

Parlamento:

Desempeño Político,

Procesos de Trabajo

Y

Capacidades

Institucionales.

Angie.

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

Para empezar es necesario señalar que a la hora de realizar estudios sobre el Parlamento, una de las principales ideas que se debe tener presente es la de dicha institución en tanto órgano democrático fundamental. Esto significa que es uno de los rasgos característicos más importantes que presentan los sistemas democráticos ya que el Parlamento como tal, ante todo, refiere a una lógica de representación en donde se canalizan las preferencias de la ciudadanía y se regulan los distintos intereses existentes en una misma sociedad a través de la negociación.

Por lo tanto, y dicho esto, a la hora de señalar cuáles son las funciones que desempeña el Parlamento como institución podríamos considerar además de las dos funciones que se le atribuyen tradicionalmente (de control político y legislación) la de representación.

Esto es así porque los parlamentos son constituidos a partir del pronunciamiento explícito de la ciudadanía respecto de su conformación, por lo que al ser el reflejo de la voluntad popular, se está ejerciendo la función de representación. Y es que en las democracias representativas los parlamentos responden a lo que Robert Dahl denomina como el “orden social pluralista”.

Con respecto a las dos funciones tradicionales que desempeñan los parlamentos de todo el mundo, podemos decir que la de control político refiere al seguimiento, supervisión y control (valga la redundancia) de que no existan irregularidades en el desempeño de las tareas de Gobierno y de que estas se concreten siempre dentro del marco regulatorio establecido. En cuanto a la tarea de legislación, que según algunos autores (tales como Ramón L. Soriano Díaz en su texto *“El Parlamento demediado. ¿Controla, legisla y representa?”*) “es la más importante desde el punto de vista práctico” ya que es una función que solamente puede ejercer el Parlamento y tiene que ver con la aprobación, modificación y derogación de leyes, lo cual es central dado que nos da la pauta de que es la institución que controla el marco legal vigente.

Esto tiene gran relevancia ya que considerando las funciones que deben cumplir los parlamentos y observando los desempeños que estos presentan es que podemos recurrir a distintas clasificaciones aplicables a la actividad parlamentaria. Tal vez la que

más se adapte a este análisis es la expuesta por Gary W. Cox y Scott Morgenstern en el texto “*Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina*”.

De acuerdo a este punto de vista, los parlamentos democráticos pueden ser de tres formas distintas dependiendo de las características que presenten. Estas son: Los parlamentos generativos, los parlamentos proactivos y, por último, los parlamentos reactivos.

Igualmente, es de orden aclarar que para los dos primeros casos (de legislaturas generativas y proactivas) también se hace presente la característica de reactivo. Esto es así porque tanto en el caso de los parlamentos europeos como en el de los EE.UU, que son ejemplos de legislaturas generativas y proactivas respectivamente, podemos sostener que lo reactivo está también en parte presente en ambos casos. Sin embargo, lo que ocurre en América Latina es que estas instituciones presentan aspectos que hacen que muchas veces sean calificadas meramente de reactivas.

Según Cox y Morgenstern entonces, los parlamentos en los que encontramos legislaturas generativas son aquellos en donde son estos quienes “forman y remueven los gobiernos” y por lo tanto cargan con la responsabilidad principal en la toma de decisiones. Claramente, esta caracterización se adapta perfectamente para los sistemas parlamentaristas.

Por otra parte, estos autores entienden que son parlamentos de tipo proactivo cuando las legislaturas en cuestión “propician y sancionan sus propias propuestas legislativas”, es decir, cuando las iniciativas tratadas provienen mayoritariamente desde el ámbito parlamentario.

Por último, los parlamentos que presentan un carácter más bien reactivo, son aquellos que, desde la perspectiva presentada por Cox y Morgenstern “aprueban, enmiendan o vetan las propuestas del Poder Ejecutivo”, lo cual nos da la pauta que se trataría de parlamentos con poca iniciativa ya que más bien tratan proyectos provenientes del Ejecutivo.

Este último aspecto presentado, obviamente genera una gran polémica entre los analistas dado que, si bien están aquellos que critican el modelo reactivo de los parlamentos latinoamericanos ya que lo consideran perjudicial para el Poder Legislativo como tal, porque entienden que este se ve debilitado, existen posturas que no consideran

este carácter reactivo como algo negativo en sí mismo. Sin ir más lejos, Cox y Morgenstern afirman que el hecho de que los parlamentos latinoamericanos sean solo reactivos no los transforma en disfuncionales ya que esta característica no necesariamente implica que la institución parlamentaria pierda relevancia.

Finalmente, antes de comenzar el análisis concreto sobre el caso uruguayo, es importante señalar el hecho de que en los estudios parlamentarios debe tenerse presente también otra variable: La estrategia que adoptará el Presidente en todo esto. Naturalmente, la misma estará condicionada por la reacción que el Parlamento tenga frente a sus iniciativas, por lo que ésta y el uso de facultades unilaterales (otorgadas por la Constitución) que Carey y Shugart denominan como “poderes proactivos” serán cambiantes.

Y es que como se mencionó anteriormente, las reacciones que el Parlamento podrá tener frente a las iniciativas del Poder Ejecutivo serán varias y estarán dadas de acuerdo a los niveles de adhesión u oposición al Presidente que existan en la legislatura. Las cuatro variantes que podemos encontrar en Parlamentos de tipo reactivos son: Los recalcitrantes (que rechazarán todas las propuestas del Ejecutivo), los negociadores (relativamente manejables, y su exigencia es tener voz y voto en la toma de decisiones), los parroquiales (también relativamente manejables pero que están dispuestos a hacer concesiones a cambio de pequeños favores y/o beneficios personales de los legisladores) y los subordinados (que aceptarán cualquier propuesta que haga el Presidente).

Con respecto al caso uruguayo para esta temática, es necesario que previo a la realización de un análisis en profundidad se exponga cual es el estado de situación de nuestro Parlamento y el rol que juega el Poder Ejecutivo en todo esto.

Para empezar es correcto tener presente el hecho de que el comportamiento del Parlamento y las características que este presenta respecto del mecanismo por el que lleva a cabo sus funciones es más bien uniforme desde la post-dictadura. Esto puede ser llamativo en primera instancia debido a que desde el retorno democrático hasta la actualidad los tres principales partidos políticos del Uruguay han gobernado y los escenarios políticos con los que contó el Poder Legislativo fueron todos los posibles (gobierno de partido minoritario, gobierno de coalición mayoritaria, gobierno de partido mayoritario). Lo que ocurre es que la estrategia implementada en materia de legislación

en todos los casos fue igual o al menos similar por lo que los resultados que se obtuvieron no sufrieron grandes variaciones en todo el tiempo transcurrido.

¿A qué nos referimos cuando decimos que independientemente del partido de gobierno el fenómeno que se observa es prácticamente el mismo para todos los períodos? Principalmente a que se repite un escenario político en el que el Poder Ejecutivo se presenta como pro-activo y el Poder Legislativo conserva para todos los casos un carácter de reactivo. Esto significa que mayoritariamente reacciona ante iniciativas del Poder Ejecutivo y no promueve las suyas propias.

En el texto *“El costo de pasar”* de Daniel Chasqueti, se hace una detallada reseña sobre este aspecto y se exponen contundentes cifras que confirman la característica reactiva del Parlamento uruguayo, pudiéndose observar como desde 1995 hasta 2010 el 65% de la legislación aprobada fue propuesta por el Poder Ejecutivo. De ahí a que el Poder Ejecutivo en diversas oportunidades sea considerado como el “gran ganador” desde el retorno de la democracia.

A la hora de encontrarle una explicación a este fenómeno, se puede recurrir a una teoría manejada por los autores Gary Cox y Mathew McCubbins y aplicada por Daniel Chasqueti en su texto *“El secreto del éxito”*, que sostiene que esto se debe a la existencia de un cártel legislativo (afín al Presidente) mayoritario en las cámaras cuyo principal beneficio es controlar el poder de agenda. En Uruguay la presencia de un cártel legislativo exitoso se sustenta en la idea de “delegación de poder” de los legisladores a los líderes de sus fracciones para que estos negocien con el Poder Ejecutivo la estrategia a seguir. Dicha delegación de poder ocurre debido a que los legisladores tienen motivaciones (ya sea personales o de aprobación de determinadas políticas) y la tendencia que seguirán, con el objetivo de actuar de forma coordinada, será que intentarán monopolizar los cargos con poder de agenda. Por lo tanto, considerando los principios básicos expuestos que implica la conformación de un cartel legislativo como el que ha tenido lugar en nuestro país bajo gobiernos de los tres partidos más importantes, es que podemos afirmar que el Parlamento uruguayo funciona de modo que tienen gran relevancia los miembros del Poder Ejecutivo y los líderes partidarios.

Obviamente esta forma de funcionamiento ha generado en gran parte el hecho de que el Parlamento uruguayo se caracterice por ser de tipo reactivo y el Ejecutivo se haya

consolidado en ser proactivo. Esto se debe a que existen algunos requisitos que los legisladores del partido o la coalición afín al Presidente deben acatar para que el cártel pueda funcionar óptimamente. Los más importantes son: La aceptación de los lineamientos definidos por la fracción, la asunción de responsabilidades legislativas que permitan el uso del poder de agenda (de ser necesario) y el ejercerlo de acuerdo a dichos lineamientos, y la votación en plenario y en comisiones de las propuestas que el cártel entienda importantes (Daniel Chasquetti, *“El costo de pasar”*).

Por otra parte, y en complementación con la teoría del cártel legislativo, otro factor que debe tenerse en cuenta a la hora de analizar las causas del carácter reactivo de nuestro Parlamento, es el hecho de que según algunos analistas nacionales, en Uruguay desde 1934 tuvo lugar un fenómeno por el que se vieron aumentadas las competencias jurídicas y políticas del Presidente de la República. Este aumento necesariamente generó una concentración de poder en el Ejecutivo, viéndose disminuidas las potestades del Poder Legislativo. La asimetría en cuestión entonces no solo sería de tipo político sino también institucional dado que se ha visto acrecentada en cada una de las reformas constitucionales. Algunas de las ventajas que tiene actualmente el Ejecutivo sobre el Legislativo son: La iniciativa presupuestal, la capacidad de iniciativa exclusiva, el veto parcial y total, la capacidad de proposición o nominación para la ocupación de altos cargos, y los proyectos urgentes.

Una vez detallada cual es la situación actual del Parlamento uruguayo y manejadas las hipótesis principales que buscan encontrar las causas que lo llevaron a ser caracterizado como reactivo, estamos en condiciones de analizar si esta realidad ha condicionado a la institución en el ámbito del cumplimiento de sus funciones. Es decir: ¿El hecho de que el Parlamento sea más bien reactivo ha llevado a que este sea impedido de desempeñar sus funciones como debería?.

Con respecto a la más básica (pero no poco importante) de las funciones del Parlamento, como lo es la de representación, podemos decir que su característica de reactivo no condiciona su concreción en ningún sentido. Y es que a los efectos de reflejar el pronunciamiento ciudadano no perjudica este objetivo el tipo de legislatura con que cuente el Parlamento, ya sea esta reactiva, proactiva o generativa.

En cuanto a la segunda de las funciones, que es la de control político, podemos decir que esta requiere de un análisis más complejo pero que, igualmente considerando las

capacidades institucionales que tiene el Parlamento como tal, podemos decir que cuenta con distintos mecanismos de control como para cumplir la tarea asignada. Sin dudas los mecanismos fundamentales son: Los llamados a sala e interpelaciones, la censura de ministros, el pedido de informes y los llamados a ministros a comisiones dado que, tal como especifican Chasquetti y Moraes (2000) se trata de “poderes no legislativos”. Por otra parte, es importante resaltar que históricamente el Uruguay ha tenido un Parlamento que ha utilizado en gran medida los mecanismos de control político que le ofrece la Constitución, por lo que independientemente de la forma de funcionamiento que este tenga, la función de control se ha llevado a cabo.

Igualmente no es menor afirmar que existe un profundo debate sobre si el Parlamento cuando está integrado por un partido mayoritario o una coalición mayoritaria afín al Presidente puede ejercer en términos reales la función de control. En uno de los debates sobre este tema, los Senadores José Amorin y Gustavo Penadés (colorado y nacionalista respectivamente) mantuvieron justamente esta postura que afirma que el control político se ve cuestionado por las mayorías absolutas, mientras que del otro lado, el Senador frenteamplista Enrique Rubio defendía la postura contraria por entender que las mayorías son beneficiosas para el Parlamento en el cumplimiento de sus funciones.

Por último y en relación a la que seguramente sea la principal de las funciones del Parlamento, como lo es la de legislar, sabemos que es en torno a la que existe más polémica en nuestro país. Esto se explica porque hay quienes sostienen que como el Parlamento uruguayo es reactivo no cumple dicha función ya que no legisla por sí mismo, sino que se limita a hacerlo a partir de las iniciativas del Ejecutivo. En el mismo punto, hay quienes afirman lo contrario ya que entienden que nuestro Parlamento, aún siendo reactivo, cumple con la función de legislar dado que co-legisla porque mayoritariamente le realiza modificaciones a los proyectos que provienen del Poder Ejecutivo. Además de entender que para el Poder Legislativo es beneficioso que esto ocurra ya que lo acompaña en la labor de legislar.

Esta discusión existe no solo entre analistas sino también entre los propios legisladores uruguayos ya que encontramos defensores de ambas posturas. En entrevista con el Diputado frenteamplista Alfredo Asti, este sostuvo que “esta realidad no debería cambiar dado que lejos de perjudicar al Poder Legislativo, lo beneficia”- La explicación que el legislador dio para esto fue que “la eficiencia parlamentaria no necesariamente

pasa por presentar proyectos de ley” y que el Parlamento uruguayo, aunque sea más bien reactivo, co-legisla. Uno de los motivos por los que sostiene que el Poder Legislativo se ve beneficiado por esta situación es porque “el Ejecutivo tiene más elementos para analizar el impacto de las políticas públicas a implementar”. Por otro lado, hay legisladores que entienden sería bueno que el Parlamento tuviera más iniciativa.

Con respecto a la estructura institucional del Parlamento uruguayo podemos decir que la misma está inmersa en lo que es el sistema de comisiones, lo cual para un autor como Polsby, que estudia la temática, representa un indicador de un nivel de institucionalización considerable. Dicho sistema se caracteriza fundamentalmente porque supone una división del trabajo basado en la especialización por tema.

En este sentido, observamos que el sistema de comisiones aparece en nuestro país al mismo tiempo que se instaura la República, aunque únicamente en diputados ya que en el Senado no se utilizaría esta modalidad hasta un tiempo después. Si bien el número de comisiones permanentes en ambas cámaras fue variando (en diputados comenzaron siendo cuatro y llegaron a ser veinte en 1922), actualmente encontramos dieciséis en los dos casos pero se visualiza cierta problemática en el Senado. Esto se debe a que, si bien existen dieciséis comisiones que funcionan permanentemente, hay muy pocos senadores, lo cual impide la especialización de los mismos generando así poco estudio y análisis por cada uno de ellos para los distintos temas.

Si comparamos las características y el funcionamiento de las comisiones parlamentarias en Uruguay con las que existen en otros países, podemos observar algunos rasgos característicos propios de nuestro sistema. Algunos de ellos pueden ser: El número pequeño de comisiones, la precisión de las jurisdicciones, la ausencia de liderazgos institucionales (lo cual no es casual, ya que se busca evitar que las comisiones se transformen en partidos, por lo que no son generadoras de carreras políticas), las bajas apoyaturas institucionales (dado que cuentan con pocos recursos y asesoramiento para desempeñar sus tareas), y que cumplen una función de policy-makers (ya que tienen la fortaleza política como para modificar en cantidad la legislación nacional).

En relación al diseño del sistema de comisiones, lo más relevante a tener presente es el hecho de que los legisladores tienen poder de asignación y autoselección. En el caso de la cámara baja, en la segunda sesión del período se designa una comisión especial

compuesta por un delegado de cada partido, (la cual es efímera y deberá expedirse en la siguiente sesión plenaria), con el fin de resolver el diseño a partir de cuatro aspectos. Estos son: Que todos los cargos serán rotativos, que el tamaño de las comisiones varíe entre tres y quince miembros, que a todos los miembros de la cámara se les asigne una comisión, y que solo podrán participar de una. Luego de finalizado el diseño con el que se contará en el período legislativo, se pondrá en marcha el cártel del que hablamos y expusimos sus características y formas de funcionamiento anteriormente.

A la hora de analizar cómo se desarrolla el trabajo en las distintas comisiones parlamentarias, una de las variables más importantes a considerar en este sentido es la del poder de agenda. Tal como se anticipó anteriormente, este tiene vinculación con la capacidad de influir en el armado del orden del día del plenario y las comisiones, con el fin de tener incidencia en la decisión de cuales serán aquellos temas que se tratarán (y en qué momento) y cuáles no dado que, según Cox y McCubbins, “el tiempo es un bien escaso en la cámara”.

Por lo tanto, el poder de agenda tiene dos dimensiones: La dimensión positiva y la negativa. La primera de ellas obviamente refiere a que quien la ejerza, obviamente pretende lograr el tratamiento de un determinado proyecto de ley y su posterior aprobación. Mientras tanto, la dimensión negativa del poder de agenda tiene como objetivo el impedir “el paso” o aprobación de determinados proyectos, en muchas oportunidades no importando lograr aprobar uno propio. Según algunos autores, esta dimensión es más importante que la primera dado que podría llegar a hacer que uno de los bloques (por ejemplo: el oficialismo) impida la aprobación de una iniciativa presentada por el otro bloque (oposición).

Si observamos el caso uruguayo, encontramos que entre 1985 y 2010, solamente se han aprobado cuatro de cada diez proyectos presentados. Además, se puede visualizar que en el Parlamento de nuestro país cuando un proyecto ingresa “al pleno” de la cámara es porque su aprobación está casi asegurada, de lo contrario, cuando no están los votos para que esto suceda generalmente no llega al pleno sino que el proyecto se queda en la comisión. Estos aspectos son solo algunos de los ejemplos que demuestran que en Uruguay ha habido poder de agenda, o sea que este ha radicado en alguno de los grupos, y ha sido ejercido.

Además, si analizamos los resultados expuestos por Daniel Chasqueti en su investigación con detenimiento, podemos deducir que son bastante desiguales entre los distintos períodos legislativos. Por ejemplo: En el período 1985-1990 solo el 27% de los proyectos presentados se transformaron en ley, mientras que entre 2005-2010 estos llegaron al 51%. ¿Cómo se explica esta desigualdad? En la existencia o no de una mayoría que se organice de modo de lograr controlar la agenda, es decir, que no solo tenga el poder de agenda sino que sepa utilizarlo.

En nuestro país, quienes tienen poder de agenda son, por los motivos que presentamos anteriormente, el Poder Ejecutivo y determinados legisladores. Dentro del Parlamento entonces, tiene una gran influencia en el poder de agenda el Presidente de la Asamblea General (que también lo es del Senado) ya que es el encargado de la coordinación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, el Presidente de la Cámara de Representantes, ya que es quien arma el orden del día de las sesiones plenarias y quien define a que comisión irá cada proyecto, y el Presidente de las distintas comisiones parlamentarias. Es por esto que, considerando quienes ocupan cada uno de los lugares estratégicos que se acaban de mencionar, un bloque tendrá más o menos incidencia en el poder de agenda. En el caso de las comisiones, por ejemplo, es importante observar si el cartel tiene mayoría o minoría en cada comisión, o si controla o no la Presidencia de la misma.

Sobre la forma de trabajo de las comisiones, tanto entre analistas como entre legisladores, es unánime la postura de que estas son en Uruguay el ámbito parlamentario donde se realiza la mayor parte del trabajo ya que es en donde tienen lugar las negociaciones y las discusiones más profundas. Además es allí en donde se recibe a los técnicos y a miembros de las organizaciones sociales por lo que hay más voces representadas.

Igualmente, consultados algunos legisladores acerca de las dificultades que enfrentan las comisiones a la hora de cumplir sus tareas, hay acuerdo en que estas deberían sufrir algunas modificaciones. En entrevista con el Diputado nacionalista Javier García, este afirmó: “Las comisiones son la usina de trabajo del Poder Legislativo, pero son perfectibles” y manifestó su acuerdo con la propuesta de darle la mayor difusión posible a las mismas y de mejorar los mecanismos de asesoramiento. Por otra parte, el Diputado frenteamplista Alfredo Asti sostuvo que si bien el trabajo más importante se hace en las comisiones, de modo de que la discusión solo en casos excepcionales no esté cerrada

cuando llega al pleno, “el trabajo en comisiones tiene dificultades, como que los procesos son lentos, principalmente por la falta de informatización del trabajo y de un asesoramiento de tipo permanente”.

Estos últimos conceptos presentados nos introducen en el tema del asesoramiento y la influencia que este tiene en el trabajo parlamentario ya que, tal como se dijo, es un tema en el que hay consenso de que debe ser estudiado y modificado.

Cuando hablamos de asesoramiento lo primero que debemos señalar es que quienes asesoran, si bien son ciudadanos muy cercanos a la institución parlamentaria, no invisten el cargo de legisladores. Dicho esto, para analizar cómo se asesoran los parlamentos democráticos del mundo para la elaboración y modificación de leyes, se deben considerar cuatro determinaciones; estas son: Si este es interno o externo (si el cuerpo de asesores al que recurren los legisladores son funcionarios del recinto parlamentario o deben asesorarse por otras vías), si es permanente o para casos específicos (el cuerpo asesor funciona permanentemente o se busca asesoramiento para casos concretos), si es partidario o neutral (el asesoramiento lo brindan los partidos o bancadas de los legisladores y se sabe de su filiación partidaria afín, o tienen un perfil meramente técnico que da una perspectiva neutral de los temas) y, por último, si este es profesional o cívico (remunerado o no).

En Uruguay, a diferencia de lo que ha ocurrido en la mayoría de los países, el sistema de asesoramiento evoluciona muy lento y su nivel, en comparación con otros como el de EE.UU (uno de los sistemas más sofisticados del mundo), los parlamentos de Europa continental, Brasil o Chile, es bastante bajo. Sin ir más lejos, es incluso muy inferior al del Poder Ejecutivo. Esto se debe a distintos motivos como que se cuenta con poco de tipo interno, por lo que, si bien los partidos y/o las bancadas le brindan un asesoramiento al legislador, no es mayoritariamente el Parlamento el órgano que lo otorga. Es por esto que dicho asesoramiento es más bien partidario y no neutral dado que proviene de organizaciones afines a los partidos y sectores de los legisladores o del interior de los mismos. Además, nuestro sistema de información cuenta con pocos asesores permanentes (antes no existían y en la actualidad no son un número considerable) por lo que se consulta a diversos técnicos para cada caso particular, y por último, aunque históricamente ha sido de tipo cívico en los últimos años es creciente la tendencia a que este sea profesionalizado.

Bibliografía

- Gary W. Cox, Scott Morgenstern 2001. *Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina*, University of California, San Diego.
- Daniel Chasquetti. *El secreto del éxito*, Revista Uruguaya de Ciencia Política.
- Daniel Chasquetti 2011. *El costo de pasar: gobiernos de coalición y gobiernos de partido en el proceso legislativo uruguayo*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Ramón L. Soriano Díaz. *El Parlamento demediado: ¿Controla, legisla y representa?*, Sevilla, Universidad Pablo Olavide.
- Gary W. Cox, Mathew D. McCubbins 2005. *Setting the Agenda*, University of California, San Diego.