

PERFORMANCE POLÍTICA Y CAPACIDAD “REACTIVA” DEL PARLAMENTO CON RESPECTO AL PODER EJECUTIVO

El Parlamento es un órgano de Gobierno en el Régimen Presidencial Uruguayo, por su unidad política entre el Gobierno y el Parlamento, siendo la elección la que marca la composición del Parlamento.

El Régimen Parlamentario surge de una monarquía donde el Rey era el que gobernaba; mientras que el Régimen Presidencial tiene organismos separados que trabajan y compiten por el Gobierno.

En Uruguay el Presidente tiene: * poder de iniciativa, lo que le permite presentar un proyecto de Ley (por ejemplo)

* Poder de iniciativa exclusiva y modificativa.

* El veto, el cual ha ido aumentando de poder, y puede ser un veto parcial donde dentro de un proyecto de Ley puede dejar de lado algún artículo y seguir con los que hayan sido aprobados.

* La urgente consideración, es decir marcarle al Parlamento el ritmo de trabajo.

* Fuertes derechos de proposición o nominación de personal de trabajo, con lo cual puede demandar a un Coronel, Director de un Ente Autónomo, etc.

Hace casi tres décadas, casi todos los países de América Latina vivían bajo algún tipo de régimen autoritario. Treinta años después del inicio de la tercera ola de Democracia, en 1979, el progreso democrático es innegable. Desde los años 80 casi todos estos países viven la Democracia.

A la vista de la opinión pública, Uruguay tiene niveles comparativamente altos y estables de satisfacción y apoyo a la Democracia, y muestran evaluaciones positivas sobre los partidos y el Parlamento.

Según un estudio realizado por el Licenciado Juan Andrés Moraes (1) Uruguay es el que tiene más satisfacción con la Democracia, un 64 % con respecto a Paraguay que tiene un 17 % siendo este último el que tiene menos; y un 82 % de apoyo a la Democracia, manteniendo, Uruguay, el lugar más alto.

Los Partidos Políticos son la institución con menos aceptación, muchas veces con escaso vínculo con las Fuerzas Armadas ya que éstas y la Policía han recibido, siempre, la mayor confianza.

Un 64 % de la población tiene confianza en el Parlamento, un 20 % piensa que la Democracia puede funcionar sin el Parlamento, y un 65 % confía en los Partidos Políticos (1).

“El Parlamento es una ballena blanca en un mar de cazadores” – Senador Gustavo Penadés.

Un Legislador es una Elite de la población, es decir una pequeña proporción de la población, que han llegado a una determinada posición.

En éste período la Elite Política está conformada por una fuerte integración.

El 40 % de los que ingresan a la política tienen antecedentes familiares relacionados con la política; y se cree que las mujeres llegan a la cúspide de la política por dos maneras, una acompañando al padre, esposo o familiar muy cercano, y la segunda, luego de haber resuelto la estabilidad del hogar.

PROCESOS DE TRABAJOS EN LAS CÁMARAS Y ESPECIALMENTE EN LAS COMISIONES PRINCIPALES

Comenzamos por analizar las dos Cámaras que nos representan políticamente a todos los uruguayos y la labor de sus integrantes en todas las distintas comisiones que estos integran. Sin dudas que tanto la Cámara de Senadores como la Cámara de Representantes son los pilares fundamentales de cada Gobierno.

La **Cámara de Representantes**, según la Constitución de la República (2), se compone de noventa y nueve miembros elegidos directamente por el pueblo, con arreglo a un sistema de representación proporcional en el que se toman en cuenta los votos emitidos a favor de cada lema en todo el país.

Corresponde a cada Departamento, al menos, dos Representantes. El número de Representantes puede ser modificado por la Ley para lo cual se requiere para su sanción, dos tercios de votos del total de los componentes de cada Cámara. Los Representantes cumplen un ciclo de cinco años en sus funciones, pudiendo ser reelectos

en la siguiente legislatura. Deben ser ciudadano natural en ejercicio o legal con cinco años de ejercicio, y en ambos casos veinticinco años de edad cumplidos.

El Presidente y Vicepresidente de la República no pueden ser Representantes, al igual que los miembros del Poder Judicial, del Tribunal de Cuentas, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Electoral, de los Consejos o Directorios o los Directores de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados, de las Juntas Departamentales, de las Juntas Locales y los Intendentes.

Los empleados militares o civiles dependientes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de la Corte Electoral, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y del de Cuentas, de los Gobiernos Departamentales, de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados, por servicios a sueldo, con excepción de los retirados o jubilados. No rigiendo esta disposición para los que desempeñen cargos universitarios docentes o universitarios técnicos con funciones docentes; pero si el elegido opta por continuar desempeñándolos, debe ser con carácter honorario por el tiempo que dure su mandato.

No pueden ser candidatos a Representantes el Presidente y Vicepresidente de la República y los ciudadanos que hubiesen sustituido a aquél, cuando hayan ejercido la Presidencia por más de un año, continuo o discontinuo.

Tampoco podrán serlo los Jueces y Fiscales Letrados, los Intendentes, funcionarios policiales en los Departamentos en que desempeñan sus funciones, los militares en la región en que tengan mando de fuerza o ejerzan en actividad alguna otra función militar, salvo que renuncien y cesen en sus cargos con tres meses de anticipación al acto electoral.

La **Cámara de Senadores** (3) se compone de treinta miembros, elegidos directamente por el pueblo, en una sola circunscripción electoral, por el sistema de representación proporcional integral. Está integrada también por el Vicepresidente de la República, quien tiene voz y voto y ejerce su presidencia y el de la Asamblea General.

Los Senadores duran cinco años en sus funciones y para serlo es necesario ser ciudadano natural en ejercicio o legal con siete años de ejercicio, y, en ambos casos, treinta años cumplidos de edad.

No pueden ser Senadores todos aquellos que tampoco pueden ser Representantes (como se ha descrito anteriormente); y no pueden ser candidatos a Senadores los Jueces y Fiscales Letrados, los funcionarios policiales y los militares con mando de fuerza o en

ejercicio de alguna actividad militar, salvo que renuncien y cesen en sus cargos con tres meses de anticipación al acto electoral.

A la Cámara de Representantes le compete el derecho exclusivo de acusar ante la Cámara de Senadores a los miembros de ambas Cámaras, al Presidente y Vicepresidente de la República, a los Miembros 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 a la Constitución y otros delitos graves (2).

A la Cámara de Senadores le corresponde abrir juicio público a los acusados por la Cámara de Representantes o la Junta Departamental, y pronunciar sentencia al solo efecto de separarlos de sus cargos (4).

Lo descrito anteriormente es un pantallazo de la composición del Poder Legislativo actualmente, cabe destacar que (5) durante el Siglo XIX hasta el año 1933, la Cámara de Senadores se integró por un representante por cada Departamento y que su número fue en ascenso a medida que el país creció de sus nueve primeros hasta los diecinueve que hoy tiene.

La Cámara de Representantes también tuvo el mismo proceso de crecimiento de acuerdo a la creación de Departamentos.

Desde 1830 hasta 1933, las Legislaturas eran de tres años. A partir de 1934 y hasta 1966 lo eran de cuatro años y finalmente desde 1967 a nuestros días, de cinco años.

Dichas modificaciones siempre se hicieron sobre la base de reforma de la Constitución Nacional, que desde 1830 estipuló el tiempo de cada una.

TRABAJOS PARLAMENTARIOS Y EN LAS COMISIONES.- La organización del trabajo Parlamentario se podría acentuar en cuatro puntos:

- I) Organizar el trabajo Legislativo basado en visiones teóricas.**
- II) Estructura institucional de los Parlamentos.**
- III) Poder de asignación de los líderes y auto selección de los legisladores.**
- IV) Comisiones como organismos revisores de legislación.**

I) Las visiones teóricas que podemos destacar son la – Teoría del mercado de votos donde la teoría conductiva de los años setenta formuló la idea de que las decisiones de

la legislatura podían comprenderse a partir del análisis de las transacciones entre legisladores.

- Teoría industrial del congreso donde sus ideólogos se dedican a criticar la teoría del mercado de votos. Es aquí donde las Comisiones son realmente importantes y funcionan como garantía del acuerdo.
- Teoría informacional del congreso donde los miembros de una Asamblea, con frecuencia, se enfrentan al dilema de tener que votar proyectos sobre temas diversos sin tener idea de su contenido.
- Teoría del Partido-Cártel donde la organización del trabajo legislativo debe estar basado en un buen Sistema de comisiones. (6) (7)

II) El Sistema de comisiones de un Parlamento representa un indicador sustantivo de su nivel de institucionalización.

En Uruguay entre los años 1830 y 1879, la Cámara de Representantes tenía cuatro comisiones que eran Legislación, Hacienda, Milicia y Peticiones; la Cámara de Senadores no tenía comisiones.

En el año 1922 la Cámara de Representantes llegó a tener veinte comisiones, en el año 1930 una nueva reforma del reglamento introdujo un ajuste al sistema llevando la cantidad a trece.

Desde los años 1930 al 2010 pasamos a tener dieciséis comisiones en la Cámara de Representantes, mientras que en la Cámara de Senadores fue teniendo un aumento casi de la misma manera.

Esto lleva a que en la Cámara de Representantes cada Diputado puede trabajar sólo en una comisión, mientras que en la Cámara de Senadores siendo treinta y un miembros cada Senador puede trabajar hasta en tres comisiones, más las Comisiones Especiales en los momentos en que las hay.

El sistema de comisiones del Parlamento uruguayo presenta algunos rasgos, como por ejemplo un número pequeño de comisiones, jurisdicciones precisas, ausencia de Liderazgos institucionales, bajas apoyaturas institucionales y la función de policy-makers (8).

Esto no es casual, el diseño responde a una elección institucional de los partidos.

La idea es que las comisiones cumplan un rol importante pero no sustituyan a los partidos. Por esa razón, se crean condiciones para desde allí desarrollar carreras políticas, como si sucede en otros países como EEUU o Japón.

III) Este punto se refiere a la forma de diseñar el Sistema de Comisiones. Por ejemplo en la Cámara de Representantes en la segunda sección del período legislativo se designa una Comisión Especial compuesta por un delegado de cada partido, teniendo una duración de 48 horas, siendo su labor el de diseñar el número de integrantes de cada comisión plenaria, asignar los cargos que tendrá cada partido en cada comisión, y distribuir los puestos de responsabilidad en cada uno de esos organismos.

La elección de una comisión es la mirada al futuro del Legislador (un ejemplo personal es el del actual Presidente de la República, entra al Parlamento como Diputado y elige la Comisión de Ganadería, luego en la siguiente legislatura pasa a ser Senador y continúa con la misma comisión, y por último es nombrado Ministro de Ganadería).

IV) Las comisiones son políticamente muy importantes porque modifican y hacen cambios. En realidad el Parlamento modifica buena parte de la legislación que envía el Poder Ejecutivo. Éste es el principal policy-maker del sistema porque aproximadamente 2 de cada 3 partes de la legislación sancionada es iniciada por este poder.

Un análisis realizado por el Dr. Daniel Chasqueti (9) muestra que muchos de los proyectos que pasan las comisiones son modificados. El 32 % de los proyectos que logran su aprobación en su comisión, han sido modificados; y el 19 % de los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo son modificados en las comisiones.

PODER DE AGENDA EN EL PLENARIO DE LAS CAMARAS Y EN LAS COMISIONES.-

Se considera que el tiempo del Plenario es un bien escaso (10), es un recurso que debe ser administrado.

Se debe demostrar la Legislatura en su Estado de Naturaleza donde existen algunas reglas, como por ejemplo que solo los miembros pueden presentar iniciativas, se decide por la regla de la mayoría, hay urgencia por tomar decisiones y todos los miembros tienen derecho a hacer uso de la palabra sin restricciones de tiempo (10).

Como todos los miembros tienen derecho a presentar proyectos, el pleno se ve rápidamente desbordado de iniciativas, y al no existir criterio de prelación se genera el problema del “cuello de botella”.

Toda Asamblea ubicará el poder de agenda según la estructura. La creación de este poder de agenda deja como resultado un estatuto de derechos desiguales entre los miembros de la Asamblea.

Si bien todos los Legisladores tienen derecho a presentar proyectos y votarlos, algunos pocos pueden tratarlos. El poder de agenda es determinar que proyectos pasan y cuáles no, no significa que sea el poder presentar cualquier o todos los proyectos de Ley.

En Uruguay, la historia de las reglas del Parlamento y su poder de agenda aún no ha sido escrita. El análisis de los diferentes reglamentos de la Cámara de Representantes, muestra un punto de inflexión en la reforma de 1929-1930. En el Senado, las reformas más importantes son de 1934 y 1943 (8).

Los cargos dotados de facultades especiales para definir prioridades y otros recursos suelen estar ubicados en el Poder Ejecutivo y en el Parlamento. Los Presidentes y Primeros Ministros suelen contar con poder de agenda.

En nuestro país, el Poder Ejecutivo tiene un importante poder de agenda; cuenta con una iniciativa legislativa exclusiva en muchas áreas; cuenta con poder de veto, por lo cual puede amenazar con bloquear la legislación; y cuenta también con la posibilidad de enviar proyectos de urgente consideración.

En el Parlamento hay tres tipos de posiciones con poder de agenda:

- 1- La Presidencia de la Asamblea General, pues recibe la legislación que envía el Ejecutivo.
- 2- Las Presidencias de ambas Cámaras que reciben los proyectos de la Presidencia de la Asamblea General y de sus miembros.
- 3- Las Presidencias de las Comisiones que reciben los proyectos de las Presidencias de las Cámaras.

De esta manera sabemos dónde radica el poder de agenda.

El control del poder de agenda en un sistema político puede ser **positivo** donde quien lo ejerce pretende abrirse paso con un proyecto de Ley con el fin de aprobarlo; o **negativo** donde quien lo ejerce pretende cerrarle el paso a un proyecto de Ley que no coincide con sus preferencias. La idea es tratar de no perder sin importar si va a ganar, es tal vez el más importante.

Por ejemplo en Uruguay entre 1985 y 2010 cada 10 proyectos presentados 4 se transformaron en Ley; en efecto de 7329 proyectos presentados sólo 2926 se volvieron

Ley. En el primer período post-dictadura sólo el 27 % de los proyectos presentados se transformaron en Ley. Esto define que o bien una mayoría ejerció el poder de agenda negativo, o no se ejerció el poder de agenda positivo.

Según la teoría del partido-cártel (8) los partidos se crean con el objetivo de resolver dilemas de acción colectiva en la Asamblea Legislativa. El desafío crucial de todo partido mayoritario será tomar el control de los mismos, es decir quitar el poder de agenda. Para ello, los partidos se organizan como coaliciones cartelizadas que tienden a monopolizar el poder de agenda. La cartelización está basada en un intercambio. Por un lado, los legisladores de la mayoría delegan una parte de su poder en el liderazgo partidario y a cambio obtendrán la posibilidad de hacer uso de los resultados generales (reputación partidaria sobre los logros) y de ciertos réditos particulares (clientelismo, pork, offices). Una vez que se logra la delegación el siguiente paso es poner en marcha el cártel legislativo, para lo cual el liderazgo realiza una delegación fiduciaria hacia los miembros encargados de ejercer posiciones de conducción en organismos con poder de agenda.

Si en las Cámaras existe un cártel los legisladores que integran la misma van a votar unidos. Si existe un cártel legislativo sus miembros deben pertenecer a la mejores comisiones.

SISTEMA DE INFORMACION Y ASESORAMIENTO PARLAMENTARIO

Contamos con distintos modelos de asesoramiento parlamentario, como por ejemplo:

- 1) Interno o externo.
- 2) Permanente o por caso.
- 3) Partido o neutral.
- 4) Cívico o profesional

La asesoría puede ser **interna o externa**, puede provenir del propio complejo parlamentario o fuera de este.

Puede presentarse con carácter **continuo o permanente o puede ser por consultas**; es decir que un asesor puede operar como asesor o puede presentar servicios.

Puede revertir el carácter de **partidario o de neutral**; lo que explica que se puede prestar desde dentro de un partido político, lo cual no implica que los asesores neutrales

no pertenezcan a ningún partido. Un acto de asesoramiento no puede ser partidario y neutral al mismo tiempo.

Dentro de la asesoría **cívica o profesional** en algún grado, puede haber asesores permanentes que pueden apoyar por conciencia cívica.

El Parlamento contrata personal para que los asesore. Las comisiones no tienen asesores, estos son de los partidos.

Un modelo parlamentario quedará constituido por la combinación de las cuatro alternativas de asesorías; por ejemplo, la asesoría interna o externa puede unirse a la permanente o por caso, a una u otra, no a las dos, y así sucesivamente.

No se puede ser asesor de dos modelos al mismo tiempo, pero si se puede tener dos tipos de asesoramiento con distintos asesores.

Antiguamente el Parlamento recibía sólo asesoramiento cívico, luego de la Dictadura se le agregó, en muy escasa medida, el asesoramiento profesional.

En el Siglo XIX no había asesores parlamentarios, recién surgen en el Siglo XX; es muy reciente la historia parlamentaria referida al asesoramiento, no hay especialistas en historia parlamentaria.

En el análisis de gestiones parlamentarias, a corto o largo plazo, se ha establecido la existencia de Parlamento de Comisiones y Parlamento de Plenario volcándose al funcionamiento en comisiones o en plenario, atendiendo a como se **debate** y como se **define**.

Uruguay es un Parlamento combinado, se trabaja en las comisiones pero las decisiones se toman en el plenario; el voto de un legislador puede definir una decisión referida a un tema de una comisión que no integra.

El Congreso Federal de EEUU (11) es un típico Parlamento de Comisiones, lo contrario a Gran Bretaña, su modelo de asesoría es un modelo combinado, interna y externa, pero los predomios están en la asesoría interna. Los asesores son relativamente jóvenes, entre 35 y 50 años, pero no en sus comienzos de actividad; son personas que no se incorporan bajo contrato, prestan servicios durante varios años pero no termina su

carrera como asesores del Congreso. Los partidos tienen thinks tang (tanques de pensamiento).

En los Parlamentos Europeos Continentales el Presidencialismo es mixto, es también un Parlamento de la integración. Son típicamente del plenario, estos toman las decisiones finales, y es combinado con asesoría externa, permanente, partidaria y profesional.

En el caso del Congreso de Brasil, su reforma viene de los años 60 y 70, no gravitó durante la Dictadura Militar pero en ese período se desarrolló un aparato de asesoría interna, neutral, permanente y profesional, siendo estos modelos muy costosos.

Por último el Congreso de Chile tuvo una reforma en los años 90, es un sistema combinado pero con predominio de la asesoría externa, permanente, profesional y partidaria. Es un caso muy poco corriente porque la asesoría externa es profesional pero, en muy escasa medida, partidaria.

CONCLUSION

El Poder Legislativo esta gobernado cada vez menos a favor a del Poder Ejecutivo; hay procesos de integración en que los Parlamentos se han fortalecido, pero hay procesos nacionales en que se han debilitado.

Sin dudas la elección de los integrantes que forman parte de la delegación fiduciaria en el cártel legislativo, encargados de ejercer posiciones de conducción en organismos con poder de agenda, es una decisión crucial para lo cual se debe elegir a los miembros más leales del partido, a los legisladores más firmes y con más trayectoria.

Considero que el hecho de que en la Cámara de Senadores, cada Legislador integre hasta tres comisiones, provoca que no tenga el tiempo suficiente como para estudiar los temas de cada comisión a tratar semanalmente, ya que cuando un ciudadano plantea una inquietud lo hace ante la comisión pertinente y espera la pronta respuesta referente al problema.

Tal vez por este motivo la ciudadanía termina perdiendo credibilidad en los legisladores y muchas veces en su candidato, y sea este el primer punto de enfoque ante una reforma parlamentaria.-

BIBLIOGRAFIA

(1) Ph.D. in Political Science, University of Notre Dame. Título de tesis: Political competition and Political Representation in Latin America: The case of Uruguay (Tutor: Frances Hagopian. Comité: Scott Mainwaring, Michael Coppedge y Robert Fishman).

(2) Constitución de la República Artículos 88 al 93, Capítulo II, Sección V

(3) Constitución de la República Artículos 94 al 101, Capítulo III, Sección V

(4) Constitución de la República Artículo 93, Capítulo II, Sección V

(5) Constitución de la República Artículo 102, Capítulo III, Sección V

(6) “Parlamentarios Uruguayos desde 1830/2005” – Ediciones de la Proa

(7) Cox, Gary W. y Mathew D. McCubbins (1993). Legislative Leviathan. New York: Cambridge University Press.

(8) Cox, Gary W. y Mathew D. McCubbins (2005) Setting the Agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives. New York: Cambridge University Press.

(9) Chasquetti, Daniel (2011). “Carreras legislativas en Uruguay: Un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las Cámaras”. Tesis de Doctorado, Instituto de Ciencias Políticas, Facultad de ciencias sociales, Universidad de la República.

(10) Cox, Gary W., Mikitaka Masuyam y Mathew D. McCubbins (2000). “Agenda Power in the Japanese House of Representatives”. Japanese Journal of Political Science 1 (1), pp. 1-21.

(11) Reforma Política en el Uruguay – Debates y Alternativas – Universidad Católica - Dr. Alejandro, Atchugarry y Francisco, Gallinal.

**PARLAMENTO: *Desempeño Político, Proceso de
Trabajo en las Cámaras y Comisiones, y
Capacidades Institucionales.***

Seudónimo: MAKTUB

31 de Enero de 2012

DATOS PERSONALES

NOMBRE: Fanny Daniela Acosta Cedrés

DIRECCIÓN: Figueroa 480 – San José de Mayo

TELEFONOS: Cel. 099 343 250 – Tel. 4342 3835