



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



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

**El coordinador de la Bancada de Diputados del
Frente Amplio (2010 - 2015)**

Alejandra Piani
Tutor: Daniel Chasquetti

El Coordinador de la Bancada de Diputados del Frente Amplio (2010 - 2015)

Alejandra Piani

Introducción

En este trabajo voy a intentar explicar de forma breve la labor del Coordinador de Bancada del Frente Amplio, actor destacado en lo que refiere al funcionamiento de los partidos políticos dentro del Parlamento. Coordinadores los hay de todos los partidos. En el Partido Nacional y el Partido Colorado son sectoriales, en tanto en el Frente Amplio y el Partido Independiente hay un único coordinador partidario encargado de negociar con los restantes partidos.

El Coordinador de Bancada del Frente Amplio es uno de los miembros de la Cámara de Representantes con mayor trascendencia política durante los dos periodos de gobierno frenteamplista, ya que por sus manos pasan los asuntos políticos y administrativos de la Cámara. Es quien junto a la Bancada del Frente Amplio, con sus respectivos Coordinadores Sectoriales, dan forma y elaboran todos los relatos y eventos políticos que surgen en la Cámara de Representantes.

Cómo se elige, qué actividades realiza, qué responsabilidades tiene, son las preguntas que se intentan contestar sintéticamente en este ensayo. Las negociaciones entre partidos con representación parlamentaria para la conformación de las Comisiones, tanto Permanentes como Especiales, así como la participación en la Comisión Interpartidaria, son actividades políticas casi no conocidas por la ciudadanía y la academia. Por las Comisiones del Poder Legislativo pasa la mayor parte del trabajo parlamentario, no necesariamente político, que son el producto por excelencia de la actividad parlamentaria.

Para reunir información, realice entrevistas a informantes calificados como los Coordinadores de Bancada, Coordinadores de Sectores Parlamentarios y parte de la Secretaria de Bancada del Frente Amplio, que es quien brinda apoyo al Coordinador de la Bancada¹. En todos los casos, se asumió el compromiso del mantener en el anonimato

¹ Se realizaron XX entrevistas a XX diputadas y diputados y XX secretarias.

a los entrevistados lo cual permitió acceder a documentación de carácter privado y asistir a algunas reuniones de la Bancada del Frente Amplio.

1. Coordinador de Bancada del Frente Amplio – Cámara de Representantes

Cada seis meses un diputado es elegido como Coordinador de Bancada juntamente con un alterno². Este diputado será el interlocutor por excelencia para el diálogo con la prensa y los demás partidos políticos, así como también la conexión directa con el Poder Ejecutivo. La asignación de los diez coordinadores del período legislativo (uno por semestre) se realiza en base al peso electoral que cada grupo tiene en el Senado, es decir, si un sector obtuvo el 50% de los votos tendrá cinco Coordinadores de Bancada, lo cual puede variar según los acuerdos electorales que se hayan realizado. Este procedimiento busca garantizar que todos los sectores tengan la oportunidad de tener en algún momento un Coordinador de Bancada.

También puede suceder que algún sector, en acuerdo electoral, ceda a otro un Coordinador, pero no sin evaluar políticamente algunos aspectos que están relacionados con el sector y con el propio Diputado en cuestión. Por ejemplo, durante el periodo pasado (2010-2015) el FIDEL obtuvo un Coordinador de Bancada y la Presidencia de la Comisión Integrada de Presupuesto y Hacienda, habiendo obtenido electoralmente sólo un solo diputado, el Sr. Doreen Ibarra, pero luego el desarrollo de ambas tareas impidió que continuara ejerciendo como Coordinador.

Los Coordinadores del periodo 2010 - 2015, en algún momento, pasaron por la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración³ -“*el pulmón de la Cámara*”⁴-, o la de Hacienda, con la excepción de Roque Arregui⁵. Los diputados que integran cada comisión son elegidos en la interna de cada sector, luego de

² Se trabaja inicialmente en cada coordinación de forma tripartita, con quien fue coordinador para brindar continuidad en algunos temas, pero es breve esta presencia. Cada Coordinador trabaja de distinta manera, en forma tripartita o con un alterno, según el perfil del mismo.

³ En el periodo de estudio ingresaron 1315 proyectos de ley a la Cámara de Representantes, donde 247 fueron derivados a la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, representando un 19% del total. En la de Hacienda ingresaron 100 proyectos de ley, lo que equivale al 9%.

⁴ Entrevista al Coordinador Sectorial 2.

⁵ Integro la Comisión de Educación.

haber sido asignados los lugares en las mismas. Es decir, si la Presidencia de la Comisión de Hacienda es para el sector Partido Socialista (PS), será este sector el que decida quién presidirá la comisión y no la Bancada del Frente Amplio. Para las Comisiones más solicitadas generalmente los sectores ubican a sus cabezas de lista o quienes tienen una formación en el tema, o una gran experiencia legislativa en esa Comisión.

Para la asignación de los lugares en las Comisiones, se crea un equipo de trabajo con un representante de cada sector, “...una subcomisión especial o una subcoordinación...”⁶, que habitualmente está integrada por el Coordinador de cada Sector, pero es el Coordinador de Bancada quien tiene el rol protagónico, ya que es él quien conoce y maneja las demandas o aspiraciones del conjunto de los sectores y los lugares disponibles. Esta etapa es llamada de transición pues se cumple al inicio de cada legislatura. Acabada la instancia de negociación, existe un orden de prelación de orden electoral, pero intentando contemplar el criterio de que todos los sectores participen en la mayor cantidad de Comisiones posibles, lo cual permite un seguimiento eficiente de los temas tratados por las comisiones.

Hay Comisiones que por su naturaleza o por la coyuntura política concreta, son las más solicitadas, ya sea en lo relativo a su integración o al ejercicio de su Presidencia. Un ejemplo, es el de la Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, donde pasa un volumen importante de proyectos de ley. La Comisión de Hacienda posee el atractivo de que por allí pasan todos los asuntos económicos, junto a la de Presupuesto (se integran en una única comisión para tratar el Presupuesto Quinquenal y la Rendición de Cuentas), es decir “...la comisión de hacienda y la de constitución y código, son muy importantes,... son las que el partido de gobierno se reserva la mayoría”⁷. En relación a la coyuntura, el mejor ejemplo es el de la Comisión Especial de Adicciones que trató en el presente período el Proyecto sobre el Consumo de Alcohol. Dada la repercusión pública que este tema iba a adquirir, muchos legisladores del Frente Amplio demandaron integrarla.

⁶ Entrevista al Coordinador de Bancada 2.

⁷ Entrevista al Coordinador de Bancada 1.

Durante el periodo 2010 - 2015, de los 10 Coordinadores de Bancada, 8 fueron del departamento de Montevideo⁸. Eso puede responder al hecho de que la mayor parte de la actividad política del Coordinador se realiza en Montevideo, y que para un diputado del interior, esa tarea afectaría su presencia en su lugar de origen, “...*la relación con sus representados (votantes) muchas veces lo puede inhabilitar a tener los horarios disponibles...*”⁹. Es cierto que todos los diputados tienen los mismo tiempos, pero las distancias para concurrir a una reunión u otra no son las mismas. En principio, parecería existir un conflicto entre la actividad de representación departamental de algunos diputados y el tiempo que insume la tarea de Coordinación. Ningún Diputado del interior podría, por ejemplo, ser Coordinador de Bancada durante la campaña electoral. Sin embargo, en el periodo pasado, los Diputados, Mtro. Roque Arregui y Sr. Aníbal Pereyra, fueron Coordinadores, a pesar de ser Diputados del interior, y ambas Coordinaciones son valoradas positivamente por la Bancada del Frente Amplio.

Todos los entrevistados consultados respecto a las características personales del Coordinador, estuvieron de acuerdo en que debe ser un diputado con experiencia parlamentaria, quizás haber sido parte de la Bancada como Coordinador Sectorial, además de tener una “*ascendencia en los compañeros, porque el coordinador resuelve las cosas en la bancada, que se vota o no se vota, se firma o no se firma, tener la confianza política, que sea un compañero representativo..., hay que tener cierto, la palabra no es liderazgo, hay que tener cierta ascendencia*”¹⁰.

Responsabilidades prácticas, tareas y agenda

La reunión de la Bancada del Frente Amplio es una jornada de trabajo extensa, para el Coordinador y sus colaboradores, es decir, los miembros de la Secretaria de la Bancada. Habitualmente se sesiona en la mañana en la Sala Batlle Berres, antigua sede de la Bancada del Partido Colorado. Allí se reúnen el Coordinador de la Bancada y los Coordinadores de los Sectores, para dar forma a un cuerpo colectivo de decisión partidaria. Estas sesiones funcionan de acuerdo a un Reglamento¹¹ que fue aprobado por el Plenario del Frente Amplio.

⁸ Cuadro anexo de elaboración propia.

⁹ Entrevista al Coordinador de Bancada 2.

¹⁰ Entrevista al Coordinadores de Bancada 2.

¹¹ Documentación adjunta.

Dentro del orden del día se podrían resumir las siguientes temáticas¹²:

- ✓ Integración de las Comisiones tanto permanentes, como Especiales, así como Organismos Internacionales.
- ✓ Informe político: está basado en las conversaciones que mantiene el Coordinador con el Poder Ejecutivo, y con los actores que la coyuntura política entienda son relevantes dada la coyuntura política.
- ✓ Asuntos de Comisiones: temas que necesitan ser tratados en Bancada porque no hay un acuerdo al respecto entre sectores (dentro de la Bancada participan Sectores Parlamentarios, articulando una lógica proporcional de peso/votos, donde los acuerdos electorales según el tema puede tener incidencia).
- ✓ Se reciben delegaciones de todo tipo, ya provengan de la Sociedad Civil, como del Poder Ejecutivo, miembros del Senado y Diputados (no integrantes de la Bancada).
- ✓ Se decide la conformación de Grupos de Trabajo en coordinación con el Senado, para tratar diversos temas. Es una instancia donde Diputados y Senadores convergen para dar mayor celeridad a los Proyectos en ambas Cámaras.
- ✓ El Coordinador da informes en relación a los temas acordados, a tratarse en Sesión de Cámara que surgen de la Interpartidaria.
- ✓ Asistir a la Coordinación del Senado, para agilizar los tiempos de los proyectos dentro de las cámaras y recibir la información del Vicepresidente de la República que brinda la sobre lo tratado por el Consejo de Ministros.
- ✓ Ingreso de los Proyectos a las Comisiones: esto tiene un procedimiento previo al Legislativo, los Proyectos que los Diputados quieren que se de trámite parlamentario deben ser tratados por la Bancada, ésta tiene, en términos ideales, un plazo de unos quince días para tomar una decisión, pero con excepciones, ya que hay Proyectos que necesitan más tiempo y otros niveles de acuerdo.

También es tarea del Coordinador el resguardo y distribución de la documentación, generada dentro de la Bancada, ya sea en Grupos de Trabajo, Actas, Informes a la Mesa Política del Frente Amplio, o documentos que llegan de las distintas reparticiones del Estado, así como de la Sociedad Civil.

¹² Documentación adjunta.

El Coordinador tiene acceso a información de primera mano, ya sea desde el Poder Ejecutivo como de organizaciones sociales. Es quien decide como, y de qué manera es distribuida la información a los sectores parlamentarios. Es considerado por todos los entrevistados un buen Coordinador de Bancada aquel que brinda toda la información a sus pares sectoriales, realizando el rol de interlocutor: “...*Las informaciones tenés el deber de volcarlas, pero las sensaciones las podes manejar de distinta manera...lo demás lo que es opinión, tu opinión de cómo se dio una información... fue muy poco creíble, o muy poco trasladable... o, puedo decir que fue brillante y dejo apabullados a todos los Senadores o que no convenció a nadie... son opiniones*”¹³. En relación a los recursos políticos que brinda ser Coordinador de Bancada, respecto al acceso de información, su uso está definido por parte de los entrevistados, de la siguiente manera: “*si hace eso (un mal uso) comete un error, el objetivo de la coordinación es que sea un compañero, un interlocutor, pero los días que nosotros nos reunimos una vez por semana, hay que volcarle a la bancada, toda la información política..., porque se entiende que cuanto más información uno tiene (toma) mejores decisiones, la más acertada*”¹⁴

El Coordinador forma parte también de la Mesa Política del Frente Amplio, a la cual envía un Informe Parlamentario¹⁵ semanal, sobre eventos en el Parlamento, Homenajes, Interpelaciones, Llamados a Comisión General, Desarrollo de las Sesiones de la Cámara de Diputados, Proyectos aprobados, Proyectos sancionados, Exposiciones Verbales, trabajo en las Comisiones Permanentes y Especiales, en Senado y Diputados, Asuntos a Estudio y Delegaciones recibidas, por las mismas, entre otros¹⁶.

Interpartidaria

Esta instancia tiene un origen netamente político, es un ámbito de negociación político – partidario, que da forma a todos los eventos administrativos y políticos que suceden dentro del Parlamento, y que brinda a sus integrantes una gran solidez representativa.

¹³ Entrevista al Coordinador de Bancada 2.

¹⁴ Entrevista al Coordinador de Bancada 1.

¹⁵ Documentación adjunta.

¹⁶ Algunos Coordinadores de Bancada asisten a la Mesa Política del Frente Amplio e informan en forma verbal, y otros lo hacen en forma escrita.

Al inicio del periodo legislativo se conforma la Comisión Especial que da lugar a la negociación sobre la integración de las Comisiones Permanentes y Especiales, pero esta instancia es, en realidad, de carácter formal, administrativo y reglamentario (artículo 15 del Reglamento de la Cámara de Representantes), ya que es en la Comisión Interpartidaria donde se discute y negocia entre partidos.

Luego de acordadas las Comisiones Permanentes y Especiales, la negociación pasa a un nuevo nivel centrado en analizar con los otros partidos acerca de cómo quedarán integradas las Comisiones. Aquí el diálogo no pasa por quiénes serán sino por cuántos tendrá cada partido. La dinámica del funcionamiento de las Comisiones se define en gran parte por el número de integrantes y sus Presidencias y Vicepresidencias, y esta negociación se realiza en la Interpartidaria que funciona desde mediados del período 2005 - 2010.

Se trata de una negociación política de alto nivel, no solo por los temas que allí se tratan, sino debido su grado de complejidad. Se acuerda el funcionamiento de las Sesiones de la Cámara, qué temas ingresan a Sala, los Asuntos Graves y Urgentes, los Asuntos Políticos, los días de Sesión Extraordinaria, los Homenajes, cuántos Diputados hacen uso de la palabra por cada tema¹⁷, el Orden del Día de las Sesiones de Cámara, en ocasiones según la temática, además de los miembros de la Mesa. Se coordinan las instancias de Comisión General, Interpelaciones, además de todos los Asuntos Administrativos, Presidencias de la Cámara, etc.

Quiénes integran la Interpartidaria son los Coordinadores de Bancada de los Partidos, por el Frente Amplio su Coordinador (en ocasiones acompañado por su alterno y antecesor¹⁸); por el Partido Nacional y Partido Colorado asisten los Coordinadores de

¹⁷ Ejemplo: El Día Internacional del Medio Ambiente, hacen uso de la palabra el Presidente de la Comisión de Vivienda Territorio y Medio Ambiente, y un representante por partido. En ocasiones el Partido Nacional y el Partido Colorado, debido a que funcionan con Coordinadores Sectoriales, designan para hablar a más de uno, por lo cual el Frente Amplio debe sumar otro diputado. *“...Esto se está cambiando, hay una resolución de la Bancada de insistir, en que no era lógico como se estaba dando anteriormente..., hubiese de que hablaran uno de cada partido cuando la composición del total de la cámara es la mitad del Frente Amplio y la otra mitad de la oposición, entonces no podíamos seguir así...muchas veces conviene iniciar o terminar...”*. Entrevista al Coordinador de Bancada 2.

En el periodo actual 2015 – 2020, la Coordinación está trabajando en la posibilidad de que al estar la Cámara integrada por un 50 % de los parlamentarios del Frente Amplio, las intervenciones de este partido sean efectivamente la mitad.

¹⁸ Es parte de una Resolución de la Bancada del Frente Amplio, ya que dada la multiplicidad de sectores de otros partidos que asisten, *“...por mas capaz que uno sea es muy difícil atender toda la temática, por*

los Sectores Parlamentarios que los integran; el Coordinador de la Bancada del Partido Independiente; los integrantes de la Mesa; y el Presidente de la Cámara de Diputados, el cual cambia de partido anualmente (de acuerdo a lo usualmente negociado), y que es quien modera la Interpartidaria.

En esta instancia de Coordinación Interpartidaria, el Coordinador de la Bancada asiste mandado para las grandes definiciones, pero, a su vez, posee un margen de acción para negociar, aunque muchas veces puede encontrarse con situaciones políticas no previstas que pueden adquirir repercusión política como una interpelación, un llamado a sala o comisión general, en suma asuntos que deben ser consultados con la Bancada.

¿Qué sucede cuando lo acordado en la Interpartidaria no refleja lo tratado por la Bancada? Una de las respuestas que recibí es la de que "*otros compañeros compensan*"¹⁹, es decir, cuando el Coordinador comete errores, o se generan conflictos debido a una decisión que tomó sin consulta, aparecen otros actores como el Presidente de la Cámara (si es Frenteamplista), los miembros de la Mesa, u otros Diputados -"pesos pesados" o "cabeza de lista"-, para reencauzar en sala la situación, conjuntamente con el propio Coordinador.

Esta instancia de carácter informal, es valorada de forma muy positiva por parte de los entrevistados, pues supone un acuerdo donde está implícito y se preserva el respeto a los denominados "códigos parlamentarios"²⁰, que, de no ser respetados, se deja constancia en Sala y generan dificultades en el desarrollo de la Sesión y en el trabajo legislativo. También se entiende como un respaldo al trabajo de la Mesa.

más que muchas veces nos apoyamos en el Presidente de la cámara y en la Mesa, que algunos de ellos son integrantes del Frente Amplio (...) y también están presentes los prosecretarios que son de otros partidos (...) para equilibrar es conveniente ir los tres juntos, o por lo menos dos..." Entrevista al Coordinador Bancada 2. De todas maneras esto se da según el perfil de Coordinador titular.

¹⁹ Entrevista a la Secretaria de Bancada 1.

²⁰ Entrevista a la Secretaria de Bancada 1.

2. Coordinador de Sector Parlamentario del FA

El Coordinador por sector puede variar según los criterios que se apliquen y la “situación” en la que el sector se encuentre en relación a la cantidad de diputados que tiene. Cuando se trata de una Bancada de Sector relativamente numerosa, se da cierta derecha a un diputado que tenga experiencia, es decir si hay un legislador reelecto, tendrá grandes posibilidades de ser el Coordinador Sectorial, juntamente con la posibilidad de que en el futuro, si le correspondiera al sector, sea el Coordinador de la Bancada del Frente Amplio. Si la bancada del Sector es pequeña y/o inexperta, se acude al peso político, el cual generalmente se visualiza en el o la “cabeza de lista” del departamento de Montevideo o zona metropolitana (generalmente el departamento de Canelones).

La tarea más importante que desarrolla el Coordinador de Sector, además de asistir a la Coordinación de Bancada del Frente Amplio, es reunirse con los diputados miembros de su sector, para que estos informen sus inquietudes políticas y administrativas, así como los inconvenientes que surgen en el trabajo en las comisiones. También le son entregadas las iniciativas legislativas para que sean trasladadas a la Coordinación de la Bancada. Además, el Coordinador de Sector, informa sobre los temas acordados y tratados en la reunión de Bancada del Frente Amplio y con otros partidos políticos.

Por tratarse de una ajustada mayoría parlamentaria, hay por parte de algunos Coordinadores Sectoriales, generalmente cuando son bancadas numerosas un seguimiento de las solicitudes de licencias y presencia de los diputados en las sesiones, especialmente cuando son necesarios todos los votos debido a la falta de acuerdo interpartidario o mayorías especiales.

Hay corporaciones o instituciones que solicitan debido a la afinidad política con el Frente Amplio, reuniones con las Bancada Sectoriales para verter opiniones (previo a solicitar una reunión con la Bancada del Frente Amplio, o no) en relación a variados proyectos de ley, *“Si no están de acuerdo con alguna cosa pueden hacer algún*

aporte...”²¹. Estas instancias de intercambio dan forma a un relato político propio, particular, que después es articulado en la reunión de Bancada.

El relacionamiento entre el Coordinador del Sector Parlamentario con el Coordinador de Bancada, se establece en las negociaciones iniciales de la etapa de transición. Es quien informa de la situación en cada comisión al Coordinador de Bancada, cuáles son las dificultades -si las hay- informadas por los diputados miembros del sector, que integran dicha comisión.

3. Conclusiones

La figura del Coordinador de Bancada es una de las piezas estratégicas del funcionamiento de los Partidos Políticos en el Parlamento, así como del gobierno –es el nexo político partidario entre el partido de gobierno y su representación en la Cámara de Representantes. Es quien da lugar y origen, junto a la Bancada y el Presidente de Cámara, a los eventos políticos que marcan la coyuntura político- partidaria así como la agenda política del Parlamento Nacional.

La academia ha dado poca importancia al estudio de su rol y muchos analistas pasan por alto su capacidad de influencia. Durante el periodo en que un diputado o diputada ejerce como Coordinador de Bancada, su responsabilidad política aumenta sustantivamente pues no solo adquiere mayor visibilidad pública sino que incrementa el peso político efectivo dentro de su sector y partido. En cierto modo, el cargo de Coordinador de Bancada es un eslabón más de la carrera política de los diputados pues quienes acceden al cargo, previamente fueron Coordinadores de Bancada sectorial y posteriormente, se convirtieron en Presidentes de la Cámara, Senadores, Intendentes o Ministros. Finalmente, el Coordinador de la Bancada realiza un aporte sustantivo en materia de discursos, pues junto a la Bancada partidaria contribuye al desarrollo de un relato político provisto de argumentos y sentido estratégico que se manifestará en sala en nombre del partido.

²¹ Entrevista al Coordinador de Bancada 1.