



Ciencias Sociales
Universidad de la República
URUGUAY



**Ciencia
Política**

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

Ensayo final de pasantía

***"La construcción de la agenda en la Cámara de
Representantes: Presidencia, comisiones y poder
de agenda"***

Autor: Nicolás Gómez

Tutor: Daniel Chasquetti

Montevideo, diciembre de 2017

Introducción

El presente trabajo es el corolario del proceso de pasantía de egreso de la licenciatura en Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales que el autor desarrolló en la Biblioteca del Poder Legislativo entre mayo y noviembre del 2017.

Se trata de un ensayo exploratorio orientado a la descripción y el análisis del proceso de formación de la agenda en la Cámara de Representantes del Parlamento uruguayo. Naturalmente no pretende agotar el abordaje de la temática, que ha sido elocuentemente analizada por otros autores. No obstante, se propone describir el proceso de manera integral, en un intento por aportar a una mejor comprensión por parte de la disciplina de los procesos legislativos en general y de la formación de la agenda legislativa en particular. Para ello se realizó un repaso a bibliografía reciente en la materia y se realizaron dos entrevistas a informantes calificados: el Presidente de la Cámara de Representantes, José Carlos Mahía, y el Secretario Relator de Cámara, Juan Spinoglio.

El ensayo se divide en cinco secciones. La primera de ellas presenta un marco conceptual de utilidad para el análisis basado en el nobilísimo trabajo de Gary W. Cox (2017) que explica la organización estructural de las legislaturas democráticas, particularmente en lo que atañe a la distribución del poder de agenda en las mismas. La segunda sección se adentra en las particularidades del proceso legislativo en el Parlamento uruguayo con el foco en el procesamiento interno que la Cámara de Representantes da a los asuntos que son puestos a su consideración. La tercera sección describe las prescripciones del reglamento de la Cámara en lo que refiere a la formación del orden del día de su pleno. La cuarta sección se ocupa de un ámbito informal determinante en la formación del orden del día de las sesiones, a saber: las reuniones de coordinación de bancadas. Por último se realizan algunas consideraciones finales sobre lo que debería esperarse bajo la actual configuración de la Cámara de Representantes respecto de los proyectos puestos a su consideración, qué factores determinan las posibilidades de supervivencia de un proyecto hasta llegar al pleno de la Cámara y qué camino debería transitar un proyecto desde que ingresa hasta su aprobación final.

1. Marco conceptual

Las legislaturas democráticas han sido materia de análisis de numerosos estudios, de alta calidad y amplia difusión, a tal punto que en el año 2017 la Revista Uruguaya de Ciencia Política editó un volumen temático destinado al tópico. Dicho volumen contiene la traducción

de un trabajo de referencia en la materia de Gary W. Cox, que providencialmente tradujeron los editores. Tomaré dicho trabajo como punto de partida en la utilización de conceptos y categorías de análisis que se avienen a la descripción del proceso legislativo.

En su trabajo *La organización de las legislaturas democráticas*, Cox ofrece al lector un rápido recorrido imaginario desde lo que denomina *estado de naturaleza legislativo* (evocando, probablemente, el funcionamiento asambleario de las polis griegas y el Senado romano) para ilustrar cómo las legislaturas democráticas evolucionaron a lo largo de la historia con el fin de optimizar el uso del tiempo en el pleno de las mismas, bajo la premisa de que las mociones deben proponerse formalmente en los plenarios de las legislaturas para su votación, y de que el tiempo es un recurso escaso. Esto hace a la legislatura pasible de cuellos de botella cuando la agenda de la misma se ve agobiada por la demanda de proyectos a tratar, y/o de filibusteo, es decir, de legisladores que utilizan dilatorias con el objetivo de retrasar o impedir el tratamiento de un determinado asunto. El estado de naturaleza legislativo propuesto supone algunos principios que el autor pone de manifiesto; en primer lugar se parte de la base de que los legisladores no tienen límites a la hora de expresarse en el pleno de la legislatura, pudiendo exponer o fundamentar sus posiciones sin que ningún reglamento los limite en el uso del tiempo, y ningún otro legislador pueda impedirselos. En segundo lugar, se asume que el uso indefinido del tiempo por parte de los legisladores es un campo fértil para la aparición de estrategias de desgaste por parte de aquellos legisladores que desean retrasar o bloquear un asunto. Asimismo, el autor apunta que el tiempo es un recurso finito, por lo cual se hace imperioso buscar mecanismos que limiten la arbitrariedad a través de reglas sobre el uso del tiempo en el pleno, y la ruptura de la igualdad de condiciones entre legisladores, a través de la generación de una estructura legislativa con cargos que concentren el poder de agenda.

Por "poder de agenda" Cox refiere a "*cualquier capacidad especial para determinar qué proyectos serán considerados y bajo qué procedimientos*" (Cox, 2017:17). Es decir que los cargos con poder de agenda son los que definen qué temas se tratan y cuáles no y, presumiblemente, en qué orden han de ser tratados.

Dentro de los cargos con poder de agenda Cox identifica esencialmente a los presidentes de las cámaras, los miembros de la mesa directiva (asimilables a los Secretarios de Cámara en el caso uruguayo) y los miembros y presidentes de las comisiones. Cox advierte que la única vía para alcanzar estos puestos con poder de agenda son los partidos políticos en tanto controlan la selección de candidatos para los mismos (Cox, 2017).

Hasta aquí la descripción estructural de Cox sobre por qué existen cargos con poderes de agenda privilegiados, cuáles son y cómo se llega a ocupar dichas posiciones. A partir de allí su trabajo se centra en la elaboración de una tipología de poderes de agenda cuyo clivaje principal es el de poderes negativos y positivos de agenda. En sus propias palabras, "los poderes de agenda negativos permiten diferir o en extremo vetar la inclusión de proyectos en el orden del día del plenario" (Cox, 2017:22) en tanto que "los poderes de agenda positivos permiten, en cambio, acelerar o en el extremo garantizar la inclusión de proyectos en el orden del día" (Cox, 2017:22). Tal y como surge de las definiciones ofrecidas, un cargo detentará poder de agenda negativo cuando posea la capacidad de bloquear o vetar iniciativas y proyectos. Por el contrario, un cargo detentará poder de agenda positivo cuando sea capaz de asegurar que un tema sea tratado por el pleno de la Cámara. Así, a mayor cantidad de cargos con poder de veto (poder de agenda negativo) y/o mayor diversidad de sus preferencias menor será la probabilidad de modificar el *statu quo* y mayor la de una parálisis legislativa (Cox, 2017). Es por esto que el poder de agenda se distribuye entre pocas posiciones, pues de otro modo no serviría para superar el estado de naturaleza legislativo planteado por el autor. Por otra parte, cuando los poderes de agenda positivos están descentralizados se generan costos externos mayores que cuando los mismos se encuentran centralizados. Esto ocurre porque cuando las distintas comisiones o legisladores pueden promover proyectos paralelamente sin encontrar ningún freno a su impulso el plenario de la Cámara deberá tratar una cantidad significativamente superior de asuntos, aumentando los costos de instrumentación de las políticas públicas, que en muchos casos podrían estar solapadas en desmedro de una adecuada coordinación de las mismas, llevando una vez más a los cuellos de botella característicos del estado de naturaleza legislativo.

Vale decir que esta tipología no implica que ambos tipos de poder de agenda sean mutuamente excluyentes. Podemos, de hecho, encontrarlos conjugados en algunos cargos con poder de agenda de la Cámara de Representantes del Parlamento uruguayo, tal como se analizará en los apartados siguientes. Es lo que el autor denomina *poder de agenda centralizado* (Cox, 2017).

Hasta aquí la descripción del marco conceptual ofrecido por Gary W. Cox para el análisis de las legislaturas democráticas. En el siguiente apartado se describe el proceso legislativo uruguayo, con base en las categorías y conceptos analizados.

2. El proceso legislativo uruguayo: Presidencia, sistema de comisiones y control de la agenda

Lo primero que debe tenerse en cuenta cuando se analiza el proceso legislativo, es el diseño institucional del Poder Legislativo en Uruguay. Éste viene dado, en parte por la Constitución de la República, y en parte por los reglamentos de las Cámaras. Así, mientras la primera establece los aspectos generales de su diseño, competencias, funcionamiento y relacionamiento con el Poder Ejecutivo, los reglamentos de las Cámaras organizan el proceso interno definiendo todo lo relevante del quehacer legislativo que no está prescrito a texto expreso en la carta magna.

Por razones de tiempo y espacio me enfocaré aquí en la estructura de la Cámara de Representantes, que constituye el ámbito de análisis del presente ensayo.

En primer lugar, la Cámara de Representantes está integrada por 99 miembros electos directamente por la ciudadanía con base en el sistema de representación proporcional en 19 circunscripciones plurinominales, reservando un mínimo de dos Representantes para cada una de ellas (Artículo 88 de la Constitución de la República). Si repasamos el articulado en la Constitución relativo al Poder Legislativo se observa que, de todos los cargos vinculados a la elaboración de la agenda legislativa, se mencionan explícitamente el Presidente y los Secretarios de Cámara (Artículos 106 y 107), estando su elección a merced de "*las disposiciones reglamentarias que deberá establecer*" (Artículo 107). La Constitución prescribe entonces la elección del Presidente de la Cámara de Representantes y de los Vicepresidentes de ambas Cámaras (Artículo 106) y de los Secretarios de Cámara (Artículo 107), en tanto el reglamento de la Cámara de Representantes establece cómo han de elegirse.

El Presidente ejerce la moderación del pleno de la Cámara y posee algunas competencias derivadas del reglamento de Cámara, la mayoría de ellas referidas al ordenamiento interno del proceso legislativo.

Cuando un proyecto ingresa al Poder Legislativo, sea desde el Poder Ejecutivo, o por la iniciativa de uno o varios legisladores, el mismo es remitido a la presidencia de la Asamblea General para que ésta defina a qué Cámara se destina en primera instancia (Reglamento de la Asamblea General, Artículos 124 y 126). No existe una norma que prescriba al Presidente de la Asamblea General criterios específicos para la distribución de los proyectos entre las Cámaras. Sin embargo, existen algunos criterios implícitos identificados por Cecilia Flores (2016) que pueden resumirse de la siguiente manera: **1)** Los proyectos que requieren mucha discusión se

derivan a la Cámara de Representantes, 2) Los proyectos que requieren aprobación de urgencia se remiten al Senado, 3) Los proyectos de iniciativa de algún legislador o legisladores se derivan a la Cámara a la que éste o éstos pertenecen, generalmente a solicitud de los mismos, 4) Cuando la carga de trabajo de una Cámara es significativamente superior al flujo de proyectos de la otra, el proyecto es remitido a la que se encuentra más aliviada (Flores, 2016).

Como se aprecia en la explicación de Flores, diversas consideraciones políticas afectan la decisión de a qué Cámara remitir los proyectos. No obstante, esto no condiciona ni debería condicionar el comportamiento del Presidente de la Cámara de Representantes, ya que a los efectos de su desempeño los proyectos que recibe son un factor exógeno.

La pregunta que surge entonces es qué sucede con los proyectos una vez que son derivados a la Cámara de Representantes.

Una vez ingresado un proyecto a la Cámara el Presidente debe decidir a qué comisión derivarlo para darle trámite (Artículo 137 del Reglamento de la Cámara de Representantes). Una vez más, la decisión depende de consideraciones políticas más que de prescripciones formales. En este sentido el Presidente de Cámara José Carlos Mahía afirma que cuando un proyecto es importante para el gobierno podría suceder que *"vos tengas mayoría en una comisión y tengas prioridad por parte del gobierno o del partido de gobierno de sacar una iniciativa, entonces lo ponés en la comisión que te aseguras por mayoría un tratamiento más rápido. Por ejemplo, el proyecto de ley de violencia integral de género puede ingresar a Constitución y Códigos, puede ingresar a la comisión de (Equidad y) Género, o puede ingresar a Población y Desarrollo. Cualquiera de las tres. Yo voy a elegir la que tenga mayor celeridad"*¹. La afirmación de Mahía trasluce la dimensión política de la toma de decisiones a la hora de elegir las comisiones de destino de los proyectos entrados. Asimismo, revela el margen de acción deliberado que posee el Presidente para catalizar la agenda del gobierno en la Cámara. De esta forma el Presidente es el primer reservorio de poder de agenda dentro de la Cámara, tanto negativo (pues podría enviar un proyecto a una comisión con el fin de empantanarlo) como positivo (en tanto puede elegir la comisión que le asegura un tratamiento ágil y aceitado de la iniciativa en cuestión).

¹ Lo dicho se da de bruces contra el artículo 140 del reglamento de Cámara, el cual señala que ante un asunto que pueda ser tratado por más de una comisión permanente, el Presidente debe derivarlo a la principal e integrarla con las comisiones subsidiarias. No obstante, entendemos que existe una zona gris de influencia que se impone. Si el presidente de Cámara afirma aplicar el criterio es porque efectivamente hay una grieta por donde esquivar la regla.

En este punto cabe precisar que el cargo de Presidente de Cámara se elige una vez al año desde que los partidos tradicionales acordaron su rotación en la legislatura XLI en el año 1972, incorporando al Frente Amplio en el acuerdo a partir del año 1995 (Chasquetti, 2011). Se trata de un comportamiento por uso y tradición, ya que no existe ninguna norma que obligue a la bancada mayoritaria a cederle períodos de Presidencia de Cámara a las bancadas opositoras. Podría decirse entonces que la rotación de la Presidencia de Cámara es un "pacto de caballeros" entre los partidos políticos, que ha logrado trascender en el tiempo durante más de treinta años.

Lo dicho trae aparejada la siguiente pregunta lógica: Si el cargo de Presidente de Cámara concentra un importante poder de agenda **¿Por qué la bancada de gobierno le cede períodos a la oposición?** Esto es posible porque tal como advierte García Ortiz parafraseando al profesor Daniel Chasquetti, *"Para que esas posiciones (los Presidentes de Cámara) puedan ejercer el poder de agenda en forma efectiva requieren del apoyo de una mayoría de miembros del pleno o de las comisiones"* (García Ortiz, 2017:182). Es decir que el poder de agenda del Presidente de Cámara requiere de una condición subsidiaria, a saber: contar con una bancada mayoritaria. De lo contrario no podrá ejercer el control de agenda inherente al cargo.

En este sentido vale aclarar que, si bien es cierto que un Presidente de Cámara opositor podría intentar derivar un proyecto del gobierno a una comisión de mayoría opositora, como se verá, las comisiones neurálgicas para el proceso legislativo están estratégicamente controladas por la bancada oficialista. De manera que la bancada de un Presidente opositor (u otra de la oposición) nunca podría controlar la agenda ni el grado de avance de los proyectos en dichas comisiones. Asimismo, un desborde demasiado burdo de un Presidente de Cámara que envíe un proyecto de ley a una comisión cuya especialidad temática no guarda ninguna relación con el asunto a considerar haría peligrar una tradición largamente asentada, de consenso entre los legisladores de todos los partidos, siendo demasiado alto el riesgo para su reputación en relación al beneficio potencial que pudiera obtener para sí o para su partido.

Los siguientes actores a considerar en el proceso de elaboración de la agenda de la legislatura son los Secretarios de Cámara, siendo uno de estos Redactor y otro Relator. Ambos son cargos de extrema confianza política y dependen directamente del Presidente de Cámara. Su forma de elección y cometidos surgen del Reglamento de Cámara en sus artículos 109 al 113. No obstante, el articulado resulta un tanto vago en la asignación de sus atribuciones por lo que a priori no aparentan concentrar fuertes poderes de agenda. Consultado sobre su rol en la elaboración de la agenda, el Secretario Relator de la Cámara de Representantes, Juan

Spinoglio, respondió: *"Nada. Los Secretarios de Cámara actúan llevando toda la información. Nosotros llevamos los papeles de los asuntos informados, cómo viene esto, cómo viene lo otro, y nada más. Nosotros no tenemos ningún tipo de decisión política. Organizamos la información y el proceso (y) los asesoramos si nos hacen alguna pregunta"*. De todas formas, sabemos que participan en la reuniones de coordinación de bancadas, que serán analizadas en un apartado posterior.

Por último, las comisiones, piedra angular del proceso legislativo, son el sistema de filtrado que condiciona las probabilidades de aprobación de un proyecto de ley. Según Daniel Chasquetti *"La organización de los legisladores en un sistema de comisiones especializadas, con jurisdicciones específicas, supone una estructura estable que favorece los compromisos creíbles a través del tiempo (durabilidad y respeto). Desde esta perspectiva, la clave del funcionamiento de toda asamblea reside en el tipo de instituciones que desarrolla a su interna"* (Chasquetti, 2011:12). Por su parte, el Presidente de Cámara, José Carlos Mahía, afirmó que: *"(El de las comisiones) es un proceso esencial, porque es el que permite profundizar en cada tema y dependiendo de la responsabilidad de cada legislador y de cada comisión (determina) el grado de pluralidad y rigor técnico que el proyecto de ley recibe en su análisis"*

A lo largo del trabajo analizado en el segundo apartado, Gary W. Cox deja entrever que las legislaturas democráticas modernas funcionan basadas en un sistema de especialización sectorial por comisiones. Si bien no dedica un apartado específico a esta cuestión, menciona explícitamente a las comisiones dentro de los ámbitos institucionales con poder de agenda (Cox, 2017).

El Parlamento uruguayo no escapa a esta morfología. Así, ambas Cámaras poseen comisiones de tres tipos: **1)** permanentes, **2)** especiales y **3)** investigadoras. Las primeras se ocupan de los temas cotidianos en la agenda de gobierno y son, en general, un reflejo de la estructura ministerial del Poder Ejecutivo. Las segundas *"son las que se designan para un cometido fijo y en una oportunidad determinada"* (Reglamento de la Cámara de Representantes, Artículo 114), mientras que las terceras se forman ante la presunción de ilícitos o irregularidades que ameritan investigación parlamentaria. La constitución menciona a texto expreso la creación de comisiones investigadoras (Artículo 120), pero no prescribe las temáticas específicas de las comisiones permanentes, las cuales emanan del reglamento de cada Cámara. Dicho esto, y en virtud del universo de estudio definido en el presente ensayo, se pondrá el foco en el sistema de comisiones de la Cámara de Representantes.

Específicamente, la Cámara de Representantes cuenta con dieciséis comisiones permanentes², todas ellas creadas por el reglamento de Cámara (Artículo 115) a excepción de la de Turismo³. Cada comisión cuenta con un Presidente, de rotación anual, sin poder de agenda para alterar el orden del día (García Ortiz, 2017) por lo cual no es un actor relevante en el control de la agenda de la comisión. En cambio, sí lo es la comisión en su conjunto, cuyos informes son requeridos reglamentariamente por el pleno de la Cámara para expedirse en torno a los asuntos analizados por aquella. (Artículo 134 del Reglamento de Cámara).

El Reglamento de Cámara establece que en la sesión de apertura de cada legislatura se formará una Comisión Especial integrada por un delegado de cada sector parlamentario a los efectos de determinar **1)** el número de integrantes que compondrá cada comisión, no pudiendo contar con menos de tres ni más de quince miembros. **2)** La cantidad de cargos que corresponderá a cada sector partidario en cada comisión permanente, y **3)** la distribución de los puestos en las comisiones entre los legisladores. Esta compleja ingeniería en tres etapas se centra en dos premisas explícitamente preceptuadas por el Reglamento de Cámara: **1) El total de miembros de dichas Comisiones será el mismo que el de componentes de la Cámara, menos uno. 2) Con excepción del Presidente, cada Representante deberá integrar una Comisión Permanente.** (Reglamento de la Cámara de Representantes, Artículo 15). Como resultado de la conjunción de ambas premisas surge una tercera: si todos los legisladores deben integrar alguna comisión y el número total de miembros de las comisiones es igual al total de componentes menos el Presidente de la Cámara, entonces se desprende que **3) Ningún diputado puede ser miembro de más de una comisión permanente al mismo tiempo.**⁴

Como es evidente, la arquitectura del sistema exige flexibilidad en la negociación política en un marco de rigideces impuestas por el Reglamento de la Cámara. El número de "cupos" en las comisiones es finito y equivalente al total de miembros del cuerpo descontando al Presidente. Al mismo tiempo hay que asegurarle una comisión a cada legislador, por lo que la negociación

² Se trata de las comisiones de Asuntos Internacionales, Asuntos Internos, Constitución, Códigos, Legislación General y Administración; Defensa Nacional, Derechos Humanos, Educación y Cultura, Ganadería, Agricultura y Pesca; Hacienda, Industria, Energía y Minería; Legislación del Trabajo, Presupuestos, Salud Pública y Asistencia Social, Seguridad Social, Transporte, Comunicaciones y Obras Públicas; Turismo; y Vivienda, Territorio y Medio Ambiente.

³ Surgida como un desmembramiento de la originalmente denominada comisión de Industria, Energía, Minería y Turismo, durante la XLV legislatura (2000-2005).

⁴ Esta limitación no alcanza a los delegados de sector en las comisiones, cuya calidad de tales les permite participar en todas las que deseen, con voz y sin voto.

política y la cartelización⁵ de los partidos definirán sus probabilidades de éxito o fracaso en el proceso de distribución de miembros.

Esta especialización sectorial o temática del sistema de comisiones es consistente con las necesidades descritas por Cox para superar el estado de naturaleza legislativo. No obstante lo cual, no todas poseen el mismo peso en el proceso de formulación y ordenamiento de la agenda legislativa. En un estudio sobre la presencia de mujeres en el parlamento y su distribución entre comisiones, Chasquetti y Pérez (2012) realizaron la siguiente consulta a 37 legisladores: "*Estimad@ Diputad@, estamos haciendo una investigación sobre el sistema de comisiones de la Cámara de Representantes y queremos preguntarle cuáles son a su juicio las cinco comisiones más importantes*". Los resultados presentados por los autores fueron categóricos: el 96% señaló a las comisiones de Hacienda y Constitución y Códigos como las de mayor importancia, al tiempo que un 67% señaló a las de Asuntos Internacionales y Presupuestos. (Chasquetti y Pérez 2012). Estos resultados son consistentes con las respuestas obtenidas del Presidente de Cámara José Carlos Mahía y el Secretario Juan Spinoglio. Consultado al respecto Mahía fue concluyente: "*Hacienda, Constitución y Códigos, Presupuestos, y después la otra siempre es variable dependiendo de la agenda. Si vos tenés una reforma educativa es Educación, si tenés una reforma de la salud debería ser Salud y si tenés un tema de transporte fuerte debería ser Transporte*". Análogamente Spinoglio afirmó: "*yo identifico la comisión de Presupuestos como la más importante. (...) Si tenés que ranquearlas la comisión de Presupuestos sin dudas es la más importante porque de alguna manera estás definiendo la vida económica del país y es lo que le da viabilidad a todo lo demás. (...) Constitución y Códigos también es muy importante porque tiene que ver con todo el tema constitucional*".

Las respuestas obtenidas plantean un panorama consistente de jerarquización de ciertas comisiones permanentes por sobre otras. En tal sentido Chasquetti y Pérez distinguen entre *comisiones poderosas* (las señaladas por los legisladores como más importantes) y *comisiones sociales* (las referidas a otros asuntos sociales, que no califican en la categoría anterior) (Chasquetti y Pérez, 2012). Esta distinción no es antojadiza, sino que refleja cuáles son los aspectos esenciales sobre los que el gobierno intentará ejercer el poder de agenda a través del control de las comisiones importantes. Al respecto los autores afirman que dichas comisiones

⁵ Cuando nos referimos a un cártel partidario no aludimos a recursos económicos, como en el caso de los cárteles económicos, sino a recursos clave del ambiente legislativo. Más precisamente, un partido o coalición cartelizada es "*un grupo de legisladores que controla colectivamente las posiciones con poder de agenda y establecen criterios y procedimientos para seleccionar cuáles proyectos serán incluidos en el orden del día del plenario y las comisiones*" (Chasquetti, 2011:13).

"(...) tramitan el núcleo principal de la agenda de gobierno, sus miembros cuentan con un poder sustantivo para viabilizar o retrasar las decisiones, por lo cual su estatus político suele aumentar en el transcurso del mandato." (Chasquetti y Pérez, 2012:390). Es decir, no son comisiones triviales o de importancia relativa sino que, muy por el contrario, son de importancia absoluta para la actividad legislativa y el cumplimiento de la agenda del gobierno en el Parlamento.

Para ilustrar su importancia resulta interesante considerar la distribución partidaria en las comisiones, en función del clivaje gobierno/oposición, para conocer si la distribución se ajusta a la jerarquización que realizan los legisladores. Si esto fuera así deberíamos esperar una mayoría absoluta de miembros oficialistas en aquellas comisiones consideradas poderosas.

En su trabajo *El lado oscuro del éxito: Los proyectos del Poder Ejecutivo no votados por el Parlamento uruguayo, 2005-2010*, García Ortiz abona la hipótesis de la importancia del control de las comisiones para la concreción de la agenda del gobierno a nivel legislativo. En tal sentido el autor presenta el cuadro siguiente:

Cuadro 1. Integración de las comisiones de la Cámara de Representantes 2005-2010

Comisión	Cantidad de miembros	Situación FA
Asuntos Internacionales	6	Equilibrio (3)
Asuntos Internos	3	Minoría (1)
Constitución, Códigos, Legislación General...	9	Mayoría absoluta (5)
Defensa Nacional	4	Equilibrio (2)
Derechos Humanos	6	Equilibrio (3)
Educación y Cultura	7	Mayoría absoluta (4)
Ganadería, Agricultura y Pesca	9	Mayoría absoluta (5)
Hacienda	11	Mayoría absoluta (6)
Industria, Energía y Minería	6	Equilibrio (3)
Legislación del Trabajo	5	Mayoría absoluta (3)
Presupuestos	5	Mayoría absoluta (3)
Salud Pública y Asistencia Social	4	Equilibrio (2)
Seguridad Social	4	Equilibrio (2)
Transporte y Obras Públicas	4	Equilibrio (2)
Turismo	7	Minoría (3)
Vivienda y Medio Ambiente	8	Equilibrio (4)
Especial Deporte	9	Mayoría absoluta (5)
Especial Población y Desarrollo Social	15	Mayoría absoluta (8)

Fuente: García Ortiz (2017).

Con el fin de suplementar el análisis de la integración de las comisiones y tomando la categorización situacional elaborada por García Ortiz propongo el siguiente cuadro complementario:

Cuadro 2. Integración de las comisiones de la Cámara de Representantes 2015-2017

Comisión	Cantidad de miembros	Situación FA
Asuntos Internacionales	6	Equilibrio (3)
Asuntos Internos	3	Minoría (1)
Constitución, Códigos, Legislación General...	11	Mayoría absoluta (6)
Defensa Nacional	4	Equilibrio (2)
Derechos Humanos	4	Equilibrio (2)
Educación y Cultura	6	Equilibrio (3)
Ganadería, Agricultura y Pesca	6	Equilibrio (3)
Hacienda	11	Mayoría absoluta (6)*
Industria, Energía y Minería	6	Equilibrio (3)
Legislación del Trabajo	6	Equilibrio (3)
Presupuestos	7	Mayoría absoluta (4)
Salud Pública y Asistencia Social	5	Minoría (2)
Seguridad Social	3	Minoría (1)
Transporte y Obras Públicas	7	Mayoría absoluta (4)
Turismo	5	Minoría (2)
Vivienda y Medio Ambiente	8	Equilibrio (4)
Especial de Adicciones	8	Equilibrio (4)
Especial de Asuntos Municipales	11	Mayoría absoluta (6)
Especial de Cooperativismo	8	Mayoría absoluta (5)
Especial de Deporte	8	Equilibrio (4)
Especial de Equidad y Género	9	Mayoría absoluta (5)
Especial con Fines Legislativos de Transparencia...	7	Mayoría absoluta (4)*
Especial de Innovación, Ciencia y Tecnología	7	Mayoría absoluta (4)
Especial de Población y Desarrollo Social	13	Mayoría absoluta (7)
Especial Río de la Plata, Frente Marítimo y Antártida	9	Mayoría absoluta (5)
Especial de Seguridad y Convivencia	13	Mayoría absoluta (7)*
Especial de Tenencia Responsable y Bienestar Animal	9	Mayoría absoluta (5)

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Parlamentaria del Poder Legislativo.

* El Frente Amplio perdió circunstancialmente su mayoría en estas comisiones entre octubre de 2016 y septiembre de 2017 a raíz del abandono del oficialismo del diputado disidente Gonzalo Mujica. No obstante, no es tomado en cuenta en la caracterización de la integración de las comisiones por tratarse de una situación excepcional, que no refleja la intención de la bancada de gobierno al resolver la integración de las comisiones al inicio de la legislatura.

Tal y como surge de la comparación entre los dos cuadros, la bancada oficialista procuró en ambos periodos el control de las comisiones identificadas como importantes por los legisladores (Constitución y Códigos, Hacienda, y Presupuestos), con la excepción de Asuntos Internacionales, donde mantuvo una situación de equilibrio.

El hallazgo es consistente con la jerarquización reseñada en el estudio de Chasquetti y Pérez y con las respuestas obtenidas por el autor del presente ensayo en las entrevistas con Mahía y Spinoglio.

Hasta aquí hemos analizado el proceso legislativo en su conjunto, prestando especial atención a la formación de la agenda de la Cámara de Representantes. Analizamos la estructura interna, particularmente en lo referido a la distribución del poder de agenda entre sus miembros. Como se vio, hay cargos privilegiados que pueden hacer uso de un poder de agenda superior al de cualquier legislador para definir qué asuntos entran en la agenda del pleno de la Cámara y qué asuntos deben extinguirse sin llegar a consideración del cuerpo. No obstante, la explicación no es aún completa, ya que lo descrito explica por qué algunos asuntos ingresan a la agenda y otros no, pero no es una explicación satisfactoria acerca del ordenamiento de aquellos asuntos que han logrado sobrevivir al sistema de filtrado de las comisiones para ser sometidos a votación. Es decir que, sabemos cómo se determina el ingreso y el bloqueo de los asuntos en la agenda de la Cámara, pero todavía no sabemos cómo se ordenan los asuntos que ingresan. La intención de los próximos dos apartados es dar respuesta a esta interrogante.

3. El reglamento de Cámara y el Orden del día

Asumiendo el enfoque institucionalista implícito en el presente ensayo, el primer análisis sobre el ordenamiento de los asuntos deberá hacerse sobre las reglas formales que lo regulan, para luego evaluar su impacto en el orden en el que efectivamente son tratados.

En su artículo 43 el Reglamento de Cámara define al orden de día como *"la lista de los asuntos incluidos en la citación, sea por haberse terminado el correspondiente trámite reglamentario o por disposición expresa de la Cámara"*. Es decir que el orden de día es una lista de asuntos que deberán ponerse a consideración del pleno de la Cámara en una fecha determinada. Luego agrega: *"Para las sesiones ordinarias el Presidente lo formará con los asuntos informados por las Comisiones, dando preferencia a los que tengan numeración más baja (...) y aquellos cuya prelación determine la propia Cámara en forma expresa, con un máximo de diez asuntos, entre los que figurarán en los primeros lugares los que se encuentren en discusión o hubieren sido aplazados por la Cámara para fecha determinada (...). Los asuntos en discusión serán desplazados del orden del día si no se consideraran durante seis sesiones⁶."*

Lo primero que surge del artículo en cuestión es una limitante a la cantidad de asuntos que pueden ser considerados por la Cámara en una misma sesión, siendo diez el máximo de

⁶ Los actores consultados aseguraron que ésta es una situación extremadamente extraña. En los hechos nunca sucede.

asuntos posible. Esta restricción agudiza la competencia tácita entre asuntos, ya que lo habitual es que las sesiones no puedan extenderse indefinidamente hasta resolver la totalidad de los temas. Es decir que, el costo de oportunidad⁷ de tratar un asunto equivale a todos los asuntos previstos en el orden del día que no llegan a tratarse por darle tratamiento al asunto en cuestión. La importancia de lograr una buena ubicación para el asunto de interés de una bancada o legislador es puesta nuevamente de relieve.

Lo segundo que llama la atención es la existencia de una prescripción formal explícita sobre cómo deberán ordenarse los asuntos para su tratamiento. La norma indica que deberán ordenarse por su numeración, en orden creciente, esto es, de menor a mayor. No obstante, sabemos que esto nunca se cumple en la práctica cotidiana de la Cámara. Los asuntos son tratados sin seguir la regla establecida en el artículo y no parece haber nadie que reclame su cumplimiento, por lo cual puede asumirse que la inobservancia al reglamento en este sentido está naturalizada por los legisladores. Cuando se le preguntó al Presidente de Cámara José Carlos Mahía por qué ocurre esta desviación del reglamento nos contestó que responde "*A necesidades legislativas de los partidos, que cambian las prioridades. Aparecen cuestiones distintas, prioridades que a veces son del momento y a veces son más fuertes. Por ejemplo la ley de riego. (...) Si sabes que vas a estar discutiendo ocho horas, algunos temitas chicos que son de consenso, de acuerdo total, los subís para tratarlos rápidamente con el acuerdo de que no habla nadie. Entonces salen, y esa es una de las razones prácticas. Lo que pasa es que ingresan a veces en forma aleatoria y otras veces por prioridad política*".

Spinoglio, a su tiempo, advierte que "*en la práctica predomina el acuerdo político en la ubicación de los temas (...). Estamos determinados a trabajar sobre la nómina de asuntos informados, pero lo que es real es que luego el ordenamiento de los temas que vas a tratar se da por acuerdo político*".

Para contrastar las afirmaciones de Mahía y Spinoglio resulta útil revisar las citaciones a las sesiones ordinarias de la Cámara, que incluyen el orden del día de las mismas. Por razones de tiempo y espacio consideraremos únicamente la citación N°185 del año 2017, pero aclaramos al lector que todas las citaciones se encuentran publicadas en el Sistema de Información Parlamentaria y están disponibles para su consulta en la página web del Parlamento Nacional.⁸

⁷ En el sentido dado habitualmente por los economistas al concepto, es decir, los bienes a los que renuncian los individuos para adquirir otros de mayor interés o utilidad.

⁸ <https://parlamento.gub.uy/>

Citación N° 185

Montevideo, 10 de noviembre de 2017.

La CÁMARA DE REPRESENTANTES se reunirá en sesión ordinaria, el próximo martes 14, a la hora 16, para informarse de los asuntos entrados y considerar el siguiente

- ORDEN DEL DÍA -

- 1º COMISIÓN PERMANENTE DEL PODER LEGISLATIVO. (Elección de miembros para el Tercer Período de la XLVIII Legislatura). (Artículo 127 de la Constitución).
- 2º DERECHOS DEL CONSUMIDOR. (Exposición del señor Representante Juan José Olaizola por el término de 30 minutos).
- 3º PROMOCIÓN DEL VOLUNTARIADO SOCIAL. (Se declara de interés general). (Carp.2397/2017). Informado.
- 4º PRIMERAS LÍNEAS URUGUAYAS DE NAVEGACIÓN AÉREA ENTE AUTÓNOMO. (Supresión). (Carp.2468/2017). Informado.
- 5º PLAN NACIONAL DE VIVIENDAS. (Artículos 166 a 172 y sustitutivos desglosados del proyecto de ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, Ejercicio 2016). (Carp.2234/2017). Informado.
- 6º ATENTADO TERRORISTA PERPETRADO EN LA CIUDAD DE MOGADISCIO, SOMALIA. (Expresión de condena). (Carp.2556/2017). Informado.
- 7º DÍA DE LA PRIMERA BANDERA DE JOSÉ ARTIGAS. (Se declara el 13 de enero). (Carp.2088,2017). Informado.
- 8º RODOLFO NATER STUTZ. (Designación a la Escuela N° 109, de Costas de Polonia, del departamento de Colonia). (Carp.1345/2016). Informado.
- 9º ENMIENDA AL PROTOCOLO DE KYOTO, DE CONFORMIDAD CON SU ARTÍCULO 3, PÁRRAFO 9 (ENMIENDA DE DOHA). (Aprobación). (Carp.2806/2014). Informado.
- 10º DOCTOR HUGO BATALLA. (Designación al Liceo N° 47 de la ciudad de Montevideo). (Carp.2552,2017). Informado

VIRGINIA ORTIZ

JUAN SPINOGLIO

Secretarios

Como puede apreciarse, la numeración de los asuntos a tratar en el orden del día de la citación no se corresponde con el precepto del artículo 43 que exhorta al ordenamiento según su numeración. A primera vista, la numeración de las carpetas (la numeración que se le da a los asuntos en el Parlamento) muestra que el asunto 8º del orden de día fue desplazado a dicha posición cuando la numeración de su carpeta (la más baja, siguiendo la regla del artículo 43 del Reglamento de Cámara) indica que debería ubicarse en el lugar 3º. Del mismo modo, el asunto 7º debería ubicarse en la posición 4º. El Cuadro 3 ilustra las diferencias de ordenamiento aplicables al orden del día de la citación según se aplique el criterio político o el formal.

Cuadro 3. Orden del día según criterio utilizado

Criterio político		Criterio formal	
Nº Orden del día	Nº de carpeta	Nº Orden del día	Nº de carpeta
3	2397	3	1345
4	2468	4	2088
5	2234	5	2234
6	2556	6	2397
7	2088	8	2468
8	1345	8	2552
9	2806	9	2556
10	2552	10	2806

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Parlamentaria.

Tal y como está señalado en la tabla, el 5º asunto de orden del día es el único que mantiene su posición. Todos los demás cambian de ubicación en función del criterio utilizado.

Obsérvese en el contenido de la citación que el punto 9º de orden del día corresponde a un asunto iniciado en el año 2014, durante la legislatura anterior. Si en el armado del orden de día fuera tenido en cuenta además el orden de creación de los asuntos el ordenamiento sería el que se muestra en el Cuadro 4.

Cuadro 4. Orden del día según criterio utilizado con priorización de asuntos heredados

Criterio político		Criterio formal	
Nº Orden del día	Nº de carpeta	Nº Orden del día	Nº de carpeta
3	2397	3	2806
4	2468	4	1345
5	2234	5	2088
6	2556	6	2234
7	2088	7	2397
8	1345	8	2468
9	2806	9	2552
10	2552	10	2556

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Parlamentaria.

En este caso el ordenamiento se mantiene, pero el asunto que estaba en noveno lugar bajo el criterio formal pasa al tercer lugar (el primero de los asuntos con numeración asignada en el orden del día considerado), desplazándose en bloque el ordenamiento que se presentaba en la tercera y cuarta columna del cuadro 3.

No obstante, los testimonios de los actores involucrados y el orden del día analizado nos muestran que lo único determinante en el ordenamiento de los asuntos es el criterio político, descartándose de plano cualquier sujeción formalista en el proceso de ordenamiento de los asuntos a tratar.

Podemos decir que el artículo 43 del Reglamento de Cámara presenta una dualidad en su cumplimiento. Mientras se respeta el límite de diez asuntos que pueden ser incluidos en el orden del día y efectivamente se trabaja sobre los asuntos informados por las comisiones (tal como advierte Spinoglio), el ordenamiento de los asuntos según la numeración de sus carpetas parece ser letra muerta y la configuración según la cual rige el criterio político parece ser lo que en la literatura de teoría de juegos se denomina punto de equilibrio, ya que ningún actor parece cuestionarla.

Hasta aquí se han analizado las condicionantes del ingreso de los asuntos a la agenda de la Cámara, y la forma en que éstos se ordenan para su tratamiento. Resta describir el ámbito en el que esto último sucede; tarea que abordaré en el próximo apartado.

4. La coordinación de bancadas: Institución informal de uso tradicional

Hasta el momento analizamos el proceso legislativo poniendo el énfasis en la estructura interna de la Cámara de Representantes y en la distribución del poder de agenda entre las posiciones estratégicas en la confección de la agenda legislativa. Vimos como un Presidente de Cámara apoyado en una bancada mayoritaria y con mayoría en las comisiones poderosas concentra un poder de agenda sólido.

Vimos también las normas que rigen el ordenamiento de los asuntos. Como se expuso, el proceso de elaboración del orden del día respeta el límite de temas a tratar y toma como insumos los asuntos informados por las comisiones. Hasta aquí se sigue el reglamento al pie de la letra. No obstante, el precepto del ordenamiento de los asuntos según su numeración desde el número más bajo no es un criterio observado por los actores con incidencia en el armado del orden del día de las sesiones, primando en cambio la concertación política. Ahora bien, la pregunta que sigue es **¿en dónde ocurre dicha concertación y cómo se realiza?** A esta pregunta intentaré ofrecer respuesta en el presente apartado.

En ausencia de reglas formales mutuamente aceptadas por los partidos para el ordenamiento de la agenda de la Cámara surge un ámbito informal donde, como veremos, la negociación y la concertación política son la tónica predominante. Se trata de **las reuniones de coordinación de bancadas** que, como advierten Daniel Chasquetti (2011) y Cecilia Flores (2016) son estructuras que algunas legislaturas se dan a sí mismas en respuesta a un dilema de acción colectiva.

La reunión de coordinación se realiza semanalmente, generalmente los días martes, en la Presidencia de Cámara, y en ella participan, además del Presidente de Cámara, los Secretarios de Cámara y los coordinadores de bancadas de cada sector. La distinción entre partido y sector no es trivial, pues mientras el Frente Amplio cuenta con un coordinador que representa a toda su bancada, algunos partidos de oposición envían más de un coordinador, en representación de cada sector interno. El caso del Partido Nacional es quizás el más claro, en donde participa un delegado por el Herrerismo y uno por Alianza Nacional. En este sentido la coordinación de bancadas de la Cámara de Representantes se distingue de su homóloga en el Senado ya que en este último la delegación es partidaria (Flores, 2016). Una posible explicación de esta diferencia puede inferirse por la cantidad de miembros de cada Cámara, lo que hace mucha más sencilla la coordinación partidaria en el Senado que en Diputados. En efecto, aún para el más experimentado de los coordinadores resulta mucho más sencillo coordinar una bancada en un universo de treinta legisladores que en uno de noventa y ocho.⁹ Además, presumiblemente los intereses a la interna de cada bancada sean más homogéneos entre los senadores que entre los diputados, por ser los primeros electos en una única circunscripción nacional en tanto más de la mitad de los segundos son electos en circunscripciones departamentales medianas y pequeñas, con una variedad de intereses locales que exigen ser atendidos, con un mayor grado de exposición del legislador y, por ende, una mayor *accountability* con los electores de su departamento.

Retomando, la lógica predominante en las reuniones de coordinación de bancadas es la concertación política de todos los temas a ingresar al orden del día. A priori podría decirse que dicha característica expresa el grado de maduración de los partidos, y del ámbito informal que instituyeron. No obstante, ante desencuentros difíciles de conciliar, los delegados saben que cuentan con el respaldo de los votos de su sector. Es decir que cada coordinador está ponderado por el número de legisladores de su bancada. Esto se traduce en un peso tácito mayor del delegado de la bancada mayoritaria, pues si la discusión se vuelve inconducente

⁹ Se excluye del conteo al Presidente del Senado y al Presidente de la Cámara de Representantes por ser miembros naturales de la coordinación de bancadas y estar presentes precisamente en la instancia en que los delegados partidarios/sectoriales exponen las posturas de sus colegas. En cualquier caso, no se ve afectado el razonamiento.

podría potencialmente "patear el tablero" y hacer valer el peso de su partido o sector en el pleno de la Cámara. En este sentido se consultó a Mahía sobre la eventualidad de un desacuerdo notorio de parte de un delegado de la oposición en la reunión de coordinación y la respuesta obtenida fue *"nada, si sos minoría dejás constancia de la posición contraria en Cámara si lo entendés necesario y chau... no tenés otra"*, y luego agregó *"lo que pasa es que depende de la correlación de fuerzas. Yo no voy a proponer un tema que sé que no tengo votos para respaldar. Y ellos podrán poner un tema por una moción reglamentaria, te lo anuncian acá, pero saben que van a perder, (al menos) desde el punto de vista de la aprobación de la iniciativa. Lo máximo que hacés como oposición es generar hechos políticos, y vos (el Presidente) lo que regulás es cuándo y cómo "*

Según Spinoglio no es habitual llegar al extremo de tener que hacer valer los votos que se tienen en Cámara. En este sentido afirmó que *"en general el espíritu es de conciliación, de consensuar, de tratar de arreglar las cosas. Ahí se avisa todo. (...) Se trata de consensuar el tratamiento"*.

En las entrevistas con los informantes calificados no fue posible inferir los criterios específicos con los que se define que una categoría de temas tenga preeminencia sobre asuntos de otro tipo. Los entrevistados no brindaron demasiada información al respecto, alegando mayormente que este aspecto es fluctuante en función de la coyuntura política y la agenda de los sectores. No obstante pueden augurarse algunas nociones de ordenamiento:

- A)** Los asuntos políticos suelen priorizarse a los administrativos, salvo que estos últimos refieran a situaciones graves o de extrema urgencia.
- B)** Cuando se sabe de antemano que un asunto requerirá una larga discusión, se adelantan los temas menos ríspidos para darles un tratamiento ágil y pasar al asunto de mayor peso político.
- C)** La designación de algunos cargos, como los miembros de la Comisión Permanente o la Comisión Administrativa, suelen ubicarse en primer lugar.
- D)** La exposición en la media hora previa de los legisladores anotados para tal fin está reglamentariamente determinada como precedente de los asuntos a tratar (Artículo 153). No obstante, las exposiciones de los legisladores pueden incluirse en la lista de asuntos de la sesión a solicitud escrita del legislador y con la anuencia de la Cámara. En tal caso la exposición suele ocupar los primeros lugares del orden del día.
- E)** Los homenajes, generalmente se colocan en segundo o tercer lugar, atendiendo a la presencia de sus destinatarios.

- F) La elección de los Vicepresidentes de la Cámara suele realizarse en tercer lugar.
- G) Los llamados a Sala de los Ministros de Estado son la prioridad del orden del día en las sesiones destinadas a tales efectos.¹⁰
- H) Los proyectos del Poder Ejecutivo suelen tener preeminencia por sobre los de los legisladores. No suelen tener una ubicación específica pero suelen ser priorizados.
- I) Los asuntos más triviales, como la asignación de nombres a las escuelas y liceos, suelen ubicarse en los últimos lugares del orden del día.

No obstante, no es una situación del todo extraña que el orden del día se altere en el pleno de la Cámara, suprimiendo algún asunto o modificando el orden. Esto no invalida el análisis planteado, ya que la elección de los temas que entran en el pleno de la Cámara sigue dependiendo de los poderes de agenda del Presidente de Cámara y de la influencia del cártel partidario en el sistema de comisiones permanentes.

5. Consideraciones finales

El presente ensayo se ha orientado a describir y analizar, en clave exploratoria, el proceso legislativo, poniendo el foco en la formación de la agenda de la Cámara de Representantes del Parlamento uruguayo. Para ello se pasó revista al relato desarrollado por Gary W. Cox sobre el desarrollo de las modernas legislaturas democráticas desde una versión primigenia denominada por el autor como *estado de naturaleza legislativo*. El autor expone cómo en ese proceso las legislaturas desarrollaron sistemas de distribución del poder de agenda en estructuras orgánicas internas. Así, algunas posiciones dentro del Parlamento se volvieron más influyentes que otras en la determinación de la agenda legislativa. Cox advierte que los partidos políticos poseen la capacidad de selección de candidatos para estos puestos, por lo que son la única ruta de acceso viable hacia los mismos.

Luego se analizó el proceso legislativo uruguayo. Allí se vio que las Presidencias de Cámara y las comisiones poderosas son los reservorios del poder de agenda a la interna del Poder Legislativo en Uruguay. Son éstas las posiciones que los partidos buscarán conquistar para asegurarse el control efectivo del proceso de elaboración de la agenda legislativa. En este sentido vimos que el Presidente de la Cámara de Representantes es un actor poderoso cuando pertenece a la bancada mayoritaria.

¹⁰ De hecho el artículo 100 del reglamento de Cámara establece explícitamente que "En ninguna sesión de interpelación se podrán colocar asuntos delante del que motiva el llamado a Sala de los Ministros."

A continuación analizamos los aspectos formales de la confección del orden del día, contenidos en el reglamento de la Cámara de Representantes. Vimos que su observancia es parcial, cumpliéndose lo preceptuado en relación a los límites a la cantidad de temas del orden del día y los insumos requeridos para su elaboración; pero incumpléndose, al mismo tiempo, la premisa del ordenamiento de los temas según su numeración. Luego, seleccionamos un orden del día y evaluamos los movimientos que ocurrirían si se cumpliera el reglamento en este sentido. Vimos que el orden de los asuntos varía considerablemente en virtud del criterio utilizado, pudiendo éste ser político o formal.

Por último, analizamos las reuniones de coordinación de bancadas, institución informal en donde se definen los asuntos que son puestos a consideración del pleno de la Cámara y se resuelve el orden del día. De las entrevistas realizadas surge que el ámbito es principalmente de negociación y concertación política, donde prima el buen relacionamiento entre sectores y rara vez es necesario el extremo de dirimir los asuntos por votación.

Pasando raya a lo analizado, una cosa queda clara, y es que una bancada mayoritaria que ejerza el control de las comisiones sustantivas y el dominio de la Presidencia de Cámara tiene el camino allanado para imponer su agenda.

Bibliografía:

- Chasquetti, Daniel (2011) El secreto del éxito: Presidentes y cárteles legislativos en Uruguay (1995-2010). en Revista Uruguaya de Ciencia Política - Vol. 20 N°1 - Instituto de Ciencia Política - Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República.
- Chasquetti, Daniel y Pérez, Verónica (2012) *¿Mujeres en los márgenes? Sistema de comisiones y poder de asignación en el Parlamento uruguayo.* en Revista de Ciencia Política Vol. 32 N°2
- Constitución de la República Oriental del Uruguay, disponible en:
<http://pdba.georgetown.edu/Parties/Uruguay/Leyes/constitucion.pdf>
- Cox, Gary W (2017) *La organización de las legislaturas democráticas.* en Revista Uruguaya de Ciencia Política - Vol. 26 N°1 - Instituto de Ciencia Política - Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República.
- Flores, Cecilia (2016) La construcción de la agenda en la Cámara de Senadores - Trabajo final de pasantía - Instituto de Ciencia Política - Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República.
- García Ortiz, Esteban (2017) *El lado oscuro del éxito: Los proyectos del Poder Ejecutivo no votados por el Parlamento uruguayo, 200-2010.* en Revista Uruguaya de Ciencia Política - Vol. 26 N°1 - Instituto de Ciencia Política - Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República.
- Reglamento de la Asamblea General, disponible en:
<http://americo.usal.es/oir/legislatura/normasyreglamentos/reglamentos/UruguayRASamblea.pdf>
- Reglamento de la Cámara de Representantes, disponible en:
<http://www.ripalc.org/estudios-es/regimientos-internos/reglamento-de-la-camara-de-representantes-del-uruguay/view>



Montevideo, diciembre de 2017

Informe administrativo de pasantía

Nombre del Pasante: Nicolás Gómez

Cédula de identidad: 4.383.922-2

Periodo en que se desarrolló la pasantía: 4 de mayo al 3 de noviembre de 2017.

Nombre del tutor: Daniel Chasquetti.

Nombre del responsable en la Institución donde se realizó la pasantía: Mónica Paz y Pablo Ney Ferreira.

Descripción del ámbito institucional donde se realizó la pasantía: La experiencia se desarrolló en la Biblioteca del Poder Legislativo, dependiente de la Comisión Administrativa del mismo.

Programa o temática en la que se insertó la pasantía: Proyecto *Biografías* del Programa de Estudios Parlamentarios, dependiente del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República.

Objetivos propuestos al inicio de la pasantía y evaluación del logro de los mismos: El objetivo inicial consistió en la elaboración de treinta biografías políticas de legisladores asignados por el tutor, a partir de entrevistas en profundidad realizadas a los mismos. Finalmente se elaboraron treinta y dos biografías políticas.

Actividades realizadas: Treinta y dos entrevistas en profundidad, recolección de datos, elaboración de treinta y dos biografías políticas, carga de las mismas a la base de datos del proyecto.

Evaluación de la experiencia de pasantía como oportunidad para la incorporación de conocimientos y el desarrollo de las competencias: Resultó una experiencia extremadamente útil, no sólo por el aprendizaje permanente sobre el funcionamiento del Poder Legislativo y las carreras legislativas, sino también por la oportunidad de poner en práctica lo aprendido en el transcurso de la licenciatura a nivel metodológico; en todo lo referido al proceso de planificación del trabajo, búsqueda de los entrevistados y concreción de las entrevistas, diálogo con actores políticos, recolección de información relevante, contrastación con fuentes fiables, y resolución de problemas, entre otros.

Aportes de la pasantía a los estudios de grado en Ciencia Política: Ha sido la posibilidad de una experiencia práctica en una licenciatura con fuerte perfil teórico. La

pasantía permitió un proceso de investigación no vivido por el estudiante en etapas previas, que ha servido para complementar los conocimientos adquiridos con su aplicación práctica.

Evaluación del pasante sobre el lugar de pasantía: No existió un único lugar de desempeño de las tareas, ya que los entrevistados se encontraban en distintos ámbitos y puntos geográficos, lo cual requirió una adaptación permanente de los pasantes y traslados frecuentes de un lugar a otro para concretar las entrevistas. Tanto el trato académico como el humano fueron excelentes en todo momento. El equipo de la Biblioteca fue la referencia cotidiana y demostró un fuerte compromiso con la tarea de los pasantes, asistiéndolos en todo momento y guiándolos en el proceso. Su apoyo no se agotó en cuestiones académicas, ofreciendo una contención permanente ante la frustración ocasional de los pasantes cuando el proceso no avanzaba al ritmo deseado o se presentaban dificultades inesperadas. Daniel Chasquetti, del mismo modo, fue la principal referencia académica, a quien se consultaba en último término para zanjar las dudas surgidas. La combinación de ambas partes ofreció a los pasantes un marco de referencia en el que era difícil sentirse solo. Si algo puede decirse es que el compromiso del equipo con su tarea es destacable desde todo punto de vista.