

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
GARANTÍAS DEL PARLAMENTO URUGUAYO.....	2
DEFINICIÓN DE LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS.....	3
COMISIONES ACTUALES EN EL PARLAMENTO URUGUAYO...	5
FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LAS COMISIONES EN EL PARLAMENTO URUGUAYO.....	7
PODER DE AGENDA POSITIVO Y NEGATIVO.....	8
COMPARACIÓN DE USO DE COMISIONES ENTRE LA LEGISLATURA DE BATLLE Y VÁZQUEZ.....	9
SISTEMA DE INFORMACIÓN Y ASESORAMIENTO PARLAMENTARIO.....	10

Parlamento: Desempeño Político, Procesos de Trabajo y Capacidades Institucionales

INTRODUCCIÓN

El Parlamento es una institución que nos asegura la construcción permanente del sistema democrático y de los partidos políticos, garantía necesaria para que los gobiernos puedan ejercer su representación y que los representantes del pueblo puedan garantizar un sistema que promueva como un derecho la ciudadanía plena de la gente.

Se necesita de la política, sin la presencia de esta se corre el riesgo que el sistema democrático se fracture, sin política y sin políticos los parlamentos dejan de cumplir su cometido y lo más complejo es que la democracia se resentiría, corriendo grave riesgo el sistema.

Los parlamentos reflejan la realidad social de un país, por eso la democracia es la que representa a sus electores, los cuales ejercen sus derechos cada cinco años. Si bien en distintos países los sistemas legislativos cambian ya sea por su composición o por su estructura, bicameral o unicameral, congresos o cámaras, lo que se mantiene como eje común es la presencia de los partidos políticos y la elección directa o indirecta de los representantes por la ciudadanía, que deposita en estos últimos su representación.

Es por eso que los parlamentos tienen un gran desafío para cumplir, no solo deberán promover políticas y acciones sociales, rol que les adjudicó la gente, sino que deberán promover leyes, legislar, controlar los conflictos y también al Poder Ejecutivo, entre otras cosas.

En nuestro país la democracia es mixta o semi representativa, pero sin embargo mantiene institutos de “consulta” directa, que son los referéndums o los plebiscitos, que lleva a que la ciudadanía pueda ejercer formas de control social sobre los grandes temas del gobierno. Esta herramienta nos ha diferenciado con los países de la región, cuando la ciudadanía no se siente representada por las decisiones que han tomado gobernantes o el parlamento, puede iniciar el camino de la consulta popular. Estos hechos nos colocan, nos destacan como país y nos afianza en el plano democrático.

Es así que hay una historia, de formación si se quiere, en plano del desarrollo de la política. Aunque no estén dentro del procedimiento legislativo, se han introducido dos indicadores extraordinarios: la capacidad presidencial de decreto y la convocatoria a sesiones extraordinarias. La razón por la cual se incluye esto, es la influencia que ambas variables tienen sobre los resultados parlamentarios ya que la presencia de este tipo de privilegios favorece la capacidad proactiva del Presidente de la República y puede aumentar su éxito y participación sobre la actividad legislativa. En Uruguay tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo pueden proponer proyectos de ley. Sin embargo, existen determinados elementos sobre los cuales el Presidente de la República tiene el derecho exclusivo para iniciar propuestas. Este hecho les concede una forma de poder proactivo o de poder de agenda positivo.

Según la profesora Mercedes García Montero “...en los países en los que el Ejecutivo tiene más poder para la iniciativa exclusiva su participación sobre la actividad legislativa será superior...”¹

En la VII Sección de la Constitución se establecen claramente los mecanismos de proposición, discusión, sanción y promulgación de las leyes.

Del art. 133 al 147 quedan definidos los mecanismos; en términos generales se establecen una serie de plazos constitucionales que cumplen el papel de equilibrar los poderes. Así por ejemplo el Poder Ejecutivo tiene un plazo para fijar observaciones a determinadas leyes aprobadas y de no hacerlo se dan por promulgadas, también sucede a la inversa por ejemplo la sección VII de la constitución de la Republica, el artículo 147 desarrolla claramente la relación entre ambos poderes.

Tanto ese artículo como el 148 nos muestran que el Parlamento, por cualquiera de sus cámaras o en Asamblea General, está capacitado para interpelar y sancionar a un ministro o varios.

Si esa situación se diera, a su vez, estos artículos permiten al Poder Ejecutivo disolver las cámaras y convocar a nuevas elecciones en determinados plazos. Si estos no se cumplen se devuelve al Parlamento disuelto sus atribuciones.

¹ Mercedes García Montero - *Presidentes y Parlamentos: ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?* , - Centro de Investigaciones Sociológicas – Primera edición, Madrid, diciembre 2009.

El llamado a sala está comprendido también por el art. 118 y 119. Por el art. 93 la Cámara de Representantes puede acusar ante la Cámara de Senadores a cualquier funcionario público, incluido el Presidente y Vicepresidente de la República. En los art. 102 y 103 la Cámara de Senadores puede emitir fallo de separación de cargo como con los funcionarios públicos.

Solo no podrá pedir informes de lo actuado al Poder Judicial y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

GARANTÍAS DEL PARLAMENTO URUGUAYO

La figura parlamentaria es una de las mayores fortalezas que tiene el sistema uruguayo. Tal es así que la dictadura cívico - militar debió crear su propio Parlamento, conocido como Consejo de Estado. Aunque bien sabemos no fueron elegidos por sufragio universal, legislaron los famosos actos institucionales, demostramos con esto el fuerte peso simbólico del *Palacio Legislativo*.

El Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, son los encargados de formular distintos proyectos de ley, ya que al contar con la separación de poderes, la iniciativa puede venir de uno u otro lugar.

Desde el año 2005, las cifras de iniciativas legislativas, nos indican que los partidos de la oposición han tenido el índice más alto en la presentación de leyes que en los años '90, cuando ellos eran oficialismo.

Por otro lado las iniciativas que han sido presentadas por el Poder Ejecutivo, en su mayoría en el marco de la discusión parlamentaria, han sufrido modificaciones que en algunos casos fueron sustanciales.

DEFINICIÓN DE LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS

El abogado y político francés Joseph Barthelemy define a las comisiones como “aque- llos organismos constituidos en cada cámara, compuesto de un número generalmente

restringido de sus miembros, escogidos en razón de una competencia presunta y encargados de prepararle su trabajo, normalmente presentándole un informe o dictamen”.²

Las comisiones parlamentarias son las que se encargan de llevar adelante el estudio, discusión e informe especializado de los proyectos de ley, las leyes y las modificaciones pertinentes a estas, para que una vez que entren a las cámaras tengan la menor cantidad de cambios posibles. Dentro de las se llevan a cabo intercambios de ideas y se realizan acuerdos para lograr una mayor eficiencia al llevar adelante la redacción del proyecto o modificación de ley. Es necesaria la especialización de sus miembros en diversos temas de manera de abarcar la complejidad y heterogeneidad de los cometidos estatales.

La integración de las comisiones se realiza con la representación de por lo menos un legislador por partido (con un mínimo de tres y un máximo de nueve miembros). Como es de saber, no todos los partidos pueden cubrir su representación numérica en la integración de las mismas, pero quedan habilitados como “sector” partidario a asistir y a participar del debate como delegados, sin poder votar los proyectos.

Las comisiones de la Cámara de Diputados numéricamente son más en relación a las del Senado. Todas cuentan con un presidente y un vice, los cuales se eligen cada nueva legislatura, en forma proporcional a los resultados electorales.

Cada comisión cuenta con secretarios y prosecretarios que son funcionarios destacados del Poder Legislativo pero en ocasiones no rotan de una a otra, lo que les da conocimiento y experiencia, por lo que es un instrumento importante para los legisladores. Por tanto, las comisiones parlamentarias, son el espacio donde se desarrolla la elaboración del proyecto de ley.

Cuando en el marco de la discusión de un proyecto de ley, en el pleno sufre modificaciones, esto nos indica que la misma no contó con el abordaje y el rigor técnico que debió tener en la comisión.

La Asamblea General también conforma comisiones de ambas cámaras, ya que muchas veces los debates de temas no cuentan con acuerdos o deben darse en una discusión política de mayor alcance. Esta modalidad se ha utilizado para discusión del tema carcelario, adicciones, Defensa Nacional, y más recientemente para el estudio del tema de la

² López Roca, Elbio J. – *Revista de Derecho Público* n° 21-22, Fundación de Cultura Universitaria – Montevideo, Uruguay, noviembre de 2002.

elaboración de un proyecto de ley sobre Inteligencia nacional. Las conclusiones se llevan después al pleno de la Asamblea General; no obstante también hay este tipo de comisiones para conformarse en cada una de las Cámaras.

En el ámbito del Parlamento existen diferentes situaciones en base a los integrantes mayoritarios de un partido de la oposición o del partido de gobierno. Esto produce que las situaciones dentro de las comisiones varíen tanto como los actores políticos que las conforman.

COMISIONES ACTUALES EN EL PARLAMENTO URUGUAYO

Actualmente en Uruguay las designaciones de las comisiones se realizan en la segunda sesión del período, donde se forma una comisión delegada de cada partido que se encarga de diseñar (dar el número de integrantes), asignar qué legislador va a ir a cuál comisión y a su vez qué cargos van a ocupar los mismos. Deben ser más de cuatro representantes por partido los encargados de las negociaciones respectivas. La composición de las comisiones es un factor sustantivo para comprender en qué medida los acuerdos alcanzados suponen compromisos aceptables para el pleno.

Las comisiones deben tener un máximo de quince y un mínimo de tres legisladores cada una.

Los legisladores deben formar parte de al menos una comisión, en el caso de la Cámara de Representantes deben ocupar una sola, en el Senado por el contrario, dado el número de legisladores, deben ocupar cuatro cada uno. La negociación dentro de aquellas se basa en la proporcionalidad, preferencias por diferentes aspectos de agenda política, valoración de importancia de comisiones, etc.

La opción de la integración generalmente es del partido político, que opta por las que tienen el mayor desempeño legislativo, o las que tratan la agenda política como ser: Presupuesto, Constitución y Código, Internacionales, Defensa Nacional, Legislación del Trabajo, entre otras.

Comisiones parlamentarias en la Cámara de Senadores:

Asuntos Administrativos, Asuntos Internacionales, Asuntos Laborales y Seguridad Social, Ciencia y Tecnología, Constitución y Legislación, Defensa Nacional, Educación y

Cultura, Ganadería, Agricultura y Pesca, Hacienda, Industria, Energía, Comercio, Turismo y Servicios, Medio Ambiente, Población, Desarrollo e Inclusión, Presupuesto, Salud Pública, Transporte y Obras Públicas, Vivienda y Ordenamiento Territorial.

Comisiones parlamentarias en la Cámara de diputados:

Asuntos Internacionales, Asuntos Internos, Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, Defensa Nacional, Derechos Humanos, Educación y Cultura, ganadería, Agricultura y Pesca, Hacienda, Industria, Energía y Minería, Legislación del Trabajo, Presupuestos, Salud Pública y Asistencia Social, Seguridad Social, Transporte, Comunicaciones y Obras Públicas, Turismo, Vivienda, Territorio y Medio Ambiente.

Comisiones permanentes:

Reproducen la estructura de Ministerios para favorecer el seguimiento y control. Ejercerá sus funciones durante el receso de la Asamblea General.

Como expresa la Constitución de la República: "Habrá una Comisión Permanente compuesta de cuatro Senadores y siete Representantes elegidos por el sistema proporcional, designados unos y otros, por sus respectivas Cámaras. Será Presidente de la misma un Senador de la mayoría. La designación se hará anualmente, dentro de los quince días de la constitución de la Asamblea General o de la iniciación de cada período de sesiones ordinarias de la Legislatura."³. Y al mismo tiempo, se hará la de los suplentes para cada uno de los once miembros.

Además de las comentadas anteriormente existen también las comisiones especiales, encargadas del estudio de temas específicos, y las preinvestigadoras, que son creadas a partir de un procedimiento definido por ley. Estas últimas son las encargadas de realizar el estudio de algún tema en particular, y en caso de ser necesario se traslada a una comisión investigadora.

FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LAS COMISIONES EN EL PARLAMENTO URUGUAYO

En la actualidad las comisiones son las responsables de dar forma a los proyectos de ley que llegan a las cámaras. Cuentan con asesores permanentes para los legisladores, de

³ Constitución de la República art. 127 – *División ediciones de la Cámara de Representantes*, Junio de 2009.

manera de jerarquizar la tarea (para lo cual existe una buena formación de los funcionarios). De todas maneras al estar la posibilidad de rotación en las comisiones, y al cambiar los legisladores en cada período, se pierde el conocimiento del sistema y se corta la posibilidad que tanto los legisladores como funcionarios generen un vínculo y se especialicen en una comisión específica.

Para el politólogo Daniel Chasquetti desde un punto de vista institucional, el sistema de comisiones es extremadamente débil ya que funciona con escasos estímulos para las carreras legislativas individuales, pues las posiciones jerárquicas no presentan una gran visibilidad pública, pese a que en los hechos son puntos neurálgicos del proceso legislativo.

El poder de agenda será ubicado en estructuras de la asamblea legislativa que tendrán la responsabilidad de definir qué proyectos serán tratados y bajo qué procedimientos.

La creación del poder de agenda deja como resultado un estatuto de derechos desiguales entre los miembros de la asamblea.

Por tanto, por poder de agenda se entiende, la habilidad para determinar qué proyectos de ley se consideran en el pleno y bajo qué procedimientos serán votados

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.

PODER DE AGENDA POSITIVO Y NEGATIVO

El control del poder de agenda en un sistema político puede adquirir dos dimensiones:

- Positivo; quien lo ejerce pretende abrirse paso con un proyecto de ley con el fin de aprobarlo.

- Negativo; quien lo ejerce pretende cerrarle el paso a un proyecto de ley que no coincide con sus preferencias.

Según los profesores de ciencia Política de la universidad de San Diego Gary W. Cox y Mathew D. McCubbins “La mayoría de los autores que estudian el poder de agenda asumen que el control de la presidencia de una comisión es condición suficiente para usufructuar el poder en beneficio propio”.⁴

A su vez, Daniel Chasqueti en el artículo *El costo de pasar: gobiernos de coalición y gobiernos de partido en el proceso legislativo uruguayo* sostiene que “...En el sistema de comisiones del Parlamento uruguayo hay dos variables relevantes a considerar para saber qué ocurre con el poder de agenda: la titularidad de la Presidencia de Comisión y la existencia o no de mayorías”.⁵

Según la mexicana Luisa Béjar, Uruguay se inclina “...de manera decidida a favorecer la figura del partido, pero en ellos se aprecian también procedimientos tendientes a acotar el control de las dirigencias partidarias sobre el trabajo de las comisiones”.⁶

COMPARACIÓN DE USO DE COMISIONES ENTRE LA LEGISLATURA DE BATLLE Y DE VÁZQUEZ

El caso uruguayo reporta un gran interés, pues los resultados empíricos reflejan que existe un comportamiento inverso al que la teoría pretende mostrar.

El gobierno del Frente Amplio, conducido por el Presidente Tabaré Vázquez, ha sido más costoso en materia legislativa que los de los gobiernos de coalición conducidos por presidentes anteriores como Jorge Batlle o Julio María Sanguinetti. Si bien el gobierno

⁴ Cox, Gary W. y McCubbins Mathew D. (1993), *Legislative Leviathan*. New York: Cambridge University Press

⁵ Chasqueti, Daniel (2011). “*El costo de pasar: gobiernos de coalición y gobiernos de partido en el proceso legislativo uruguayo*” en Manuel Alcántara y Mercedes García Montero (edits.)

⁶ *La representación parlamentaria en América Latina. Las comisiones permanentes y los partidos en el congreso – América Latina Hoy*, diciembre, número 047, Universidad de Salamanca – Salamanca España pp.103 – 122

de partido en Uruguay favorece un mayor pasaje de legislación en las comisiones parlamentarias, el costo en materia de modificaciones ha sido realmente alto.

El control de las comisiones parece ser un elemento determinante del proceso legislativo. En el período del presidente Batlle la coalición controló entre el 2000 y 2002 las 16 comisiones del Senado y 11 en Diputados. Al mismo tiempo debemos marcar que luego de la ruptura de la coalición en octubre de 2002, no controló ninguna.

En el período Vázquez, en cambio, se logró controlar durante todo el mandato la totalidad de las comisiones del Senado y 8 comisiones de Diputados. Dicho de otro modo, durante el gobierno de Batlle los partidarios del gobierno tuvieron decisiones directas del 48% de las comisiones, en tanto en el gobierno de Vázquez ese porcentaje aumentó al 75%.

Como señalan Cox y McCubbins (1992) las coaliciones procedimentales suelen ser la clave en el éxito legislativo del partido mayoritario en la cámara.

En este marco contar con una agenda proactiva por parte del Poder Ejecutivo lleva a que las condiciones del Parlamento deban mejorar para incidir con una agenda propia, que le permita acompañar los procesos pero también superarlos, ya que debe mantener su función de controlar políticamente al gobierno y a su vez cumplir con sus funciones legislativas.

En este último proceso la agenda política también la ha colocado el presidente de la República José Mujica, al generar ámbitos de diálogo nacional con los sectores de la oposición, que indudablemente repercute en el ámbito parlamentario, en algunos casos mejora el sistema, y en otros le quita iniciativa, elemento que hoy se coloca en la agenda y es parte de la discusión.

SISTEMA DE INFORMACIÓN Y ASESORAMIENTO PARLAMENTARIO

Los servicios de investigación parlamentaria en el mundo difieren según pueden clasificarse en modelos básicos de organización. No obstante, en la mayor parte de los casos los Congresos combinan características de dos o varios modelos, con el fin de mejorar los recursos humanos, materiales y también atender las necesidades de los parlamentarios.

El objetivo es proveer de información y tener comparación legislativa, o derecho comparado en materia de legislación

Las estructuras de investigación en cada modelo no son excluyentes, por el contrario, en un buen diseño institucional las estructuras se complementan al satisfacer necesidades y requerimientos distintos pero necesarios, si bien se cuenta con un servicio acorde a las necesidades, aun no se tienen informatizado los procesos comparados de legislaturas anteriores.

Se precisa actualizar las estructuras y a los asesores de las comisiones y tener una interrelación mayor entre ambas cámaras.

En un proceso de mejoramiento de la sistematización de la información, se debería involucrar a ministerios, intendencias, organismos descentralizados, la Universidad de la República, organizaciones sociales. La diversidad de fuentes conduce a que la información sea integral y se complemente al análisis, con el fin de verificar su contenido y esta sistematización de la información deberá a su vez contar con un soporte informático que permita la accesibilidad del mismo.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcántra Sáez Manuel y García Montero Mercedes. *Algo más que Presidentes: el papel del Poder Legislativo en América Latina*. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico. Zaragoza, 2011.
- Chasquetti, Daniel. “*El costo de pasar: gobiernos de coalición y gobiernos de partido en el proceso legislativo uruguayo*” en Manuel Alcántara y Mercedes García Montero (edits.) Montevideo, 2011.
- Cox, Garay W. y Mathew D. McCubbins, *Legislative Leviathan*. New York: Cambridge University Press. 1993.
- Lanzaro Jorge. *Régimen electoral y sistemas de partidos en el Uruguay*. En serie de informes Coordinada por Jean – François Prudhomme y Juan Enrique Vega, Instituto Federal Electoral. México, 1993.
- Lanzaro Jorge. *Fundamentos de la democracia pluralista y estructura del Estado en el Uruguay*. Revista Uruguaya de Ciencia Política. Montevideo, 2004.
- López Roca, Elbio J. – *Revista de Derecho Público* n° 21-22, Fundación de Cultura Universitaria – Montevideo, Uruguay, noviembre de 2002.
- Magar, Eric y Moraes Andrés. *Coalición y Disciplina: Aprobación y duración del trámite parlamentario en el Uruguay (1985 -2000)*”. Revista Uruguaya de Ciencia Política. Uruguay, 2008.
- Sartori, Giovanni. *Ni presidencialismo ni parlamentarismo*. En Linz, Juan J. y Arturo Valenzuela, La crisis del presidencialismo. Volumen 1. Perspectivas comparativas. Madrid, 1998.
- *Constitución de la República* – División ediciones de la Cámara de Representantes, Junio de 2009.
- La representación parlamentaria en América Latina. Las comisiones permanentes y los partidos en el congreso – América Latina Hoy, diciembre, número 047, *Universidad de Salamanca* – Salamanca España pp.103 – 122