

Escuela de Gobierno.  
Parlamento para el buen gobierno.

# Parlamento: Desempeño Político, Procesos de Trabajo y Capacidades Institucionales.

Entregado como trabajo final de la Escuela de Gobierno Segunda Generación.

**SPIELER**

2012



## **PERFORMANCE POLITICA Y CAPACIDAD REACTIVA DEL PARLAMENTO CON RESPECTO AL PODER EJECUTIVO.**

Entendemos necesario hacer una breve síntesis histórica de los cambios institucionales, que posibilitaron a nuestro entender el cambio de los niveles de poder en nuestro país, determinando la actualmente notoria supremacía del Poder Ejecutivo sobre el parlamentario.

En el año 1933 el parlamento sufre un quiebre institucional en razón del golpe de estado de dicho año (similar a lo ocurrido posteriormente en 1942 donde el cese de sus funciones se prolonga hasta el 21 de febrero, momento en que entra en vigencia la nueva constitución).

La Constitución de 1934 modifica la integración de ambas cámaras legislativas, aprobando la integración de una Cámara de Senadores con 31 miembros con voz y voto (30 senadores más el vicepresidente de la República que preside dicha cámara). No se tenía en cuenta la representación proporcional, sino que 15 escaños se otorgaban a la lista mas votada (a la que también pertenecía el presidente del cuerpo) y los restantes eran ocupados por la lista que le siguiera en votos. En cuanto al Parlamento queda integrado por 99 diputados elegidos por representación proporcional integral, lo cual no es modificado en la sucesivas reformas de los años 1942, 1952, 1967 y 1997.

También introduce como innovación el mecanismo de censura parlamentaria, facultad conferida a las Asamblea General, y otorga al jefe de estado la competencia (bajo determinadas condiciones) de disolver ambas cámaras y convocar a nuevas elecciones parlamentarias a fin de que el pueblo ratifique o rectifique al Gabinete censurado. Esta innovación se utilizó por única vez en el año 1969, no habiendo sido modificadas la otras facultades de control del poder legislativo.

En 1942 no hubo modificaciones de importancia en lo atinente al Poder Legislativo, salvo en las formas de asignación y distribución de cargos en la Cámara de Senadores, los cuales dejan de ser patrimonio del partido mayoritario para designarse por representación proporcional integral, lo cual sigue vigente hasta la actualidad.

La Constitución de 1952 no modifica disposiciones referentes a la organización y funcionamiento del Poder Legislativo, pero otorga a la Asamblea General la potestad de designar a los miembros de la Suprema Corte de Justicia, Corte Electoral, Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tribunal de Cuentas.

Con la Reforma de enero de 1997, entran en vigencia la enmiendas aprobadas en el Plesbicitito de 1996; las cuales fortalecen excesivamente las atribuciones del Poder Ejecutivo en materia de iniciativas legislativas, ya que temas de vital importancia como la economía y el presupuesto nacional solo pueden ser introducidas por su decisión a la vía legislativa. También queda aprobada la potestad de enviar al parlamente iniciativas de leyes con declaratoria de urgencia, las cuales deben aprobarse en el plazo estipulado, quedando en caso contrario aceptada su vigencia. El pedido de tratamiento urgente puede ser dejado sin efecto por mayoría especial, siguiendo posteriormente la solicitud del P.E. el trámite normal de los otros proyectos de leyes.

Es necesario también dejar asentado que como consecuencia del golpe de estado de 1973, las funciones del Parlamento quedaron clausuradas hasta el 14 de febrero de 1985.

Luego de esta breve síntesis resulta interesante conocer la opinión de quienes han sido y son referentes en el tema, a fin de apreciar las variaciones y diferencias en sus apreciaciones en el tiempo.

En la actualidad la performance del parlamento con respecto al poder ejecutivo, por el particular relacionamiento de un PE poderoso y un senado político institucionalizado es relevante en el sustento político con fuertes poderes públicos, dada su capacidad para modificar y rechazar las propuestas del ejecutivo. (**Mezey ó 1979**)

**Cox y Morgenstern (2002)**, sugieren que el parlamento uruguayo al igual que la mayoría de sus similares en América Latina, es un congreso reactivo, acercándose a una legislatura negociadora que se relaciona con el Ejecutivo de igual a igual, contando con cierto grado de participación en el proceso de decisiones oficiales.

En uno de los informes del Banco Interamericano de Desarrollo se lo cataloga como una legislatura reactiva-constructiva, con capacidades legislativas altas y mayor capacidad de representación y supervisión del Ejecutivo. **Saiegh** pone en duda esta característica y sostiene que debería ser catalogada como reactiva obstruccionista, debido a que los legisladores tienden a estar ideologizados.

**García Montero**, sostiene que el Poder Legislativo no tiene una capacidad legislativa muy alta si se la valora de acuerdo al Índice de Potencialidad Institucional Legislativa, según la cual el Poder Legislativo estaría posicionado en un lugar intermedio entre 14 países latinoamericanos.

En la opinión de **Daniel Chasqueti** el parlamento uruguayo es una legislatura reactiva, debido a las prerrogativas que le otorga la constitución. También señala que según Cox y Morgestern las legislaturas reactivas son aquellas que se distinguen de las dominantes por el tipo de función que despliegan. Afirmando que en Chile, Bolivia, Paraguay y Uruguay òel hecho de que el Poder Legislativo ha mantenido un papel reactivo, en la actualidad es una expresión del diseño normativo, pues el mismo favorece claramente al Ejecutivo, mientras que el Parlamento mantiene una limitada aunque no mala capacidad de ingerenciaö.

**Shugart y Casey**, afirman que la principal variable para caracterizar la evolución de los regimenes gubernativos es el grado de separación de poderes.

Según el **Profesor Daniel Chasqueti** puede decirse que la Constitución de 1967 transformó al parlamento en una legislatura reactiva y al ejecutivo en una presidencia preactiva, promovida por la modificación de los partidos políticos en pro de la construcción de un sistema eficaz y gobernable.

Según Cox y Morgestern la tarea central de toda legislatura reactiva es vetar o modificar el programa legislativo de gobierno. Pero como señala Daniel Chasqueti, en esta situación resulta muy difícil vetar o modificar algo que el gobierno promueva, por el hecho de la dificultad real de que los partidos opositores se integren para promover una mejora que potencialize las instituciones gubernamentales. Esto solo sería posible en el caso de que una mayoría opositora al gobierno cambiara las reglas de juego, posibilidad mínima en Uruguay.

Influye también en lo precedente el modelo cerrado de liderazgo partidario sobre la voluntad de los legisladores, atento a que salvo excepciones, estos toman su decisión en línea con la voluntad de sus líderes; dado que en caso contrario su carrera legislativa corre serio riesgo de terminar en forma abrupta y tal vez definitiva.

Algún estudioso del tema explicita que los partidos uruguayos presentan cuatro características:

1. Funcionan como organizaciones fraccionadas.
2. Carecen de jefe político, pero cuentan con líderes de fracciones radicados en el sector.

3. Existen en las cámaras legisladores-agentes que actúan en nombre del principal, esto es eficaz para alinear a los partidos con las posiciones definidas en el Senado.
4. Las bancadas parlamentarias constituyen un ámbito de decisión, porque están reguladas por normas que definen la cohesión del partido.

Esta situación prácticamente elimina la posibilidad de que los legisladores individuales puedan desarrollar una gestión o agenda propia, siendo los partidos y sus líderes quienes tuercen el control institucional del proceso legislativo

Las prerrogativas institucionales asignadas al parlamento y sus estructuras están diseñadas para que este cumpla un rol reactivo, pero las influencias del ejecutivo provocan prácticamente la anulación de dicho rol .

Esto se da en tanto exista una coalición o partido centralizado que tienda a viabilizar la agenda del PE incluyendo aún en forma parcial a su propuesta.

En Uruguay tenemos un gobierno de coalición con la participación de múltiples actores. Según **Manuel Alcántara** el rasgo principal consiste en la existencia de un jefe de gobierno dotado de poderes sobre el gabinete, con importantes prerrogativas de exclusividad de introducción legislativa y aplicación del derecho de veto, además de iniciativa presupuestal y presentación de proyectos de urgencia. En tanto las prerrogativas del parlamento consisten en la aprobación de leyes por mayoría simple y recuento de votos.

Es preocupante específicamente la potestad sobre las iniciativas presupuestales, dado que en la actualidad una enorme mayoría de uruguayos inició y mantiene un nivel de consumo y endeudamiento preocupantemente alto, sin tomar en consideración lo que ocurre a su alrededor. En tanto el Ministerio de Economía, siguiendo los lineamientos presidenciales continúa aumentando el gasto público, sin tomar en cuenta las lecciones que pudieran corresponderse con nuestra realidad, una de las cuales pudiera estar en el texto de **Krugman** que sostiene que el momento idóneo para la austeridad fiscal es cuando hay expansión y no recesión.

También el Poder Ejecutivo designa y destituye a los Ministros de las distintas carteras; en tanto el legislativo tiene la potestad de llamarlos a sala e incluso censurarlos, puede hacer pedido de informes y llamarlos a las distintas comisiones.

Todo esto incrementa el poder del Presidente y convierte al régimen parlamentario en un órgano que generalmente sigue los lineamientos presidenciales.

Daniel Chasquetti opina que el sistema político uruguayo ha mostrado una fluida relación ante los poderes de gobierno.

Políticamente el parlamento frente a una mayoría del partido de gobierno ha asistido al fortalecimiento del presidente como institución; ya que los partidos minoritarios (sumados todos los partidos opositores) no cuentan con los votos necesarios, para efectuar una real oposición en caso de disentir con sus iniciativas.

El Parlamento también ve seriamente recortadas sus funciones cuando vemos las presiones ejercidas ante los legisladores por sus propios líderes partidarios, obligándolos incluso a abandonar su banca si muestran su desacuerdo con las iniciativas a votar que provienen de el partido que representan.

Todo esto va en serio detrimento de los poderes institucionales del parlamento, recortando sus funciones y concentra el poder en el Poder Ejecutivo.

La prueba irrefutable del poder de convicción del poder ejecutivo sobre el legislativo se encuentra en las tasas de aprobación de las iniciativas presidenciales. En el período 1995-2000 el PE consiguió la sanción de 348 leyes (el 65% de las aprobadas), sumado a ello las presentadas por los legisladores oficinistas, se alcanza un 89% del total de leyes sancionadas.

Este éxito presidencial se encuentra asentado en cinco factores: tamaño de la coalición presidencial, aprobación de la gestión del presidente, existencia de un sistema bicameral simétrico, distancia temporal existente desde el inicio del trámite y el nivel de control de las presidencias en las comisiones. Estos factores son determinantes para crear una autoridad central en el parlamento, donde el Poder Ejecutivo mantiene una influencia dominante y controla el poder de agenda, en desmedro de los legisladores independientes.

Para finalizar, y sintetizar al parlamento con una opinión realmente autorizada, utilizaremos una definición utilizada en ámbito privado por el **Dr. Hugo Batalla**: "Es un circo donde los legisladores se escuchan a sí mismos, dirigiéndose en realidad a los medios de difusión, en una suerte de auto propaganda. Porque tienen el convencimiento de que no convencerán a nadie, dado que previamente se encuentra definido el resultado final". Agregando posteriormente "si se quiere ver quienes realmente trabajan dentro del parlamento hay que pedir los listados de asistencia a las comisiones".

## **Bibliografía:**

- Daniel Chasqueti. Parlamento reactivo. De cómo partidos poderosos habitan en sus legislaturas con potestades recortadas.
- Manuel Alcazar Sáez y Mercedes García Montero. Algo mas de presidentes; el papel del Poder Legislativo en América Latina.
- El secreto del éxito: Presidente y carteles legislativos en Uruguay (1995 ó 2010)
- Historia del Parlamento. Portal del Estado Uruguayo (Internet).
- Notas tomadas en las diferentes clases de la Escuela de Gobierno.