

## El parlamento uruguayo.

### Introducción.

Al abordar el estudio del Parlamento uruguayo como institución, somos concientes de que existen múltiples enfoques a tener en cuenta si queremos lograr un conocimiento completo del mismo. Es nuestra intención, hacer una breve reseña sobre el contexto en el que se inserta la mencionada institución, sus funciones como órgano de gobierno, su funcionamiento, forma de trabajo y su sistema de información.

El Parlamento es uno de los órganos democráticos principales de nuestro sistema de gobierno, que a través del flujo de contactos con la sociedad civil, o sea de un intenso trabajo con grupos e individuos con intereses diversos, cumple una importante función de representación, que fortalece la democracia del sistema político.

Existen diversas posiciones respecto a la naturaleza del régimen de gobierno en el que se inserta nuestro parlamento. Así ha sido calificado por distintos autores como “semi-presidencialista”, “neo-parlamentario”, “cuasi-presidencialista”, “presidencialista”, “neo-presidencialista”, o “presidencialismo atenuado”. Es claro que la evolución constitucional ha ido generando modificaciones en dicho régimen, y hoy existe relativo consenso en calificar al mismo básicamente como presidencialista, por contar con los rasgos más importantes que caracterizan a estos sistemas: división de poderes, existencia de un Jefe del Ejecutivo (Presidente) que reúne las calidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, que es electo en forma directa por elección popular y mandatos fijos e independientes tanto para el presidente como para el Legislativo.

### El papel predominante del Poder Ejecutivo. Presidente proactivo y Legislatura reactiva.

La doctrina mayoritaria entiende que el Poder Ejecutivo se ha transformado en el actor principal del gobierno. Esta posición tiene su sustento en las múltiples atribuciones que se le ha otorgado al mismo, especialmente en la reforma Constitucional de 1967. Existen en nuestra Constitución vigente, materias que son de iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo: elaboración del proyecto de Presupuesto Nacional (Art. 214 ), exoneraciones tributarias, fijación de salarios mínimos y precios (Art. 133), creación de empleo, designaciones, y establecimiento de compromisos de deuda

pública. Es muy importante destacar aquí que los legisladores, luego de la mencionada reforma perdieron la capacidad de aumentar el gasto público, lo que acotó en gran medida la posibilidad que tenían de satisfacer necesidades de grupos de presión, aquellos que aspiraban desarrollar una carrera política. A esto deben sumarse otras prerrogativas y facultades con la que cuenta el Poder Ejecutivo: poder de veto total o parcial, posibilidad de enviar proyectos de ley con carácter de urgente consideración, designación y destitución de ministros. Todo esto ha consolidado al Poder Ejecutivo como el actor central del proceso político y le ha dado un papel dominante en el establecimiento de la agenda parlamentaria. Conforme a un estudio realizado por Daniel Chasqueti (relacionado en “El costo de pasar: Gobiernos de coalición y gobiernos de partido en el proceso legislativo uruguayo”) este poder de agenda se ha manifestado claramente, ya que en los últimos veinticinco años, la mayor parte de la legislación aprobada (sesenta y siete por ciento del total), ha sido iniciada por el Poder Ejecutivo. Esta situación responde además a otros factores que veremos más adelante.

El parlamento entonces aparece acotado en sus prerrogativas, careciendo muchas veces de iniciativa, y limitando su accionar a la modificación de proyectos de ley originados en Poder Ejecutivo. Esto nos lleva a calificar a la legislatura uruguaya, como una legislatura reactiva.

Gary Cox y Scott Morgenstern han clasificado las legislaturas democráticas, tomando como criterio el poder de decisión e incidencia de las mismas en el proceso legislativo. Podemos hablar entonces de tres tipos de legislaturas: generativas, proactivas y reactivas. Legislaturas generativas son aquellas que tienen la facultad de formar y remover gobiernos, siendo estas el actor principal en la toma de decisiones; proactivas son las que propician y sancionan sus propias propuestas legislativas, o sea que cuentan con una amplia iniciativa; y por último tenemos las legislatura reactivas, que son aquellas que se limitan a enmendar, modificar, o vetar los proyectos originados en el Poder Ejecutivo.

Estos autores señalan que el tipo de legislaturas reactivas se encuentra presente en la mayoría de los países de América Latina, e incluyen entre éstos a Uruguay.

No obstante esto, Mezey entiende que la legislatura uruguaya es una institución muy importante del sistema político y cuenta con fuertes poderes en la formulación de

políticas públicas, originados en la posibilidad de modificar o rechazar las propuestas del Ejecutivo.

En este sentido, Cox y Morgenstern señalan que para tener un rol importante en el proceso legislativo, no siempre es necesario poseer poderes preactivos, sino que puede alcanzar con la facultad de condicionar e incluso anular las iniciativas del Poder Ejecutivo.

Por lo general los presidentes latinoamericanos se anticipan a las reacciones de la legislatura por lo que sus propuestas suelen nacer condicionadas. Es evidente que si sus actos serán revisados por el parlamento, y éste tiene facultades de aceptarlos parcial o totalmente, o de rechazarlos, entonces tendrá en cuenta los intereses de este órgano. Incluso Sebastián Saiegh ha llegado a caracterizar a la legislatura uruguaya como reactiva – obstruccionista (sería en la hipótesis de que el presidente no lograra mayorías parlamentarias y éstas se opusieran a todas sus propuestas).

Cox y Morgenstern, afirman que el presidente antes de hacer propuestas debe prever las reacciones probables de la legislatura, teniendo en cuenta frente a qué tipo de estas se encuentra. Es así que puede estar frente a una legislatura con una mayoría recalcitrante (o sea, con tendencia a rechazar la mayor parte de las propuestas del presidente), una mayoría parroquial o venal (que se caracteriza por una disposición importante a hacer concesiones en materia de políticas públicas, a cambio de pequeños favores y beneficios particulares), una mayoría negociadora (son aquellas que están interesadas en involucrarse en el proceso legislativo, exigiendo voz y voto en la toma efectiva de las decisiones de gobierno), o una mayoría subordinada (que aceptará sin ofrecer resistencia cualquier propuesta del presidente, transformándose a veces el proceso legislativo en un mero procedimiento formal que se limita a ratificar decisiones adoptadas en otro ámbito).

En el caso uruguayo estamos frente a una legislatura que posee una mayoría que se aproxima a las de tipo negociadora (ya sea originada en una coalición, o perteneciente a partidos mayoritarios). Y la misma se corresponde, siguiendo la clasificación de Cox y Morgenstern, a presidentes de tipo coalicional, que recurren a distintos elementos de negociación. Estos autores señalan, refiriéndose en forma general, tres elementos: primero, las concesiones, la negociación en materia de políticas

públicas, que hacen que la legislatura se involucre directamente en el proceso legislativo; segundo, la distribución de las carteras ministeriales entre los dirigentes del partido (o partidos, si se enfrenta a una coalición mayoritaria), y tercero, dándole participación a los legisladores en la fijación de la agenda legislativa. Como bien señala Daniel Chasquetti, la formación del gobierno en un régimen presidencial es compleja, y en la misma, el presidente buscará obtener una mayoría que le garantice un proceso legislativo estable. La urgencia del presidente en este sentido, y el conjunto de incentivos (cargos, políticas públicas, votos) que se ofrecen a los partidos para acceder a la negociación, son factores fundamentales en el proceso de conformación del gobierno. En este plano se pueden plantear dos hipótesis: a) que el presidente goce de una mayoría legislativa perteneciente a su propio partido, en este caso la negociación se reducirá a la interna del mismo; o b) que el partido del presidente esté en minoría, situación en la que deberá incluir otros actores en la negociación, para poder obtener respaldo mayoritario.

El costo de la negociación se traducirá en ceder cargos (puestos de decisión), y en la apertura de la agenda en materia de políticas públicas.

La regla general es que este proceso suele ser menos costoso cuando nos enfrentamos a la primera hipótesis, o sea a la existencia de un partido mayoritario que responde al presidente. Pero en Uruguay se ha dado a la inversa. El costo fue mayor para el Presidente Tabaré Vázquez (2005-2010), que contaba con un partido mayoritario, que para el presidente Jorge Batlle, que pertenecía a un partido minoritario y conformó un gobierno de coalición (entre los años 2000 y 2002). Esto se debe a que la dispersión ideológica dentro del Frente Amplio, es mayor que la de la coalición de colorados y nacionalistas (que cuentan con preferencias más homogéneas).

El papel dominante del Poder Ejecutivo, obedece también a otros factores, que tienen que ver con los procesos de trabajo en las cámaras.

Cómo ya vimos, los fuertes poderes de agenda con que goza el Poder Ejecutivo, se originan en las prerrogativas que ha adquirido con la evolución constitucional, y en la obtención de mayorías legislativas (de coalición o de partido mayoritario) favorables al mismo. Pero también le son funcionales a su accionar, las reglas internas del Parlamento. Son los propios partidos políticos los que han ido impulsando

modificaciones que han convergido en un sistema que garantiza a los partidos el control de las carreras políticas y del poder de agenda del parlamento.

Como veremos a continuación, el sistema erigido sobre estas bases favorece la “cartelización” del poder de agenda.

Como afirman Cox y Morgenstern, los presidentes que quieran tener un papel dominante, buscarán adelantarse y ejercer un control sobre los posibles candidatos a integrar la legislatura y sobre sus carreras políticas.

El poder de agenda en el parlamento, los procesos de trabajo, las reglas internas y la incidencia de un sistema de partidos fuerte.

Cox y McCubbins entienden por poder de agenda, la habilidad especial para determinar qué proyectos de ley se considerarán en el plenario y bajo que procedimientos serán votados. En nuestro sistema todos los legisladores tienen la facultad de presentar proyectos de ley, pero solo unos pocos tienen el poder de decidir cuáles serán tratados.

¿Dónde radica este poder de agenda?

En el Parlamento, el poder de agenda se ubica en la Presidencia de la Asamblea General, en las presidencias de la Cámara de Senadores y de Diputados, y en las Presidencias de las Comisiones.

El Presidente de la Asamblea General es quien recibe los proyectos de ley provenientes del Poder Ejecutivo, los presidentes de las cámaras son quienes reciben los proyectos de los legisladores e las mismas y del Presidente de la Asamblea General, y los Presidentes de las Comisiones son quienes reciben los proyectos de las presidencias de ambas cámaras.

El sistema así planteado, acentúa el predominio del Poder Ejecutivo:

a) por un lado, este cuenta con sus propios poderes de agenda, residentes en la figura del Presidente de la República (como ya vimos), el Vicepresidente y los Ministros y Viceministros.

b) Y por otro lado, incide fuertemente en el proceso de trabajo del Parlamento:

como vimos, quien recibe las propuestas ( proyectos de ley) del Poder Ejecutivo, es el Presidente de la Asamblea General, que es a la vez Presidente del Senado y Vicepresidente de la República, por lo que, pertenece al partido del Presidente y además participa de las reuniones de gabinete (art. 150 de la Constitución).

A su vez, en lo que respecta a la Presidencia de la Cámara de Diputados, las Vicepresidencias de ambas cámaras y las presidencias y vicepresidencias de las Comisiones, estas son designadas en base a un acuerdo donde participan todos los partidos políticos, y en la que se pondera el peso relativo de estos (o sea que estará dominado por quien posea las mayorías).

Esta forma de funcionar el sistema, tiene que ver también con el sistema de partidos. En el Uruguay desde 1971, existe un formato de multipartidismo moderado. Los partidos están integrados por diversas fracciones, cuyos líderes generalmente integran el parlamento y tienen la capacidad de controlar el desempeño de su bancada, incluso desde un momento previo, que es la selección de los candidatos a integrarla.

Las reglas internas del parlamento entonces, más el modo en que se desarrolla el proceso parlamentario y el trabajo en comisiones, y la incidencia en todo esto del sistema de partidos, lleva a favorecer el desarrollo de partidos “cárteles” que buscan monopolizar el poder de agenda. Los legisladores de la mayoría entonces, cooperan con el colectivo al que pertenecen, delegando sus poderes individuales en los líderes de las fracciones, lo que permite al partido o coalición mayoritaria cumplir con su agenda en materia de políticas públicas, y le proporciona a su vez, a los legisladores ciertos beneficios: hacer uso de los resultados generales obtenidos, posibilidad de ser tenidos en cuenta a la hora de confeccionar las listas para la siguiente elección, y ciertos réditos particulares (clientelismo, pork).

De esta manera el presidente y el partido o la coalición mayoritaria que a él responde, cuenta con las herramientas necesarias para controlar el proceso legislativo.

Es muy importante asegurarse de contar con mayorías y posiciones de relevancia en las comisiones que son las que deciden que proyectos elevar al plenario.

Y la realidad ha demostrado que los presidentes han logrado en Uruguay ese apoyo. Como muy bien señala Daniel Chasqueti, entre los años 1985 y 2010, la presidencia de la cámara de diputados estuvo ocupada el 80 por ciento del tiempo por legisladores afines al presidente. Mientras que en las comisiones, entre 1995 y 2010, el 75 por ciento de las mismas han sido controladas por el oficialismo.

Es lógico concluir entonces, que más allá del importante papel que juega el Poder Legislativo en el proceso, es indiscutible la prevalencia del Poder Ejecutivo.

#### El asesoramiento parlamentario.

Toda propuesta que pretenda transformarse en ley, recorrerá un proceso de construcción que abarcará dos aspectos, el político y el técnico. Sobre la oportunidad y viabilidad, la decisión será fundamentalmente política y dependerá del acuerdo entre los legisladores.

El trabajo del técnico es suministrar saber e información, dotando a los legisladores de elementos para la toma de decisiones.

Lo ideal es contar también con un técnico en redacción legislativa que respetando la decisión política, elabore un texto claro y preciso, respetando la técnica legislativa.

Existen distintos modelos de asesoramiento parlamentarios que combinan distintas formas de asesoramiento:

- 1- Externo – Interno
- 2- Permanente – Por casos
- 3- Partidario – Neutral
- 4- Cívico – Profesional

A nuestro entender, para el mejoramiento del sistema de información, sería necesario invertir en un cuerpo permanente de asesoramiento, que reúna las características de neutral y profesional.





## Bibliografía

-Daniel Chasquetti, Parlamento reactivo. De cómo partidos poderosos habitan en una legislatura con potestades recortadas.

-Daniel Chasquetti, El costo de pasar: gobiernos de coalición y gobiernos de partidos en el proceso legislativo uruguayo.

-Gary W. Cox y Scott Morgenstern, Legislaturas reactivas y presidentes preactivos en América Latina.

-Daniel Chasquetti, El secreto del éxito: presidentes y carteles legislativos en Uruguay (1995-2010)