

La constante en el fortalecimiento de la capacidad decisoria del Poder Ejecutivo sobre el Parlamento en América Latina. Una realidad.

En Uruguay, la atribución gubernativa del Poder Ejecutivo en la figura del Presidente se incrementó de manera notable hasta la última Constitución. Un hecho.

¿Como opera el Parlamento uruguayo tomando en cuenta la última variable constitucional? Se expone.

Necesito iniciar este trabajo, exponiendo, cuatro frases conceptuales dichas por el filósofo y sociólogo alemán Jürgen Habermas. Basado también en la premisa de un Abogado cuando señala que siempre es conveniente plantearse el peor escenario para desarrollar la mejor acción.

Es entonces que Habermas plantea su libro “PROBLEMAS DE LEGITIMIZACIÓN EN EL CAPITALISMO TARDÍO”, página 93, en referencia a tendencias de crisis, los siguientes conceptos (textual):

- 1) El sistema económico no produzca la cantidad requerida de valores consumibles.
- 2) El sistema administrativo no aporte decisiones racionales en el grado requerido.
- 3) El sistema de legitimación no procure motivaciones generalizadas en el grado requerido.
- 4) El sistema sociocultural no genere, en el grado requerido, «sentido» motivante de la acción.

Dicho de otra forma:

- 1) El sistema económico no crea en la medida necesaria valores consumibles.
- 2) El sistema administrativo no genera en la medida necesaria opciones racionales
- 3) El sistema de legitimación no aporta en la medida necesaria motivaciones generalizadas.
- 4) El sistema sociocultural no genera en la medida necesaria una motivación para la acción.

Ello me da que pensar, siguiendo esa lógica, que:

- El sistema donde predomina la decisión del Poder Ejecutivo, no genera en la medida necesaria mejores resultados.
- El sistema donde predomina la decisión del Poder Legislativo, tampoco genera en la medida necesaria mejores resultados.

Lo importante es consolidar el cometido y sentido de la democracia, asegurar su futuro con pluralidad, sabiendo que toda acción del Estado, con sus distintos Gobiernos en el tiempo, no depende exclusivamente de los actores políticos y sus partidos. Tiene mucho que ver la injerencia del poder económico mundial y sin patria, las tendencias que imparten las modas económicas de acuerdo a “puntos estratégicos” ya estudiados y apuntados con muchos años de anticipación. En ese sentido es destacable la resistencia presentada, aprobando aún “bajo protesta”, que en el transcurso de nuestra joven historia han manifestado muchos políticos de todos los partidos al oponerse a directivas perniciosas, dictadas por poderes económicos piratas “legalmente” constituidos.

Si observamos los vaivenes en materia política, vemos como los partidos políticos y sus representantes, han interpuesto un interés mayor de nacionalidad a la intención espúrea, foránea, que condicionaba sobre todo la economía del Uruguay. Muestra de ello fue la acción de todos los partidos en la crisis del 2002, de la cual salimos de la mejor forma posible.

Es un hecho que la última Constitución tuvo una intencionalidad clara de frenar el avance de una tercera opción de gobierno, generó el balotaje, dio, “por si acaso”, mayores atribuciones al Poder Ejecutivo y separó las elecciones departamentales de las nacionales. Debemos partir de la base que los partidos políticos, en su visión de permanencia, en la medida que sus actores son inteligentes, bien intencionados y pueden ver más allá de un interés personal o partidario, actuaron en lo que les pareció mejor para la patria. No está mal que un partido político quiera permanecer en el poder todo el tiempo, la legitimidad la da el sufragio.

Si tomamos como punto de inflexión, la interrupción democrática de 1973, tenemos que admitir, que era un hecho que se daría si o sí; ya estaba impuesto de todas formas como solución histórica para los países de América Latina. Corresponde señalar que “admitir”, no implica que no hubiera otros caminos, pero la fuerza externa venía empujando en ese sentido. Esto viene a propósito, cuando en la revisión histórica se intenta justificar el golpe de estado en el Uruguay, como consecuencia de la acción de grupos de guerrillas ya vencidos. A mi juicio, el quiebre institucional con el pasaje a una Dictadura, ya estaba fijado de todos modos, como lo estaba y estuvo en el resto de los países de América Latina. Se puede decir que influyó en buena medida la atribución de disolver el Parlamento que tuvo el Presidente de la República y le dio un sesgo de

legitimidad a lo hecho. Legitimidad que se perdió al demorar 11 años 7 meses y 19 días el funcionamiento del Poder Legislativo

El periodo sin democracia, que no fue corto, pudo, sin embargo, conservar el sentido de “república”, albergado en la mayoría de los ciudadanos y políticos de todos los partidos. Leyendo a autores de primer nivel que por fortuna y cultura tiene nuestro país, espléndidamente explican los motivos de las sucesivas reformas constituciones que tuvo nuestro país, sobre todo a partir de 1930. Una fotografía imaginaria podría mostrar que nuestro país pudo sortear acontecimientos de forma menos traumáticas, en comparación con los demás países del Continente. Pobres nosotros, Uruguay, queriendo hacer las “cosas” a nuestro modo. Eso cuesta en el contexto internacional de relación de poderes económicos; es así que nos quedamos con un presidencialismo atenuado. El Presidente y los Parlamentarios van juntos en la contienda electoral, casi protegiéndose mutuamente, creando cierto equilibrio entre los poderes.

Al ver como operan los regímenes de gobierno, esto es, si es mayor el poder del ejecutivo o del legislativo, habría que comentar, como, en países de mayor economía autónoma (con petróleo, industrias, etc.) pudieron implementarse economías de mercado, con privatizaciones que restan poder al Estado. También es cierto que en Uruguay, con sus empresas controladas por el Estado, no era fácil dejarlas así como así y privatizarlas, ya que allí, estaban las mayores inversiones que en materia política habían hecho los partidos a través de sus historias. Sin mencionar que el aparato del Estado lo habitan ciudadanos que fijarán criterios y tomarán decisiones de acuerdo a un interés en el mejor de los casos, familiar, y son muchos miles.

Yo creo que la fuerza, da la razón. A modo de ejemplo, una organización social como FUCVAM (Federación de Cooperativas de Ayuda Mutua), tuvo en vello a varios gobiernos ante sus reclamos. Al final, su fuerza posibilitó una reducción sustancial de su “deuda” con el Estado. Quizás no contaba con toda la razón, ni con el consenso en la opinión pública, pero se mantuvo en sus demandas con la fuerza de su organización. Ni hablar de la fuerza que le da razón a los poderosos del mundo cuando invaden países matando 600.000 civiles como sucedió en Irak. O no buscando explicación de la muerte de 100.000 personas por hambre en el África, hecho sucedido en un corto período. La farsa propagandística es gigantesca, perversa y grotesca.

Se mencionan “modelos” de gobierno como el de Chile, “deformaciones” como la de Venezuela, Bolivia y Ecuador. Es cierto aventurar que el modelo Chileno puede perdurar en el tiempo por sobre las deformaciones de Venezuela, Bolivia y Ecuador. Perdurar, responde, a mi juicio, a fortalezas y debilidades propias de cada país, sorteando la injerencia que le dará el “orden”. Depende de la resistencia que cada uno pueda ejercer, el apoyo ciudadano organizado en cada país; sabiendo que cada uno actúa casi de manera aislada, no pretendiendo una integración regional sólida. Somos todos desconfiados.

A partir del 2008, la crisis en los países del “primer mundo”, dio claro indicio de que tal crisis la debía pagar la gente. Esfuerzos de socialización de pérdidas como las realizadas por el gobierno de EE.UU. de Norteamérica, muestra claramente que quien paga es la comunidad y no el capital.

Antes, en el 2002, los argentinos destrozaron la vida de sus ahorristas en los bancos. Uruguay pudo salir de manera más airosa. La diferencia, que no es voluntaria, entre Argentina y Uruguay estuvo dado producto de su conformación de gobierno. Argentina desprotegida en todo sentido, Uruguay protegido por un modo de gobierno y un entramado social sólido.

Los uruguayos dieron a su transformación institucional por medio de la Constitución, un matiz proporcional al momento histórico. La Reforma Naranja fue aprobada, la Constitución de 1980 fue rechazada, y la última que separó las elecciones nacionales de las departamentales, creo el balotaje y le dio más poder al Ejecutivo, fue aprobada en medio de un debate confuso y dividido. Estas son muestras claras de que la ciudadanía, en concordancia con sus referentes políticos o no, dio su consentimiento a los resultados expresados. Hecho más curioso que los plebiscitos por la Ley de “impunidad” también llamada de la “pretensión punitiva del Estado”, no hay. Confieso que no he estudiado estadísticas de plebiscitos en los países de la región, pero en el Uruguay en los últimos 50 años hubo unos cuantos.

El Poder Ejecutivo en nuestro país, hacedor de la mayoría de la leyes que luego son aprobadas en el Parlamento (con modificaciones o no), tiene además bajo su control, lo fundamental; la economía. La ley principal en el Uruguay es la Ley de Presupuesto y sus correspondientes Rendiciones de Cuentas. Esto es ni más ni menos que administrar (gastar) lo que pueda recaudar a través de impuestos y otros. En los últimos años creció

el PBI, se recaudó más, se gastó e invirtió más. Históricamente estas leyes no son votadas por la oposición y sufren incluso algunas modificaciones realizadas por los propios parlamentarios afines al Ejecutivo.

También el Poder Ejecutivo controla, entre otras, la educación, la salud, el hábitat, y parte del accionar de la Justicia. No en vano, se planteo la conformación de un nuevo Ministerio, que reuniría todo lo disperso que tiene el Poder Ejecutivo, más específicamente el propio Presidente.

¿Que hace el Parlamento? ¿Que puede hacer? Lo primero a considerar: es un reflejo fiel de la conformación del gobierno central. Un Presidente electo, será por la mayoría de la ciudadanía, coincidente o no de tener mayoría parlamentaria. Pero siempre los legisladores serán el sostén de un gobierno legítimo y democrático. ¿Que hacen?. Lo que pueden, dependiendo de su entrega. En cierta forma pueden estar “cómodos”, en la medida que la mayoría de las leyes que trata el parlamento, ya vienen redactadas del Ejecutivo. Los cometidos que les da la propia Constitución son aprovechados al máximo por los Parlamentarios. Carecen de organización propia. Lo contradictorio a la interna del Poder Legislativo es entre otros, que la Administración de Cámara de Senadores y Cámara de Diputados actúan de manera independiente, lo cual es correcto, pero, con criterios dispares. La dirección del accionar administrativo, de ambas cámaras se le da un carácter exclusivamente político, se complementan únicamente con el saber propio de quienes trabajan permanentemente allí, esto es, con los funcionarios de carrera. No obstante, dicha estructura administrativa, es lo único con que cuenta los parlamentarios. Las comisiones de ambas cámaras no cuentan con otro apoyo que el administrativo. Los llamados a Comisiones no son suficientes.

Queriendo cumplir un papel determinante, los legisladores en la Comisiones, no cuentan con insumos propios. Analizan y ven lo que les viene. Un Legislador, al crear un proyecto de ley, sabe que tiene que contar con la anuencia del Poder Ejecutivo o por lo menos de algún Ministerio que involucre a tal proyecto. Un técnico, perfectamente podría estructurar un orden de funcionamiento del Parlamento. A modo de ejemplo: Comisiones con Asesores permanentes, partidos políticos o bancadas con acción coordinada que junte Asesores generales con Asesores de cada uno de los Legisladores involucrados, incluso a Secretarios. Un técnico puede formular todo esto y más. Falta el

aporte político que se deberá crear a partir de asumir el papel de Legislador sin importar de que partido.

Sin contradecir incluso la acción del Poder Ejecutivo, pero si por lo menos, analizarlas para mejorarlas, una tarea de gobierno parlamentario se vería incrementada con la participación de los “duchos” en la materia. Alguien mencionó la creación de Agencias dependientes del Parlamento, es posible.

Veo que los Parlamentarios, en su mayoría, deben de realizar su trabajo, pensando siempre si seguirán en un próximo período. Incluso no viéndolo como algo personal, sino en función del resultado para todo su sector político. Para ello debe actuar con cautela, con pasos “suaves”. Donde pise fuerte, se rompe el piso y se caerá. No cargan con la conformación de la agenda parlamentaria. Esta se hace a través de la Presidencia de ambas Cámaras y en particular del Vicepresidente de la República.

No obstante, corresponde agregar que, hay actores en al Parlamento con rica experiencia acumulada y sabedores de su “oficio”. En el complejo entramado del quehacer parlamentario hay muchas personas que allí trabajan, también sabedores de lo que hacen.

Debo insistir que todo esto es una cuestión política. Surgen los defectos y virtudes de la visión que realizan los partidos políticos en general, los sectores que la integran en particular, y sus propios integrantes en su actuación.

A mi juicio, existe una cultura muy acentuada en el respeto a la investidura de los electos por el sufragio de los ciudadanos. Los Presidentes que son electos provenientes naturalmente de un Partido Político, pasan a ser Presidente de todos los uruguayos. En el ámbito parlamentario está el Senador y el Diputado, por lo general en relaciones respetuosas y de reconocimiento a su investidura entre los pares.

El gobierno de Tabaré Vázquez tenía Ministros “cabeza” de cada grupo que integraba el Frente Amplio, Aseguró gobernabilidad en al Parlamento. Esta integración no impidió que se modificaran leyes que su gobierno enviaba al Parlamento. El gobierno de Mujica entreveró los cargos Ministeriales y debilitó acuerdos en el Parlamento dentro de la propia fuerza de gobierno, originando incluso amagues de envíos de proyectos de ley desde el Ejecutivo al Parlamento, que no se han concretado por faltas de acuerdos dentro de la propia fuerza política en el gobierno.

El papel que cumplen los partidos políticos es importante. En algunos casos regulan decisiones de sus correspondientes en el Parlamento. Se originan también contradicciones en los resultados. El partido político dice A y sus parlamentarios dicen B.

En un supuesto simple y hasta colectivo, no nos podemos imaginar en una elección, un régimen de gobierno en donde el Presidente de la República, los Parlamentarios e incluso un Intendente departamental, no sea votado por cada uno de nosotros en forma directa. Yo creo que en todos los órdenes, si votamos, lo hacemos directamente sabiendo a quien. Imaginar que votamos un grupo de gente para que estos decidan quien será por ejemplo el Presidente de la República, no va con nuestras “costumbres”, ni lo entenderíamos.

Presumir que el Frente Amplio pueda ganar la elección nacional en el 2014, es posible. También es posible que otro partido en las elecciones del 2019 sea el ganador. ¿Por qué? Por el resultado de la formulación de la siguiente pregunta: ¿Podrán las generaciones en curso y las que vienen, diferenciar las políticas de estado entre derecha o izquierda? ¿Serán todas de centro izquierda? Lo cierto es que los partidos políticos deberán presentar sus propuestas electorales más claras, con programas sin calificativos de izquierda, derecha, etc.

En todos los gobiernos, en todos los poderes, hay un margen de actuación discrecional aceptado por las partes. Esta discrecionalidad, es de uso estrictamente político y económico. La variable es que en economía, por lo general, se suele no “discutir” mucho, y opera la discrecionalidad en mayor medida. Las montañas de papeles que llegan al parlamento en las rendiciones de cuentas de cada año, nadie los analiza. Se intenta aprobar como viene, con algo de circunstancial que se pueda introducir. También es cierto y lo han dicho los especialistas, las Leyes de Rendiciones de Cuentas así como vienen están mal planteadas para un Parlamento escaso de “personal”. La Ley madre de la Nación, la Ley de Presupuesto Quinquenal, con todo el impulso que le da una primera legislatura de ese período, es “tocada” muy suavemente. El Uruguay es uno de los países en donde el Parlamento, interviene con mayor intensidad en el Presupuesto de la Nación. Si es así, ¿Cómo serán los otros?

El Poder Legislativo será ejercido por la Asamblea General (Sección V Artículo 83 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay). Esta se compondrá de dos

Cámaras: una de Representantes y otra de Senadores, las que actuarán separada o conjuntamente... (Artículo 84). Veinte son las competencias de la Asamblea General (Artículo 85). Las dos Cámara se reúnen dos veces por semana durante los primeros quince día de cada mes de ejercicio. Menciono esto a efectos de hacer notar el trabajo mayor que tienen las Cámaras por separado, en relación a la Asamblea General. No lo digo como un defecto. Sí, merecería un análisis tal funcionamiento.

- Es tiempo de progreso, de aumento en la producción, más exportaciones, balanza comercial favorable, aumento de la economía en general. Siguen generándose más empleos, baja en la cantidad de personas que estaban en niveles de pobreza extrema. Se proyecta mejorar la calidad del empleo, etc. Son todos méritos del gobierno con políticas de estado adecuadas. No obstante, a todas estas ventajas, falta desarrollar políticas de gestión a nivel del Poder Ejecutivo. No siempre las personas al frente de los Organismos o Instituciones, tienen éxito.
- La oposición, en general, realiza de manera responsable su papel, recomponiendo sus partidos en vista a la próxima contienda electoral. Partidos sólidos, con historia, fuertes en su acción, aseguran la Democracia y la República.
- El partido de gobierno, trabaja en el gobierno y se prepara para seguir.

¿Por qué los tres párrafos anteriores? Porque son tres pilares que sostienen la paz política y cierta calma donde lo plural define. Sin embargo, es pertinente prevenir tiempos difíciles, en donde quizás haya que tomar decisiones tramáticas, en donde tal vez no existan mayorías parlamentarias puras afines al Poder Ejecutivo. No es solo con la Constitución y la Leyes que se resuelve todo. Es con la Constitución, las Leyes bien entendidas y bien aplicadas, buscado siempre (por ser el caso en tratamiento) el necesario equilibrio entre poderes.

En Uruguay, se deben seguir fortaleciendo los gremios de trabajadores, de empresarios, instituciones no gubernamentales de fuerte raíz social, las cooperativas, etc. Todo ello contribuye al necesario control social y ayuda a los gobiernos. No podemos suponer un descontrol autoritario que provenga de la fuerza que tiene el Poder Ejecutivo; también es necesario fortalecer el deber del Poder Legislativo, su acción debe ser contundente,

incluso debemos figurar un gobierno de coalición de los tres partidos mayoritarios, desde los dos poderes.

Una inversión en recursos económicos y humanos que robustezca el Parlamento se hace necesario en estos tiempos de bonanzas. Las Comisiones del Poder Legislativo deberán hacerse de herramientas que sirvan a su mejor cometido. Hay muchos aportes realizados por calificados expertos en esa materia. Despolitizando partidariamente, al menos transitoriamente, dándole un sentido de “lo mejor para el país”, podría dar cabida a la aplicación de esas ideas ya impresas y bien pensadas. Algunas son tomadas en base a experiencias en otros países; esas puede servir. Otras son propias de acá; también pueden servir. Los campos de aplicación serán todos. Toda materia es la que trata el Parlamento. No es malo decir que el Parlamento tiene que profesionalizarse, siempre con la impronta de lo político.

No se trata de plantear una reforma constitucional, que de hecho siempre mantuvo su sustancia. A la Constitución, desde 1930, le fueron realizadas solo “toques” originados en lo coyuntural, manteniendo una idea original. A modo de ejemplo, el Capítulo III Artículo 5, dice: ...“Declara, asimismo, exentos de toda clase de impuestos a los templos consagrados al culto de las diversas religiones”. A mi juicio, esto fue necesario al momento de separar al Estado de la Iglesia Católica, religión predominante de esa época. Pero hoy, el otorgamiento de un privilegio escrito en la Constitución, no tiene sentido y es discriminatorio, refiriéndome, reitero a eximir de impuestos a “los templos consagrados al culto de las diversas religiones”.

Por último digo que en política, la “carrera” del político nunca termina. Pero cuando se está ejerciendo una Banca en el Senado o en Diputados, tendrían que considerar que eso es lo máximo. 3.225.000 habitantes (1) dicen que un Legislador, 129 en total, tiene a su espalda cada uno, a 25.000 habitantes. Es decir, que por cada una de esas embestiduras hay 25.000 compatriotas viviendo. De hecho y con derecho, resulta un privilegio y una responsabilidad muy grande, digna de ejercerla con honor.

(1) Cifra tomada arbitrariamente como resultado de multiplicar 129 x 25.000