



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA**  
**Informe de Pasantía**

**La construcción de la agenda en la Cámara de  
Senadores**

**Ma. Cecilia Flores Iborra**  
Tutor: Juan Andrés Moraes

2016

## **CAPÍTULO 1 – Apartado administrativo**

### **1.1 Período en el que se desarrolló la pasantía**

La pasantía se llevó a cabo durante los meses de setiembre de 2015 a febrero de 2016, en la Biblioteca del Palacio Legislativo, cumpliendo con lo establecido en el Reglamento de Pasantías Educativas de la Facultad de Ciencias Sociales.

### **1.2 Nombre del tutor**

Durante el lapso en el que se desarrolló la pasantía, los tutores fueron los profesores Juan Andrés Moraes y Daniel Chasquetti. Con ellos se establecieron reuniones semanales para verificar el grado de avance y evacuar dudas, así como aportar información relevante para la correcta realización del trabajo.

Al momento de redactar el informe final, quien se encargó de hacer el seguimiento del ensayo fue el profesor Moraes.

### **1.3 Nombre del responsable en la institución donde se realizó la pasantía**

La responsable fue la Lic. Mónica Paz, Directora de Servicios Bibliotecológicos de la Biblioteca del Palacio Legislativo.

Asimismo, se contó con la presencia del Dr. (c) Pablo Ney Ferreira, quien supervisó nuestro trabajo.

### **1.4 Descripción del ámbito institucional donde se realizó la pasantía**

A nivel macro, la pasantía se realizó en el marco del Proyecto de Desarrollo del Departamento de Extensión Bibliotecaria de la Biblioteca del Palacio Legislativo. Este proyecto se inscribe dentro del convenio suscrito entre el Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales y la Comisión Administrativa del Poder

Legislativo en el año 2014.

## **1.5 Programa o temática en la que se insertó la pasantía**

En lo particular, la presente pasantía se insertó dentro de un proyecto llamado “Biografías Parlamentarias”, el cual tiene como objetivo la recopilación de información biográfica de aquellos Legisladores que hayan ocupado, al menos una vez, una banca en el Parlamento.

## **1.6 Objetivos propuestos al inicio de la pasantía y evaluación del logro de los mismos**

En esta instancia, se construyó la base de datos bibliográfica actualizada de todos los Legisladores, que participaron al menos una vez en el plenario durante la Legislatura XLVIIa. Para ello, la Biblioteca elaboró una aplicación informática en la que se cargaron todos los datos obtenidos.

Los objetivos que me fueron establecidos son los siguientes:

- Completar las biografías faltantes de veintinueve Legisladores del Frente Amplio.
- Realizar las biografías de los Secretarios y Prosecretarios tanto de Cámara de Senadores, como de Cámara de Representantes, los cuales, en dicha Legislatura fueron nueve.
- Cargar las biografías realizadas.
- Realizar la crítica a la base de datos.
- Agregar a la totalidad de Legisladores del Frente Amplio ingresados en la base de datos, las categorías titular o suplente, según correspondiera, en cada una de sus actuaciones parlamentarias.
- Sustituir, en el caso de todos los Senadores del Frente Amplio, el número de hoja de votación, por el nombre del primer candidato de la lista por la que fue electo.
- Contrastar los datos cargados en la base, con las biografías ya existentes en la web del Parlamento, así como con los datos de actuación parlamentaria de todos los Legisladores del Frente Amplio.

A nivel general, todos los objetivos planteados se cumplieron. En cuanto a las biografías, como mencionamos anteriormente, se debían recabar datos de veintinueve Legisladores frenteamplistas, de los cuales se lograron concretar veinticinco. De los cuatro restantes, dos se negaron a responder. Uno de ellos manifestó nunca haber ocupado la banca, mientras que el otro sostuvo que fue Diputado por un día, por lo que ambos concordaron que la incorporación de sus biografías en el proyecto no es relevante. Los dos Legisladores restantes no pudieron ser localizados.

Asimismo, teníamos como objetivo establecido, las entrevistas a nueve Secretarios o Prosecretarios tanto de Cámara de Senadores, como de Cámara de Representantes, los cuales fueron entrevistados en su totalidad.

En suma, de un total de treinta y ocho entrevistas planteadas, se pudieron concretar treinta y cuatro. Cabe destacar aquí, que los Legisladores frenteamplistas a entrevistar, o no habían podido ser localizados por el equipo anterior, o no habían aceptado participar del proyecto, lo que hizo que la concreción de las entrevistas haya sido bastante difícil.

## **1.7 Actividades realizadas**

En una primera instancia se mantuvo una reunión con Chasqueti y Paz a los efectos de explicar en qué consiste el proyecto y cómo estaba funcionando.

A continuación, se fijó una reunión con la Ing. Laura Almada, quien sería la encargada de informar sobre el funcionamiento de la base de datos.

Para el seguimiento de la pasantía se realizaron reuniones semanales en la propia Biblioteca del Palacio Legislativo. Allí, junto a otras compañeras pasantes, los responsables de la Biblioteca y los del Instituto de Ciencia Política evacuamos dudas, compartimos opiniones, discutimos sobre creación de nuevas variables, y sobre criterios de ingreso de datos.

Una vez que se obtuvo el listado de las personas a entrevistar se procedió a la localización de estos a través de varios medios (contactos políticos, contactos con familiares, guía de Antel, Facebook, Google, etc.).

A continuación se estableció contacto telefónico para fijar entrevista personal, o para coordinar el envío del formulario autoadministrado. En algunos casos, por diversas cuestiones, el Legislador optó por responder a las preguntas telefónicamente.

Una vez que se obtuvo la información, se cargó en la base de datos, cumpliendo con todos los requisitos establecidos.

Se estableció contacto fluido con la Lic. Paz, a efectos de agregar nuevos organismos, instituciones o empresas en la base de datos.

Una vez que las biografías se encontraban cargadas en su totalidad, se enviaron a los Legisladores para que las validen.

A continuación eran enviadas a Pablo Ferreira, quien se encargaba de supervisarlas y realizar, cuando era conveniente, alguna observación a ser modificada.

Finalmente, contamos con varias reuniones con el tutor del informe final, de modo de criticar constructivamente, orientar y sugerir ideas, así como un continuo intercambio de correos electrónicos.

## **1.8 Evaluación de la experiencia de pasantía como oportunidad para la incorporación de conocimientos y el desarrollo de las competencias**

En líneas generales, la pasantía brindó una gran oportunidad, en primer lugar, de retomar el contacto con la Ciencia Política.

Asimismo se incorporaron nuevos conocimientos, así como se reafirmaron otros, los cuales se detallan en los dos siguientes apartados.

Los aportes tanto de parte de los docentes, como de parte de los referentes de la Biblioteca fueron siempre constructivos y en muy buenos términos, a la vez que siempre fueron receptivos ante cualquier inquietud. Es de destacar el constante apoyo y empuje por parte de todos, para facilitar la tarea y no bajar los brazos en ningún momento.

## **1.9 Aporte de la pasantía a sus estudios de grado en Ciencia Política**

- Familiarización con lemas, sublemas, hojas de votación.
- Familiarización con hojas de votación de Legislaturas pasadas, así como de actas de proclamación de la Corte Electoral.
- Familiarización con la estructura de distintas organizaciones en las que los Legisladores han participado, y que a los efectos de confirmar los datos han sido necesarias reconstruir.

- Familiarización con diversas alianzas políticas que han permitido que varios Legisladores lleguen a ocupar sus bancas.

### **1.10 Otros aprendizajes**

- Familiarización con la base de datos creada para este proyecto.
- Familiarización con el Sistema de Información Parlamentaria (SIP XXI).
- Técnicas de comunicación aplicadas para favorecer el diálogo con los Legisladores.
- Técnicas de búsqueda avanzada, tanto en internet, como en otros niveles, para poder llegar a los Legisladores.
- Utilización de nuevas fuentes de información que resultaron de gran utilidad para obtener datos biográficos correctos (Sistema de Bedelías para los Legisladores con estudios terciarios, la base de datos de la Caja de Profesionales para conocer qué formación tenía cada Legislador, la web de ANEP para conocer los nombres correctos de las escuelas por localidad, así como la de la CES para saber el nombre de los liceos, las páginas web de las Juntas Departamentales y las Intendencias, etc.)

### **1.11 Evaluación del pasante sobre el lugar de pasantías**

En lo referente a la infraestructura disponible para el desarrollo de la actividad diaria, debe decirse que fue apropiada.

La pasantía se desarrolló en un ambiente de trabajo muy ameno, en el que todos brindaron el máximo apoyo posible para el buen desarrollo del proyecto. Siempre nos recibieron con amabilidad y buena disposición, tanto por los directamente involucrados (Pablo Ney Ferreira y Mónica Paz), como por el resto de los funcionarios que allí trabajan.

La Biblioteca cuenta con otros pasantes de otros servicios universitarios que forman parte habitual de sus equipos de trabajo, lo que hace que la Institución ya esté acostumbrada a recibir este tipo de colaboración.

## ANEXO I: Legisladores asignados

ID	LEGISLADOR	CARGO	ESTADO	MÉTODO DE RELEVAMIENTO	MAIL	TELÉFONO
1	Oswaldo Acordagoitía	Diputado	Completo	Formulario por mail	osvaldoracorda@adinet.com.uy	
2	Pablo Álvarez	Diputado	Completo	Datos públicos y datos proporcionados por su secretario	coordinacion.general@opp.gub.uy	150/3581
3	Elda Alzugaray	Diputado	Rechazado	Manifestó su voluntad de no participar		099109812
4	Milton Antognazza	Senador	Completo	Entrevista telefónica	miltونا@montevideo.com.uy	094455788
5	Julio Balmelli	Diputado	Completo	Formulario por mail	jbalmelli@gmail.com	099383651
6	Martín Bares	Diputado	Completo	Entrevista telefónica	martincostauno@yahoo.com.ar	098985492
7	Roberto Caballero	Diputado	Completo	Formulario por mail	asesor.ministro@mdn.gub.uy	099246875
8	Jorge Cardozo	Diputado	Completo	Entrevista telefónica	jorcard148@hotmail.com	098115081
9	Beatriz Cuadrado	Diputado	Completo	Formulario por mail	beacufer@adinet.com.uy	099526230
10	Juan José Domínguez	Senador	Completo	Entrevista telefónica	jd Paysandu@gmail.com	091292323
11	Alejandro Echeverría	Senador	Completo	Formulario por mail	arecheverria@gmail.com	099187126
12	Juan Carlos Ferrero	Diputado	Completo	Formulario por mail	jcferrero87@gmail.com	099331186
13	Ramón Fonticiella	Senador	Incompleto	Datos públicos		
14	Antonio Gallicchio	Senador	Completo	Formulario por mail	antonio gallicchio@yahoo.com	099656218
15	Ramón Giménez	Diputado	Completo	Entrevista telefónica		099086009

16	Leandro Grille	Diputado	Completo	Formulario por mail	caretas@adinet.com.uy	
17	Mauricio Guarinoni	Diputado	Completo	Entrevista personal	mguarinoni@mides.gub.uy	099732987
18	Ana Lima	Diputado	Sin contactar	No se ha podido establecer contacto		098935956
19	Jodami Martínez	Diputado	Sin contactar	No se ha podido establecer contacto		
20	Roberto Miranda	Diputado	Rechazado	Manifestó su voluntad de no participar		23095253
21	María Eloisa Moreira	Diputado	Completo	Entrevista telefónica	elouruguay@gmail.com	094277376
22	Rodolfo Nin Novoa	Senador	Completo	Datos públicos y datos proporcionados por su secretario		29021010
23	Yerú Pardiñas	Diputado	Completo	Formulario por mail	yeru@vera.com.uy	29014444
24	José María Pereyra	Senador	Completo	Entrevista telefónica	josecaipira@hotmail.es	46220621
25	Antonio Pérez	Diputado	Completo	Formulario por mail	aleandromeister@gmail.com	099147693
26	Esteban Pérez	Diputado	Completo	Formulario por mail		099182975
27	Enrique Pintado	Senador	Completo	Datos públicos y datos proporcionados por su secretario	epintado@parlamento.gub.uy	142/3232
28	Luis Rocha	Diputado	Completo	Fallecido. Entrevista telefónica al hijo	liberrochavi@gmail.com	099802429
29	Edgardo Rodríguez	Diputado	Completo	Entrevista telefónica	diputadoerodriguez@gmail.com	099576565

## ANEXO II: Secretarios y Prosecretarios asignados

ID	LEGISLADOR	CARGO	ESTADO	MÉTODO DE RELEVAMIENTO	MAIL	TELÉFONO
1	Hugo Rodríguez	Secretario CSS	Completo	Entrevista personal	erreyese48@gmail.com	099628419
2	Gustavo Sánchez	Secretario CSS	Completo	Entrevista personal	gustavosanchezpineiro71@gmail.com	099645272
3	Miguel Sejas	Prosecretario CSS	Completo	Formulario por mail	sejasmiguel@gmail.com	099283061
4	Yeanneth Puñales	Prosecretaria CSS	Completo	Formulario por mail	ypunales@gmail.com	099669126
5	Marti Dalgarrondo	Secretario CRR	Completo	Formulario por mail y entrevista telefónica	mdalgarrondo9@gmail.com	099159897
6	José Pedro Montero	Secretario CRR	Completo	Entrevista personal	jpmontero@parlamento.gub.uy	142/2341
7	Virginia Ortiz	Secretaria CRR	Completo	Entrevista telefónica	vortiz@diputados.gub.uy	91000056
8	Martín Fernández	Prosecretario CRR	Completo	Formulario por mail	martinfernandez09@hotmail.com	099693800
9	Tabaré Hackenbruch	Prosecretario CRR	Completo	Formulario por mail	tabarehl@gmail.com	

## **CAPÍTULO 2 – Apartado analítico**

### **2.1 Introducción**

Este trabajo se enmarca dentro del proyecto de pasantía realizado en el Palacio Legislativo, relacionado con la construcción de una base de datos biográficos de los Legisladores que integraron la XLVIIa. Legislatura Parlamentaria (2010-2015).

Es sabido que la Ciencia Política ha destinado muchos recursos en investigaciones que analizan cómo un asunto llega a ocupar un lugar en la agenda de discusión política, cómo determinados asuntos pasan a ser públicos, y por ende a ser tenidos en cuenta en el Parlamento, y cómo son aprobados, pero poco se sabe sobre cómo se ordenan esos asuntos. El siguiente trabajo busca analizar cómo se construye la agenda legislativa en la Cámara de Senadores de Uruguay. Para ello, nos ocuparemos de examinar cómo se distribuyen los proyectos de ley entre las Cámaras y cómo se ordenan los asuntos dentro del orden del día del Senado.

El objetivo de este ensayo es describir y analizar quién y con qué criterios decide a qué Cámara se destinan los proyectos de ley remitidos por el Poder Ejecutivo, y cómo se organiza el orden del día del pleno. Para reunir información fueron analizados documentos tales como la Constitución de la República, el Reglamento del Senado y las citaciones a las sesiones de la Cámara de Senadores de la XLVIIa. Legislatura. Asimismo, se realizaron entrevistas a cuatro informantes altamente calificados: el ex Secretario del Senado Hugo Rodríguez Filippini y los ex coordinadores de bancada Ernesto Agazzi (Frente Amplio), Francisco Gallinal (Partido Nacional) y José Amorín (Partido Colorado).

El ensayo se organiza en cinco secciones. La primera nos brinda un breve marco teórico del enfoque de *agenda-setting*. La segunda nos ilustra sobre algunos mandamientos que contiene el Reglamento de la Cámara de Senadores a la hora de fijar el orden del día y tramitar los asuntos. En tercer lugar se describe la coordinación de bancadas, institución informal que se

utiliza para organizar el trabajo del Senado. La cuarta sección nos muestra cómo se construye la agenda del Senado. En último lugar, se establecen algunas reflexiones finales.

## **2.2 El enfoque del *agenda-setting***

Son varios los autores que sostienen que el *agenda-setting* es uno de los mayores aportes del institucionalismo racionalista para la realización de un completo estudio de los parlamentos. Así, en palabras del Dr. Manuel Sánchez De Dos, este enfoque “Es una pieza clave para entender la estructura del poder legislativo, que considera que las instituciones legislativas son un medio para determinar las cuestiones políticas que han de ser objeto de debate.” (Sánchez, 2015:25). Por su parte, Everett Rogers y James Dearing establecen que una manera de comprender las democracias modernas es a través del estudio de sus agendas, esto es, “los temas que son observados en un momento dado y colocados en orden de importancia.” (Rogers y Dearing, 1988:556). El enfoque de *agenda-setting* refiere al proceso legislativo y explica cuáles son las condiciones bajo las que se lleva a cabo la actividad legislativa.

Este enfoque surge a finales de los años sesenta, producto de la investigación de McCombs y Shaw sobre las campañas presidenciales de 1968, 1972 y 1976 en los Estados Unidos. Se basa en la influencia de los medios de comunicación en la opinión pública. Esto es, cómo los temas que son considerados relevantes para los medios de comunicación, pasan a ser también los temas de interés público, teniendo entonces poder para construir la agenda. Puede ser sintetizado en una clásica cita de Bernard Cohen del año 1963: “La prensa puede no tener mucho éxito en decirle a la gente qué pensar, pero es extremadamente exitosa en decirle a los lectores en qué pensar.” Ya en la década de los noventa, McCombs y Evatt (1995) agregan un segundo nivel de establecimiento de agenda, al contemplar la idea de que los medios, además de poner temas en el tapete, entran en el plano subjetivo y de la opinión, traspasándonos la importancia de ciertos atributos que hacen al tema.

En Ciencia Política, hablamos de *agenda-setting*, o poder de agenda,

para referirnos a lo que Cox y McCubbins (2004) llaman capacidad de establecer el orden del día, sea en las comisiones, o en el plenario. Así, el *agenda-setter* pasa a ser un actor relevante, puesto que es quien define cuáles proyectos serán tratados en el Parlamento y cuáles no.

Cuando nos referimos a una agenda, hablamos de una serie de controversias políticas que van a ser tenidas en cuenta en algún momento dentro de los *issues* del ámbito político, y se les va a buscar solución. Para definir puntualmente una agenda de gobierno, tomamos las palabras de Luis Aguilar Villanueva: “Por agenda de gobierno suele entenderse en la literatura el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar.” (Aguilar Villanueva, 1993:29).

Al hablar de *agenda-setting* la teoría considera tres tipos de agenda. La primera es la agenda de los medios. Su principal variable, tal como la describe Raquel Rodríguez Díaz, “reside en la medición de un tema en cualquiera de los medios de comunicación” (Rodríguez Díaz, 2004:17). La segunda, es la agenda del público, y analiza la importancia que tienen determinados temas para el público. En último lugar figura la agenda política, la cual se centra en las propuestas y respuestas ofrecidas por los partidos políticos y otras instituciones sociales sobre temas controversiales. Esta última, también llamada institucional, mide asimismo las acciones tomadas por gobiernos y parlamentos.

Cobb y Elder por su parte, distinguen entre la agenda sistemática y la institucional. Hablamos de agenda sistemática o pública para referirnos al conjunto de asuntos que la sociedad considera dignos de ser atendidos por el Gobierno. “La agenda sistemática consiste en todos los temas que son percibidos comúnmente por los miembros de la comunidad política como meritorios de la atención pública y como asuntos que quedan dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente” (Cobb y Elder, 1986:115). La agenda institucional, formal o gubernamental, por su parte, es el conjunto de asuntos que son presentados públicamente a las instituciones del Gobierno para su consideración. “(...) conjunto de asuntos explícitamente expuestos para la consideración activa y seria de los encargados de tomar las decisiones” (Cobb y Elder, 1986:116). La agenda sistemática entonces, estará

compuesta por temas generales, abstractos, mientras que la agenda institucional será más específica, y concreta, lo que la hará más reducida.

El proceso de fijación de la agenda puede sintetizarse en que el *agenda-setter* (quien establece la agenda), elabora una propuesta política y la pone a competir con otra. Hay entonces, un agente que controla el poder de la agenda, pero, para poder lograrlo requiere del apoyo de una mayoría. Este enfoque nos explica por qué sólo algunos de los asuntos planteados terminan con una acción de política pública.

Si nos enfocamos en la variable institucional, deberíamos preguntarnos qué actores están autorizados para fijar la agenda, por qué medios, bajo qué reglas y con qué recursos cuentan. Así, las instituciones nos brindan las estructuras que habilitan o no a determinados participantes a llevar un asunto de su interés a su procesamiento. Es por esto que al hablar de formación de agenda, debemos tener en claro las particularidades del sistema político en el que se está inmerso, esto es, el tipo de régimen, la estructura parlamentaria y las reglas a las que se someten.

La forma en la que se manifiesta una agenda institucional puede verse reflejada en el calendario que manejan los encargados de la toma de decisiones, en este caso, el Parlamento. Esto es, si un asunto no aparece en el orden del día, no será considerado como un punto en la agenda formal. De más está decir, que los líderes de los partidos políticos participan activamente en el proceso de *agenda-setting*. Como dicen Cobb y Elder, “El Congreso, quien sigue en importancia al Presidente, es la principal institución para iniciar y crear asuntos políticos y proyectarlos en un debate cívico nacional.” (Cobb y Elder, 1986:120). El visible cargo que ocupan los parlamentarios les otorga control sobre el contenido de la agenda formal, a través del poder de negociación con el que cuentan.

Cox y McCubbins (2004) establecen que el control de la agenda legislativa está cartelizada, es decir, los miembros de la mayoría controlan el poder de agenda, buscan monopolizarla y determinar los pasos del proceso legislativo. Esta teoría, sostiene que en las legislaturas en las que el tiempo de la Cámara es un recurso escaso, es muy probable que se observe la formación de un cártel legislativo. Si los Legisladores tienen incentivos para actuar en forma coordinada, tenderán a organizarse para alcanzar metas comunes que

aumenten el prestigio de su partido político. Para esto, van a procurar la monopolización de los cargos con *agenda-setting power*.

“Utilizamos el término “cártel” porque los cárteles, como los económicos, buscan establecer el monopolio colectivo sobre un recurso en particular (en este caso, el *agenda-setting power*), tratan de restringir el suministro de productos hechos con este recurso (en este caso, proyectos de ley que se colocan en la agenda), y se enfrentan al problema del polizón”. (Cox y McCubbins, 2004:44).

Así, un cártel de agenda se define como un grupo de actores que controlan las instancias o cargos con poder de agenda y establecen determinados procedimientos internos para definir qué proyectos serán incluidos y cuáles no, en la agenda de la institución. La teoría del cártel supone que los Legisladores delegan en un conjunto de cargos el poder de diseñar la agenda y que el partido mayoritario logra imponerse para controlar estas instancias.

Siguiendo a Cox y McCubbins (2004), si el partido mayoritario cumple con los siguientes requisitos, estará en condiciones de controlar la agenda legislativa: a) selecciona a los líderes institucionales de la Cámara; b) tiene una mayoría en la comisión encargada de definir la agenda; c) controla la selección de sus propios miembros a las comisiones legislativas; d) recibe una porción desproporcionada de los recursos legislativos disponibles. Así, será muy probable que únicamente los proyectos de ley apoyados por la mayoría sean aprobados, mientras que aquellos que no sean de su agrado no lo serán. Por tanto, la importancia de los partidos políticos en su dimensión legislativa es su capacidad para controlar la agenda y evitar que lleguen asuntos que puedan dividir al partido a la hora de la votación. Los partidos políticos deben trabajar para mantener la cohesión en las votaciones.

Rasch y Tsebelis (2011) expresan que el establecimiento de la agenda legislativa tiene tres dimensiones: la institucional, la partidista y la posicional.

En la primera de ellas, la dimensión institucional, cumplen un rol preponderante las reglas constitucionales y parlamentarias que refieren al procedimiento legislativo, y a la fijación del orden del día, puesto que son estas reglas las que determinan quién condiciona la actividad legislativa.

La segunda dimensión, la partidista, refiere a la cohesión de los actores

políticos. Siempre que estemos frente a una mayoría cohesionada, será esta quien controle la agenda, dejando a las minorías con poco margen de acción.

Finalmente, la dimensión posicional refiere a la ubicación en el espacio político en el que operan los actores, así como a la fortaleza de los potenciales actores con poder de veto. Así, el *agenda-setter* tendrá mayores oportunidades posicionales cuando posee poder de veto, y cuando se sitúa en una posición central en el eje izquierda-derecha.

### **2.3 Al pie de la letra: el Reglamento de la Cámara de Senadores**

A la hora de establecer la agenda del Senado, se cuenta con un instrumento formal que es el Reglamento de la Cámara de Senadores. Es la normativa bajo la cual se gobierna interiormente el Senado. Este fue aprobado el 13 de marzo de 1985, ya que se consideraba imprescindible cambiar el Reglamento luego del período dictatorial vivido en el país. Desde entonces ha sido modificado en trece ocasiones, siendo la última de ellas el 22 de diciembre de 2014. Cabe destacar que para que pueda ser modificado, debe contar con mayoría absoluta y global, esto es, más de la mitad del total de componentes de la Cámara, y debe ser tratado en una sesión especial.

El capítulo VII “Del orden del día” establece que, una vez que se proclame abierto el acto, esto es, habiéndose iniciado la sesión de la Cámara de Senadores, se de lectura de los asuntos entrados y se dispongan los trámites correspondientes, se leen las inasistencias a la sesión anterior y a las Comisiones, y se lleven a cabo las exposiciones de la media hora previa, se pasarán a considerar los asuntos que estén comprendidos en el orden del día. El orden del día establece un orden de prelación ya pactado de antemano, por lo que únicamente podrá interrumpirse en caso de urgencia o aplazamiento resuelto por el Cuerpo. Así, no podrá ponerse a consideración ningún asunto que no se encuentre dentro del orden del día, salvo que sea declarado de urgente consideración por la Cámara de Senadores, en cuyo caso deberá considerarse de inmediato.

El orden del día es redactado por el Secretario Redactor de la Cámara

de Senadores, siguiendo las instrucciones recibidas por parte del Presidente de la Cámara, tal como lo establece el artículo 123 del Reglamento en su numeral 8.

Compete al Presidente de la Cámara de Senadores ordenar el trámite de los asuntos, tal como lo establece el numeral 8 del Capítulo XIV “De las atribuciones y deberes del Presidente”. Así en el artículo 157 indica que “todo asunto sobre el que deba resolver la Cámara será dirigido por escrito al Presidente, el cual le dará el destino que corresponda, a su juicio, y una vez presentado no podrá ser retirado sin anuencia de la Cámara. No obstante, la Presidencia (...) podrá consultar al Cuerpo acerca del procedimiento a seguir” (Reglamento del Senado, 2014: 49).

En su capítulo XVI, el Reglamento establece que la Cámara de Senadores tendrá diecisiete Comisiones Permanentes para tratar los asuntos. Una de estas Comisiones es la Comisión del Orden del Día, cuyo cometido es la correlación de los asuntos del orden del día. A diferencia de las otras dieciséis comisiones, esta es la única a la que el Reglamento le adjudica un modo de integración predeterminado. El artículo 130 inciso 13avo establece que esta Comisión “estará integrada con un delegado por cada sector parlamentario, quien tendrá tantos votos como miembros posea su sector” (Reglamento del Senado, 2014: 38). Las restantes Comisiones Permanentes no tienen una integración tan exacta, regulada por el artículo 141, el cual expresa que tendrán entre cinco y nueve integrantes, según lo defina el Senado a propuesta del Presidente. La representación de cada sector parlamentario será realizada por el Presidente de la Cámara de Senadores, intentando mantener la representación proporcional de las bancas de cada uno, y procurando que en cada Comisión esté representado el mayor número de sectores posible.

Llama la atención entonces, que la Comisión del Orden del Día sea la única con integración definida en el Reglamento y la única que asegura inexorablemente que todos los sectores con bancas en el Senado la integren.

También es la única que establece el modo de funcionamiento, esto es, en la última sesión ordinaria de cada mes deberá expedirse, “teniendo en cuenta los asuntos informados y las preferencias solicitadas” (Reglamento del Senado, 2014: 39). En los primeros lugares del orden del día irán los asuntos

en discusión y los que fueron aplazados hasta la fecha en cuestión. Un detalle no menos importante, es que el Reglamento prevé que de no tratarse durante nueve sesiones ordinarias un asunto en discusión, automáticamente será desplazado del orden del día.

Sin embargo, esta Comisión, desde que fue creada en el año 1985, nunca se integró. No existen antecedentes que justifiquen su porqué, ya que el proyecto fue presentado sin exposición de motivos, y en los diarios de sesiones de la época no constan debates en los que se mencione su creación.

Podemos preguntarnos entonces, por qué nunca fue removida del Reglamento en ninguna de las trece modificaciones que este recibió. Hugo Rodríguez Filippini, ex Secretario de la Cámara de Senadores, sostiene que la Comisión del Orden del Día no ha sido eliminada ya que se opta por dejar abierta la posibilidad de integrarla en algún momento. Como ocurre con muchas leyes, a los políticos les sirve contar con esa ambigüedad puesto que les brinda movilidad. Proponer la modificación del Reglamento significaría poner a debate algo que hoy en día se da por dado. “Se asume como regla y nadie protesta al respecto, buscando mantener el *statu quo*.”

No existen argumentos, al menos públicos, que expliquen el porqué de la no citación, pero de las entrevistas podemos resaltar aquellos que fundamentan la coordinación de bancadas.

Rodríguez expresa que simplemente, cuando se designan los integrantes de las llamadas Comisiones Permanentes ningún partido acerca nombres para integrar esa Comisión. En sus palabras: “Supongo se lo toma como un dato de la realidad o de los antecedentes. Creo que, parafraseando lo que está de moda, prima lo político sobre lo administrativo. La flexibilidad de hacer los acuerdos directamente entre los coordinadores de bancada con el Presidente, cuando y como lo entiendan pertinente, es más práctico que hacer funcionar una Comisión asesora (una más para todos) cuyo asesoramiento puede no ser seguido por el Presidente”.

Ernesto Agazzi sostiene: “Lo hemos tomado como un hecho natural, porque la coordinación de bancadas nos representa a todos los que estamos ahí adentro, y es mejor que participemos todos.”

Para Francisco Gallinal “(la comisión) tiene su lógica, pero este sistema (el de la coordinación), funciona muy bien. Ya hay una tradición parlamentaria

en el tema de la coordinación. Además la coordinación no está sujeta a formalidades como la comisión, en cambio, estos ámbitos más informales permiten el intercambio de opiniones, la negociación, facilita. Es más flexible y mucho más ágil. Me parece que la informalidad es lo que más favorece al funcionamiento de la coordinación. Muchas veces el Presidente nos ha citado, o los que éramos coordinadores pedíamos un par de horas antes si podríamos citar a la coordinación para las cinco cualquier día porque aparecieron determinados temas.”

Asimismo, también podemos destacar que una Comisión del Orden del Día no implicaría exactamente lo mismo que una coordinación. Esto último es mucho más amplio y abarcativo, ya que no sólo se trata allí el orden del día de las sesiones.

## **2.4 Del dicho al hecho: La coordinación de bancadas**

Como ya vimos, la Comisión multisectorial permanente que debería encargarse del Orden del Día del Senado, no se reúne. En su defecto, existe una institución informal que fue creada para resolver un dilema de acción colectiva: las reuniones de coordinación de bancadas. Estas se conforman con un coordinador de cada partido político, no de cada sector político como debería ser la Comisión, sino, uno por cada lema representado en el Senado, más el Secretario de la mayoría, más el Presidente de la Cámara de Senadores. Cada partido elige entre sus Senadores, por lo general una vez al año, al que será el coordinador para ese período.

Las reuniones de coordinación de bancadas parlamentarias se celebran los días lunes comprendidos entre el 1° y el 18 de cada mes, ya que la Cámara de Senadores sesiona los días martes y miércoles, entre esas fechas. En el caso que se cite a alguna sesión extraordinaria, el día previo también se realiza, o por lo menos se intenta realizar, una coordinación de bancada.

En la medida de lo posible, dado que el Presidente del Senado es asimismo el Vicepresidente de la República y suele tener una agenda ocupada, previo a la reunión de coordinación de bancadas se da una reunión más

reducida entre él y el Secretario oficialista del Senado. Este encuentro tiene como eje central el conocimiento previo de los asuntos a tratar, para no ir a ciegas y ya tener en claro qué postura se va a tomar como partido político.

Al iniciar la reunión de coordinación, el Presidente solicita al Secretario que plantee los temas que haya sobre la mesa para ser tratados, esto es, que informe de lo actuado en las comisiones, de los proyectos de ley que han ingresado, de los proyectos que hayan sido enviados por el Poder Ejecutivo, o los mensajes recibidos del Poder Ejecutivo (solicitud de venias). Es ahí donde se acuerda qué se va a hacer con cada tema y se los ordena.

Gallinal recuerda que “primero se pasa revista a los proyectos aprobados en comisión, a ver si están en condiciones de ser integrados al orden del día. Generalmente, a los proyectos que fueron aprobados con el voto de todos los partidos (en comisión) se les da inmediato ingreso al orden del día. Incluso aquellos casos en que no hayan sido aprobados por consenso, ya que hay un coordinador de un partido que tiene mayoría, y en consecuencia, las más de las veces, está en condiciones de promover la aprobación de proyectos, aún, cuando hayan sido votados en contra por las otras bancadas.”

Es en las comisiones permanentes de la Cámara de Senadores en donde se tratan los proyectos de ley. Las comisiones se conforman con arreglo a la proporción entre el número de Senadores de cada partido político y el total de miembros del Senado. Ahí se da un primer acuerdo entre los grupos políticos, ya que cada integrante “representa” la visión de su partido político dentro de la comisión. Esto ocurre más que nada en las leyes más importantes (por ejemplo: Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo, Ley de la Marihuana y sus derivados, Ley del Presupuesto Nacional). De este modo, se puede saber en la comisión la visión política que tiene cada partido sobre el proyecto de ley. Dice Agazzi que “antes de entrar en las menudencias, antes de entrar en la letra chica, hay una foto de grano grueso primero, adentro de la comisión. El plenario es otro escenario, porque están las cámaras de televisión y ahora tenemos a Vera TV. Entonces hay mucho de teatralización del debate. Pero esto hace que el Parlamento como institución tenga debilidades, porque si en el tratamiento de una ley se le da poca importancia en la comisión y la discusión en sala lleva cinco veces o diez veces la que llevó en la comisión, y eso es para los medios, estamos en un problema de eficiencia.

Se pasan muchas horas discutiendo en el plenario y pocas horas discutiendo en la digestión de las leyes. Lo cual evidencia que capaz la intención que nosotros tenemos no es solamente aprobar la ley, sino otros chirimbolos que se le van colgando al arbolito de Navidad a medida que transcurre el asunto por adentro del Poder Legislativo.”

Cuando en la reunión de coordinación de bancadas hay algún asunto sobre el que no se llegue a acordar entre todos los partidos políticos, se expresa qué es lo que va a hacer cada partido respecto a ese tema. Si no se acordó, pero alguno de los partidos tiene interés en que se apruebe, se hace una ronda de consulta para ver qué posibilidades hay de acelerar su trámite u otorgar consentimiento para incluirlo en el orden del día.

Los entrevistados coinciden en que, por lo general, se busca acordar entre todos los partidos políticos. En palabras de Rodríguez Filippini, “el Senado es una institución bastante conciliadora, en la que se ha trabajado bastante bien y se ha acordado mucho entre los partidos.” Para Amorín, “en general tratamos de acordar todos, en general. En la coordinación hay un buen ambiente, inclusive cuando hay complicaciones, se plantea en un buen ambiente. Los temas que no se acuerdan, la mayoría decide, por algo son mayoría. Pero normalmente se acuerdan casi todos los temas.”

A continuación, se tiene en cuenta a ver si hay alguna urgencia entre los planteamientos del Poder Ejecutivo. Existen casos en los que a las reuniones de coordinación, el Presidente va con algún mandato del Poder Ejecutivo. Cuando esto ocurre, se baja la línea a todo el Frente Amplio, y no se negocia, se cumple tal como viene de Presidencia. El programa de Gobierno es prioridad para los Legisladores oficialistas. Generalmente, la mayoría avisa que tiene prioridad el tratamiento de determinado proyecto de ley y que se va a integrar al orden del día. O que algún tema no está en el orden del día de la sesión del día siguiente, pero se pone en conocimiento a la oposición que van a pedir el tratamiento grave y urgente. Dice Gallinal que en estos casos “lo que si se pacta muchas veces es la posibilidad de no coartar la libertad de expresión de los Senadores, y en consecuencia, que aun cuando se tengan mayorías para votarse, se den oportunidades de discusión tanto en general, como particular.”

Otro tema a destacar, es que normalmente, los acuerdos alcanzados en

las coordinaciones de bancadas son respetados por todos los partidos. Dice Amorín que “la enorme mayoría de los casos se respetan, y si no se respetan está mal visto. O sea, las bancadas que no respetan al coordinador que fijó una posición en la coordinación, primero, en la bancada no queda muy bien, y sobre todo, el coordinador pierde fuerza. En la próxima coordinación tendremos que decirle al coordinador que vaya a hablar con su bancada y después vuelva. Así que normalmente se respetan.”

Gallinal también sostiene que se tienden a respetar. “A veces, el coordinador acepta una cosa y después su partido no comparte el criterio, entonces, se tiene que volver a hacer una reunión de coordinación, o se termina en cuarto intermedio para discutir el tema. Pero todos los que coordinan van con el ánimo de lograr que se cumpla y de que se respete lo que se pactó.”

El Senador Agazzi es un poco más crítico en este punto, sosteniendo que últimamente los acuerdos no se respetan, algo que antes no sucedía. Esto genera complicaciones en el Senado, “porque nosotros veníamos con una visión que era la que se había construido en la coordinación. Entonces, empezás a ver una cantidad de argumentos que antes no se vieron. Eso rompe un poco la lógica institucional de construir los acuerdos. Entonces para qué hacemos la coordinación antes, si después en el plenario cada uno va a decir lo que quiere. El Partido Nacional también tiene líneas muy confrontadas entre sí. En la coordinación acordamos una cosa, pero después en sala, otro sector del partido, que no es el del coordinador, sale con su posición. En el partido no hay una posición única. Ahora, ¿por qué no se la pasaron al coordinador cuando negoció? Sino nos encontramos con un gato arriba de la mesa que no estaba previsto. Yo noto que ha habido una pérdida de madurez en la organización institucional, como consecuencia de la fragmentación política del país. Lo que nosotros comenzamos a decir es que parece que seguimos en campaña electoral.”

Generalmente, cuando un partido tiene mayoría en el Parlamento, tiene mayoría en las comisiones en las que se tratan los proyectos de ley. En consecuencia, tiene el poder de aprobar todos los proyectos de su interés, así como el de no aprobar aquellos que la minoría quiera impulsar. Estos últimos, por ende, no están en condiciones de incluirse en el orden del día, ya que no

fueron aprobados en comisión y si se recorre el camino del grave y urgente es altamente probable que sea rechazado. “Excepcionalmente, aun sabiendo que no va a prosperar, se incluye en el orden del día, pero no es frecuente, aunque es una instancia para poner de manifiesto el interés de la minoría porque se apruebe ese proyecto” dice Gallinal.

Agazzi lo ve desde su punto de vista, y hace la siguiente apreciación: “En realidad, la reunión de coordinadores es sin tener en cuenta las proporciones (uno por partido). Cuando nos reunimos, de los cuatro partidos que hay, nosotros somos el 25% en esa reunión, aunque somos más del 50% en el país. Pero eso es una priorización de los partidos y Mieres opina tanto como yo, no hay ninguna minimización. Ahora, en el debate sí. Eso va de suyo, nosotros tenemos dieciséis Senadores y el Partido Independiente tiene uno. Y como el Reglamento te dice que podemos hablar treinta minutos cada uno, el Partido Independiente va a hablar treinta minutos, nosotros podemos hablar ocho horas. Pero es la voluntad del pueblo que lo determinó, no la nuestra.”

Finalizada la coordinación de bancada de los partidos, es usual que cada partido tenga una reunión con su bancada para que cada Senador haga sus planteamientos, para escuchar lo que se trató, informarse sobre lo que se viene buscando acordar, decidir si acordar o no acordar, de modo de estar siempre preparado para lo que va a ocurrir en la sesión.

## **2.5 La construcción de la agenda del Senado**

El Vicepresidente de la República, es, durante su mandato, Presidente de la Cámara de Senadores y Presidente de la Asamblea General. Tiene en sus manos un gran poder para construir agenda, el cual puede sintetizarse en dos acciones. La primera, la cumple como Presidente de la Asamblea General, y se basa en decidir a qué Cámara se destina un proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo. La segunda, implica la toma de decisiones como Presidente del Senado, a la hora de fijar el orden del día de las sesiones y proponer a qué Comisión se dirigen los proyectos de ley. Tal como dice Daniel Chasqueti “Para que el Parlamento cuente con niveles de eficacia razonable se requiere el

establecimiento de criterios de prelación para los proyectos, tarea que sólo puede ser cumplida por una mayoría coordinada que controla el poder de agenda” (Chasquetti, 2014:6). Analicemos cada una de estas acciones.

### **2.5.a. La elección sobre el destino del proyecto de ley**

En lo que refiere a los proyectos a destinar, es de destacar que es tarea exclusiva del Presidente. Expresa Rodríguez Filippini: “yo jamás decidí a qué Cámara se destinaba un proyecto de ley, esa función la cumplieron siempre Nin o Astori, según el período al que nos refiramos”.

Si bien se trata de decisiones puramente políticas y no hay nada que lo reglamente, existen algunos criterios que pueden ser deducidos del accionar de los Presidentes:

1) Cuando se trata de un tema que requiere de mucha discusión, el proyecto es destinado a la Cámara de Representantes. Lo que se busca es que allí se de una larga discusión, en la que cada sector de cada partido político exprese sus ideas al respecto, se debata, se pelee, y una vez que se considere suficientemente discutido el tema, la Cámara de Representantes lo apruebe y lo envíe al Senado. Es allí donde se encuentran la mayoría de los líderes sectoriales de los distintos partidos políticos, por lo que en esta nueva instancia de discusión, estos acuerdan y el proyecto o es aprobado tal como vino de Cámara de Representantes o vuelve a esta con modificaciones que, por lo general, son aprobadas. Vemos entonces que los diputados tienden a acatar lo que decida el líder de su fracción. Según datos obtenidos del estudio sobre la actividad del Parlamento durante la XLVIIa. Legislatura, realizado por Daniel Chasquetti en el año 2014, únicamente un 13% de los proyectos de ley regresó a su Cámara de origen con modificaciones, y en ningún caso el proyecto tuvo que ser enviado a la Asamblea General para dirimir controversias.

2) Cuando son temas que requieren de cierta urgencia en su aprobación, el Presidente de la Asamblea General destina el proyecto a la Cámara de Senadores. En el Senado los líderes de las fracciones acuerdan, y luego se baja la línea a la Cámara de Representantes. Chasquetti establece que el Senado invierte 97 días en aprobar un proyecto de ley cuando es la primera

Cámara que considera el asunto y 98 cuando es la segunda. Sin embargo, la Cámara de Representantes emplea 172 días cuando trata los asuntos primero, y 145 días cuando lo hace luego que la Cámara de Senadores. Vemos aquí que los números confirman lo planteado. El Senado es más rápido y operativo, mientras que a los Diputados les insume más tiempo poder discutir y aprobar un proyecto. También vemos una diferencia considerable de días cuando los Representantes son los primeros o segundos en tratar el tema, ya que en este último caso, la cantidad de días es sensiblemente inferior, puesto que se les baja la línea desde las cabezas de sus sectores o partidos políticos.

3) Cuando son proyectos de iniciativa personal de algún Legislador, se envían a la Cámara a la que corresponda el autor del proyecto de ley, para que sea este quien lo presente en primera instancia, pueda explicarlo y manifestar su interés. Por tanto, son los mismos autores de los proyectos los que solicitan al Presidente de la Asamblea General que al entrar el proyecto al Parlamento, se lo envíe para su Cámara.

4) Cuando alguna de las dos Cámaras se encuentra con mucho trabajo, o se encuentra tratando algún tema que requiere de mucha concentración y tiempo, el proyecto es destinado a la otra Cámara para ir ganando tiempo y no sobrecargar de trabajo a ninguna de las dos Cámaras. Un ejemplo de esto puede ser el estudio del Presupuesto Nacional. Mientras el Presupuesto se encuentra a estudio de la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda de Cámara de Senadores, los proyectos de ley se destinan a Cámara de Representantes. Claramente existen salvedades, según la importancia del tema a tratar.

### ***2.5.b. La fijación del orden del día de las sesiones de la Cámara de Senadores***

Como ya vimos, el Reglamento indica que el orden del día de cada sesión lo arma el Secretario del Senado siguiendo las ordenanzas del Presidente y lo acordado en la coordinación de bancadas.

En la práctica, Rodríguez Filippini manifiesta que el orden del día se fija

dentro de la medida de lo posible con la anuencia y las instrucciones del Presidente, de lo contrario lo hace el Secretario. No nos olvidemos que la Secretaría de la Cámara de Senadores es un cargo de alta confianza. También debemos destacar aquí que el Presidente es Vicepresidente de la República, por lo que participa activamente de las reuniones del gabinete y de los Consejos de Ministros. De su personalidad y trayectoria va a depender su relación con el Parlamento. Rodríguez Filippini pone a modo de ejemplo a Danilo Astori, un político con trayectoria ministerial, clara tendencia a lo nacional y una carrera hacia la Presidencia. Para él los temas del Parlamento propiamente dicho son temas secundarios, lo que hacía que se le diera carta libre al Secretario oficialista con todo lo que es la interna del Senado, y por ende en la confección del orden del día y la citación a la sesión.

Generalmente, tan pronto la comisión aprueba un proyecto de ley, este va a la Secretaría del Senado, y la Secretaría ya lo incluye en el orden del día. Lo que a veces puede suceder es que una bancada solicite un plazo determinado para su tratamiento, entonces se posterga su inclusión en el orden del día. O se aprueba en determinada fecha, pero se conviene su inclusión en el orden del día, como primer punto en la primera sesión del mes siguiente. Esas cosas suceden a veces porque se necesita tiempo para hacer consultas, para introducir eventuales modificaciones, tanto por el Gobierno como por la oposición, o porque la bancada de Gobierno quiere consultar al Ministro. Si se opta por no darle trámite a algún proyecto de ley, en realidad, es en la comisión. En ese caso, queda postergado y al finalizar el período legislativo se archiva. Puede haber una decisión en la comisión de no tratar un tema, pero es a nivel de la comisión, no del plenario. Todos los proyectos que salen de comisión aprobados, son tratados en el Senado. De hecho, en toda la Legislatura XLVII, que es la que estamos estudiando, no hubo ningún proyecto que, tal como indica el Reglamento del Senado, haya tenido que ser desplazado del orden del día por haber permanecido sin tratarse durante nueve sesiones ordinarias.

En cuanto al tiempo destinado en el pleno al tratamiento de los proyectos, es frecuente que se fije que hable un Senador por partido, con alguna excepción. En esos casos se fijan tiempos, y se dice cuál es el plazo que tiene cada orador, sino se rige por el Reglamento de la Cámara. Pero no todas las discusiones se pueden prever. Hay temas que se suponen

intrascendentes, y que al empezar la discusión en el plenario, a veces lleva una sesión entera. Dice Amorín: “nosotros prevemos algunos temas y otros no. Hay algunas leyes específicas que sí tienen mucho más precisión, por ejemplo, el presupuesto. Cuando llega el presupuesto que tiene fecha de finalización y hay que hacerlo dentro de tantos días, ahí sí se hace toda una planificación por los cuarenta y cinco días que está en el Senado, estableciendo cómo se va a hacer y cuándo se va a votar.”

Del análisis de las entrevistas realizadas, así como de la sistematización de las citaciones a las sesiones de la Cámara de Senadores de la Legislatura XLVII, pueden extraerse algunas consideraciones que suelen tenerse en cuenta a la hora del armado del orden del día.

1) Aquellos temas que tienen una importancia administrativa para la Cámara de Senadores, como pueden ser las designaciones de Comisiones, la designación de integrantes de la Comisión Permanente, la elección de miembros de la Comisión Administrativa, etc., se colocan en primer lugar.

2) Si hay algún homenaje previsto, se ubica enseguida de los asuntos entrados o de los temas administrativos, ya que en estos casos suelen haber invitados especiales, por lo que es menester saber la hora de comienzo.

3) Los temas que son políticamente pesados suelen ir al principio de la sesión, o se ponen como único tema en el orden del día. Esto es, cuando se sabe de antemano, que el proyecto tendrá un alto volumen de discusión o cuando son temas de tal magnitud para el país que es necesario su inclusión en un lugar privilegiado de la discusión.

4) Dado que las pensiones graciables se votan utilizando el método de bolillas, lleva tiempo para que estas sean repartidas, y luego recogidas y contadas, por lo que estos asuntos suelen ubicarse entre diferentes temas: pensión-tema-pensión-tema. Mientras se recogen las bolillas y se contabilizan ya se va tratando el tema siguiente, y luego se informa del resultado de la votación. Si ya se sabe que va a tener fundamentaciones se ubica al final, pero a la mitad de la sesión se reparten las bolillas y cuando se llega a la discusión de la pensión graciable ya se sabe el resultado obtenido.

5) Los proyectos de ley elaborados por el Poder Ejecutivo se sitúan antes que los elaborados individualmente por los sectores parlamentarios o por los Legisladores. De este modo, se trata primeramente el programa de Gobierno o

las urgencias que puedan surgirle, dejando en segundo plano las propuestas personales de cada Senador o Diputado, aun siendo oficialistas, ya que su proyecto no tiene por qué ser del agrado de toda su bancada.

6) Asimismo, suelen ubicarse los asuntos nacionales en lugares de privilegio frente a los asuntos locales.

7) En último lugar quedan las cuestiones de trámite, los asuntos meramente administrativos, tales como las solicitudes de venias, convenios internacionales, proyectos relativos al nomenclátor y otros temas que ya se sabe que no tienen discusión por cómo fueron discutidos en la comisión. Estos suelen ser de rápido tratamiento y se dejan para el final porque cuando les toca su turno ya hace varias horas que inició la sesión. Como dice Agazzi: “también hay que contar con la energía de los jugadores.” Claramente pueden haber salvedades, como lo fue el TISA, o alguna venia de destitución con mucho contenido político que requirió cierta discusión política. También puede ocurrir aquí, que se haya dejado para el final un tema que aparentemente no iba a tener discusión, y que en el pleno se haya dado lugar a un largo debate, pero eso no siempre puede preverse.

## **2.6 Reflexiones finales**

Dada la gran cantidad de proyectos de ley que son presentados en el Parlamento, se tiende a generar un cuello de botella, el cual impide un acabado tratamiento de todos los temas. Es por esto, que para alcanzar un mínimo nivel de eficacia es necesario, como dice Chasquetti, el “establecimiento de criterios de prelación para los proyectos, tarea que sólo puede ser cumplida por una mayoría coordinada que controla el poder de agenda” Chasquetti, 2014:6).

El Vicepresidente de la República tiene dos caminos para construir y controlar la agenda: decidir a qué Cámara se destina un proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo y fijar el orden del día de las sesiones del Senado y proponer a qué Comisión se dirigen los proyectos de ley.

La primera de las tareas es, aparentemente, privativa, siendo únicamente él quien decide, según los intereses del Gobierno, en qué Cámara

debe iniciarse la discusión del proyecto de ley. Si bien se está a su voluntad, existen una serie de criterios que pueden predecir a que Cámara se va a dirigir el proyecto.

En cuanto a la fijación del orden del día del Senado, nos encontramos con que en el Reglamento de la Cámara de Senadores existe la Comisión del Orden del día, empero, esta nunca fue citada ni menos integrada. En su lugar, existe una institución informal creada para resolver un dilema de acción colectiva, como lo es la coordinación de bancadas. Esto brinda al Senado mayor flexibilidad, en cuanto que una comisión tiene que ser convocada, tiene que tener quórum para poder sesionar, debe labrar actas, etc. Sin embargo, la coordinación se cita en cualquier momento, no requiere de formalidad alguna, y es un ámbito de negociación, en donde lo que pasa en la bancada queda en la bancada, sin necesidad de un acta o versión taquigráfica en la que quede sentado lo ocurrido.

Como sostienen Cox y McCubbins, dado que el partido mayoritario en el Parlamento, en este caso el Frente Amplio, selecciona a los líderes institucionales de las Cámaras, tiene una mayoría en la “comisión” encargada de definir la agenda, controla la selección de sus propios miembros a las comisiones legislativas y recibe una porción desproporcionada de los recursos legislativos disponibles, está en condiciones de controlar la agenda legislativa. Esto, sumado a la disciplina partidaria con la que se desempeña el partido de Gobierno, lleva a que, en general, los proyectos de ley apoyados por la mayoría son aprobados, mientras que aquellos que no son de su agrado no se aprueban.

El Frente Amplio tiene mayoría parlamentaria, por lo que, por sí mismo, podría plantear todos los proyectos de ley que quisiera, e incluirlos en el orden del día, ya que tiene los votos para hacerlo. A su vez, tienen la certeza de que una vez integrados a la sesión, estos proyectos serán aprobados.

Sin embargo, la actividad parlamentaria se coordina y se negocia con los demás partidos políticos, a través de los coordinadores de bancada. Esto puede entenderse, además de por tradición parlamentaria, porque le otorga mayor legitimidad a un proyecto de ley ser votado por unanimidad, que ser aprobado sólo con los votos de la mayoría.

En dicha coordinación, representantes de cada partido político con

banca en el Senado, junto al Presidente de la Cámara de Senadores, negocian los temas que serán tratados en la siguiente sesión, cómo se tratarán y qué lugar se les pondrán en la discusión. Por lo general, en casi todos los temas llega a establecerse un acuerdo entre los partidos. Cuando esto no ocurre, el partido de Gobierno se impone, haciendo sentir su mayoría parlamentaria.

Los acuerdos allí alcanzados no siempre son respetados. Existen casos en los que estos son vulnerados. Nos encontramos aquí con una falla del sistema, al no discutir lo que se debe en el lugar que institucionalmente está construido para eso. La discusión debería darse en la comisión en la que se trató el proyecto de ley, y al llegar al pleno presentar los informes correspondientes y votarlo. Sin embargo, muchas veces podemos ver que el debate se da en el pleno, incluso cuando no tuvo discusión trascendente en la comisión, y cuando no fue informado el debate en la coordinación de bancadas. Esto nos lleva a pensar que el debate es para la prensa, para que el país se entere, y no puntualmente para la aprobación o no aprobación de una ley.

## 2.7 Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (1993): *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Casar, Ma. Amparo y Maldonado, Claudia (2008): *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*. México: CIDE.
- Chasqueti, Daniel (2014): *Estudio sobre la actividad del Parlamento*. Montevideo: Convenio Poder Legislativo – Instituto de Ciencia Política.
- Cobb, Roger W. y Elder, Charles D. (1986): *Participación en política americana: la dinámica de la estructuración de la agenda*. México: Noema Editores S.A.
- Constitución de la República. Disponible en:  
<http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm> [acceso 15/12/2015]
- Cox, Gary W. y McCubbins, Mathew D. (2004): *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives*. San Diego: University of California.
- Dorantes, Gerardo L. (2008): “La construcción de la agenda de poder” en *Revista Mexicana de Ciencia Política*, volumen 50, número 204, setiembre-diciembre, pp: 77-99.
- McCombs, M y Evett, D. (1995): “Los temas y los aspectos, explorando una nueva dimensión de la agenda-setting” en *Comunicación v Sociedad*, volumen 8, núm. 1, pp: 7-32.
- Moreno García, Antonio (1991): “Los derechos de las minorías en la ordenación del trabajo parlamentario” en *Anales de Derecho de la Universidad de Murcia*, volumen 11, pp: 181-212.
- Rasch, B. y Tsebelis, G. Eds (2011): *The role of Governments in Legislative Agenda Setting*. Oxon: Routledge.
- Reglamento de la Asamblea General. Disponible en:  
<http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/reglamentos/regag.pdf> [último acceso 09/02/2016]
- Reglamento de la Cámara de Representantes. Disponible en:  
<http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/reglamentos/indregcrr.asp> [último

acceso 09/02/2016]

– Reglamento de la Cámara de Senadores. Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/reglamentos/RegCSS-2014.pdf> [último acceso 09/02/2016]

– Rodríguez Díaz, Raquel (2004): *Teoría de la agenda-setting: aplicación a la enseñanza universitaria*. Alicante: Observatorio Europeo de Tendencias Sociales.

– Rogers, Everett M. y Dearing, James W. (1988): “Agenda-setting Research: Where Has It Been? Where is It Going?” en Anderson, James A. (ed) *Communication Yearbook*, volumen 11, pp: 555-594.

– Sánchez De Dos, Manuel (2015): *El estudio del parlamento desde la ciencia política*. Madrid: XII Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración - Universidad del País Vasco.