

## TRABAJO SOBRE ESCUELA DE GOBIERNO PERÍODO 2010 – 2011.

La relación entre la jefatura ejecutiva y el parlamento es el núcleo central de la institucionalidad política, las formas en que estos organismos compartan efectivamente el gobierno (los modos de competencia y de coordinación entre ellos) va a establecer la plataforma básica del sistema de frenos y contrapesos propio del presidencialismo, aportando el primer elemento de análisis para determinar el grado de pluralismo de un régimen determinado.

No hay dudas que ya mucho antes del proceso dictatorial vivido por nuestro país el Poder Ejecutivo ha ido aumentando su incidencia en las grandes decisiones del gobierno, a las que ya la constitución le autorizaba, el ejecutivo ha acrecentado su poder de agenda con respecto al Legislativo, post dictadura esto continuo y las causas son varias, trataremos de ver algunas y analizarlas.

Aun dentro de la simetría destacada, y teniendo en cuenta de acuerdo a la Constitución vigente, en nuestro país rige un sistema bicameral, nuestras Cámaras continúan siendo una arena orgánica de discusión y resolución de las grandes cuestiones nacionales, los recintos parlamentarios continúan albergando una buena parte de los intercambios políticos y de las decisiones estratégicas.

No olvidarnos que el mundo ha ido evolucionando en muchísimos aspectos, la política no puede estar ajena a estos cambios, y menos en el Uruguay que siempre se caracterizo por ser un país sumamente politizado

Como primer elemento nadie desconoce que luego de elegido al Presidente de la República, este conforma su gabinete con aquellas personas en teoría de su mayor confianza e idóneas para el cargo a ocupar, no dudamos de la confianza que esas personas gozan con el presidente de turno, pero nos quedan ciertas dudas en algunos casos (situaciones vividas en el pasado) de su idoneidad para las responsabilidades otorgadas, lo que me llevan a estar totalmente en desacuerdo cuando las mismas se realizan por cuantificaciones políticas o trayectorias partidarias.

Volviendo al tema, lo anteriormente mencionado (elecciones de ministros, sub-secretarios etc.) es potestad del Presidente y está demostrado, que los 2/3 de los proyectos de ley enviados al parlamentos llegan del poder Ejecutivo, ejemplos que no solo nos demuestran que el mayor proveedor y el más importante es el propio ejecutivo,

CONFUCIO

sino que además, sus decisiones pesan mucho en el proceso político, ahora bien lo primero que tenemos que tener en cuenta para saber cómo va a funcionar el legislativo, va a depender con que ejecutivo nos vamos a encontrar, pues las variables del mismo pueden ser varias y según su conformación será el comportamiento que se le exigirá al Poder Legislativo.

Podemos tener ejecutivos con mayorías parlamentarias, con minorías parlamentarias, de coalición, un solo partido compuesto por varios sectores con ciertas diferencias filosóficas, bajo un programa común pero que entre ellos en algún momento pueden suscitarse diferencias de conceptos en algunos temas, si llegáramos a esta situación el comportamiento del ejecutivo puede tener variables, y probablemente obligara al ejecutivo a producir algún cambio de rumbo, estos que estamos planteando se han dado muchas veces en nuestra historia lo que llevaría a una modificación de Agenda para que se regularicen los temas y se calmen las aguas.

Creo que ambos poderes tienen que funcionar como una pareja con muy buen relacionamiento, pues ambas se necesitan se realimentan y deben tener una muy buena relación, esta debe ser recíproca para el buen funcionamiento de la misma, diría yo que esto es fundamental e imprescindible, todo logro en cualquier aspecto que el ejecutivo realice no solo va a favorecer al mismo sino que también el Legislativo se verá beneficiado o viceversa y por ende suma elementos a su favor cuando se tenga que salir a hablar con la gente y mostrarles la cosas positivas que el gobierno del turno está realizando o realizo, y este último tiene que tener un estricto control sobre el trabajo del primero cuidándoles las espaldas para que este no cometa errores que ambos pagarían caro, cuando quieran mostrar sus logros, por lo tanto insisto se necesitan mutuamente y mucho, en este punto es fundamental el papel del Vice-Presidente de la República, pues forma parte del ejecutivo, recoge prioridades e inquietudes del mismo y luego como Presidente del Senado y de la Asamblea General, informa a los delegados de los sectores o de las diferentes fracciones que componen el partido de gobierno lo preestablecido y cuáles van a ser las prioridades de la agenda y sus necesidades de que las mismas se realicen dentro de los tiempos que el gobierno considere pertinente.

Por eso creo y también es la opinión de algunos politólogos que se ha trabajado en forma muy coordinada y prolija desde los legisladores en su conjunto con los líderes de

los sectores que se encuentran en Cámara y delegan en ellos para que estén en buena sintonía con el ejecutivo.

Otro elemento importante y que considero que en este período 2010-2015 realza el papel del poder legislativo con respecto al del periodo 2005-2010 es que Vázquez formo su primer ejecutivo con la gran mayoría de los cabezas de lista, líderes sectoriales de los diferentes sectores que componían al partido ganador por lo tanto el peso de aquel ejecutivo era muy fuerte, hoy en el gobierno de Mujica hay muchos líderes, sobre todo en el Senado y de todos los partidos y sectores lo que ha transformado en este período al Parlamento y en particular al senado en un bloque político de mucho peso.

Un elemento importante que creo tiene mucho que ver con el poder legislativo, es que se necesita un poder ejecutivo pro-activo que constantemente produzca y genere ideas al parlamento, para que este no sea un parlamento chato, anodino, sino todo lo contrario, activo, generador de propuestas votando leyes que incidan favorablemente para el bienestar del país.

Y en base a esto último hay un elemento que me produce una gran duda que es el tiempo que los legisladores le dedican a su responsabilidad, pero lo que más me inquieta, es el trabajo que realizan los diputados, todos sabemos que si multiplicamos 99 (cantidad de diputados) por el salario de cada uno, si además agregamos cuanto se gasta en los cinco años en viajes, gastos de prensa, beneficios etc., nos va a dar una cifra importante, muy bien, cuáles son las responsabilidades concretas de los diputados, ir a los plenarios martes y miércoles hasta el 20 aprox. de cada mes, luego se plantea que cada diputado vuelva a su departamento para trabajar en los asuntos locales, participar obligatoriamente en una comisión que se reúne normalmente una vez a la semana, y votar tanto en el plenario como en la comisión cuando la situación lo amerite, creo que otra responsabilidad oficial salvo excepciones ( participar en la Asamblea General si fuera citada etc.) no tiene, por lo tanto podemos decir con total respeto pero sin temor a error que tienen tiempo para realizar otros tipos de responsabilidades que realcen su productividad, queremos dejar en claro que esto es en forma genérica.

Todos somos consiente que los diputados representan, o son electos por un departamento, que otras cosas realizan los diputados?, varias pero no obligatorias y no sé si todos, pueden participar en algunas comisiones parlamentarias representando a su sector no a su partido, tienen voz pero no voto y no le pasan listas a su presencia ,

CONFUCIO

reciben en sus despachos diferentes actores con disimiles problemas e inquietudes que pueden ser de su departamento, como así de la comisión que representan, tratando de solucionarles sus problemas, recorren su departamento y visitan, todo tipo de instituciones sociales, vecinos con diferentes dificultades en distintas localidades etc., tratar de mantener una buena relación y ofrecer su total apoyo al intendente de su departamento independientemente al sector que perteneciere, si fuese posible y teniendo claro las responsabilidades de ambos(que no son las mismas) trabajar en conjunto, sobre todo en los departamentos del interior., también elaborando algunos proyectos de ley que ellos consideren importantes y necesarias para el país y sobre todo para su departamento. Por lo tanto cosas para hacer hay, muy importantes y necesarias, muchas de ellas no tengo dudas la mayoría de los diputados las estarán haciendo, pero no tenemos ninguna seguridad que así sea pues no forma parte de su responsabilidad oficial como diputado, o sea que control parlamentario de lo anteriormente mencionado no se realiza legislativamente ya que no forma parte de las responsabilidades obligatorias del mismo, entonces volvemos al principio, que al país le cuesta caro, por lo tanto creo que el legislativo tendría que aprovechar más y controlar más la rentabilidad y la productividad de los diputados.

La concepción de las mayoría de los parlamentarios, o quizás de todos, ( con representación en cámara) es que nuestro poder legislativo es vetusto, que está estancado desde mucho antes de la dictadura, que tendríamos que modernizarlo etc., ahora bien, hoy 2012 salvo el Partido Independiente, que todavía no ha sido gobierno, los demás sectores y actores (Partido Colorado, Nacional, Frente Amplio) han gobernando algunos mucho tiempo, otros menos y uno lo está en la actualidad, yo me pregunto qué hicieron o se está haciendo para modernizar el Parlamento, creo que poco o nada y me hago una segunda pregunta les interesa su modernización, o les sirve su actual funcionamiento.

Por eso creo que transformando y modernizando el Poder Legislativo, quitarle esa aureola de casta, que el parlamento y los parlamentarios tienen ante la ciudadanía, que no sean vistos como seres intocables para la sociedad y buscar los mecanismos de mayor productividad y control, trasladando a la ciudadanía los resultados de lo que pasa haciéndola participe, que la misma sepa lo que ahí se discute y se haga carne en ellos, que la propia prensa juegue otro papel a los temas trabajados en cámara y si no vean

CONFUCIO

este ejemplo del tiempo empleado por dicha prensa a los diferentes organismos del estado.

Aproximadamente se realizó un estudio, que determinó que por año en canales abiertos (4, 10 y 12), estos datos son exclusivamente de sus informativos centrales, que la medición del tiempo televisivo en dichos programas, por el cual son requeridos los diferentes actores políticos nos muestran las diferencias enormes que existen entre el ejecutivo y el legislativo, el Presidente genera promedio 3.880 segundos. Ministro Promedio 702 segundos, Líderes Partidarios Promedio 214 segundos, Directores de Entes promedio 72 segundos, Legisladores promedio (Senadores y Diputados) 34 segundos promedio, datos recabados en el periodo 2005-2010, aclaración promedios individuales, no analicemos la veracidad exacta de los números, sino como verán el parlamento es por lejos el sector que menos les importa a la prensa, por lo tanto es el sector más desprotegido en cuanto a información de lo que ahí sucede, en términos comerciales es el producto político que menos vende, por lo tanto el que menos les interesa.

La gran mayoría de nuestro país tiene claro como se conforman ambas cámaras, la representatividad de las mismas van de la mano de cómo hayan sido el resultado electoral, por lo tanto podemos decir que en base a esto último, nos vamos a encontrar con variables que por lógica según la representatividad de los diferentes partidos podríamos decir sin confirmar esto en un 100% cual va a ser el comportamiento del poder legislativo, (gobierno con mayorías parlamentarias, con minorías parlamentarias, gobiernos de coalición etc.), por lo tanto trataremos de analizar cómo podrían comportarse el legislativo en base a la conformación del gobierno de turno.

Es fundamental un trabajo en conjunto de ambos poderes, una estricta disciplina de partido, sobre todo en aquellos temas que el ejecutivo considere sumamente importante y para que todo esto tenga un buen fin que es el que estamos buscando, es muy importante el papel que jueguen los líderes para imponer disciplina a sus legisladores, más que nunca el poder de convencimiento, un fuerte liderazgo y una gran obediencia a las decisiones partidarias son elementos fundamentales, en particular en gobiernos de coalición que en algún momento pudieran discrepar con sus socios del momento y no compartir alguna decisión tomada por la otra parte, que no les conforme como ha sucedido en otrora.

CONFUCIO

Para hablar y analizar sobre la denominación en que se basa el trabajo parlamentario, este mantiene un relativo equilibrio entre los poderes, y le sigue reservando al parlamento un sitio relevante como cuerpo de representación, es un órgano de control político y participe en los procesos de gobierno. Vamos a separar ambas cámaras, por diferentes razones, algunas de ellas son producto al trabajo real de las mismas y en otros casos voy a plantear cuestionamientos personales de discrepancias de funcionamiento.

El senado está compuesto por 30 senadores más el Vice-Presidente de la República que a su vez es el presidente del senado, con voz y voto (senador31) este poder es el organismo más importante del poder legislativo, los senadores son representantes nacionales y es en este cuerpo donde el poder de Agenda tiene mayor peso dentro del poder legislativo pues en él se encuentran varios líderes del partido de gobierno y la gran mayoría de los líderes de los otros sectores que conforman el senado, a su vez es el nexo más directo con el poder ejecutivo, por la participación del Vicepresidente en el consejo de ministros.

El senado recibe los diferentes planteamientos del ejecutivo a través del Vice como lo decíamos al principio y en base a cuáles son sus prioridades, el presidente del senado se reúne con los líderes de su sector para informarles de las urgencias de las mismas y éstas van a las diferentes comisiones con el rotulo preestablecido para ser tratado, (sumamente urgente, urgente, sacarla en cierto período, frenarla, etc.) el éxito de las comisiones y sus tiempos para poder convertir un proyecto en ley es lo que va a demostrar los logros del ejecutivo en el parlamento y el nivel de aprobación pública de su gestión.

Creo que es necesario hacer una pequeña aclaración de algunas variables de funcionamiento de otros parlamentos para quizás tener más claro el nuestro, hay parlamentos en el mundo que el trabajo y la discusión en las comisiones son muy fuertes, que cuando los temas llegan al plenario, normalmente no sufren modificaciones o en su defecto si esto sucediera las mismas no son muy profundas ni relevantes, otros parlamentos funcionan a la inversa, el trabajo en comisiones es muy poco proactivo y donde se desarrollan los debates fuertes y se producen la gran mayoría de las decisiones es en el propio plenario, en el Uruguay podríamos decir que nuestro funcionamiento es una actividad mixta, pues tenemos comisiones relativamente fuertes y en las cuales las discusiones sobre diferentes temas generan duras polémicas, más teniendo en cuenta

que podríamos decir, que el Uruguay está dividido en dos el 51% lo que se considera el polo progresista o de izquierda y el 49% que los componen la suma de los partidos tradicionales o el polo de derecha, lo que nos lleva, cuando las discusiones o diferencias se producen situaciones muy parejas, en otros parlamentos el elemento de negociación pasa a cumplir un rol fundamental, para lograr las mayorías pues estas no existen en el plenario y el sector mayoritario está lejos del 50% y con la misma realidad se encuentra en las comisiones, (ej. Costa Rica), entonces el papel negociador de los líderes sectoriales es fundamental tanto en aquellos países que se busque mayoría simple, como en nuestro país que para algunas leyes se requieren mayorías especiales.

El trabajo de las comisiones es un elemento fundamental en el desarrollo del trabajo parlamentario uruguayo, están conformadas por 16 comisiones en diputados y 15 en senadores, por supuesto que como en todos los parlamento existen comisiones consideradas más influyentes que otras para la vida del país, y por los temas que manejan hay comisiones más importantes que otras, sin quitar mérito a ninguna pero podríamos decir que hay comisiones clase A, B, C, por ejemplo las comisiones con rotulo A serían, Constitución y Código, Hacienda, Asuntos internacionales y llegado el momento de nombrar quienes regirán dichas comisiones demos por seguro que las presidencias y las vice de las mismas van a pertenecer al partido de gobierno y con legisladores fuertes, con mucha trayectoria parlamentaria, pues su poder de agenda va a ser muy fuerte por lo tanto podríamos asegurar que los legisladores que asumen cargos con poder de agenda, tanto en senado como en diputados tienen todo el apoyo y confianza de los líderes de su sector, tampoco descartemos que pueden haber comisiones no tan fundamentales que en algún período del gobierno la presidencia sea concedida a algún parlamentario de la oposición, por el gobierno de turno.

Quiero realizar una aclaración personal que directamente toca al senado y a su productividad, no hay dudas que las 30 senadores que componen dicha cámara son en su gran mayoría la elite de sus partidos y en muchos casos del país, allí se encuentran políticos de vastísima experiencia parlamentaria, algunos hasta fueron Presidente o Vicepresidente de la República, como también ex ministros, y varios líderes de los diferentes sectores que componen el mapa político del Uruguay, ahora lo que me cuesta mucho concebir es que cada senador tenga la responsabilidad constitucional de representar a su partido en 3, 4 y hasta 5 comisiones como miembro titular y las responsabilidades que esto les acarrea, realmente me cuesta creer y esto lo digo con

CONFUCIO

todo respeto que un senador, Arquitecto de profesión pueda realizar el mismo grado de productividad siendo titular en las comisiones de salud, transporte y obras pública, defensa, constitución y código (aclaro que este ejemplo si tuviese que ver con algún senador en la realidad es pura casualidad) .

Me parece que los tiempos reales con los que cuenta un senador para poder ejercer una buena legislatura también es escaso, plenarios, varias comisiones en las que participar y trabajar, el tiempo que deben utilizar para los estudios de los diferentes temas de las diferente comisiones tan disimiles, también me consta que hay comisiones con largos períodos sin reunirse por falta de quórum, pues las mismas se superponen lo que nos lleva a tener dificultades de funcionamiento y que la relación tiempo productividad no sea el más efectivo.

Considero que se hace imprescindible la creación de equipos de asesores técnicos no partidarios, que pueden funcionar full-time o part-time según las necesidades e importancia de cada comisión, que sean funcionarios del poder legislativo, que su ingreso a la misma, puede ser curricular, por concurso o en su defecto ya sean funcionarios de carrera, que estén al servicio de las comisiones que les compete, que su trabajo acceda exclusivamente a su aporte y soporte técnico y refuerce las diferentes carencias que puedan haber, no descarto que las mismas, aunque la realidad es diferente pues un diputado solo tiene como responsabilidad una comisión también se puedan utilizar en las comisiones de la cámara baja, creo que esta posibilidad transformaría a las comisiones, en organismos más productivos y efectivos.

Creo que tanto senadores como diputados, en su gran mayoría toman el trabajo parlamentario como forma de vida, todos sabemos que los mismos llegan a este lugar a través del voto popular, pero somos consiente y en particular en diputados, que somos un país que votamos lideres fuertes y las mayoría de las veces no conocemos del segundo hacía abajo quienes componen las listas al senado por nosotros votada y sobre todo en diputados, en resumen votamos pero no sabemos a quién y hay muchas probabilidades de que de hecho le estemos dando la posibilidad de decidir o gobernar a personas no totalmente preparadas para dicha responsabilidad, se habla mucho de políticos de carrera pero en realidad dicha profesión no existe, pues entonces preparemos a nuestro políticos elaboremos planes para profesionalizar y desarrollar dicha tarea y no dudo del progreso del mismo, ( si para ser medico hay que ir a la

CONFUCIO



facultad, en la universidad del trabajo te enseñan a ser un buen plomero. porque no generar las herramientas necesarias para ser un mejor legislador):

Ahora vamos a referirnos a la importancia que tiene el poder de agenda, tanto en el poder ejecutivo, como en el poder legislativo, el ejecutivo cuenta con un gran poder de agenda, seguramente el más importante en nuestro proceso político, que normalmente es manejada por el Presidente de la República. ya hemos visto que el mayor proveedor de proyectos de ley es el ejecutivo, pero además es el que solicita a las comisiones y al plenario las urgencias de los mismos, y les marca los tiempos, a su vez el Vicepresidente, que también es el presidente del senado juega un papel importantísimo en el poder de agenda, pues recibe directamente del ejecutivo las normativas y en el parlamento comienza a tejer los caminos para que las mismas se realicen en tiempo y forma, su pro actividad va a fortalecer la agenda del ejecutivo, y comenzara sus intercambios de opiniones, en primer lugar con los diferentes líderes de su partido, involucrándolos en el proceso, distribuirá a las comisiones pertinentes los temas a estudiar, según la urgencia fijara el día a ser tratado, pero si fuese necesario también el dialogo con los otros sectores buscando acuerdos que agilicen la agenda.

A su vez como tercer elemento en el poder de agenda aparece el presidente de la cámara de diputados, tenemos que tener en cuenta que este cargo es rotativo, cambia todos los períodos (son cinco), y a su vez puede suceder que en algún período dicho presidente de la cámara no pertenezca al partido de gobierno, este tipo de decisiones normalmente son acuerdos que se realizan previo a asumir el nuevo gobierno.

La última posición con poder de agenda importante son las presidencias de las comisiones, aquí tenemos que en diputados al comienzo de cada legislatura, se nombra una comisión especial integradas por representantes de todos los sectores y que cada delegado partidario cuenta con tantos votos como legisladores representa, lo que nos hace ver que dicha negociación generalmente refleja un criterio de proporcionalidad que existe entre los partidos. que luego de arduas discusiones logran determinar el tamaño que tendrá cada comisión, cantidad de integrantes, y cuanto de cada sector, dejar establecidos quienes serán los presidentes y vice-presidente de las comisiones, distribuir las presidencias de la cámara etc.

En el senado previamente el presidente del mismo se reúne con los coordinadores de bancada de cada partido, de tal manera escuchar y recoger las aspiraciones de los

CONFUCIO

mismos, además el presidente presenta una propuesta de integración del sistema de comisiones que incluye el tamaño de cada comisión y la distribución de las presidencias y de las vicepresidencia, por último tener en cuenta que mientras los diputados solo tienen responsabilidad de integrar una comisión, los senadores no tienen restricciones en el número de organismos que integran, lo cual hace más sencillo un buen final.

El Dr. Lanzáro, en el punto 3 nos pide aportes sobre posibilidades de mejoramiento del sistema de información y asesoramiento, además de otros ítem, simplemente recordar que a medida que he venido desarrollando dicho trabajo, he planteado con total respeto y con el solo fin de aportar algunas ideas personales para el mejoramiento de nuestro trabajo parlamentario ej., idoneidad en las personas que ocupan cargos importantes de gobierno, ciertos cargos que tengan composición mixtas (técnicas y políticas), tiempo real de producción legislativas en particular en diputados y control de los mismos, transformar y modernizar al poder Legislativo, erradicarle esa aureola de casta y acercar al parlamento como a los parlamentarios a la gente, pocos senadores para muchas comisiones y de tan diversos temas que considero que es imposible una buena producción por eso creo necesario la conformación de equipos de asesores y que sean utilizadas en aquellas comisiones que lo ameriten, formación para un mejor trabajo a legisladores, en particular a diputados que comienzan su primer legislatura.

Existen elementos que nos demuestran que nuestro poder legislativo ha tenido pocas y sustanciales variables, que lo hagan un poder dinámico, pro-activo etc., veamos esta información que nos va a demostrar lo dicho anteriormente, el sistema electoral uruguayo ha sufrido muy pocas modificaciones desde el año 1920, siglo pasado, cuando terminaron de diseñarse sus principales rasgos, la sustancial, sin duda fue la reforma constitucional de 1996, que movió algunos vetustos cimientos pues estableció cuatro enmiendas principales importantes de naturaleza electoral, a) elección presidencial por mayoría absolutas de votos y doble vuelta, b) candidatura única por partido. c) primarias partidarias simultáneas, d) separación de la elección nacional de la departamental y municipal, más allá de que los cambios realizados para las necesidades del poder Legislativo son casi inexistentes, no quedarnos de brazos cruzados, que los actores directos, e indirectos y gran parte de la opinión pública tendríamos que hacer nuestra la frase de Artigas, nada podemos esperar si no es de nosotros mismos, en busca de un Poder legislativo moderno.

ENERO 2012



