

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA

*“ESTUDIO COMPARATIVO DE LAS COMISIONES DE
EDUCACIÓN Y CULTURA DEL PARLAMENTO URUGUAYO”*

ENSAYO FINAL

Jorge Repetto
Tutor: Daniel Chasquetti

2016

ESTUDIO COMPARATIVO DE LAS COMISIONES DE EDUCACIÓN Y CULTURA DEL PARLAMENTO URUGUAYO

Introducción

En este trabajo nos planteamos el estudio de las Comisiones de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes y del Senado en el marco de un sistema bicameral como el uruguayo. ¿Las Comisiones de ambas cámaras se componen, funcionan y deciden de acuerdo a un arreglo institucional de bicameralismo simétrico como el uruguayo? ¿Existen algunas desviaciones al modelo?

El Bicameralismo es en la actualidad en América Latina un modelo de diseño parlamentario muy común, la mayoría de los Estados Latinoamericanos, incluido Uruguay, presentan dos cámaras en su parlamento, en la región las excepciones son Ecuador, Perú y Venezuela.

Definido como la división del poder legislativo en dos cámaras, el bicameralismo es una de las instituciones que componen el sistema institucional y es una variable importante para comprender la forma en que los sistemas políticos funcionan y generan políticas públicas.

Arend Lijphart (1987) plantea la existencia de diferentes tipos de bicameralismos y sostiene que son tres las características que lo determinan:

- 1- *la distribución de poderes constitucionales formales entre las cámaras, (iguales o desiguales)*
- 2- *el método de selección de la cámara alta (elección designación)*
- 3- *fórmula de elección de la cámara alta que se traduce en su composición, (sobrerepresentación de minorías o similar a cámara baja)*

Teniendo en cuenta las características anteriores, Lijphart distingue los siguientes tipos de bicameralismo, basándose en poderes constitucionales: Simétrico y Asimétrico; y basándose en la fórmula de elección: Congruente e Incongruente.

Los bicameralismos cuyas cámaras son democráticamente electas y con poderes constitucionales iguales o ligeramente desiguales son simétricos y los asimétricos son

aquellas cuyos miembros de la cámara alta no fueron electos democráticamente y/o la distribución de poderes entre las cámaras es muy desigual.

Los bicameralismos congruentes son aquellos con similares fórmula de elección cuya composición es relativamente igual y los bicameralismos incongruentes son aquellos donde la fórmula de elección en la cámara alta busca la sobre-representación de minorías nacionales (territoriales, culturales, étnicas o tradicionales con fueros) y por lo tanto la composición entre cámaras es muy diferente.

Según Lijphart, los poderes constitucionales y la legitimidad democrática en la selección, apuntan a la definición de la dimensión de simetría de las cámaras. El bicameralismo será simétrico si ambas cámaras cuentan con poderes constitucionales similares y son electos de forma democrática. Mientras más similitudes haya en los poderes constitucionales y se sustenten en métodos democráticos de selección de sus miembros, mayor será el nivel de simetría. Lijphart toma en cuenta a los sistemas electorales y la sobrerrepresentación que estos pueden generar en las segundas cámaras como otra característica fundamental de los bicameralismos para establecer sus dimensiones. Cuando los sistemas bicamerales eligen de forma similar a los miembros de ambas cámaras, y no existe sobrerrepresentación ni territorial ni poblacional en la cámara alta, habrá un bicameralismo congruente. Cuando, por el contrario, hay diferentes sistemas electorales para seleccionar a los legisladores de una y otra cámara, y cuando en alguna de ellas hay sobrerrepresentación de minorías o de territorios, habrá un bicameralismo incongruente.

Sobre las modalidades de los sistemas bicamerales, Lijhart establece un índice de fortaleza del bicameralismo, que parte del supuesto de que una segunda cámara siempre afectará los resultados de la producción legislativa. Basado en las dimensiones de simetría y congruencia establece cuatro categorías: bicameralismo fuerte, semifuerte, débil e insignificante. Los *bicameralismos fuertes* son aquellos en que las reglas de composición producen cámaras con preferencias políticas diferentes (incongruentes) pero con poderes equivalentes en la toma de decisión (simetría). Los *bicameralismos semifuertes* son aquellos en que ambas cámaras tienen poderes equivalentes (simétricos), pero, dadas las reglas de composición, representan preferencias similares (congruentes). Los *bicameralismos débiles* son aquellos en los que las cámaras si bien representan preferencias diferentes (incongruencia), una de ellas no tiene mayor peso en la elaboración de la política pública, producto de una extrema asimetría. Por último, los *bicameralismos insignificantes* son aquellos en los cuales existe asimetría de poder y

congruencia de preferencias en las cámaras. A partir de este enfoque, el sistema bicameral uruguayo clasifica como un *bicameralismo semifuerte* debido a sus características de simetría y congruencia.

Conviene preguntarnos, si esta característica del Parlamento uruguayo supone que los organismos internos de cada Cámara también tengan un funcionamiento simétrico. Más concretamente, las Comisiones Permanentes del Senado y de la Cámara de Representantes, que suelen estar orientadas a legislar y fiscalizar sobre una misma política pública, ¿funcionan del mismo modo?, ¿cuentan con las mismas potestades?, ¿su integración responde a similares criterios? y ¿su grado de importancia política es similar en ambas cámaras? El siguiente trabajo responde esas preguntas a partir de un detallado análisis del funcionamiento de las Comisiones de Educación y Cultura de las dos cámaras durante la 47^o Legislatura (2010-2015).

1. Las comisiones del Parlamento

Las comisiones parlamentarias están establecidas y reguladas a través de la Constitución de la República y de los reglamentos internos de cada una de las Cámaras. En dichos estatutos se establece la posibilidad de creación de Comisiones Permanentes, Especiales e Investigadoras.

La Constitución de la República hace solo dos consideraciones relevantes en relación a las Comisiones Parlamentarias, en su artículo 120: "*Las Cámaras podrán nombrar comisiones parlamentarias de investigación o para suministrar datos con fines legislativos*"; y en el artículo 180: "*Los Ministros podrán asistir a las sesiones de la Asamblea General, de cada Cámara, de la Comisión Permanente y de sus respectivas Comisiones internas, y tomar parte en sus deliberaciones, pero no tendrán voto. Igual derecho tendrán los Subsecretarios de Estado, previa autorización del Ministro respectivo, salvo en las situaciones previstas en los artículos 119 y 147 en las que podrán asistir acompañando al Ministro. En todo caso, los Subsecretarios de Estado actuarán bajo la responsabilidad de los Ministros.*"

El número de Comisiones, forma de designación, número de integrantes y cometido de las Comisiones están establecidos en los reglamentos internos de cada Cámara. En la Cámara de Senadores, el reglamento plantea la conformación de 17 Comisiones Permanentes y en la de Representantes 16. Estas comisiones no son exactamente idénticas, en su mayoría sí, pero si contemplan en conjunto la misma

temática. La conformación temática coincide en la medida que ambos sistemas de comisiones procuran fiscalizar los Ministerios y asumen un diseño tipo “espejo”.

Para el Senado, la Comisión de Educación y Cultura se encarga de los temas relacionados con *“Enseñanza en todos los grados, cuestiones universitarias y las relativas a la cultura en general”* (artículo 130) y para la Cámara de Representantes, *“Educación; asuntos históricos; asuntos de orden cultural en general; fomento de la ilustración; cultura física; problemas de la niñez y de la adolescencia”* (artículo 115).

Respecto al tamaño de las comisiones, en el Senado, se establece que *“las Comisiones Permanentes se compondrán de cinco a nueve miembros... será fijado por el Senado a propuesta de la Presidencia”*, y en la Cámara de Representantes que *“el número de integrantes de cada Comisión Permanente de las establecidas en el artículo 115, que no podrá ser superior a quince ni inferior a tres”*. Como podrá observarse, el rango de variación del tamaño de las comisiones en el Senado es menor (5 a 9) que en la cámara baja (3 a 15).

Respecto al diseño y nombramiento de las comisiones, el artículo 15 del Reglamento de la Cámara de Representantes establece que en la sesión de apertura de cada Legislatura, se nombrará una Comisión Especial integrada por un delegado de cada sector parlamentario a efectos de determinar: (i) el número de integrantes de cada Comisión Permanente (de forma tal de que el total de miembros de las Comisiones sea igual al total de componentes de la Cámara, menos uno y que con excepción del Presidente, cada Representante integrará una Comisión Permanente); (ii) el número de cargos que corresponderá a cada sector en el total de las Comisiones Permanentes; (iii) la distribución de puestos en cada una de las Comisiones. Para la integración de la Comisión Especial, cada sector nombrará un delegado que tendrá tantos votos como Representantes posea su sector en la Cámara. La Comisión deberá expedirse antes de la sesión ordinaria siguiente. En el caso de la Cámara de Senadores la forma de designación está expresada en los artículos 142 al 145 donde se establece que *“el número de representantes que corresponderá a cada sector parlamentario de la Cámara en el total de miembros de las Comisiones Permanentes, se establecerá con arreglo a la proporción entre el número de Senadores de cada uno de esos sectores y el total de miembros del Senado.....La distribución de los cargos de los sectores parlamentarios en cada una de las Comisiones Permanentes será realizada por el Presidente del Senado.....Informado por la Presidencia el número de cargos que en cada Comisión Permanente corresponderá a cada sector político, aquélla designará los*

Senadores que integrarán las mismas a propuesta de dichos sectores. Todo sector político que no esté representado en una Comisión tendrá derecho a hacerse oír en ella por intermedio de un delegado que, al efecto, indicará el Presidente del Senado.....". Como podrá notarse, mientras que en la Cámara de Representantes el diseño y composición de las comisiones es el resultado de una negociación entre partidos (prevista en la Comisión Especial), en el Senado el poder de diseño es conferido a su Presidente en consulta con los sectores políticos.

2. Composición y funcionamiento de las Comisiones de Educación y Cultura

En este apartado describiremos la integración y funcionamiento de las Comisiones de ambas Cámaras para la 47ª Legislatura (2010-2015).

Comisión de Educación y Cultura del Senado: estuvo integrada para el periodo 1º de marzo de 2010 a 15 de febrero de 2015, por siete senadores. La Presidencia y Vicepresidencia de la Comisión tiene una duración anual. En las primeras sesiones de cada periodo, los propios integrantes de la Comisión eligieron a un Presidente y un Vicepresidente. El siguiente cuadro presenta información sobre la integración y la distribución de responsabilidades institucionales.

Cuadro 1. Composición de la Comisión de Educación y Cultura de la C.SS.

Senador	Partido	2010	2011	2012	2013	2014
Constanza MOREIRA	FA	Vice	Presidenta	Presidenta		
Lucía TOPOLANSKY	FA					Vice
Eduardo LORIER	FA					
Enrique RUBIO	FA				Presidente	
Eber DA ROSA	PN	Presidente				
Gustavo PENADÉS	PN		Vice		Vice	Presidente
José AMORIN	PC			Vice		

Como podrá apreciarse, el Frente Amplio, en tanto partido mayoritario en la Cámara, contó con una mayoría en la comisión (4 sobre 7 miembros), asegurándose el quórum (para sesionar se requieren cuatro miembros) y el control del proceso de toma de decisiones. Las presidencias fueron también distribuidas de acuerdo al peso de los partidos en el plenario: el Frente Amplio la ejerció en tres ocasiones (tres años del medio) y los partidos tradicionales en dos (primer y quinto año).

La Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes estuvo integrada por seis representantes nacionales. El cuadro 2 muestra la composición de la comisión y la distribución de responsabilidades en su seno. Como podrá notarse, durante el quinquenio se produjeron dos cambios de integrantes. En 2012, cambió el miembro del Partido Colorado (salió Juan Manuel Garino e ingresó Martha Montaner) y en 2014, cambió uno de los dos miembros del Partido Nacional (salió Daniel Mañana e ingresó Daniel Peña). Como la designación de los miembros corresponde al partido y dentro de éstos a los sectores, los cambios obedecieron a decisiones internas de los grupos Vamos Uruguay del Partido Colorado y Alianza Nacional del Partido Nacional.

Cuadro 2. Composición de la Comisión de Educación y Cultura de la C.RR.

Diputado	Partido	2010	2011	2012	2013	2014
Roque ARREGUI	FA	Presidente	Miembro	Miembro	Vice	Miembro
Walter DE LEÓN	FA	Miembro	Vice	Miembro	Miembro	Miembro
Sebastián SABINI	FA	Miembro	Miembro	Presidente	Miembro	Vice
Rodolfo CARAM	PN	Vice	Presidente	Miembro	Miembro	Miembro
Daniel MAÑANA	PN	Miembro	Miembro	Vice	Miembro	
Juan Manuel GARINO	PC	Miembro	Miembro			
Martha MONTANER	PC			Miembro	Presidenta	Miembro
Daniel PEÑA	PN					Presidente

Como podrá notarse, a diferencia de lo ocurrido en el Senado, el Frente Amplio no tuvo mayoría. El número par de integrantes indica un equilibrio entre los representantes del partido de gobierno y los representantes de los partidos de oposición (3 contra 3). De este modo, el Frente Amplio no controlaba ni quórum para sesionar (4 miembros) ni la toma de decisiones en el seno de la comisión. Vale aclarar que en las votaciones, en caso de empate, se vuelve a votar hasta llegar a una decisión final y que el Presidente no cuenta con voto doble.

A diferencia del Senado, en las Comisiones Permanentes de Cámara de Representantes los partidos políticos pueden designar delegados con voz pero sin voto. Esto se debe al hecho de que la restricción de que cada legislador sólo puede integrar una comisión, deja casi siempre a los partidos y fracciones menores sin posibilidad de participar de los debates en estos organismos. El siguiente cuadro presenta un resumen de la lista de delegados partidarios que participaron en la Comisión de acuerdo al año.

Cuadro 3. Delegados partidarios ante la Comisión de Educación y Cultura de la C.RR.

Diputado	Partido	2010	2011	2012	2013	2014
Doreen Ibarra	FA	X	X	X	X	X
José Carlos Mahía	FA	X	X	X	X	X
Daniel Radio	PI	X	X	X	X	X
Gustavo Espinosa	PC	X	X			
Guillermo Facello	PC			X	X	X
Carlos Gamou	FA			X	X	X
Mario García	PN				X	X

Régimen de funcionamiento de las Comisiones

En relación al funcionamiento de las comisiones de ambas cámaras podemos analizar las convocatorias y los proyectos de ley tratados. El cuadro 4 presenta un resumen de las convocatorias a sesiones de las Comisiones de ambas Cámaras en la 47^o Legislatura.

Cuadro 4. Funcionamiento de las Comisiones de Educación y Cultura.

	Sesiones	Convocatorias	Convocatorias fallidas
C.SS.	90	104	14
C.RR.	100	101	1

Como se observa en el cuadro el número de sesiones es relativamente similar en ambas cámaras. Hay un 10% más de sesiones en la Cámara de Representantes que en el Senado, lo cual no puede interpretarse como una diferencia importante. Sin embargo, existe una divergencia sustantiva en el número de convocatorias fallidas, pues solo un 1% de las convocatorias de la Cámara de Representantes fracasaron, mientras que en el Senado el fracaso ascendió a un 13,5%.

Proceso legislativo en las Comisiones

Entre el 1^o de marzo de 2010 y el 14 de febrero de 2015, las comisiones de Educación y Cultura de ambas cámaras trataron un total de 164 proyectos de ley. A continuación se analizarán las características de la distribución de los mismos en las Comisiones cuando éstas actúan como primera cámara del trámite legislativo.

El cuadro 5 presenta información sobre los proyectos tratados en la Comisión correspondiente, según su origen (quién inició el proyecto) y su resultado al final del proceso legislativo (si se transformó en ley).

Cuadro 5. Proyectos recibidos como primera cámara por las Comisiones de Educación y Cultura

	Proyecto	Ley	
<i>Todos los proyectos</i>			
CSS	55	24	44%
CRR	109	50	46%
Total	164	74	45%
<i>Iniciativa Poder Ejecutivo</i>			
CSS	20	12	60%
CRR	33	22	67%
Total	53	34	64%
<i>Iniciativa legisladores</i>			
CSS	35	12	34%
CRR	76	28	37%
Total	111	40	36%

Como podrá observarse, 2 de cada 3 proyectos (109 en 164, o sea, el 66,5%) inician su trámite legislativo a través de la Cámara de Representantes. Estas cifras son consistentes con la relación en el tamaño de ambas cámaras (31 senadores versus 99 diputados). La distinción según la iniciativa de los proyectos (Ejecutivo o legisladores) tampoco ofrece grandes diferencias. La Comisión de Educación de la Cámara de Representantes trata el 62% de las iniciativas del Poder Ejecutivo y el 68% de las iniciativas de los legisladores. Esto indicaría una leve preferencia –muy pequeña- del Ejecutivo por el Senado y al mismo tiempo una mayor producción de proyectos en materia de Educación y Cultura de los diputados.

Respecto a la suerte que corren los proyectos, puede decirse que la misma es independiente de la cámara a la que ingresa. La tasa de aprobación varía muy levemente entre el Senado y Representantes (44% y 46%), pero sí se observa una diferencia un poco mayor en el caso de los proyectos del Ejecutivo que entran por la cámara baja: 67% de aprobación contra 60% en el Senado.

Análisis de los proyectos según su contenido

Los proyectos de ley tratados en ambas cámaras los podemos clasificarlos en dos tipos según sus contenidos: los relativos a *asuntos sustantivos* como la creación de instituciones, modificación de regímenes, becas, etc.; y los de que plantean *asuntos de carácter administrativo* como la denominación de centros educativos, declaraciones, creación de premios, etc. En el cuadro 6 se observa la distribución de ambos tipos de proyectos según la cámara en la que ingresó.

Cuadro 6. Proyectos ingresados en las Comisiones de Educación y Cultura según la Cámara de ingreso

	Proyectos sustantivos		Proyectos administrativos	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
CRR	22	50%	101	73%
CSS	21	50%	38	27%
Total	43	100%	139	100%

Los datos muestran que los *proyectos sustantivos* fueron distribuidos de forma equitativa entre ambas cámaras, pero no ocurre lo mismo con los *administrativos*, pues el 73% fue derivado a la cámara baja y sólo un 27% a la cámara alta. Esto indicaría que los diputados son más proclives que los senadores a presentar iniciativas de este tipo, tal vez motivados por la necesidad de satisfacer a los electorados de sus circunscripciones.

Si consideramos ahora únicamente a los *proyectos sustantivos* según su iniciativa encontramos que fueron mayoritariamente escritos por legisladores (34 contra 6 del Ejecutivo) y que una proporción mayor fue presentada en la Cámara de Representantes y derivada a su comisión correspondiente (ver cuadro 7). A su vez, los escasos proyectos sustantivos del Ejecutivo fueron primordialmente tratados en la cámara alta (66%).

Cuadro 7. Iniciativa de los proyectos sustantivos según cámara (tipo I)

	Propuesto por Legislador		Propuesto por el Ejecutivo	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
CRR	19	55%	3	33%
CSS	15	45%	6	66%
Total	34	100%	9	100%

Entre los proyectos de Ley sustantivos tratados en el Parlamento por las Comisiones de Educación y Cultura en la 47° Legislatura se destacan: la Ley 19043 de Creación de la Universidad Tecnológica (UTEC), la Ley 19037 de Creación del Sistema Nacional de Museos, la Ley 19314 que trata la Modificación de los artículos 58 y 65 de la Ley 18437, en lo relativo al plazo de permanencia, elección y designación de miembros de los Consejos de Educación Pública y la Ley 19178 que introduce Modificaciones a la Ley sobre el derecho de acceso a la información pública.

Experticia de los legisladores de las Comisiones

Otro aspecto que resulta interesante de analizar es la formación y experiencia de los legisladores que integraron ambas comisiones durante la 47° Legislatura. El cuadro 8 presenta información sobre los legisladores que integraron ambas Comisiones



Cuadro 8. Formación y Experiencia de los miembros de las Comisiones de Educación y Cultura

	Formación	Experiencia*
<i>Cámara de Senadores</i>		
Constanza Moreira	Socióloga, Lic. Filosofía y Dra. Ciencia Política	Primer período como legisladora
Lucía Topolansky	Estudios universitarios incompletos	Edila, Diputada y Senadora (3° Legislatura)
Eduardo Lorier	Ingeniero Agrónomo	Edil y Senador (3° Legislatura)
Enrique Rubio	Profesor	Diputado y Senador (5° Legislatura)
Eber Da Rosa	Abogado y Profesor	Edil, Intendente y Senador (3° Legislatura)
Gustavo Penadés	Estudios universitarios incompletos	Edil, Diputado y Senador (4° Legislatura)
José Amorín	Abogado	Diputado, Ministro y Senador (4° Legislatura)
<i>Cámara de Representantes**</i>		
Roque Arregui	Maestro	Diputado (4° Legislatura)
Walter de León	Médico Cardiólogo	Primer período como legislador
Sebastián Sabini	Profesor	Primer período como legislador
Rodolfo Caram	Ing. Agrónomo	Diputado (2° Legislatura)
Daniel Mañana	Sin título profesional	Diputado (2° Legislatura)
Juan Manuel Garino	Abogado	Primer período como legislador
Martha Montaner	Odontóloga	Diputada (3° Legislatura)
Daniel Peña	Lic. En Relaciones Internacionales	Diputado (3° Legislatura)

* El número de legislaturas de cada legislador incluye las que actuó como suplente.

** Se incluyen a todos los diputados que actuaron como miembros titulares de la comisión.

Como podrá observarse, no existe una gran diferencia entre ambas comisiones en cuanto a la formación profesional. Mientras en la cámara alta, cinco senadores de siete eran profesionales, en la cámara baja lo eran siete de ocho.

Sí se observa una diferencia sustantiva en torno a la experiencia política de los legisladores pues los integrantes de la Comisión de Educación y Cultura del Senado presentan un "seniority" mayor que el de los diputados. Mientras que en la comisión del Senado contaba con una sólo legisladora novata (Constanza Moreira), en la comisión de la cámara baja los novatos eran tres (Walter De León, Sebastián Sabini y Juan Manuel Garino). Los restantes senadores de la Comisión contaban con una extensa trayectoria política: tres estaban promediando su tercera legislatura, dos estaban en su cuarta legislatura y uno en su quinta. Asimismo, cuatro de los siete senadores pasaron por la "escalera de honores" de la política uruguaya, siendo ediles, diputados y finalmente senadores. Esta situación en cierto modo refleja la estructura legislativa de las fracciones y partidos de nuestro país, que tienden a ubicar en el Senado a los líderes y políticos más experimentados y en la Cámara de Representantes a los políticos que inician o promedian su carrera política.

3. Simetrías y asimetrías entre las Comisiones

El diseño y funcionamiento de las Comisiones de Educación y Cultura parecen muestran diferentes simetrías y asimetrías. El lugar en el proceso legislativo de ambas comisiones parece ser bastante simétrico. Reciben un volumen de proyectos de ley proporcional al tamaño de la cámara. Únicamente registramos un sesgo muy leve en cuanto al tratamiento de las iniciativas del Ejecutivo a favor de la comisión del Senado y un volumen mayor de proyectos de tipo administrativo en la comisión de la Cámara de Representantes seguramente incentivados por la proximidad con el electorado de sus circunscripciones. También parece bastante simétrico el funcionamiento de ambos organismos. El número de sesiones realizado en cinco años es bastante similar: 90 en la cámara alta y 100 en la cámara baja.

La principal asimetría que hemos observado consiste en el diseño de las comisiones. En tanto en el Senado el partido de gobierno se aseguró una mayoría (4 en 7) en la Cámara de Representantes la situación es de equilibrio (3 del partido de gobierno y 3 de los partidos de la oposición). Esta divergencia puede haber afectado el proceso de toma de decisiones pues la comisión de la cámara baja pudo haberse constituido en un punto de veto para la aprobación de muchas iniciativas. Este efecto no pudimos captarlo en este estudio pues hemos analizado únicamente el ingreso de los proyectos a las comisiones de la cámara que oficia como primera instancia en el tratamiento legislativo.

Otra asimetría observada y vinculada con el diseño institucional consiste en la diferencia en el número de sesiones fallidas. Mientras en el Senado fracasó la realización del 13,5% de las sesiones, en la Cámara de Representantes ese guarismo alcanzó sólo al 1%. Este fenómeno puede obedecer al precepto reglamentario de la cámara baja que determina que cada diputado sólo pueda integrar una sola comisión. en tanto en la cámara alta, los senadores pueden integrar todas las que deseen. Obsérvese que los miembros de la Comisión de Educación y Cultura del Senado integraron en promedio 4,5 comisiones, con el caso extremo de Lucía Topolansky que fue miembro de seis comisiones¹. Evidentemente, los senadores tienen menos tiempo que los diputados para dedicar al trabajo a las comisiones permanentes y eso puede afectar efectivamente

¹ Los restantes miembros muestran este registro: Eduardo Lorier, Constanza Moreira y Gustavo Penadés participaron en 5 comisiones, Enrique Rubio y Eber Da Rosa en 4, y José Amorín en 3

su funcionamiento. Bajo esas condiciones, la probabilidad de que una reunión fracase en el Senado será siempre mucho más alta que lo que ocurre en la Cámara de Representantes.

Finalmente, si retornamos a Lijphart y su clasificación de bicameralismos podríamos decir que los organismos internos de las cámaras –las comisiones permanentes- constituyen un caso de *bicameralismo fuerte*. Recordemos que Lijphart describe esta configuración como casos donde las reglas de composición producen cámaras con preferencias políticas diferentes (incongruentes) pero con poderes equivalentes en la toma de decisión (simetría). Hemos sostenido en el primer apartado que los reglamentos de ambas cámaras determinan formas diferentes de diseño y selección de los miembros de las comisiones. Por esta razón, el conjunto de preferencias que pueden observarse en cada comisión resulta divergente, pues en uno predomina el partido de gobierno y en otro existe empate. No obstante, las potestades de las comisiones son simétricas y el volumen de trabajo que reciben es acorde al tamaño de la cámara. El régimen de sesiones es también simétrico pese a que en el Senado hay más dificultades para mantener un funcionamiento adecuado. Por tanto, si el bicameralismo uruguayo es semifuerte en términos de Lijphart, sus organismos internos –las comisiones permanentes- deben ser considerados como instituciones bicamerales fuertes.

Bibliografía

- Garat, Cecilia. Casales, Sandra (2004) *Derecho e Instituciones Parlamentarias: Bicameralismo y Unicameralismo*. Montevideo, Estudios Legislativos del Senado.
- Lijphart, Arend (1987) *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*. Barcelona, Ariel.
- Reynoso, Diego (2010) *La diversidad institucional del bicameralismo en América Latina*. Buenos Aires, Perfiles Latinoamericanos 35.

Fuentes Consultadas.-

- Constitución de la República Oriental del Uruguay
- Reglamento de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay
- Reglamento del Senado de la República Oriental del Uruguay
- www.parlamento.gub.uy

APARTADO ADMINISTRATIVO

Período en que se desarrolló la pasantía

La presente pasantía se llevó a cabo durante los meses de marzo a agosto de 2016 en la Biblioteca del Poder Legislativo, cumpliendo con lo establecido en el Reglamento de Pasantías Educativas de la Facultad de Ciencias Sociales.

Nombre del tutor

Durante el lapso en el que se desarrolló la pasantía, los tutores fueron los profesores Daniel Chasquetti y Juan Andrés Moraes. Con ellos y con la Lic. Mónica Paz y el Dr. (c) Pablo Ney Ferreira, se establecieron reuniones semanales los días miércoles en una de las salas de la Biblioteca del Poder Legislativo, para verificar el grado de avance y evacuación de dudas, así como aportar información relevante para la correcta realización tanto de la pasantía como del trabajo final.

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

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 Poder Legislativo.

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

Descripción del ámbito institucional donde se realizó la pasantía

A nivel general, la pasantía se realizó en el marco del Proyecto de Desarrollo del Departamento de Extensión Bibliotecaria de la Biblioteca del Poder Legislativo. Este proyecto se inscribe dentro del convenio suscrito en 2014 entre el Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales y la Comisión Administrativa del Poder Legislativo.

Programa o temática en la que se insertó la pasantía

A nivel particular, la pasantía se insertó dentro de un proyecto denominado "Biografías Parlamentarias", el cual tiene como principal objetivo la recopilación de información personal, laboral, profesional, gremial, social y política de todos aquellos Legisladores que hayan ocupado, al menos una vez, una banca en el Parlamento uruguayo.

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 de algunas de las Cámaras durante la XLVIa. Legislatura (2005-2010). Para ello, la Biblioteca del Poder Legislativo elaboró una aplicación informática en la que se cargaron todos los datos obtenidos.

Los objetivos que me fueron establecidos son los siguientes:

- Realizar las biografías de cuarenta y cinco Legisladores, veinticuatro de ellos pertenecientes al Lema Frente Amplio, dieciséis al Lema Partido Nacional y los restantes cinco al Lema Partido Colorado.
- Completar las biografías incompletas de cinco Legisladores que actuaron en la XLVIIa. Legislatura, todos pertenecientes al Lema Frente Amplio.
- Cargar las biografías realizadas.
- Contrastar los datos cargados en la base con las biografías ya existentes en la página web del Parlamento, así como con los datos de actuación parlamentaria.
- Elaborar el apartado administrativo.
- Presentar el ensayo final.

A nivel general, todos los objetivos planteados por los responsables del proyecto se cumplieron. En relación a los biografías, se debían recabar datos de cincuenta, de los cuales se lograron concretar treinta y nueve, lo que implica un porcentaje de eficacia del 78%. De los once restantes, cuatro fueron imposibles de ubicar, cuatro no contestaron los reiterados intentos de comunicación, uno no se pudo concretar entrevista agendada y

los restantes dos fallecidos, uno de ellos se ubicó un hijo, se intentó coordinar entrevista pero no se concretó y el otro no se pudo ubicar a ningún familiar o conocido. En estos casos en que fue imposible realizar la biografía, se ingresaron datos parciales dentro de la misma, con el objetivo de facilitar el trabajo de las futuras generaciones.

Cabe acotar que en la categoría Cargos Legislativos se ingresó el correspondiente a Presidente de la Asamblea General y el de Presidente de la Cámara de Representantes.

Actividades realizadas

La primera reunión del grupo se realizó el lunes 29 de febrero en el Instituto de Ciencia Política, con la presencia de Chasquetti, Moraes y Ferreira, quienes explicaron en qué consistía el proyecto y cómo ha estado funcionando hasta el momento.

Se fijó una reunión de todo el grupo de trabajo con la Ing. Laura Almada, quien fue la encargada de informar clara y pormenorizadamente sobre el funcionamiento de la base de datos, quedando a disposición para cualquier consulta al respecto.

Posteriormente, comenzaron las ya mencionadas reuniones semanales de los días miércoles en una de las salas de la Biblioteca del Poder Legislativo. Allí, junto a las compañeras y compañeros pasantes y a los responsables de la Biblioteca y del Instituto de Ciencia Política, evacuamos dudas, compartimos opiniones, discutimos acerca de la creación de nuevas variables y sobre los criterios de ingreso de datos.

Una vez obtenido el listado de los Legisladores a entrevistar, se procedió a su localización a través de todos los medios disponibles: contactos políticos, familiares, Facebook, Google, correo electrónico, guía de Antel, etc.

Realizada la entrevista y obtenida la información por cualquiera de los medios mencionados precedentemente, la misma se cargó en la base de datos, cumpliendo con todos los requisitos establecidos.

La abundante cantidad de datos alcanzada implicó un contacto fluido y permanente con la Lic. Paz, a los efectos de agregar nuevos organismos, instituciones y empresas en la base de datos.

Una vez que las biografías se encontraban cargadas en su totalidad, se enviaban al Dr. (c) Pablo Ferreira, quien se encargaba de supervisarlas y realizar, cuando correspondiera, la observación u observaciones que considerara pertinentes a fin de mejorar la calidad de las mismas.

Una vez corregidas, las biografías eran enviadas a la Lic. Paz, quien daba su aprobación final.

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. En este aspecto, los aportes tanto de parte de los docentes, como de parte de los referentes de la Biblioteca del Poder Legislativo fueron siempre positivos, oportunos y realizados no sólo en muy buenos términos sino también con un espíritu constructivo. Es de destacar el constante apoyo por parte de todos los involucrados con el fin de facilitar la tarea y finalizar en tiempo y forma tanto con la pasantía como con el trabajo final.

En este contexto y con el ánimo de mejorar el programa informático, se sugiere incorporar los mecanismos que se consideren oportunos a fin de facilitar la búsqueda de información, habilitando la posibilidad de recorrer en toda su extensión alfabética los registros preingresados de cada uno de los campos.

Aportes de la pasantía a los estudios de grado en Ciencia Política

Aquí cabe destacar lo siguiente:

- Aprendizaje de nuevos métodos de investigación
- Técnicas de búsqueda avanzada de información, tanto en internet como en otros medios electrónicos, para poder tomar contacto con la información necesaria sobre los Legisladores.
- Utilización de nuevas fuentes de información que resultaron de gran utilidad para obtener datos biográficos correctos, a saber: 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 de la CES para saber el nombre de los liceos, las páginas web de las Juntas Departamentales y las Intendencias, etc.

- Familiarización con:
- lemas, sublemas y hojas de votación, así como de actas de proclamación de la Corte Electoral;
- 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;
- diversas alianzas políticas que han permitido que varios Legisladores ocuparan sus bancas;
- la base de datos creada para este proyecto;
- el Sistema de Información Parlamentaria (SIP XXI).

Evaluación del pasante sobre el lugar de pasantías

En lo referente a la infraestructura disponible para el desarrollo de la actividad diaria, la misma fue muy apropiada.

Y en cuanto al aspecto humano, el ambiente fue excelente, donde 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 –Lic. Mónica Paz y Dr. (c) Pablo Ney Ferreira- como por el resto de los funcionarios que allí trabajan, siempre atentos y dispuestos a satisfacer las necesidades y demandas del grupo que durante cuatro meses ha requerido de su invaluable colaboración.

La Biblioteca del Poder Legislativo 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 habituada a recibir este tipo de colaboración. Aún así, consideramos imprescindible destacar su actuación.

ANEXO I: Legisladores asignados

ID	LEGISLADOR	CARGO	ESTADO	MÉTODO DE RELEVAMIENTO
1	Gabriela Garrido	Diputada	Completo	Entrevista personal
2	Paul Moizo	Diputado	Completo	Entrevista telefónica
3	Luis Enrique Gallo	Diputado	Completo	Entrevista Telefónica
4	Eduardo Márquez	Diputado	Completo	Entrevista Telefónica
5	Silvia Camejo	Diputada	Completo	Entrevista telefónica
6	José Carlos Mahía	Diputado	Completo	Entrevista telefónica
7	Matías Carámbula	Diputado	Completo	Entrevista telefónica y mail
8	Mario Ramón Mesa Pérez	Diputado	Completo	Entrevista telefónica
9	Pablo Naya	Diputado	Completo	Entrevista telefónica
10	Ricardo Sosa	Diputado	Completo	Entrevista telefónica
11	Edgardo Duarte Suárez	Diputado	Completo	Entrevista telefónica
12	Diego Orlando Moizo	Diputado	Completo	Entrevista telefónica
13	Horacio Yanes	Diputado	Completo	Entrevista telefónica
14	Ana María Cardozo	Diputada	Completo	Entrevista telefónica
15	Heber Duque	Diputado	Completo	Entrevista telefónica
16	Julio Musetti	Diputado	Completo	Entrevista telefónica
17	Susana Virgili Caraballo	Diputada	Sin contactar	
18	Walter Falero	Diputado	Sin contactar	
19	Ana De Armas	Diputado	Completo	Entrevista telefónica
20	Beethoven Gambetta	Diputado	Fallecido	Se contacta hijo, pendiente entrevista
21	Mauricio Piquerez	Diputado	Completo	Entrevista telefónica
22	Mario Omar Pérez Silva	Diputado	Completo	Entrevista telefónica
23	Wilson Raineri	Diputado	Sin contactar	
24	Andrea Russi	Diputada	Sin contactar	
25	Luis Peña	Diputado	Completo	Entrevista telefónica
26	Carmen Suarez	Diputada	Completo	Entrevista telefónica
27	Júpiter Bagnasco	Diputado	Sin contactar	
28	Schubert Gambetta	Diputado	Completo	Entrevista telefónica
29	Remo Monzeglio	Diputado	Completo	Internet y entrevista a hermano
30	Rubens Ottonello	Diputado	Completo	Entrevista telefónica
31	Oscar Perdomo	Diputado	Sin contactar	
32	Alejandro Repetto	Diputado	Completo	Entrevista telefónica
33	Ivonne Passada	Senadora	Completo	Entrevista telefónica y mail
34	Ruben Martínez Huelmo	Senador	Completo	Entrevista telefónica y mail
35	Gonzalo Pessi	Diputado	Sin contactar	
36	Cesar Faraone	Diputado	Completo	Entrevista telefónica
37	Hugo Arambillete	Diputado	Completo	Entrevista telefónica

38	Beatriz Costa	Diputada	Sin contactar	
39	Daniel Carbajal Laport	Diputado	Completo	Entrevista telefónica
40	Edgardo Ortuño	Diputado	Completo	Entrevista telefónica
41	Alejandro Zavala	Diputado	Completo	Entrevista telefónica
42	Cesar Gómez Mello	Diputado	Completo	Entrevista telefónica
43	Miguel Angel Guzmán	Diputado	Fallecido	No se pudo contactar familiar
44	Alejandro Steineck	Diputado	Completo	Entrevista telefónica
45	Juan Varela	Diputado	Se contacta	No se pudo agendar entrevista
46	Sergio Dancheff López	Diputado	Completo	Entrevista telefónica
47	Adul Nebu	Diputado	Completo	Entrevista telefónica
48	Fernando Vélez	Diputado	Completo	Entrevista telefónica
49	Oscar Echeverría	Diputado	Completo	Entrevista telefónica
50	Eduardo Mederos	Diputado	Completo	Entrevista telefónica