



Ensayo Final

Parlamento: Desempeño Político, Procesos de Trabajo y Capacidades Institucionales

Federico Cabrera Lasa

Enero de 2012.-

Introducción.

Durante los años de vida democrática nuestro país ha afrontado diversas divergencias sobre el modelo de elección del Presidente de la República y sus atribuciones como cabeza del Poder Ejecutivo, sistemas que han sido puestos en marcha y que por diversos motivos han sido modificados llegando al actual modelo Presidencialista. A lo largo de la historia hemos observado diversos modelos presidencialistas que han transcurrido desde el primero en 1830 el cual pasando por sucesivas modificaciones ha mutado hacia un régimen colegiado, volviendo tiempo después a fortalecer nuevamente la figura del presidente. Pero los cambios no se detuvieron y a mediados del siglo XX se produjo el retorno del sistema colegiado que finalizara con la aprobación de la reforma Constitucional del año 1967; base y sustento esencial del Modelo presidencial que conocemos hoy en día.

Es fin de este trabajo brindar algunas referencias acerca de las atribuciones que posee el poder Ejecutivo y en qué manera ejerce el poder de agenda para con el Legislativo. Enfocando en la figura del presidente y en especial en la del vicepresidente de la República como el gran gestor del Poder de Agenda. Aproximar las tendencias de fortaleza institucional que posee en presidente frente a otros presidentes de América.

El método por el cual los ciudadanos de un país eligen a sus representantes es un factor institucional clave y ejerce una influencia directa en los resultados de las democracias. En un sistema con separación de poderes que permite la mutua regulación y la independencia entre ellos, surgen algunas interrogantes acerca del carácter legislativo que posee el poder Ejecutivo en nuestro país, del poder de agenda que este tiene por sobre el legislativo y de los métodos de asesoramiento del parlamento en su conjunto.-

Ejecutivo vs Legislativo.

En los modelos democráticos modernos circunscriptos en constituciones con separaciones de poderes, es materia del Poder legislativo el estudio, la sanción, la derogación y las modificaciones del cuerpo legal de la nación, para cual los órganos legislativos estarán comprendidos de dos cámaras¹ y sus miembros serán electos directamente por el cuerpo electoral (soberano) al que le radica como derecho y obligación el poder de voto, con características de único e intransferible. Estos cuerpos parlamentarios están facultados para presentar a iniciativa propia proyectos de ley que entienden oportunos para la mejora del sistema institucional. Esta facultad del parlamentario permite al mismo en alguna medida regular también las potestades que la constitución le confiere al Poder Ejecutivo. Es necesario que el proyecto de ley sea trabajado en comisiones antes de poder ser votado en el plenario de la cámara, lo que implica que los tiempos entre que surge la necesidad de la reglamentación y la misma se puede poner en práctica a veces resulta sumamente amplios y en muchas oportunidades, el proyecto de ley suele quedar en las primeras etapas sin poder pasar a instancias de mayor relieve. El tiempo que mencionamos anteriormente estará dado en base a la conformación política de las cámaras, y por sobre todas las cosas si este proyecto ha sido introducido por la fuerza política mayoritaria.

En este modelo presidencialista moderno de los últimos cuarenta años producto de la reforma de 1967, el presidente ha adquirido mayores potestades que más adelante desarrollaremos en el capítulo pertinente. Más aun desde la reforma que incluyó el balotaje en el sistema electoral, el presidente de la república debe siempre tender a la sinergia entre su figura y el legislativo, pues este impulsa la creación de coaliciones de gobierno. Según Alcántara Sáez "...Nadie pondría en duda que la acción de gobierno necesita del trabajo conjunto del Legislativo y del Ejecutivo, especialmente si se toma en cuenta la división y corresponsabilidad de los Poderes, propia de los presidencialismos. Además, una labor obstruccionista mutua puede llevar a una seria crisis política en el ámbito del gobierno, e incluso del régimen..."²

¹ Constitución de la Republica oriental de Uruguay; Artículo 84

² LAS RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN AMÉRICA LATINA: UN ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DE VETO – INSISTENCIA Y CONTROL POLÍTICO por MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ y FRANCISCO SÁNCHEZ LÓPEZ

En esta asimetría institucional, es que surge la necesidad del Poder Ejecutivo de poner en práctica su “programa de Gobierno”, para lo cual muchas veces deberá afrontar cambios tributarios, penales, judiciales, o estructurales del propio ejecutivo que se deben realizar por medio de la sanción de una ley, por lo cual implican incluir en la negociación al legislativo, y desde entonces puesta en práctica del aparato parlamentario, para su inclusión en muchos casos del proyecto de ley, la concesión de los votos necesarios, y por sobre todas las cosas, consagrar el proyecto en un tiempo prudencial para poder llevar adelante ese Programa de Gobierno. Por lo cual deberá el Poder Ejecutivo marcar en el Poder de Agenda.

En sintonía a lo expresado podemos interpretar que parlamento con mayorías tienden a disminuir su peso frente a las intenciones del poder ejecutivo, mientras que si ocurriese lo contrario el primero tiende a fortalecerse.-

La figura del Vicepresidente.

El vicepresidente de la República juega un rol político fundamental en el mecanismo institucional de nuestra forma de gobierno. Sus potestades se encuentran claramente delimitadas según consta en la Constitución de la República³.

Pero su facultad más llamativa es el rol de articulador que posee entre los intereses del Poder Ejecutivo de llevar adelante su programa de gobierno y la compleja realidad que muestra el Parlamento del Uruguay. Es además integrante sin voz ni voto del Consejo de Ministros.

Resulta indudable que juega un rol de parlamentario, pero como vimos sus atribuciones exceden a las de cualquier miembro del legislativo. Allí encontramos como preponderante la capacidad de manejar el poder de agenda.

El Consejo de Ministros está integrado además por los Secretarios de Estado, el Secretario de la Presidencia, el Presidente de la República y el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Es uno de los órganos institucionales que conforman el Poder Ejecutivo. En

³ Constitución de la República Sección IX

él se debaten planes, estrategias y necesidades gubernamentales que el Partido de Gobierno entiende necesarias para llevar adelante el Programa propuesto. Es por ello que en muchas circunstancias surge la necesidad de impulsar cambios en la estructura de la política del país y para tal fin se requiere la aprobación parlamentaria

Entre las facultades del Poder Ejecutivo se encuentra la de proponer proyectos de ley de nivel general pero con iniciativa privativa en materia presupuestal. Aunque también existe otro instituto que entro en vigencia gracias a la reforma del año 1967, que es el de enviar proyectos de urgente consideración. Podemos inferir que aquí el rol del vicepresidente toma un cariz fundamental dado que se constituye en el actor con mayores posibilidades de gestionar efectivamente la aprobación del mismo en los pazos legalmente establecidos.-

El Presidente.

La figura del Presidente de la República ha sido siempre vista como la más importante del Gobierno Nacional, pero en los últimos años, con la introducción del balotaje, esta figura ha tomado un peso bastante distinto. Esto se debe a que los mandatarios que son electos en primera vuelta con mayoría absoluta de bancas parlamentarias suelen pagar costos políticos menores a la hora de intentar pasar un proyecto de ley; en cambio los gobiernos de coalición opera una lógica distinta. Durante la presidencia del Dr. Jorge Batlle al funcionar un gobierno con dos partidos políticos tornaba la negociación en una tarea ardua que insumía modificaciones a los proyectos y grandes debates para intentar alcanzar su aprobación.

Es el actor con mayores atribuciones en el sistema Presidencialista Moderno, en el caso uruguayo las mismas se encuentran en la Sección IX de la Constitución de la República.

Visto lo que mencionamos podemos observar que el presidente es un actor pro activo dentro de las características legislativas que posee, pues tiene la facultad de proponer al parlamento alternativas para poder llevar adelante la gobernabilidad del Estado. Pero surge un factor que atenta contra la naturaleza del parlamento dentro de las potestades que

ostenta el presidente y es la oportunidad de vetar parcial o total una norma saliente del Legislativo, para lo cual la negociación entre el legislativo y el ejecutivo es crucial. Pero desde la última reforma constitucional que prevé la existencia de una segunda vuelta, que quien es electo presidente responderá con mayor medida al partido que quien es electo en el balotaje, pues este se verá condicionado por la necesidad de construir mayorías a través de una coalición de gobierno. Aunque esta es una lectura personal y que repercute en la propia personalidad del presidente y del partido de gobierno, pero encuentro importante no dejar de lado este punto.-

Poder de Agenda.

La estructura del Poder Legislativo implica un estudio bastante exhaustivo de la materia legible. Lo que genera que existan mecanismos de análisis como es el Trabajo en comisiones.

Cuando el Proyecto de ley es ingresado al parlamento, su camino comienza en la comisión específica relacionada al tema en cuestión, la cual está conformada por miembros de los partidos políticos con representación parlamentaria, y donde la presidencia es rotativa entre los partidos. Esto implica que a la hora de ponerse en consideración los asuntos, el presidente determinara el orden de prelación, por lo que este rol es fundamental para los intereses del Poder Ejecutivo. Aunque en los casos donde la presidencia se encuentre en manos de un legislador opositor, este se verá condicionado en su accionar por las mayorías existentes. Por lo que el Poder de agenda radica básicamente en las voluntades de los presidentes de las comisiones para trabajar en sinergia con el Ejecutivo. Pero una vez tratada en comisión, este debe pasarse al plenario de ambas cámaras donde el presidente del Senado negociara con los demás actores políticos para sacar adelante la norma. Radica aquí entonces el carácter del vicepresidente como un hombre del ejecutivo en el legislativo y es por este acto que se convierte en uno de los principales reguladores del poder de agenda del parlamento.-

Capacidad de Legislar; Asesoramiento Parlamentario.

La capacidad de legislar está enmarcada en las facultades socio-culturales que el legislador posee, y en su defecto en el poder disciplinario del partido al que pertenece; un parlamentario con gran poder de disciplina partidaria votara lo que su partido encuentre más conveniente a los avatares del momento. En la mayoría de estos casos los legisladores no buscan en su afán de legislar la materia jurídica de la norma, por lo cual en muchas circunstancias el texto normativo carece de estructura jurídica válida y conlleva a variadas interpretaciones al punto de muchas veces decretarse inconstitucional.

Es para tal motivo que el parlamento posee entre sus estructuras la capacidad de absorber Asesores, los que de forma permanente o circunstancial estarán presentes en las comisiones dando su enfoque técnico del texto normativo; sin perjuicio a las tendencias políticas de los legisladores, la cual debe ser respetada por los asesores.

Pero no obstante, cada representante del Poder Legislativo tiene la facultad de convocar a sus asesores políticos, los que lo guiarán en la composición del proyecto de ley para que no solo sea técnicamente correcto, sino que también lo sea políticamente adecuado.

Los modelos de asesoría estarán marcados por factores estructurales del parlamento y por otros de organización; de los cuales se parte de la estructura de asesores internos o externos al cuerpo de funcionarios del Parlamento, los cuales pueden ser convocados de forma permanente o simplemente para responder a la necesidad enmarcada caso por caso. Pero lo que hace a la materia de la asesoría es su carácter organizacional, en el que se pueden apreciar asesorías de carácter político (cuando responden a un partido) o simplemente neutral, y de carácter cívica (cuando responde a una conciencia cívica) o profesional si simplemente se busca la opinión de expertos asesores técnicos.

En base a estos tipos de estructuras, se pueden diferenciar Modelos de asesoría puros, en donde se escogen asesores de un solo carácter para el trabajo en comisiones, el ejemplo de un modelo puro sería aquel parlamento que resuelve convocar asesores únicamente neutrales, de forma permanente y profesionales, y en contrapartida están los Modelos Combinados que recogen en sí la característica de doble asesoramiento como puede ser por ejemplo Político y neutral simultáneamente para el tratamiento de la misma norma legal.

Los informes de parte asesora no siempre son tenidos en cuenta a la hora de ser confeccionado el cuerpo de la ley y simplemente esta asesoría funciona como motor del debate en comisiones y

plenarios. Pues los legisladores terminan muchas veces votando en bloque de forma partidaria y con gran disciplina.-

Conclusiones.

Desde 1930, los gobiernos de América latina han ido incrementando sus asimetrías de poderes en virtud de sucesivas normas constitucionales y del desarrollo institucional de los órganos ejecutivos. Esta asimetría favorece al Gobierno y ha ido en desmedro del Parlamento, Uruguay no ha estado ajeno a la tendencia del continente y ha generado grandes desigualdades otorgándole un gran peso institucional a la figura del Presidente de la República y ha hecho perderlo en el parlamento, mas aún en los últimos años donde se han visto gobiernos con mayorías parlamentarias, lo que vuelve el foco de atención político-social en la figura del presidente, sin descuidar las potestades que el parlamento le ha permitido al primer mandatario manejar. Desde entonces la figura del vicepresidente como un hombre articulador del poder de agenda del parlamento resulta preponderante, por ejemplo; en los últimos 10 años, solo 4 de cada 10 textos legales aprobados por el parlamento nacen en el legislativo, el resto surgen por iniciativa del Poder Ejecutivo lo que redundante en la existencia en Uruguay de un Presidente Institucionalmente Fuerte.-



Ensayo Final

***Parlamento: Desempeño Político,
Procesos de Trabajo y Capacidades Institucionales***

Ficha de Datos

Autor. Federico Cabrera Lasa.

Seudónimo. Miguel de Cervantes.

Cedula de Identidad. 4.428.085-0

Celular. 096 577 904

Email. fcabrera295@gmail.com