural de la Asociación Juvenil del distrito y del Grupo de Derechos Humanos de Flensburg.

### *El camino al Parlamento*

1967	Afiliación al CDU
1972-1987	Miembro del Parlamento por el distrito de Schleswig-Flensburg; subprefecto y primer consejero del distrito
1977	Afiliación a la Asociación de Empleados Cristiano-Demócratas (CDA)
1987	Elección al Parlamento alemán

### *Trabajo en el Parlamento alemán*

- Vocero oficial de la bancada parlamentaria del CDU/CSU sobre políticas culturales y medios, presidente del grupo de trabajo Cultura y Medios de la misma bancada, integrante de la presidencia de la bancada

- Presidente del grupo de diputados del estado federado de Schleswig-Holstein en el Parlamento
- Miembro suplente de la Comisión de Tránsito, Construcción y Vivienda
- Miembro informante sobre asuntos marítimos, tales como protección costera, economía marítima y seguridad en alta mar
- Presidente del Círculo de Trabajo de la Costa de la bancada parlamentaria del CDU/CSU
- Miembro informante sobre programas de intercambio en la Comisión de la Mesa de Edad que se ocupa de los asuntos internos del Parlamento
- Presidente del grupo de diputados encargados de las relaciones con América del Sur
- Vocero de la alianza de diputados por la Carta Europea de las Lenguas
- Miembro de la Comisión Asesora Adjunta al Ministerio del Interior sobre Asuntos de la Minoría Danesa
- Miembro suplente de la Comisión sobre Asuntos de la Minoría Alemana en Schleswig del Norte
- Miembro de la Asamblea Parlamentaria de la OTAN (AP-OTAN) y de la Unión Parlamentaria Internacional (IPU)
- Vicepresidente del grupo de diputados encargados de las relaciones con Escandinavia
- Vocero de la iniciativa conjunta de las bancadas sobre lenguas regionales y de minorías
- Miembro del consejo de administración y de la comisión de adjudicación de fondos del Instituto de Cinematografía
- 1996: distinción con el premio Wolfgang Paul de la Universidad del Rin Friedrich Wilhelm de Bonn
- Portador del Premio de Cultura 2000 del distrito de Schleswig-Flensburg

### *Gerardo Caetano*

Historiador y politólogo. Doctor en Historia (Universidad Nacional de La Plata, Argentina). Coordinador académico del Observatorio Político del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, desde el 2005 a la fecha. Entre el 2000 y el 2005 fue director del citado Instituto. Director académico del Centro para la Formación en Integración Regional (CEFIR). Coordinador del programa de investigaciones interdisciplinarias sobre «Estado, Integración regional e Historia latinoamericana contemporánea» del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) hasta el 2008. Presidente del Centro UNESCO de Montevideo desde su fundación en el 2003. Fundador y coordinador del Programa de Trabajo sobre Historia Reciente del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) (2003-2005). Secretario académico del Centro Uruguayo para las Relaciones Internacionales desde su fundación en el 2003. Designado como supervisor académico de la investigación y elaboración de la publicación sobre el terrorismo de Estado y el destino final de los detenidos desaparecidos durante la dictadura militar (2005-2006). Designado por unanimidad como académico titular en la Academia Nacional de Letras del Uruguay. Designado como miembro correspondiente de la Real Academia Española (2009). Integrante a título individual del Consejo Superior de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) (2008-2012).

Investigador y catedrático titular grado 5 en la Universidad de la República, en la que trabaja desde 1985. Integrante del Programa de Investigaciones del CLAEH desde 1977 a 2008, y secretario ejecutivo de su Departamento de Investigaciones desde 1981 a 1987.

Ha sido coordinador de distintos proyectos de investigación colectivos en Historia, tanto a nivel nacional como internacional. Codirector en colaboración con Waldo Ansaldi y José Panettieri del Programa de Investigación sobre Historia Social Rioplatense, organizado por el Centro de Investigaciones Socio-Históricas (CISH) del Doctorado de Historia de la Universidad Nacional de La Plata (1999). Miembro de varias organizaciones científicas nacionales e internacionales. Fue representante por la Universidad de la República en el comité directivo del Observatorio de Cooperación Descentralizada (OCD) Unión Europea-América Latina (2005-2008). Ha desempeñado distintos cargos de representación en el cogobierno universitario (decano interino, representante titular por el orden docente en el Consejo de Facultad y en el Claustro Central de la Universidad). Docente en cursos de grado y de posgrado en Uruguay y en varios países americanos y europeos. Consultor de distintas instituciones internacionales (UNESCO, PNUD, FLACSO, OEA, Unión Europea, UIP, etc.). Ha obtenido varios premios académicos nacionales e internacionales por su obra. Integra comités editoriales y comités de referato de publicaciones nacionales y extranjeras. Es conferencista sobre temas de su especialidad en universidades de América y Europa.

Ha publicado hasta el presente más 180 trabajos, entre los que destacan: *La agonía del reformismo (1916-1925)*, Montevideo: CLAEH, 1983, 2 tomos, serie Investigaciones, n.ºs 37 y 38; *El asedio conservador (1925-1929)*, Montevideo: CLAEH, 1985, 2 tomos, serie Investigaciones n.ºs 42 y 43; *El joven Quijano (1900-1933). Izquierda nacional y conciencia crítica*, Montevideo: EBO, colección Temas del Siglo XX, n.º 38, 1986 (en colaboración); *Breve historia de la dictadura (1973-1985)*, Montevideo: CLAEH-EBO, 1987 (en colaboración); codirector de la colección *Historias de la vida privada en el Uruguay*, en 3 tomos, con José Pedro Barrán y Teresa Porzecanski (1996-1998); *Los uruguayos del Centenario. Ciudadanía, nación, religión, educación*, Montevideo: Taurus, 2000 (coordinador y autor); *Antología del discurso político en el Uruguay*, tomo I «De la Constitución de 1830 a la revolución de 1904», Montevideo, Taurus, 2004; *Historia contemporánea del Uruguay. De la Colonia al siglo XXI*, (2.ª edición, corregida y ampliada), Montevideo: CLAEH-Fin de Siglo, 2005 (en colaboración con José Rilla); *Latinoamericana: enciclopedia contemporánea de América Latina e do Caribe*, Río de Janeiro: Boitempo, 2006 (autor de las entradas sobre historia uruguayaya), obra que recibió el Premio Jabuti de la Cámara Brasileña del Libro, como el mejor libro de ciencias humanas del 2006; *Investigación histórica sobre detenidos desaparecidos. En cumplimiento del artículo 4.º de la ley 15848*, 5 tomos, 3600 pp. (coordinador académico en colaboración con José Pedro Barrán; investigación coordinada en forma operativa por Álvaro Rico, junto con un grupo de historiadores); «Pasado-futuro. Una polaridad crucial y resistente», en Rodrigo Arocena y Gerardo Caetano (comps.): *Uruguay. Agenda 2020. Tendencias, conjeturas, proyectos*, Montevideo: Taurus, 2007.





Esta publicación profundiza en varios aspectos que hacen a la tarea de los legisladores. El Sr. Wolfgang Börnsen, autor de la primera parte de la obra, cuenta con una amplia experiencia como diputado en el Bundestag, que se palpa en cada página del libro. A su vez, el Dr. Gerardo Caetano, politólogo e historiador uruguayo de reconocida trayectoria, complementa la publicación con un análisis sobre el trabajo y la vocación parlamentaria en América Latina, en la teoría y en la práctica. Hemos incluido también una selección de artículos de la Ley Fundamental alemana, apartados sobre el Poder Legislativo en la Constitución uruguaya, datos de la actuación parlamentaria y un cuestionario realizado a legisladores de todos los partidos políticos uruguayos con representación parlamentaria.

La Fundación Konrad Adenauer es una fundación política alemana independiente y sin fines de lucro. Está sujeta a los principios del movimiento demócrata-cristiano. La cooperación internacional es, por tradición, uno de los campos prioritarios de su labor.

La Fundación Konrad Adenauer apoya la unificación europea, promueve el entendimiento internacional y la cooperación al desarrollo. Lleva a cabo eventos de formación política, elabora análisis científicos que sirven de base para la gestión política, otorga becas a personas talentosas e investiga la historia del movimiento demócrata-cristiano.

Junto con las catorce oficinas nacionales de la Fundación Konrad Adenauer repartidas por todo el continente latinoamericano que concentran su trabajo en los respectivos países, existen varios programas regionales. Uno de ellos es el Programa Estado de Derecho para Latinoamérica, con sede en México DF y en Montevideo, dirigido ante todo a juristas y políticos dedicados al área del derecho.

