

Carreras legislativas en Uruguay:
Un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las
Cámaras

Daniel Chasquetti

Tutor: Daniel Buquet

Tribunal:

Jorge Lanzaro (ICP-FCS-UDELAR), Marcel Vaillant (Decon-FCS-UDELAR) y Miguel De Luca (UBA)

Tesis de Doctorado
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República

Diciembre de 2010

Tabla de contenidos

Índice de Cuadros y Gráficos.....	4
Introducción	7
Capítulo 1. Ambición política, partidos y asambleas.....	16
Introducción	16
1.1. El paradigma de la ambición política.....	18
1.2. El retorno de los partidos a la teoría del Congreso.....	24
1.3. Modelos de carreras legislativas.....	30
1.4. Ventajas institucionales y ventajas partidarias.....	36
1.5. Hipótesis de trabajo.....	39
Capítulo 2. Partidos, fracciones y poder de selección.....	47
Introducción	47
2.1. Partidos fraccionados y selección de candidatos	48
2.2. Las fracciones, el ambiente institucional de las carreras.....	55
<i>El triple voto simultáneo como regulación de la competencia intrafraccional</i>	60
2.3. El poder de los líderes y sus límites	65
<i>La influencia de los líderes en las circunscripciones grandes</i>	66
<i>La influencia de los líderes en las circunscripciones pequeñas</i>	70
2.4. El impacto de la reforma de 1997 sobre la competencia.....	79
2.5. Resumen y conclusiones	88
Capítulo 3. Estructura de oportunidades y decisiones de los legisladores	92
Introducción	92
3.1. El valor de los cargos legislativos	95
3.2. El valor de los cargos municipales	100
3.3. El valor de los cargos de gobierno	106
<i>La decisión de avanzar</i>	112
3.4. Comprendiendo la escalera: aproximación a los modelos de trayectorias	113
<i>El flujo de carreras anterior a 1989</i>	117
<i>El flujo de carreras posterior a 1989</i>	118
3.5. Resumen y conclusiones	121
Capítulo 4. Evidencia empírica sobre el patrón de carreras.....	124
Introducción	124
4.1. Los buscadores de reelección	125
4.2. Determinantes de la búsqueda de reelección.....	129
4.3. Explicando el éxito en la búsqueda de reelección	137
4.3. Resumen y conclusiones	151

Capítulo 5. La debilidad institucional del Parlamento	155
Introducción	155
5.1. Elección y modificación de las instituciones parlamentarias	157
5.2. Evolución del poder institucional del Parlamento.....	159
5.3. Consecuencias del recorte de prerrogativas constitucionales.....	165
5.4. La debilidad estructural del Parlamento.....	171
<i>Límites imprecisos del Parlamento uruguayo</i>	174
<i>Autonomía limitada del sistema de comisiones.....</i>	179
<i>Ausencia de universalismo</i>	197
5.5. Resumen y conclusiones	202
Capítulo 6. El origen de las reglas internas del Parlamento.....	204
Introducción	204
6.1. La evolución del sistema de reglas parlamentarias	205
6.2. La construcción de un nuevo sistema de reglas.....	216
<i>El trámite parlamentario de la reforma</i>	222
<i>Un nuevo sistema de reglas.....</i>	235
6.3. Evidencia sobre la negociación, diseño y asignación de las posiciones.....	240
6.4. Resumen y conclusiones	248
Capítulo 7: Los partidos en el Parlamento	251
Introducción	251
7.1. Un partido-cártel en el legislativo	253
7.2. Partidos legislativos fraccionados	256
7.3. Líderes en el Senado	259
7.4. Delegados de los líderes en la Cámara de Representantes	265
7.5. La bancada partidaria como ámbito de decisión	269
7.6. Resumen y conclusiones	273
Capítulo 8: Partidos y coaliciones cartelizadas en las Cámaras.....	276
Introducción	276
8.1. Evidencia sobre el poder de agenda en las Cámaras	277
8.2. Evidencia sobre la aprobación de legislación propuesta por el Ejecutivo.....	287
8.3. Evidencia sobre la disciplina partidaria en la Cámara.....	292
8.4. Evidencia sobre el control de la actividad de los legisladores	297
8.5. Desempeño parlamentario y búsqueda de la reelección.....	307
8.6. Resumen y conclusiones	310
Conclusiones	314
Bibliografia	325

Índice de Cuadros y Gráficos

Cuadros

- 1.1. Modelos extremos de carreras legislativas
- 2.1. Elecciones binominales y trinominales para la Cámara de Representantes (1942-1994)
- 2.2. Candidatos electos según su relación con sus fracciones (1942-1994)
- 2.3. Elección en el Departamento de Florida (1958). Estrategia electoral de los candidatos colorados.
- 2.4. Performance electoral de Guillermo Stirling como candidato a Diputado.
- 2.5. Elecciones en circunscripciones pequeñas (1942-2009)
- 2.6. Conocimiento de los ciudadanos sobre sus diputados y razones del voto (Setiembre de 2004)
- 2.7. Elecciones internas y legislativas en el Departamento de Artigas (1999)
- 2.8. Competencias donde las fracciones presentan más de una lista de candidatos (1999-2004)
- 2.9. Elecciones internas en Montevideo. Fracciones que abren la competencia (1999, 2004 y 2009)
- 3.1. Retribuciones salariales de los cargos (en dólares)
- 3.2. Expectativas, ambición y resultados de los legisladores electos en 2004
- 3.3. Actuación previa de los Presidentes de la República y de los Presidentes del C.N:G. (1942-2010)
- 3.4. Actuación previa de los candidatos a la Presidencia de la República o a la Presidencia del C.N.G
- 3.5. Cargo anterior de los Senadores e Intendentes electos en el período 1999-2010
- 4.1. Determinantes de la decisión de competir. Resumen de variables independientes
- 4.2. Regresión Logística. Determinantes de la decisión de competir de los diputados
- 4.3. Regresión Logística. Determinantes de la decisión de competir de los senadores
- 4.4. Tasas de éxito y fracaso de los legisladores (1946-2009)
- 4.5. Determinantes de la reelección de diputados. Resumen de variables independientes
- 4.6. Regresión Logística. Determinantes de la reelección de los diputados
- 4.7. Regresión Logística. Determinantes de la reelección de los senadores
- 4.8. Determinantes de la decisión de competir (1946-2009)
- 4.9. Determinantes de la reelección en Uruguay (1946-2009)
- 5.1. Mapa de poderes y dispositivos institucionales en Uruguay (1830-1967)
- 5.2. Tres fases en el desarrollo institucional del Parlamento
- 5.3. Leyes aprobadas antes y después de la reforma constitucional de 1967
- 5.4. Participación del presupuesto del Parlamento en el Presupuesto Nacional. (1860-1889)
- 5.5. Dietas y salarios de los legisladores (1860-1913)
- 5.6. Salarios de los legisladores (1917-2010)
- 5.7. Características del staff de los legisladores uruguayos (2007)
- 5.8. Legisladores reelectos y asignación en las comisiones (1995-2010)
- 5.9. Nivel de institucionalización del Parlamento uruguayo. Resumen de indicadores.
- 6.1. Evolución de las reglas internas de la Cámara de Representantes (1830-1930)
- 6.2. Distribución de Bancas en la Cámara de Representantes (1929-1932)

- 6.3. Reforma de las reglas internas de la Cámara de Representantes (1930)
- 6.4. Acuerdo de distribución de cargos en el Pleno para los cinco años (46^a Legislatura)
- 6.5. Acuerdo de distribución de Presidencias de las Comisiones para los cinco años (46^a Legislatura)
- 6.6. Acuerdo en la Comisión Especial. Distribución por partido en las comisiones (46^a Legislatura)
- 6.7. Congruencia en la distribución de Presidencias de Comisiones con el peso relativo de las fracciones
- 6.8. Frente Amplio. Distribución de posiciones en las Comisiones Permanentes (Año 2005)
- 7.1. Fraccionalización en el Senado: Número Efectivo de Fracciones electoral y parlamentario (1943-2010)
- 7.2. Radicación del liderazgo de las fracciones
- 8.1. Presidencias de la Cámara de Representantes y Poder de Agenda (1985-2010)
- 8.2. Status de Gobierno del Poder Ejecutivo (1985-2010)
- 8.3. Índice de Poder de Agenda del partido cártel en las Comisiones
- 8.4. Poder de Agenda en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes
- 8.5. Años legislativos donde la Presidencia de la Cámara la ejerce un diputado de la oposición
- 8.6. Leyes sancionadas según iniciativa (1985-2010).
- 8.7. Tasa de éxito en el trámite de la agenda del Poder Ejecutivo (1995-2009).
- 8.8. Disciplina legislativa de las coaliciones cartelizadas (1990-2002)
- 8.9. Conducta de los diputados según tipo de acción (1995-2010)
- 8.10. Información utilizada para construir el Índice de Conducta Orientado al Partido
- 8.11. Acciones desarrolladas por tres diputados en el año 2007
- 8.12. Frecuencias y Medias de las principales variables del modelo de conducta partidaria
- 8.13. Regresión Lineal. Modelo de comportamiento de los diputados en la Cámara

Gráficos

- 2.1. Número Efectivo de Partidos en el Parlamento (1942-2010)
- 2.2. Número Efectivo de Fracciones por Partido en el Parlamento (1942-2010)
- 2.3. Desempeño electoral del diputado Antonio Gabito Barrios en el departamento de Rocha (1950-1971)
- 2.4. Desempeño electoral del diputado Gabriel D'Amado en el departamento de Paysandú (1942-1966)
- 3.1. Expectativa media de participación en TV de los principales cargos públicos (2008)
 - 4.1. Decisión de carrera de los diputados (1946-2009)
 - 4.2. Decisión de carrera de los senadores (1946-2009)
 - 4.3. Tasas de éxito de los diputados que buscan la reelección (1946-2009)
 - 4.4. Tasas de éxito de los senadores que buscan la reelección (1946-2009)
- 5.1. Tipos de legislación 1946-1967 y 1990-2010
- 5.2. Nuevos legisladores en las Cámaras de Representantes de Estados Unidos y Uruguay (1830-2010)
- 5.3. Años de servicio de los Presidentes de la Cámara en Estados Unidos y Uruguay (1830-2010)
- 5.4. Comisiones Permanentes en el Parlamento uruguayo (1830-2010)
- 5.5. Evolución del Presupuesto del Poder Legislativo (1903-1973)
 - 8.1. Poder de Agenda del Ejecutivo en las Comisiones de la Cámara de Representantes (1995-2010).
 - 8.2. Poder de Agenda del Ejecutivo en las Comisiones de la Cámara de Senadores (1995-2010).

- 8.3. Poder de Agenda negativo en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes (1995-2009)
- 8.4. Tasas de éxito legislativo del Poder Ejecutivo (1995-2009)
- 8.5. Disciplina legislativa del Partido Colorado (1985-2008)
- 8.6. Disciplina legislativa del Frente Amplio (1985-2008)
- 8.7. Disciplina legislativa del Partido Nacional (1985-2008)
- 8.8. Conducta orientada al partido y éxito en la reelección. Boxplot.

Diagramas

- 2.1. Ejemplo de estructura fraccionalizada de los partidos uruguayos antes de la reforma de 1997
- 2.2. Ejemplo de estructura fraccionalizada de los partidos después de la reforma de 1997
- 2.3. Oferta electoral del Partido Colorado en la elección de 1958. Departamento de Florida.
- 3.1. Flujo de Carreras en Uruguay (pre-1989)
- 3.2. Flujo de Carreras en Uruguay (post-1989)
- 7.1. Esquema de fracción legislativa tipo
- 7.2. Control del poder de agenda del partido mayoritario y éxito legislativo.
- 8.1. El modelo de agenda cartelizada (Cox & McCubbins 2005)

Introducción

Este trabajo estudia las carreras legislativas en Uruguay, pero lo hace no solo desde la perspectiva de los individuos decididos a participar en política sino fundamentalmente desde la óptica y los intereses de los partidos políticos. En Uruguay, no pueden comprenderse las carreras políticas sin considerar seriamente cuáles son las preferencias de los partidos, tanto en la competencia electoral como en su comportamiento colectivo en el Parlamento. Hace al menos dos décadas, la política uruguaya fue sabiamente definida como una partidocracia (Caetano et.al. 1988) donde los partidos mantienen una centralidad en el proceso de toma de decisiones. Dicho control se extiende a casi todos los aspectos de la vida política uruguaya por lo que las carreras legislativas no pueden ser una excepción. O sea, son partidocráticas por antonomasia. Por ese motivo, la presente investigación está orientada inicialmente al estudio de los incentivos que tienen los individuos para hacer carrera política pero muy pronto se irá deslizando hacia el análisis del accionar colectivo de los partidos, escrutando sus estructuras internas, el papel que cumplen los líderes en la selección de candidatos y la forma de funcionamiento de las organizaciones en la legislatura. No se encontrará aquí un escrutinio preciso sobre los atributos socio-estructurales de los legisladores ni tampoco un examen de sus motivaciones psicológicas para ingresar a la política¹. En cambio, se contemplarán particularmente las preferencias individuales y colectivas, los incentivos y las instituciones que enmarcan y condicionan las trayectorias individuales en el tiempo.

¹ Para un análisis sobre estos aspectos de las carreras legislativas en Uruguay, consultar Eduardo Bottinelli (2005) o Marenco y Serna (2006).

La literatura politológica sobre carreras presenta una llamativa paradoja: la acumulación teórica de las últimas cuatro décadas explica en forma eficiente un único caso. Esta situación obedece a que los principales desarrollos teóricos se basan en el Congreso de los Estados Unidos. Desde el seminal trabajo de Schlesinger (1966) sobre la ambición política hasta la influyente obra de Mayhew (1974) acerca del funcionamiento de la Cámara de Representantes, la literatura de carreras gira en torno al supuesto de que las carreras legislativas se guían por la ambición estática de los individuos. O sea, en palabras de Mayhew, los representantes estadounidenses son “*single-minded seekers of reelection*” y sus acciones pueden ser comprendidas a partir de esa única meta. Este paradigma es tan poderoso que el reconocido político Douglass Arnold comparó la capacidad explicativa e influencia del modelo de la ambición estática con el del comportamiento de los partidos formulado por Anthony Downs o el de los grupos de interés de Mancur Olson².

Sin embargo, cuando los hallazgos teóricos de Mahyew se aplican a otros parlamentos aparecen dificultades vinculadas con los supuestos del enfoque. Morgenstern (2004) insistió, hace ya algunos años, en que existen al menos cuatro presupuestos de esa teoría que no pueden ser aplicados a los casos latinoamericanos: a) la meta de la reelección como único objetivo; b) las estrategias que los legisladores desarrollan para cumplir esa meta; c) la presencia de dos grandes partidos en la legislatura; y d) el sistema de reglas que regula la relación entre poderes en Estados

² En el prefacio a la segunda edición de *The Congress*, Douglas T. Arnold: “...Aunque la teoría de la elección racional fue haciendo incursiones en la ciencia política, (a inicios de los años setenta) aún no se había establecido firmemente. Dos economistas habían mostrado el camino, Anthony Downs para los partidos políticos y Mancur Olson para los grupos de interés. Pero nadie había intentado una explicación exhaustiva de elección racional para cualquiera de las principales instituciones gubernamentales. Mayhew elaboró una teoría que era tan original como lo Downs y Olson, pero a diferencia de los dos economistas, tuvo conocimiento de primera mano sobre su tema por haber pasado un año en el Capitolio y un conocimiento enciclopédico acerca del Congreso” (2004). La traducción pertenece al autor.

Unidos. El argumento de Morgenstern es pertinente pues los rasgos institucionales del sistema político estadounidense difieren sustancialmente de los de la mayoría de los países de América Latina.

Durante la última década se incrementaron los estudios que vinculan las carreras políticas con el desempeño de los parlamentos y sus sistemas de elección. Estos avances dejan al descubierto la existencia de dos patrones de carrera legislativa principales, cuya principal diferencia consiste en el tipo de relación que establecen los líderes partidarios con los legisladores individuales durante el proceso de selección de candidatos: el patrón de carreras orientado al legislador y el patrón de carreras orientado al partido.

En el primero, los liderazgos partidarios son débiles porque no pueden influir sobre las decisiones de carrera de los individuos. Los legisladores cuando buscan la reelección tienden a cultivar el voto en base a su reputación personal prescindiendo en buen grado de la etiqueta partidaria (Mayhew 1974). Pese a que en la arena legislativa los partidos cumplen un papel sustantivo -pues resuelven dilemas de acción colectiva-, los *incumbents* cuentan con gran autonomía para crear instituciones legislativas que refuerzan sus posibilidades electorales frente a los desafiantes (Mayhew 1974, Alford y Hibbing 1981, Cox y Morgenstern 1993). Dichas ventajas surgen y se complementan con un poderoso sistema de comités y una modalidad de selección de posiciones en la Cámara basada en un sistema de antigüedad (*seniority system*) que premia a los individuos con más años de servicio. El modelo cuenta entonces con partidos políticos débiles e instituciones legislativas poderosas. Como explican Epstein et.al. (1997:966), “*en los sistemas donde los legisladores cultivan el voto personal, los partidos no pueden asegurar a sus miembros la reelección (...) en estos sistemas, la solución al problema de la incertidumbre de aquellos que desean realizar carreras, consiste en*

reforzar el papel normativo de las organizaciones de la legislatura, como los comités, y luego regularizar las carreras dentro de esos organismos... ”.

El patrón de carreras orientado al partido, en cambio, se caracteriza por la presencia de liderazgos partidarios fuertes que controlan las decisiones de carreras de los individuos. Los legisladores desarrollan carreras siempre que consigan el apoyo del partido (Chandler et.al. 2006). Los éxitos individuales como la asunción en un cargo importante en la Cámara o la renovación del mandato legislativo, responden más a la voluntad del partido que a la performance particular del individuo. La adopción de reglas centralizadas en la selección de candidatos o la presencia de circunscripciones plurinominales combinadas con la lista cerrada y bloqueada, otorgan a los líderes mecanismos para imponer sus preferencias. En estos casos, los legisladores no están orientados a la construcción de instituciones legislativas sofisticadas ni crean dispositivos de protección frente a los desafiantes pues la garantía de supervivencia reside en la voluntad del partido (King 1981). Este modelo cuenta entonces con partidos fuertes e instituciones legislativas débiles. Como señalan Mark P. Jones y Wonjae Hwang (2005:267) “*en muchas democracias presidenciales del continente son los líderes partidarios y no los individuos quienes controlan el destino de los legisladores y ello se debe a la influencia de variables institucionales de contexto*”.

En el patrón de carreras orientado al partido, las variables institucionales de contexto son cruciales pues ofrecen a los líderes partidarios la posibilidad de ejercer el poder en el proceso de selección de candidatos. Shugart y Carey (1992) muestran que las listas cerradas y bloqueadas permiten a los líderes partidarios seleccionar y ordenar la nómina de candidatos, lo cual les otorga un poder sustantivo sobre las acciones futuras del grupo. No obstante, la influencia de dicho dispositivo no es lineal. En algunos países europeos, los partidos políticos cuentan con estructuras unificadas en

cuyo vértice se encuentra el jefe de partido que ejerce el poder de selección junto a su séquito de colaboradores. Las listas cerradas y bloqueadas y las disposiciones internas de los partidos contribuyen a garantizar el predominio en forma efectiva. Pero en otros países con estructuras federales, como Argentina, Brasil o México, el poder de selección puede no encontrarse en la cúpula partidaria sino en las jefaturas provinciales o estaduales de los partidos pues allí radica la capacidad de selección de candidatos. Esta divergencia representaría un caso intermedio entre los dos modelos de carrera, pues supone la existencia de un tercero que impone sus preferencias y complejiza el funcionamiento del partido. Según Jones y Hwang (2005), dicha situación no se limitaría a los países federales sino que “*también pueden encontrarse en países unitarios donde existen partidos con fracciones relativamente institucionalizadas, y por tanto, con jefes fraccionales con influencia suficiente como para afectar el futuro político de los legisladores*” (Jones y Hwang 2005:268). Ejemplos de ello serían Paraguay, Taiwán y Uruguay.

En particular, Morgenstern (2004) sostiene que el patrón de carreras en Uruguay está mediado por los partidos políticos y en particular, por el liderazgo de sus fracciones y ello se debe a la influencia de factores asociados al sistema electoral. La combinación de múltiple voto simultáneo, lista cerrada y bloqueada y representación proporcional, contribuye al desarrollo y mantenimiento de un modelo de partido con fracciones fuertemente institucionalizadas (Buquet et.al. 1998, Morgenstern 2001). Como sostiene Moraes (2008), en el vértice de los partidos uruguayos se encuentran líderes de fracciones que controlan el proceso de selección de candidatos de los distritos grandes, (Senado o departamento de Montevideo) y que influyen decisivamente en los distritos medianos y pequeños (departamento de Canelones y resto de del interior del país).

Bajo este formato institucional, los legisladores uruguayos tienen una autonomía limitada para tomar decisiones sobre su futuro. No es que no puedan hacerlo, pues el sistema electoral uruguayo otorga siempre la posibilidad de canalizar la ambición individual mediante la creación de nuevas listas y grupos. El problema está en que para poder garantizar el éxito y extender las carreras legislativas en el tiempo, los individuos deben permanecer fieles a su fracción de forma de ser tenidos en cuenta al momento de la confección de la oferta electoral.

Este comportamiento inducido por el sistema electoral se ve reforzado por la existencia de un conjunto de reglas parlamentarias que, bajo ciertas condiciones, opera favorablemente a los líderes pues permite desarrollar un cierto control de la actividad legislativa de los representantes. Si bien los reglamentos de las Cámaras suelen ser pasados por alto, su influencia resulta sustantiva para comprender la dinámica del proceso legislativo y sus resultados finales. El histórico predominio de los partidos vertebró una estructura legislativa débil que no otorga ventajas a los *incumbents*, como tampoco garantiza posibilidades de construir carreras orientadas al Parlamento. Ni la ciudadanía conoce quiénes ejercen las posiciones parlamentarias, ni los legisladores se desesperan por alcanzarlas. Reglas de rotación en la titularidad de todos los cargos, escasos recursos para el funcionamiento de las comisiones y escasa visibilidad del trabajo cotidiano³, son algunos de los rasgos más característicos de la estructura interna del Parlamento. Este aspecto del patrón de carreras coincide con ciertas características generales del modelo orientado al partido reseñado arriba. Sin embargo, a diferencia de aquél, el patrón de carreras uruguayo no ofrece una gran protección partidaria al

³ Por ejemplo, una encuesta realizada en 2007 por el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República mostró que sólo un 31% sabía quién era el legislador que ocupaba la Presidencia del Senado y sólo un 8% quién ocupaba la Presidencia de la Cámara de Representantes.

legislador. En los modelos de carrera donde el partido hace pesar sus preferencias predominan las lógicas de salvaguarda a los políticos *insiders* y ello se logra mediante la creación de reglas partidarias especiales. En Gran Bretaña y Alemania, existen reglas partidarias orientadas a preservar las carreras de sus principales dirigentes. En Uruguay, en cambio, las ventajas son muy débiles. El Parlamento no brinda grandes esperanzas de supervivencia para los políticos que desarrollan carreras orientadas a sus órganos y en los partidos apenas la lista cerrada y bloqueada de las principales fracciones en los distritos grandes, favorece la posibilidad de que el liderazgo proteja a determinados legisladores de una derrota electoral. Por esa razón, las carreras en Uruguay tienden a ser duras, complejas y no muy extensas en el tiempo⁴.

Por tanto, las carreras legislativas en Uruguay están centradas en los partidos y más concretamente en las fracciones, y sus rasgos más característicos serán la existencia de líderes con poder de selección en los distritos grandes y una escasa autonomía de los legisladores para decidir sobre su futuro. Este patrón responde básicamente a factores relacionados con el sistema electoral y las reglas internas del Parlamento. La interacción de ambas dimensiones institucionales otorgará a los líderes un poder sustantivo sobre las decisiones individuales, favoreciendo el desarrollo y prevalencia de una organización partidaria muy especial.

El trabajo está ordenado en nueve capítulos. El primero repasa el estado del arte en materia de teorías sobre carreras legislativas y parlamentos, analizando particularmente la estructura conceptual propuesta por Schlesinger (1966), Mayhew (1974) y los ulteriores desarrollos que incorporan a los partidos como una variable

⁴ Paradojalmente, el sistema electoral brinda oportunidades a aquellos individuos que disientan con el liderazgo. La experiencia indica que cuando un legislador disiente y rompe con su grupo, siempre tiene la oportunidad de competir por mantenerse en política. Puede formar un nuevo agrupamiento y usar la etiqueta del partido o puede pasar a otra fracción dispuesta a recibirla.

explicativa de las dinámicas legislativas (Cox y McCubbins 1992; Aldrich y Rhode 2001). En el segundo capítulo se estudian los determinantes institucionales del patrón de carrera, afirmando que el mismo se desenvuelve principalmente dentro de las fracciones. Allí también se estudia la capacidad de los líderes para imponer sus preferencias y las restricciones que ese poder encuentra en ciertas estructuras del sistema electoral. En el tercer capítulo se analiza la estructura de cargos disponibles para las carreras políticas en Uruguay, a partir del concepto de estructura de oportunidades y el tipo de cálculo de utilidad que los legisladores realizan para decidir si se postulan o no. También se describe la existencia de dos modelos empíricos de trayectorias políticas diferenciados por el cambio en la valoración de ciertas posiciones. Las reformas constitucionales de 1967 y 1996 explican en buena medida la modificación de percepciones sobre la utilidad de algunos cargos y la alteración de la ambición en un segmento de la estructura política. El cuarto capítulo analiza empíricamente las carreras legislativas, probando la existencia de un patrón centrado en las fracciones. Allí se muestra que los legisladores a la hora de decidir si compiten o no, están fuertemente constreñidos por las preferencias de los partidos y fracciones y únicamente para el caso de los diputados ciertas estructuras institucionales como el tamaño de la circunscripción brindan grados menores de autonomía. En el mismo capítulo se muestra que el éxito en la reelección de los diputados es una función de la performance de la fracción, algunos aspectos de la trayectoria personal (cargo en el pleno, antigüedad en la cámara) y la amplitud de la competencia que deben enfrentar.

El quinto capítulo inicia la segunda parte del estudio, analizando la relación entre el Parlamento, sus procedimientos internos, la presencia de los partidos y el desarrollo de un patrón de carreras específico. Para ello, se repasa la evolución institucional del Parlamento, las modificaciones sufridas en 1967 y 1996 (recorte de sus

prerrogativas y alteración de la estructura de carreras) y el grado de institucionalización alcanzado a partir del enfoque teórico de Nelson Polsby (1968). El control empírico muestra que el Parlamento presenta bajas tasas de reelección y altas tasas de rotación, un sistema de comisiones especializado pero carente de autonomía y poder institucional, y la ausencia de un sistema de *seniority*.

En el sexto capítulo se analiza la influencia de las reglas parlamentarias en el poder de los líderes sobre las carreras. Los procedimientos previstos en los reglamentos son importantes porque generan desigualdades entre sus miembros: otorgan a unos el poder de agenda y relegan a otros a aceptar los criterios definidos. El poder de agenda en manos de los líderes es la llave explicativa de los resultados parlamentarios y el lente más adecuado para evaluar el papel que cumplen los legisladores individuales. En el caso del Parlamento uruguayo, las instituciones escogidas para regular el funcionamiento de la Cámara datan de 1930 y determinan consecuencias sustantivas para el desarrollo de un proceso legislativo favorable a los partidos. En el séptimo capítulo se estudia la fisonomía de los partidos en el Parlamento a partir de la hipótesis de que el proceso legislativo está dominado por un partido o coalición cartelizada que controla el poder de agenda. El octavo capítulo presenta evidencia empírica sobre esta hipótesis considerando el poder de agenda en las cámaras, la disciplina de los partidos, el pasaje de la legislación propuesta por el Ejecutivo, y el control de la actividad de los legisladores por parte de los líderes. En el noveno capítulo se presentan las conclusiones generales del estudio.

Capítulo 1. Ambición política, partidos y asambleas

Sumario: 1.1. El paradigma de la ambición política; 1.2. El retorno de los partidos a la teoría del Congreso; 1.3. Dos modelos de carreras legislativas; 1.4. Ventajas institucionales y ventajas partidarias; 1.5. Hipótesis de trabajo.

“Congressmen are interested in getting reelected and in nothing else”
David R. Mayhew
(Congress. The Electoral Connection, 1974:6)

“Parties are invented, structured, and restructured in order to solve a variety of collective dilemmas that legislators face”
Gary W. Cox y Matthew D. McCubbins
(Legislative Leviathan, 1993:77)

Introducción

En el estudio de las carreras legislativas convergen tres líneas de acumulación teórica en ciencia política: i) los estudios de carreras políticas; iii) los estudios de reclutamiento político; y iii) los estudios sobre las asambleas legislativas. Los primeros enfocan las trayectorias de las personas dedicadas a la política como un extenso itinerario que surca diferentes niveles de la organización estatal. Los individuos ingresan a la política desde una posición inferior y van sorteando niveles hasta alcanzar el máximo posible. En esa escalera, la asamblea legislativa suele ser un escalón inevitable de la trayectoria individual (Schlesinger 1966; Black 1972; Rhode 1979; Hibbing 1999). Los estudios de reclutamiento político se interesan por las formas y condiciones que asume la selección de candidatos y para ello analizan quiénes pueden ser elegidos, qué tipos de restricciones impone cada sistema electoral, quiénes son los electores, dónde se eligen los candidatos, qué procedimientos se utilizan y cuán estables son esas reglas en el tiempo (Gallagher y Marsh 1988; Norris 1997; Hazan y Rahat 2001; Siavelis y Morgenstern 2008). Finalmente, los estudios legislativos se interesan por la integración

y el funcionamiento de las legislaturas, los resultados en materia de políticas públicas y la relación que la asamblea establece con el jefe de gobierno. Con esos objetivos, se analizan factores estructurales como la forma de elección de los legisladores, las reglas que regulan la asamblea, la autonomía y el poder del sistema de comisiones, el papel que cumplen los partidos en el seno de la legislatura, las votaciones en el pleno y la relación del Poder Legislativo con el Poder Ejecutivo (Mayhew 1974; Fenno 1978; Cox y McCubbins 1993 y 2005; Aldrich y Rhode 2001; Cotta y Best 2000).

Este trabajo abreva de las tres líneas de acumulación teórica, pero su combinación impone problemas lógicos que deben ser tomados en cuenta al momento del análisis (Hibbing 1999). El objeto de estudio inicial son las carreras legislativas pero las características que asume el patrón de comportamiento en Uruguay impide divorciar a las trayectorias individuales de los mecanismos de selección de candidatos y de la fisonomía de la asamblea legislativa. Por ese motivo, encuentro conveniente la articulación de enfoques teóricos, conceptos y técnicas originadas en las tres tradiciones teóricas. Parece claro que la literatura de carreras políticas supone la base fundamental para las intenciones de este trabajo, sin embargo, para alcanzar las metas heurísticas aquí planteadas (ver más adelante, hipótesis de trabajo), deberá echar mano a los modelos y conceptos de las otras dos líneas de acumulación. Por tanto, a continuación presentaré el estado del arte en la teoría de las carreras políticas, acudiendo a los insumos que brindan los trabajos sobre reclutamiento y congresos. El objetivo es desarrollar una narración que dé cuenta del mapa teórico pero que al mismo tiempo nos conduzca hacia un enfoque teórico adecuado para el estudio del caso uruguayo.

1.1. El paradigma de la ambición política

Desde el clásico estudio de Joseph Schlesinger (1966), buena parte de la literatura sobre carreras políticas se estructura en torno al concepto de “ambición”. El aumento sostenido de la tasa de reelección en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos durante los años cincuenta y sesenta, impulsó a Schlesinger a estudiar y formular una tipología sobre los tipos de ambición que motivan a los políticos y en definitiva orientan sus carreras. Cuando los individuos están satisfechos con la posición alcanzada y deciden no avanzar más en la estructura jerárquica de cargos, la ambición será “estática”. Cuando los individuos procuran ascender a cargos superiores, la ambición será “progresiva”. Y cuando los individuos desean ocupar un cargo por un período y luego retirarse, la ambición será “discreta”. John Carey (1996) llama la atención acerca de la potencia de este factor en política, pues si bien las instituciones políticas pueden canalizar la ambición en diferentes direcciones, no pueden en cambio anularla como fuerza motriz de los individuos.

El modelo propuesto por Schlesinger otorga una gran importancia a la decisión de los individuos respecto a su futuro. La decisión normalmente estará determinada por una estructura de oportunidades compuesta por tres dimensiones: la accesibilidad de los cargos (restricciones formales); la disponibilidad de los cargos (número de posiciones en disputa) y el atractivo que los cargos presentan (visibilidad pública, recursos y perspectivas). Cuando se acerca la culminación de un mandato, el individuo debe resolver si buscará ascender, permanecer en su cargo o simplemente retirarse del servicio público. En tal sentido, Schlesinger –y también Rhode- afirma que los legisladores estadounidense presentan en principio una tipo de ambición progresiva, ya que gustosos aceptarían un puesto superior si ello no ofreciera costo o riesgo alguno. Por esa razón, la ambición estática sólo se manifiesta cuando la estructura de

oportunidades de un legislador lo predispone a no asumir el riesgo de competir por un cargo superior.

Gordon S. Black (1972) fue el primero en formalizar el modelo introduciendo la teoría de la utilidad. Sus hallazgos empíricos confirman la idea de Schlesinger respecto a que los individuos actúan en política buscando incrementar su beneficio. Pero una vez que ingresan en la carrera política, los costos de la ambición progresiva respecto a otras alternativas aumentan a una tasa continua, pues cada vez se volverá más oneroso el abandono de la actividad pública y el retorno a la vida privada. Como el individuo que desarrolla una carrera desarrolla un fuerte instinto de supervivencia, a determinada altura de su trayectoria puede decidir dejar de avanzar en la escalera de cargos para no asumir riesgos inútiles. Así la ambición estática terminaría triunfando sobre la ambición progresiva. El estudio empírico de Black muestra que sólo unos pocos diputados encuentran posibilidades de ascenso al Senado y que para ese objetivo consideran aspectos como la fortaleza electoral de sus rivales y la antigüedad del *incumbent* al que habrán de desafiar. De esta forma, la estructura de oportunidades del legislador será el aspecto crucial a considerar a la hora de intentar predecir los movimientos futuros.

El argumento de Schlesinger sobre la ambición estática fue utilizado por David Mayhew en su libro *Congress. The Electoral Connection*, publicado en 1974, con el fin de explicar el funcionamiento del Congreso de los Estados Unidos. Esta obra supone un punto de inflexión en la teoría que vincula las carreras con el desempeño legislativo, pues señala la existencia de un estrecho vínculo entre las motivaciones de los individuos, las características de las instituciones del Congreso y el sistema electoral. Mayhew parte del supuesto de que los legisladores son individuos interesados únicamente en la búsqueda de la reelección (*single-minded reelection seekers*) y que sus acciones en la cámara deben ser comprendidas como iniciativas orientadas a la

concreción de ese propósito⁵. De este modo, los legisladores buscarán desarrollar una comunicación estable con sus electores, publicitando sus actividades, participando en ceremonias públicas o gestionando entrevistas en los medios de comunicación. También reclamarán el crédito de ciertas iniciativas legislativas destinadas a satisfacer demandas de su electorado y adoptarán posiciones públicas (en votaciones nominales y discursos) que beneficien su futura comparecencia electoral.

Para cumplir con esa estrategia, los legisladores cuentan con una organización del Congreso que responde eficientemente a sus necesidades. Los comités, por ejemplo, brindan recursos para favorecer la publicidad en del desempeño legislativo y fortalecer el vínculo entre el representante y su electorado. En contrapartida, los partidos políticos son concebidos como organizaciones sin cohesión que sólo logran imponer posiciones al colectivo cuando los propios legisladores se ponen de acuerdo. De esta forma, el comportamiento de los legisladores y los rasgos institucionales más sobresalientes del Congreso, se encuentran vinculados fuertemente con la dinámica que desata un sistema electoral con circunscripciones uninominales, selección de candidatos en primarias abiertas, mandatos legislativos de dos años, reelección ilimitada y voto personalizado.

El mismo año en que Mayhew publicaba su libro, Morris P. Fiorina daba a luz *Representatives, Roll Calls, and Constituencies*, donde argumenta que los legisladores persiguen metas como “*la reelección, la influencia legislativa, el prestigio, el estatus político o el servicio público (...)* Pero, podríamos argumentar que la reelección es la principal meta, controlada por los votantes, pues el distrito provee y el distrito puede

⁵ Afirma Mayhew (1974:17): “*For analytical purposes, therefore, congressmen will be treated in the pages to come as if they were single-minded reelection seekers. Whatever else they may seek, they will be giving passing attention, but the analysis will center on electoral connection*”.

*remover*⁶. Fiorina creía, al igual que Mayhew, que el funcionamiento de la Cámara podía ser interpretado a partir de las iniciativas de los legisladores, las votaciones en el plenario, y sobre todo, el vínculo que los representantes establecen con sus electores en los distritos. La conclusión del estudio se alineaba con las ideas de Mayhew: dado el objetivo preciso de la reelección, los legisladores se comportan razonalmente haciendo todo lo necesario para garantizar su éxito⁷.

Desde entonces, la influencia de Mayhew ha sido poderosa. John Carey (1994:127) escribió a mediados de los años noventa que “*el supuesto de la búsqueda de la reelección está próximo a alcanzar el estatus de axioma en la ciencia política*”⁸. Douglass Arnold, en el prefacio a la segunda edición del libro *Congress*, afirma que “*la teoría de Mayhew fue para la ciencia política, lo que la teoría de las placas tectónicas ha sido para la geología en la última década. Los teóricos de las placas tectónicas asumen que la corteza terrestre está formada por una docena de amplias placas y argumentan que su movimiento y colisión explica la existencia de cordilleras, montañas, volcanes, terremotos, configuración de continentes, etc. Mayhew asume que los legisladores están únicamente orientados a la reelección y muestra como la persecución de esa meta afecta todas sus actividades...*”.

Sin embargo, pese a la amplitud del consenso en torno al modelo de Mayhew algunos expertos comenzaron a señalar la existencia de algunos problemas sustantivos. Hibbing (1988), por ejemplo, afirmó que la teoría de la ambición responde más a las

⁶ Sostiene Fiorina: ““reelection, legislative influence, prestige, political status, public service (...) But we could argue that reelection is the main goal, controlled by voters, the district provides and the district can remove” (1974:11)

⁷ En 1977, con la publicación de *Keystone of the Washington Establishment*, Morris P. Fiorina pondría un matiz en sus contundentes conclusiones al reconocer que si bien la búsqueda de beneficios para su circunscripción asegura el triunfo electoral de los congresistas, deteriora al mismo tiempo la eficiencia de las políticas y la representación de las preferencias nacionales en el congreso.

⁸ Citado por Samuels (2003:1).

características del diseño institucional estadounidense que a los atributos que presentan los propios legisladores. Este aspecto representaría un problema pues la fuerza motriz de las carreras no sería la ambición de los individuos (aspecto psicológico) sino la estructura de oportunidades que determina el marco institucional en el cual se mueven⁹.

David Rohde (1979) tal vez haya sido el primero en discutir frontalmente la piedra angular de esta teoría, al señalar que en Estados Unidos los legisladores no se guían únicamente por la ambición estática. El análisis realizado por este autor acerca de las decisiones de carrera de los miembros del Congreso durante el período 1954-1974, muestra que las decisiones progresivas (ir por un cargo de senador o gobernador) se toman sólo cuando el riesgo de competir por un cargo superior es igual o menor al desafío de mantenerse en el mismo cargo. Dicho riesgo está obviamente asociado con la modificación de la estructura de oportunidades de aquellos que deciden progresar en su carrera. Según Rhode, el costo de la decisión de ascender sólo puede ser equiparado con la utilidad que brinda el éxito en materia de recursos, prestigio y visibilidad pública. El cálculo de utilidad estará determinado entonces por el valor del cargo más alto, la probabilidad de ganar y el valor que el diputado le asigna a su cargo. El modelo revela que todos los legisladores visualizan el beneficio de la progresión, pero sólo unos pocos deciden asumirla porque ello supone asumir el peligro de competir sin tener certeza del resultado: *“la ambición estática no es una opción elegida a priori por el diputado, es un comportamiento que se manifiesta debido a los riesgos que ofrece la estructura de*

⁹ Señala Hibbing (1999) "¿Para muchos estudiosos, una de las principales razones para estudiar las carreras legislativas es comprender la motivación de los legisladores e individuos en general. ¿Por qué ciertas personas deciden postularse para un cargo legislativo? Esta cuestión ha resultado sorprendentemente difícil de contestar ya que implica la comparación con un grupo de personas que no se postulan. Pero, ¿quiénes deben ser incluidos en este grupo? Todos los adultos que nunca han buscado un cargo legislativo? ¿Sólo los que se encuentran ocupados en política se conducen con frecuencia hacia las carreras legislativas? ¿Sólo aquellos que realmente compiten?". Hibbing concluye en que los estudios de carreras terminan por identificar la influencia de los determinantes institucionales pero se muestran incapaces de esclarecer cuáles son las motivaciones individuales.

oportunidades y la ausencia de voluntad para asumir riesgos” (Rhode 1979:3)¹⁰. La ambición progresiva estará entonces asociada con la decisión de asumir riesgos para alcanzar beneficios futuros de mayor calibre.

Paul Brace (1984) analizó tiempo después las decisiones de los legisladores para un lapso similar al estudiado por Rhode, pero utilizando un modelo probabilístico que incluía un número mayor de variables que al menos en teoría podrían influir sobre la decisión del legislador (incluía variables no políticas como la edad de los legisladores y su experiencia anterior). Los resultados de Brace confirmaron las conclusiones de Rhode pues muestran que instancias como las votaciones nominales en el recinto parlamentario (*roll-calls*) o el tipo de iniciativa legislativa pueden predecir la decisión de carrera que tomará el legislador.

Estos hallazgos serían apenas un pequeño adelanto de lo que vendría. El mundo de la ambición estática prescindía de la existencia de agentes colectivos porque los legisladores actuaban con independencia de sus colegas. Desde esta perspectiva, la Cámara estaba integrada por individuos atomizados que toman decisiones autónomas sobre su futuro sin restricción de ningún tipo. Esta interpretación perderá eficacia cuando la evidencia empírica comience a mostrar otros resultados. Nuevos desarrollos teóricos incorporarán a los partidos brindando explicaciones más amplias y comprehensivas acerca de cómo se desarrollan las asambleas, qué papel cumplen en ellas los partidos y cuál es su relación con las reglas de juego y los individuos.

¹⁰ “Thus static ambition is not something chosen *a priori*, but is a behavior manifested by a member because of the risks of the particular opportunity structure he finds himself in, and his unwillingness to take these risks”.

1.2. El retorno de los partidos a la teoría del Congreso

Al mismo tiempo que Mayhew y Fiorina publicaban sus trabajos y el paradigma de la ambición estática ganaba influencia y adeptos incondicionales, la Cámara de Representantes de los Estados Unidos iniciaba una serie de reformas de procedimientos que modificarían drásticamente su desempeño. El cambio más importante consistió en alterar el balance institucional entre los partidos y los comités del Congreso, tan bien analizado por Mayhew y sus seguidores.

El ala liberal del Partido Demócrata encontró que, pese a que el partido contaba con una mayoría legislativa, sus puntos de vista no lograban avanzar en la Cámara. Por ese motivo, un grupo de reformadores apuntaron su mira contra el sistema de comités, modificando primero su influencia en el organismo responsable de la asignación de diputados en los comités (*Ways and Means Comitee*). Este organismo había actuado durante años con independencia de los líderes partidarios y constituía el corazón del sistema legislativo (Polsby 1968). La segunda reforma apuntó contra el sistema de antigüedad (*seniority*) y se centró en la modificación de las reglas internas de la bancada del Partido Demócrata en la Cámara (*caucus-rules*), lo cual afectó la influencia de los legisladores con mayor longevidad en el Congreso. La introducción del voto secreto para designar a los presidentes de comité y la creación de un estatuto para asignar posiciones y cargos en el sistema de subcomités, sirvieron para modificar por completo el funcionamiento del partido mayoritario. Como algunas de estas reformas también fueron introducidas en el *caucus* republicano, el Congreso cambió radicalmente su comportamiento. Los estudios ulteriores comenzaron a mostrar que la cohesión partidaria en la Cámara se incrementaba rápidamente. Mientras en los años sesenta, el

promedio del índice Rice de disciplina¹¹ se ubicaba para ambos partidos en 28, a fines de los noventa dicho guarismo ascendió a 76. El poder de los líderes se incrementaba y la importancia del partido en la Cámara resultaba un hecho indiscutible.

Los cambios en la conducta del Congreso estimularon su estudio y la formulación de nuevas explicaciones que obviamente incluían el factor partidario. Era evidente que la teoría de la conexión electoral de Mayhew, no había anticipado esas alteraciones y por tanto, no lograba dar cuenta de las novedades que mostraba una Cámara controlada por un partido mayoritario provisto de autoridad sobre sus miembros. Dos teorías, casi coincidentes en el tiempo, formularon explicaciones sustantivas sobre el nuevo escenario.

La primera es la obra de Gary W. Cox y Mathews D. McCubbins, *Legislative Leviathan. Party Government in the House*. La teoría expuesta en esta obra sostiene que en la Cámara el partido mayoritario funciona como un partido cartelizado (*cartel-party*) con el objetivo de alcanzar beneficios de carácter colectivo. Si bien esta teoría reconoce el supuesto de Mayhew de que los partidos políticos no controlan las decisiones de los legisladores acerca de su futuro, sin embargo sostiene que ello no deja necesariamente como resultado un Congreso desordenado y anárquico, debido a que el liderazgo partidario (principalmente el del partido de gobierno) consigue que los legisladores deleguen una parte de su poder a cambio de garantizar algunas de sus metas individuales.

El argumento principal afirma que los partidos fueron inventados y estructurados para resolver dilemas de acción colectiva y que el problema original de toda asamblea

¹¹ El Índice Rice de Disciplina Parlamentaria mide la cohesión de las bancadas partidarias en las votaciones. El cálculo consiste en restar la proporción de votos positivos a la proporción de votos negativos en una votación, eliminando el signo y multiplicando el resultado por cien. Cuando un partido vota absolutamente unido el Índice tendrá valor 100 y cuando vota dividido en mitades tendrá un valor 0.

es el uso del tiempo. Como todos los miembros tienen el derecho de presentar proyectos y debatir sobre ellos, el trabajo legislativo tendrá rápidamente un “cuello de botella”, lo cual determinará el dilema acerca de qué iniciativas serán tratadas por el plenario, y bajo qué procedimientos se estudiarán y votarán. Como todas las asambleas establecen estatutos que confieren poder de agenda a diversos órganos (Presidencias de Cámara y Presidencias de Comisiones), el desafío crucial de todo partido mayoritario será tomar el control de los mismos. Por ese motivo, los partidos se organizan como coaliciones cartelizadas que tienden a monopolizar el poder de agenda. Ello supone que el conjunto de legisladores delegará una parte de su poder en el liderazgo y a cambio se les ofrecerá resultados generales (reputación partidaria sobre los logros) y particulares (clientelismo, *pork, offices*). La delegación de poder en una autoridad central trae beneficios concretos para todos: permite a los legisladores cumplir con sus objetivos individuales y al partido cumplir con su agenda en materia de políticas.

Para que la delegación se concrete, el liderazgo partidario emplea distintas estrategias. Obtiene información sobre las preferencias de sus miembros, informa acerca de sus posiciones políticas y publicita las acciones que desea desarrollar el partido. Esas estrategias se materializan por diferentes vías como las actividades del propio partido, la designación de sectores específicos en la dirección partidaria o el control de las reuniones regulares de la bancada (*caucus*).

Bajo las condiciones de delegación, el liderazgo partidario prepara la legislación que deberá sancionar la Cámara (control positivo de la agenda) y bloquea o retrasa aquella que no contempla sus preferencias (control negativo de la agenda). Asimismo, Cox y McCubbins afirman que para desarrollar el poder de agenda, el liderazgo utiliza dispositivos institucionales que permiten atraer a los individuos a sus posiciones, entre los que se destacan la distribución de los legisladores en comités, la distribución de

autoridad de los mismos o el poder para modificar los montos destinados al clientelismo en los distritos. Por tanto, así como en el mercado las empresas pactan un estatuto para regular la producción, la comercialización o los precios, los partidos en la Cámara acuerdan una forma de actuación colectiva que ofrece beneficios a todos sus miembros.

En la década siguiente a la publicación de *Legislative Leviathan*, Cox y McCubbins realizaron estudios con el fin de perfeccionar su teoría del *partido-cartel*. Así, fueron analizados desde esta perspectiva las legislaturas de Alemania (Chandler, Cox y McCubbins 2001), Italia (Cox, Heller y McCubbins 2002), Brasil (Amorin, Cox y McCubbins 2003), Japón (Cox, Mikitaka y McCubbins 2000) y Gran Bretaña (Cox y McCubbins 2005), y se aplicó la teoría a la historia del Congreso durante el siglo XIX (Cox y McCubbins 2002, Cox y Poole 2002). El resultado de este esfuerzo puede leerse en su siguiente libro, *Setting the Agenda. Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*, publicado en 2005, donde se afina la teoría del partido-cártel y se otorga mayor relieve al poder de agenda negativo en la Cámara.

El segundo gran abordaje reivindicativo de los partidos en la Cámara es la teoría del *Conditional Party Government* (partido condicional de gobierno) formulada por David W. Rhode y John H. Aldrich. Esta teoría también acepta el supuesto de Mayhew de que los legisladores son emprendedores orientados a la búsqueda de la reelección, pero adopta una perspectiva más amplia sobre sus metas individuales. Esta concepción ya había sido propuesta por Richard Fenno y Morris Fiorina, pero en este caso, Aldrich y Rhode (1995, 2001) la utilizan para construir una explicación general sobre la forma en que funciona la relación entre legisladores y partidos en la Cámara.

Desde esta perspectiva, los legisladores no sólo buscan la reelección sino también intentan aprobar políticas públicas con el objetivo de ejercer poder dentro del gobierno y obtener reputación. La diversidad de metas responde al hecho de que los

legisladores no tienen bases electorales homogéneas y por tanto, deben brindar diferentes resultados en materia de políticas.

De esta forma, la *constituency* de los legisladores adquiere una gran importancia para la teoría, pues ella condiciona el tipo de representante que tendrá la Cámara. El electorado puede ser visto como círculos concéntricos en cuyo centro se halla el legislador. El círculo más amplio lo constituye la totalidad de electores de la circunscripción. El siguiente círculo es menor y está formado por los ciudadanos que votaron al legislador en la elección del distrito. Luego aparece un círculo aún más pequeño compuesto por el electorado que lo apoyó en la primaria del partido. Finalmente, se encuentra el círculo más estrecho compuesto por los activistas, colaboradores y donantes de su campaña. Las preferencias en materia de políticas de esos cuatro círculos varían no tanto en temáticas sino en la intensidad de preocupaciones que las mismas desatan. El círculo primario del legislador será el más exigente al estar conformado por los activistas y votantes de la elección primaria: son personas más informadas, proclives a la participación política y con expectativas altas respecto al desempeño del congresista. Los otros círculos tienen menos información, están más alejados de la política activa y tienen expectativas moderadas respecto a lo que podrá o no hacer su representante. De esta forma, el círculo primario constituye un electorado extremadamente influyente pues no solo tiene la capacidad de seleccionar al candidato, sino también de determinar qué tipo de preferencias será representado en la Cámara.

Esta explicación es importante porque para la teoría del CPG, la fortaleza de los partidos dentro de la legislatura es una función del grado de cohesión de las preferencias de sus legisladores. Si los legisladores se comportan tal cual los describe Mayhew, o sea, como emprendedores interesados únicamente en la reelección y con preferencias

diversas, los mismos serán renuentes a delegar poder en el liderazgo partidario, pues tendrán temor de que éste lo use en su contra (forzándolos por ejemplo a votar políticas contrarias a las que espera su electorado). No obstante, si las preferencias de los legisladores son homogéneas, los mismos estarán menos preocupados por delegar poder, pese a que los líderes puedan promover puntos de vista diferentes a los suyos. Por tanto, el grado de cohesión de las preferencias explicará el acto de delegación de poder en el liderazgo y los comportamientos en el seno de la Cámara.

Aldrich y Rhode (2001) sostienen que para que el grado de cohesión aumente debe incrementarse el conflicto entre los dos grandes partidos. En otras palabras, posiciones partidarias diferentes en materia de políticas públicas, presionarán a la homogeneización de los electorados primarios, y si esto es así, los mismos elegirán representantes con preferencias más o menos similares en todo el país. De esta forma, la homogeneidad en las preferencias dentro del partido y el conflicto entre los dos grandes partidos, serán las dos principales condiciones de la teoría del PCG. Cuando aumenta el conflicto interpartidario, decrecerá la heterogeneidad interna, y viceversa. La teoría predice que los legisladores estarán más dispuestos a delegar poder en el liderazgo, cuanto mayor sea la homogeneidad intrapartidaria en materia de políticas. Los partidos legislativos dependerán en buen grado del nivel de polarización que presente el sistema político, y cuánto de ello repercute en los electorados primarios de los legisladores.

Como podrá apreciarse, las teorías del *Partido-Cartel* y del *Partido Condicional de Gobierno* coinciden en su pretensión por desentrañar las razones por las cuales los legisladores delegan poder en una autoridad central. Sin embargo, resultan divergentes al destacar factores explicativos diferentes. Mientras la teoría del *cartel-party* destaca una explicación endógena basada en los estímulos que desatan las reglas institucionales,

la teoría del CPG propone una explicación exógena basada en la influencia de la polarización del sistema y su impacto sobre los electorados primarios.

1.3. Modelos de carreras legislativas

La teoría de la ambición estática, formulada por Schlesinger y perfeccionada más tarde por Mayhew, dominó los estudios de carreras legislativas durante largo tiempo. Las teorías que reivindican el papel de los partidos en el control del proceso legislativo y las carreras surgieron como explicación de los cambios observados en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos. En este punto, las literaturas especializadas en el estudio de las carreras legislativas y el estudio del congreso, convergieron en la idea conceptual de que bajo ciertas condiciones el liderazgo partidario podía ejercer influencia sobre el futuro de los legisladores individuales. Esta aceptación, que supuso un verdadero avance interpretativo, muestra sin embargo hasta qué punto la teoría ha sido dependiente del estudio de un único caso.

Por esa razón, varios especialistas comenzaron a señalar con decisión los límites que del modelo de la ambición estática presentaba para analizar otros casos y en definitiva, para erigirse como una teoría de carácter universal. Al respecto, Gamm y Huber (2002) señalan que una teoría general debería poder explicar el funcionamiento de legislaturas inmersas en diferentes contextos institucionales, y articuladas con sistemas de partidos de diferente formato y naturaleza. Como el diseño institucional estadounidense no tiene parangón en otros sistemas políticos, resulta muy difícil construir explicaciones generales que partan de los supuestos de la ambición estática. La introducción de la variable partidos en la explicación del funcionamiento del Congreso

reforzó la convicción sobre la ineeficacia del modelo de Mayhew, pero mantuvo la paradoja del desarrollo de robustas teorías que explican un único caso¹².

En diferentes trabajos sobre las legislaturas de América Latina, Scott Morgenstern (2002, 2004y 2006) suscribió esas críticas e insistió en la idea de que los supuestos centrales de la teoría de la ambición estática eran inapropiados para explicar patrones de carreras legislativas en nuestro continente. El argumento de Morgenstern se concentra en la divergencia institucional que presentan los sistemas políticos de América Latina: reglas de juego diferentes a las de Estados Unidos deberían generar patrones de carreras necesariamente distintos¹³. En su opinión existirían cuatro supuestos teóricos inaplicables a los parlamentos latinoamericanos: i) la meta de la reelección como único objetivo; ii) las estrategias de los legisladores para cumplir con ese propósito; iii) un bipartidismo estable que dominan la estructura legislativa; y iv) el sistema de reglas que regula la relación entre los poderes en Estados Unidos.

Como hemos visto, los dos primeros supuestos habían sido puestos en duda por la propia literatura estadounidense, pues la meta de la reelección fue discutida a su turno por Richard Fenno, Morris Fiorina, y John Aldrich y David Rhode, y el supuesto relativo a las estrategias para renovar el mandato fue puesto en duda eficazmente por Cox y McCubbins cuando señalan que la delegación en el liderazgo partidario implica una alternativa para alcanzar las metas individuales. Los otros dos supuestos, sin embargo, están centrados en elementos centrales del diseño

¹² Por esa razón Cox y McCubbins iniciaron a fines de los noventa y comienzos del nuevo siglo, su amplio programa de aplicación de la teoría del cartel-party a otras legislaturas del mundo.

¹³ Morgenstern (2004) se encarga también de divorciar a Mayhew de Schlesinger. Diferentes autores habrían aplicado la teoría de la ambición con fines muy diversos: “*Mayhew utilizó su modelo para explicar cómo los legisladores crean mecanismos institucionales para garantizar su único propósito: la reelección. Fiorina (1989) lo utiliza para desarrollar una teoría explicativa del crecimiento de la burocracia; Lowi (1969, 1979) lo utiliza para explicar por qué los legisladores crean sistemas de la antigüedad en los comités; Aldrich (1995), Cox y McCubbins (1993) y Rohde (1991) lo utilizan para explicar el crecimiento y el sustento de los partidos políticos en el Congreso*”.

institucional: el tipo de sistema de partido y la relación entre los poderes del gobierno.

Por esa razón, los primeros estudios sobre carreras y congresos de América Latina se han desarrollado a partir del examen de ambos factores.

Mark P. Jones y Wonjae Hwang (2005) adaptaron la teoría del *partido-cártel* de Cox y McCubbins al estudio del legislativo argentino, mostrando como los líderes provinciales de los partidos influyen sobre las carreras de los legisladores y delegan al mismo tiempo poder en la autoridad partidaria en la cámara. Desde la perspectiva de estos autores, en Argentina, el control de la mayoría del Congreso responde a los mismos incentivos que en Estados Unidos: lógicas ideológicas, reputación, y acuerdos distributivos¹⁴. Para mantenerse en el poder, los jefes provinciales necesitan disponer de recursos públicos (prácticas clientelares) y de reputación partidaria (en caso de que el partido ejerza con éxito el gobierno nacional) y para ello disciplinan a sus legisladores con vistas a garantizar el cumplimiento de los objetivos legislativos del partido en la Cámara. La constelación de poder partidario a nivel de las provincias se transforma entonces en la variable explicativa central en la tarea de comprender cómo funciona la mayoría del congreso y cómo se desarrollan las carreras en ese país¹⁵. Conocer cuánto poder ejerce el liderazgo partidario y cómo éste lo aplica será un objetivo de todo estudio sobre carreras legislativas y funcionamiento del congreso.

¹⁴ Jones y Hwang argumentan que así como en Estados Unidos los agentes que delegan poder en la dirección del partido son los legisladores, en Argentina dicho rol lo cumplen los jefes provinciales que delegan poder, en nombre de sus diputados, en el liderazgo del partido en la Cámara. El efecto final sobre el funcionamiento del proceso legislativo es el mismo, porque las razones de la delegación obedecen a incentivos similares. Mientras en Estados Unidos, se delega para alcanzar objetivos colectivos, en Argentina, los jefes provinciales lo hacen por idéntica razón.

¹⁵ Desde luego que esto no es lineal. Jones y Hwang aclaran que cuando el gobernador es el jefe único del partido provincial, su cargo no ofrece restricciones de reelección y no cuenta con una oposición significativa dentro del partido, su capacidad de ejercer el control es ilimitado. En el otro extremo aparecen las situaciones donde el partido provincial no controla el gobierno y nadie ejerce un dominio absoluto sobre las estructuras partidarias. En esas condiciones, los legisladores cuentan con mayor autonomía para tomar decisiones de carrera.

Desde esta perspectiva, podría pensarse en la existencia de dos configuraciones extremas. Por un lado, están los casos donde el liderazgo partidario ejerce el máximo poder y logra controlar las decisiones de carrera de los legisladores. Por otro, aparecen los casos donde los legisladores toman las decisiones sobre su futuro en forma autónoma. El primer modelo estaría centrado en la organización partidaria y el segundo en los legisladores individuales. Sin embargo, como advierten Jones y Hwang (2005:267-268), habría un rango intermedio de casos donde diferentes agentes intermedios desarrollan influencia sobre las decisiones individuales. Dichos agentes podrían ser líderes provinciales o estatales (Argentina, Brasil y México) pero también jefes de fracciones partidarias (Paraguay, Uruguay y Taiwán).

En sistemas políticos como Estados Unidos o Japón, donde los legisladores cultivan el voto personal y gozan de gran independencia para resolver acerca de su futuro, los *incumbents* desarrollan carreras de largo plazo y construyen instituciones que permiten enfrentar en forma eficiente el desafío electoral. Dichos arreglos institucionales buscan minimizar el riesgo de competir por la reelección y otorga a los legisladores en funciones ventajas electorales (*inc incumbency advantages*) que contribuyen a su supervivencia (Mayhew 1974; Alford y Hibbing 1981; Alford y Brady 1989; Cox y Katz 1996, Cox y Morgenstern 1993). Entre esas instituciones se destacan el establecimiento de un poderoso y refinado sistema de comités y el desarrollo de un sistema de antigüedad (*seniority system*) que favorece a los legisladores con más años de servicio. Epstein et.al. (1997:967) sostienen que “*los sistemas de antigüedad se instituyen cuando aumenta la propensión de los miembros de la Cámara a desarrollar carreras legislativas (...) las características del sistema dependerán de una serie de factores políticos básicos, incluyendo el sistema electoral*

y las disposiciones constitucionales del policy-making... ”¹⁶. Por tanto, este modelo se caracteriza por presentar partidos débiles (con escasa influencia sobre las decisiones de los legisladores) combinados con instituciones legislativas poderosas que estimulan las carreras orientadas por la ambición estática.

En el otro modelo, las organizaciones partidarias son fuertes y el control sobre las carreras está en manos del liderazgo partidario. Los legisladores asumen responsabilidades en el parlamento, pero su carrera se desarrollará *dentro* del partido, pues a él deben su posición y su supervivencia. En un estudio sobre carreras legislativas en Gran Bretaña, King (1981) muestra como los partidos protegen a sus líderes permitiéndoles competir en circunscripciones (*safe-district*) donde el éxito esté asegurado de antemano¹⁷. Ciertas instituciones como las circunscripciones plurinominales, la lista cerrada y bloqueda o las reglas centralizadas de selección de candidatos, contribuyen a fortalecer el poder de los líderes sobre las carreras. En estos casos, los representantes no tienen estímulos para construir instituciones legislativas, pues el poder está en el partido. En el escenario de partidos fuertes y parlamentos débiles, las carreras políticas tendrán un patrón orientado al partido.

¹⁶ “Two questions must be addressed: why do seniority systems arise, and what form do they take? To the first question, we propose that seniority systems will be instituted when legislative careerism rises. The answer to the second question is more complicated: the details of the system will depend on a number of basic political factors, including the electoral system and constitutional provisions of policy-making. The rise of seniority can thus be seen as a two stage institutional choice, where members initially decide whether or not to establish a seniority system and then, if so, what type of system to institute”.

¹⁷ Ya Mayhew (1974) había llamado la atención sobre este aspecto al analizar los factores que explican la disciplina en el Parlamento británico: a) en los dos principales partidos el sistema de selección produce candidatos que votarán siempre con su partido, porque a él deben su nominación; b) los miembros del Parlamento británico carecen de recursos para constituirse como candidatos independientes o autónomos del partido; c) en el sistema parlamentario británico, lo peor que le puede suceder a un parlamentario es enemistarse o desentenderse de su líder partidario, pues éste posee medios para entorpecer o cancelar su carrera.

Cuadro 1.1. Modelos extremos de carreras legislativas

Atributos	Modelo orientado al legislador	Modelo orientado al partido
Partidos	Débiles	Fuertes
Forma del voto	Personalizada	Lista cerrada y bloqueada
Circunscripciones	Uninominal	Plurinominales
Selección de candidatos	Descentralizado	Centralizada
Instituciones legislativas	Fuertes	Débiles
Sistema de antigüedad (<i>seniority</i>)	Sí	No
Ventajas electoral del <i>incumtent</i>	Sí	No
Control de decisiones de carrera	Legisladores	Líderes
Patrón de carrera	Ambición estática o progresiva	Orientado al partido
Ejemplos empíricos	Estados Unidos, Japón	Gran Bretaña, Europa continental

Fuente: elaboración propia en base a Morgenstern (2004) y Jones y Hwang (2005)

Uruguay, como señalan Morgenstern (2004) y Jones y Hwang (2005) estaría más cerca del modelo orientado al partido, lo cual coincide con los trabajos que sostienen que el proceso de selección de candidatos y las carreras legislativas se desarrollan bajo el control de los partidos (Altman y Chasquetti 2004, Martínez 2006, Buquet y Chasquetti 2008, y Moraes, 2008). Sin embargo, para el caso uruguayo no existen estudios que expliquen cuánto influyen las variables institucionales en las carreras políticas y sobre todo que demuestren cuánto influyen las preferencias del liderazgo sobre el deseo de los legisladores de hacer carrera. En tal sentido, resulta sumamente importante la construcción de un análisis que tome en cuenta la relación entre el liderazgo de las fracciones partidarias y los legisladores individuales, en el entendido de que allí se determinan los aspectos principales del patrón de carreras. Podría pensarse entonces que la interrelación del poder de los líderes con un set de reglas institucionales que alienta la competencia intrapartidaria determina un tipo particular de carrera legislativa.

1.4. Ventajas institucionales y ventajas partidarias.

A partir de la obra de Mayhew, los estudios de carreras legislativas utilizan el supuesto teórico de que los legisladores construyen instituciones orientadas a garantizar ventajas a los ocupantes del cargo a los efectos de competir (*inc incumbency advantage*). Desde los años ochenta, se han publicado numerosos trabajos que intentan determinar cuáles son los factores que contribuyen a establecer dicha ventaja electoral y cómo la misma afecta al resultado final de la competencia.

Al menos en teoría, podría pensarse que en una elección todos los competidores tienen la misma probabilidad de ganar, sin embargo, en la práctica ciertos factores sesgan la chance a favor de unos y en contra de otros. ¿Cuáles son esos factores? En general, la literatura señala que factores como la antigüedad en el cargo legislativo, la pertenencia partidaria, y las consecuencias de los resultados electorales anteriores pueden influir decisivamente sobre el resultado final de la elección (Botero 2010). Desde el punto de vista de los legisladores, las decisiones de carrera están mediadas por la incertidumbre, pues el riesgo de derrota siempre está presente. El peligro, sin embargo, no es similar para todos, pues los legisladores *seniors* contarían con la ventaja de haber cultivado a su electorado durante mucho tiempo a través del desvío de beneficios hacia su circunscripción (King y Zeng, 2000). El desarrollo del *constituency service* durante largos períodos brinda reputación ante los electores, lo cual mejora el posicionamiento de campaña y la capacidad de cultivar el voto personal (Cain, Ferejohn y Fiorina 1987, Carey y Shugart 1995). Los ciudadanos difícilmente cambian a un representante que cuidadosamente corteja a su electorado, por otro que carece de experiencia y cuyas habilidades no han sido probadas. Finocchiaro y Lin (2000) muestran que el riesgo de una derrota para los *incumbents* es más alto en la primera búsqueda de la reelección. Esa probabilidad desciende sostenidamente hasta el séptimo

mandato momento en el cual el riesgo de derrota comienza nuevamente a ascender. Este hallazgo probaría la robustez de la variable antigüedad (*seniority*) en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos y el peso de las ventajas electorales que trae el ejercicio del cargo.

Pero el riesgo de derrota del *incumbent* también varía según el partido de pertenencia. Ansolabehere y Gerber (1997) muestran que los legisladores demócratas en Estados Unidos presentan tasas más bajas de retiro (jubilación) que sus homólogos republicanos, lo cual ha favorecido la posibilidad de que el Partido Demócrata alcance la mayoría en la Cámara. La decisión de retirarse, para estos autores, responde a la probabilidad del *incumbent* de ganar la reelección, de continuar su carrera política fuera de la cámara, o de pertenecer al partido mayoritario. En otras palabras, la posibilidad de retiro de un legislador aumentará si existe la probabilidad de derrota, si puede obtener otro cargo sin competir o si su partido se encuentra en condiciones de derrota en la elección nacional.

Finalmente, la forma en que el *incumbent* obtuvo su banca afectará su chance en la ulterior elección. Si un diputado alcanzó el triunfo por un amplio margen la probabilidad de derrota futura tenderá a disminuir, pues habrá menos candidatos dispuestos a desafiarlo y los que lo hagan, tendrán serios problemas para financiar campañas en su contra. En su estudio clásico, Alford y Hibbing (1981) muestran que el margen de victoria tiende a incrementarse cuanto mayor es la antigüedad del *incumbent* en la Cámara. Cox y McCubbins (1993) muestran que el desempeño electoral del partido, medido como el *switch* electoral (variación en la votación del partido entre una elección y otra), explica satisfactoriamente la probabilidad de reelección de los *incumbents*.

Ahora bien, en la sección anterior presentamos dos modelos de carrera, el centrado en el legislador y el centrado en el partido. Los mecanismos de ventajas electorales debido al ejercicio del cargo son propios del patrón orientado al legislador. En un esquema de competencia centrado en el individuo resulta natural que las instituciones legislativas tiendan a proteger a sus ocupantes mediante el desarrollo de recursos de diverso tipo que permiten a los *incumbents* cultivar sus respectivos electorados. Pero en un esquema de competencia centrado en los partidos, como propugna el segundo modelo, la ausencia de ventajas institucionales suele ser compensada por la presencia de ventajas de carácter partidario. Antes fue mencionado el caso del Parlamento británico, donde los líderes son protegidos por los partidos mediante la reserva de circunscripciones seguras para su competencia (Mayhew 1974, King 1981, Epstein et.al. 1997:969). Otro tanto ocurre con las elecciones legislativas en Francia, donde el liderazgo nacional de los partidos negocia en la segunda vuelta distritos seguros para ciertos *incumbents* (Bird 2002). En Alemania, por ejemplo, los comités regionales de los partidos colocan a sus líderes en la lista partidaria utilizada para ajustar la proporcionalidad del *Bundestag* o en distritos donde tengan la reelección asegurada (Borchert y Golsch 2003:151). En Chile sucede exactamente lo mismo pues los partidos tienden a garantizar la reelección de sus principales dirigentes haciéndolos competir en distritos seguros. Como sostiene Siavelis (2005), estas decisiones estratégicas se fueron aprendiendo con el paso del tiempo, principalmente luego de haber tomado decisiones tácticas equivocadas¹⁸.

¹⁸ El ejemplo de manual lo constituye el error cometido por los partidos de la Concertación en las elecciones de 1993, cuando creyendo que podrían doblar en votos a los partidos de la derecha (y por tanto quedarse con los dos cargos) hicieron competir en un mismo distrito a las máximas figuras del Partido Socialista, Ricardo Lagos, y de la Democracia Cristiana, Andrés Zaldivar. La Concertación finalmente no dobló en votos a su rival y el primero quedó afuera del Senado (ver Siavelis 2005).

Curiosamente, en Uruguay, a pesar del peso y centralidad que presentan los partidos, no se han desarrollado mecanismos electorales poderosos para proteger la comparecencia electoral de los políticos *insiders*. Por el contrario, como veremos en los próximos capítulos, el sistema electoral tendió a alentar la más amplia competencia en todos los niveles y estructuras. Únicamente la lista al Senado de la fracción nacional y las listas oficiales de diputados por Montevideo (al menos hasta 1994), garantizaron la continuidad de las carreras de diferentes dirigentes y legisladores. El resto debió competir en el más absoluto desamparo. Como le señaló un día el ex Presidente Jorge Batlle al ex senador Pablo Millor, “sin votos, no hay futuro”. En el próximo apartado se presentan un conjunto de hipótesis que además de dar cuenta sobre esta problemática, desarrollan una explicación sobre el funcionamiento de las carreras y sus consecuencias sobre el proceso legislativo.

1.5. Hipótesis de trabajo

En Uruguay, las carreras políticas están centradas en los partidos. Como éstos se encuentran fraccionados, el ambiente institucional de las trayectorias políticas individuales será la fracción. La verticalidad jerárquica de estos grupos determina una situación donde los legisladores cuentan con una autonomía limitada para decidir sobre su futuro. Las reglas que regulan el proceso de selección de candidatos -merced a la utilización de la lista cerrada y bloqueada- otorgan a los líderes de las fracciones el poder de escoger y ordenar los candidatos en la lista, lo cual favorece fuertemente su posición en el control de las carreras.

Sin embargo, el poder de los líderes de las fracciones no es homogéneo ni ilimitado. Existen por lo menos dos factores que erosionan parcialmente el poder de selección del liderazgo. El primero es el dispositivo del “triple voto simultáneo” que

hasta 1996 reguló al mismo tiempo la competencia interpartidaria, intrapartidaria e intrafraccional. Este dispositivo garantizó a todos aquellos individuos que desearan ser candidatos la posibilidad de competir bajo la etiqueta del partido y de la fracción, por lo cual, un legislador que no gozara de la confianza del liderazgo podía igualmente ser candidato, incluso por la misma fracción. Tras la reforma de 1997, que prohibió la acumulación por sublemas para la elección de diputados, la competencia intrafraccional se trasladó hacia las elecciones internas o primarias de los partidos, lo cual incrementó la propensión al voto personalizado. Sin embargo, al ser las primarias una elección donde los partidos escogen candidatos para diferentes niveles, la competencia por la candidatura presidencial generó un efecto ordenador, reforzando el poder de los líderes.

El segundo dispositivo institucional que atenuaría la autoridad de los líderes es la magnitud de la circunscripción. No hay discusión respecto al poder que ejercen los líderes de las fracciones en los distritos grandes, sin embargo, parece claro que cuentan con menor influencia en el distrito mediano del país (Canelones), y afrontan mayores dificultades para imponerse en los distritos pequeños (la mayoría de los de las circunscripciones del interior del país). Esta situación responde al hecho de que los legisladores electos en distritos de magnitud mediana y pequeña tienen chance de construir un electorado propio utilizando su reputación personal, lo cual mejoraría sus posibilidades de negociación con la fracción nacional. En virtud de ambas apreciaciones, intentaré demostrar que en Uruguay...

H1a. La lista cerrada y bloqueada otorga a los líderes partidarios un importante poder de selección en distritos grandes, lo cual limita la autonomía de los legisladores para tomar decisiones sobre su propio futuro.

H1b. En los distritos pequeños, el triple voto simultáneo estimula el cultivo del voto personal y por tanto, incrementa la autonomía de los legisladores para decidir sobre su futuro.

H1c. La prohibición del triple voto simultáneo trasladó la competencia intrafraccional hacia las elecciones internas de los partidos. Como en esa contienda la disputa por la candidatura presidencial partidaria divide y alinea la interna partidaria en dos grandes bloques, la autonomía de los legisladores para adoptar decisiones al margen del liderazgo se debilita sustantivamente.

El diseño institucional uruguayo otorga a los líderes nacionales de las fracciones otros recursos adicionales para asegurar el control de las decisiones de futuro de los legisladores. Las reglas internas del Parlamento, bajo condiciones de mayoría en la Cámara, ofrecen herramientas alternativas a los líderes de las fracciones para controlar las carreras de sus legisladores, ya sea a través del proceso de asignación de posiciones (responsabilidades), ya sea mediante los mecanismos de distribución de legisladores en las comisiones permanentes. Ambos dispositivos permiten a los líderes promocionar o desalentar expectativas individuales. Por esa razón, sostengo que...

H2. Las reglas internas del Parlamento otorgan un poder adicional a los líderes para controlar las carreras legislativas. Mediante el poder de nominación, los líderes están en condiciones de promover a ciertos legisladores a posiciones relevantes en los organismos con poder de agenda y viceversa, pueden castigar a otros, designándolos en posiciones de menor importancia. Por tanto, las reglas del Parlamento contribuyen a disminuir el grado de autonomía de los legisladores para tomar decisiones sobre su futuro.

La influencia combinada de reglas electorales y parlamentarias, configura liderazgos con poder sobre las carreras legislativas. No obstante, vale la pena señalar que el sistema de incentivos promovido principalmente por la normativa electoral

generó una intensa competencia intrapartidaria, antes y después de la reforma de 1997. Dado que la emergencia de desafiantes dispuestos a competir para derrotar a los *incumbents* es permitido y alentado por la normativa electoral, el patrón de carreras en Uruguay mostrará individuos dispuestos a competir como única forma de supervivencia. La competencia será entonces el modo habitual de hacer carrera y por tanto, una decisión racional basada en una limitada estructura de oportunidades. Bajo esas circunstancias, los individuos saben que una forma de disminuir el riesgo consiste en mantenerse fiel a la fracción, pese a que esa decisión implica muchas veces enfrentar un desafío emergente desde su propio grupo. En estas circunstancias, el legislador ata su destino a la suerte colectiva del grupo lo cual aumenta la probabilidad de supervivencia siempre y cuando la fracción mantenga su caudal electoral durante varios comicios. Por estos motivo, sostengo que...

H3. La extensión temporal de las carreras depende de la performance electoral de la fracción y de su capacidad de imponerse en la competencia intrafraccional. Los atributos personales de los candidatos y los factores relacionados con la competencia en los distritos tienen un efecto menor aunque no marginal sobre la continuidad de las carreras.

Al igual que en la mayoría de los sistemas, las carreras individuales presentan un carácter ascendente cuya meta última es la Presidencia de la República. El paso previo a la máxima posición suele ser el Senado de la República, aunque también los cargos en el gabinete representan un buen trampolín hacia la primera magistratura. En el escalón inmediato inferior se encuentra la Cámara de Representantes donde la meta predominante, al menos hasta el golpe de Estado de 1973, era la de ascender al Senado. Con la reforma constitucional de 1997, que separó las elecciones nacionales de las

municipales, los diputados del interior del país han orientado cada vez más su ambición hacia las jefaturas de los gobiernos departamentales. Dicho fenómeno indica un cambio cualitativo en la valoración de los cargos (devaluación del cargo de diputado y sobrevaloración del cargo de Intendente) que responde a incentivos desatados por innovaciones de carácter institucional. La reforma constitucional de 1967 limitó fuertemente las prerrogativas del Poder Legislativo, pues prohibió su capacidad de aumentar el gasto, crear empleos públicos, regular precios, modificar el sistema de pensiones y jubilaciones, etc. A su vez, la modernización del Estado, y principalmente la universalización y trasparencia en la prestación de servicios públicos, limitó el papel de intermediación que hasta los años setenta desarrollaban los diputados. Al tiempo de que ambas modificaciones afectaban la valoración sobre el cargo de diputado, otras innovaciones institucionales (aumento de las dotaciones presupuestales de los gobiernos locales y ampliación de sus funciones) incrementaron la apetencia por el cargo de Intendente. Por estas razones sostengo que...

H4a. Ciertos cambios institucionales (recorte de las prerrogativas del Parlamento, modernización en la prestación de servicios públicos, aumento de los presupuestos y funciones de los municipios) modificaron la estructura de oportunidades de los legisladores, aumentando la ambición progresiva de los legisladores de circunscripciones pequeñas (apetencia por el cargo de Intendente).

H4b. Mientras los legisladores de las circunscripciones pequeñas desarrollan un tipo de ambición progresiva tendiente a alcanzar el ejecutivo municipal de su circunscripción (y desde ahí, más tarde, dar el salto al Senado), los legisladores de las circunscripciones grandes mantienen su histórica ambición de alcanzar el Senado. Sin embargo, no todos lo logran porque su estructura de oportunidades es extremadamente limitada.

Las hipótesis presentadas describen al patrón de carreras políticas en Uruguay a partir de cuatro rasgos distintivos: a) influencia de los líderes de las fracciones en el proceso de selección de candidatos; b) márgenes limitados de los legisladores individuales para tomar decisiones sobre su futuro; c) ambición progresiva del legislador de distritos pequeños hacia los gobiernos municipales como alternativa a la carrera tradicional; d) ambición progresiva del legislador de distrito grande hacia el Senado pero con una estructura de oportunidades limitada.

Las consecuencias de este patrón de carreras son básicamente dos. La primera consiste en que los representantes no se ocuparán de construir instituciones legislativas poderosas y por tal razón, el Parlamento uruguayo contará con una estructura moderadamente institucionalizada. Esto se confirma cuando se repara en que su sistema de comisiones no goza de gran autonomía, sus autoridades rotan en los cargos y carecen de potestades especiales como para construir “ventajas electorales”. A su vez, en el Parlamento uruguayo no existe un sistema de antigüedad que regule la asignación de posiciones y genere ventajas para los legisladores con mayor experiencia. Finalmente, el procedimiento de distribución de los puestos en las Cámaras está diseñado para que los legisladores no puedan acumular poder ni desplegar carreras con alta visibilidad pública. Los cargos de autoridad en el pleno son también *pro tempore* y rotativos, con la excepción de los cargos que ocupa el Vicepresidente de la República (Presidencia de la Asamblea General y Presidencia del Senado). En suma, la organización legislativa no proporciona ventajas relevantes a la hora de competir por la reelección (*incumbency advantages*). El éxito en la extensión de la carrera solo estará asegurado si el partido o fracción lo decide. Por esa razón sostengo aquí que...

H5a. Un débil sistema de comisiones, que no otorga al legislador ventajas electorales para la búsqueda de la reelección, dificulta la construcción de carreras orientadas a las instituciones legislativas y por tanto erosiona gravemente el prospecto de construcción de carreras individuales.

H5b. La ausencia de un sistema de antigüedad que otorgue al legislador ventajas comparativas para la búsqueda de la reelección, dificulta la construcción de carreras orientadas a las instituciones legislativas y por tanto erosiona gravemente el prospecto de construcción de carreras individuales.

Este diseño político-institucional, caracterizado por la existencia de fracciones poderosas e instituciones legislativas débiles, transforma al Parlamento en una arena muy particular. El Ejecutivo podrá cumplir con sus metas legislativas en caso de contar con una mayoría legislativa estable. Con ese propósito deberá construir un poderoso vínculo con los líderes partidarios en las Cámaras que controlan el poder de agenda. Si se cumplen ambas condiciones –mayoría y vínculo estable con los líderes-, el Parlamento funcionará al ritmo dictado por un partido o coalición *cartelizada*, donde los legisladores individuales tendrán estímulos para delegar una porción de su poder de decisión a favor de los líderes y a cambio recibirán beneficios colectivos -como el uso de la reputación del gobierno- para continuar con su carrera política. Por tanto, la influencia de los legisladores individuales en el resultado legislativo final tenderá a ser marginal, pese a que algunos intentarán promover iniciativas particularistas bajo la errónea creencia de que por esa vía asegurarán la extensión de su carrera. Por esa razón, afirmo que...

H6a. La combinación de fracciones poderosas, instituciones legislativas débiles, y mayorías estables, favorece la formación de partidos o coaliciones cartelizadas en la cámara, que logran aprobar la mayor parte de la legislación propuesta por el Ejecutivo.

H6b. La autoridad central del partido o coalición cartelizada está integrada por los líderes de las fracciones que actúan en forma coordinada con el Poder Ejecutivo. Para cumplir con las metas colectivas, la autoridad central delega responsabilidad en ciertos legisladores que garantizan el control de los organismos con poder de agenda.

H7a. Los legisladores del partido o coalición de gobierno que pretenden extender sus carreras legislativas, tienen estímulos para delegar parte de su poder de decisión en el liderazgo, pues en caso de éxito cuentan con la posibilidad de apropiarse de los beneficios colectivos que deja el éxito legislativo del gobierno

H7b. El control del poder de agenda y la delegación de los legisladores en una autoridad central favorecerá un funcionamiento cohesionado del partido o coalición cartelizada que se verá reflejado al momento de las votaciones de leyes en el plenario.

H7c. Los legisladores que no forman parte del partido o coalición de gobierno o cuya estructura de oportunidades permite desarrollar un tipo de ambición progresiva (sobre todo los de circunscripciones pequeñas), desarrollarán comportamientos legislativos tendientes a favorecer sus metas individuales.

Como podrá observarse, el estudio que aquí se desarrolla supone una construcción conceptual cuyos pilares se apoyan en el diseño institucional. En los próximos dos capítulos me concentraré en el análisis de las condicionantes institucionales y políticas de las carreras, y en el siguiente presentaré evidencia tendiente a respaldar dichas consideraciones. En la segunda parte del trabajo se analizará la debilidad institucional del Parlamento a partir del examen de diferentes aspectos de su estructura interna, el origen de las reglas institucionales que regulan el trabajo parlamentario y las consecuencias que el modelo de carreras genera sobre los resultados de políticas públicas.

Capítulo 2. Partidos, fracciones y poder de selección

Sumario: Introducción; 2.1. Partidos fraccionados y selección de candidatos; 2.2.

Las fracciones, el ambiente institucional de las carreras; 2.3. El poder de los líderes y la magnitud de la circunscripción; 2.4. El impacto de la reforma de 1997 sobre la competencia; 2.5. Resumen y conclusión

“Yo soy senador gracias a Larrañaga, porque él confió en mí y él fue quién hizo la lista...”¹⁹

Senador Julio Lara

02/12/2004

“Acordamos que sea Bordaberry el encargado de armar la lista (...) y que también él la encabece”²⁰

Senador Ope Pasquet

08/09/2009

Introducción

Las explicaciones teóricas que brinda la literatura centrada en carreras legislativas se concentran en la influencia de los factores políticos e institucionales sobre las decisiones de los individuos. Los escasos estudios empíricos sobre el caso uruguayo se enmarcan en esa misma perspectiva teórica (Altman y Chasquetti 2005; Buquet y Chasquetti 2008; Moraes 2008) y destacan la influencia del formato fraccionizado de los partidos y ciertos dispositivos del sistema electoral como la representación proporcional, el múltiple voto simultáneo y la lista cerrada y bloqueada.

Buquet et. al. (1998:22-29) sostienen que las reglas electorales modelan las características más relevantes del sistema de partidos (fragmentación y formas de competencia) y favorecen el desarrollo de un modelo de partidos con fracciones altamente institucionalizadas. Estas organizaciones son agrupamientos con estructuras organizativas, programas de políticas, estatutos de funcionamiento y capacidad de toma

¹⁹ Entrevista en el programa “Quién es quién”, 02-12-2004. Disponible en <http://www.quienesquieron.com.uy/t-ver.asp?IDEntrevista=204> (consultado el 15-06-2010).

²⁰ Entrevista al Portal Montevideo.Comm, 08-09-2009. Disponible en: http://www.montevideo.com.uy/notelecciones_91539_1.html consultado el 25-09-2010.

de decisión. Al momento de la elección, las fracciones cooperan entre sí para alcanzar el triunfo del partido pero al mismo tiempo compiten por las posiciones que obtendrá el partido en el Parlamento. El proceso de selección de candidatos dota a los líderes de las fracciones de un poder de selección considerable que permite controlar en buena medida las decisiones de carrera de los legisladores. Esta situación limita la estructura de oportunidades de los individuos y configura el corazón del patrón uruguayo de carreras. Por tanto, no se puede estudiar las carreras legislativas en Uruguay sin considerar previamente el modelo de partido fraccionalizado y los dispositivos que contribuyen a su mantenimiento.

En la primera sección de este capítulo se describen los dispositivos institucionales que influyen en el formato del sistema de partidos y en el modelo de partido fraccionalizado. En la segunda sección se muestra que las fracciones partidarias representan el ambiente institucional donde las carreras individuales se desarrollan. En la tercera sección se analiza el poder de selección de los líderes en circunscripciones grandes y pequeñas mostrando como en las primeras su influencia es mayúscula y en las segundas, conviven con una fuerte tendencia hacia la búsqueda del voto personal por parte de sus candidatos. En la cuarta sección se estudia el mismo esquema a partir de las modificaciones introducidas por la reforma constitucional de 1996, demostrando que la eliminación del triple voto simultáneo estimula el desarrollo del voto personal en las circunscripciones grandes. En la última sección se presentan las conclusiones del capítulo.

2.1. Partidos fraccionalizados y selección de candidatos

Resulta difícil comprender la naturaleza del sistema de partidos de Uruguay si no se toma en cuenta la influencia que ejerce el sistema electoral sobre sus estructuras y

unidades. Durante más de medio siglo la normativa electoral modeló los rasgos más notables de los partidos y la forma de competencia del sistema (González 1993, Bottinelli y Buquet 1993, Buquet et.al. 1998). La reforma constitucional de 1996 introdujo algunos cambios sustantivos, pero los efectos principales de la normativa electoral sobre la fragmentación y fraccionalización permanecen casi inalterados²¹.

Antes de la reforma constitucional de 1996, la elección presidencial se resolvía por mayoría simple de votos, lo cual estimulaba una competencia entre dos grandes partidos²². Sin embargo, en la elección legislativa la asignación de bancas se hacía mediante la representación proporcional integral, lo cual estimulaba la emergencia de agentes electorales. La combinación de ambos efectos –reducción y proliferación– modeló un sistema de partidos dominado por dos grandes partidos y un conjunto de partidos menores capaces de alcanzar una representación legislativa mínima. La sobredeterminación de la elección presidencial respecto a la elección legislativa (simultáneas y vinculadas a nivel de hoja de votación) aumentó el costo de creación y éxito de nuevos partidos pues los electores ejercían un voto estratégico a los partidos con capacidad de triunfo (en la jerga local, voto útil). De este modo, la irrupción de nuevos agentes se desarrolló en la interna de los dos principales partidos mediante la creación de fracciones que votaban unidas para alcanzar el triunfo partidario, pero que

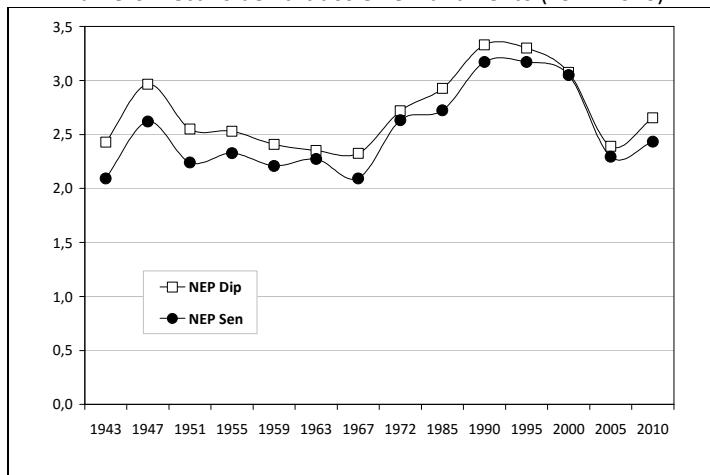
²¹ Hasta mediados de los años noventa, las cuatro principales características del sistema electoral eran: (i) la elección del Ejecutivo por mayoría simple de votos; (ii) representación proporcional para asignar los escaños parlamentarios; (iii) múltiple voto simultáneo; y (iv) elecciones presidenciales y legislativas simultáneas y vinculadas a nivel de partidos, con listas cerradas y bloqueadas (Buquet et.al. 1998). Los principales cambios introducidos en 1997 fueron: (i) la elección presidencial por mayoría absoluta de votos y doble vuelta; (ii) la candidatura presidencial única por partido; (iii) las elecciones primarias y simultáneas de todos los partidos para seleccionar candidatos presidenciales y convenciones; y (iv) la separación de las elecciones nacionales de las departamentales (Buquet 1998).

²² La reforma de 1997, eliminó la mayoría simple por lo cual ese efecto debería haber desaparecido. No obstante, los resultados electorales siguen determinando una fragmentación moderada. Ello puede responder a la influencia de varios factores como el efecto psicológico que genera sobre el electorado la presencia de un partido que continuó creciendo hasta aproximarse al 50%, la existencia de otros dispositivos institucionales que impiden la división de los partidos una vez iniciado el proceso electoral (primarias - primera vuelta y legislativas – segunda vuelta – municipales), etc.

simultáneamente competían entre sí por las bancas logradas por el colectivo. El doble voto simultáneo fue el dispositivo institucional que garantizó este tipo de competencia: el elector elegía en primer lugar a un partido o lema, luego a una fracción o sublema, y finalmente, a una lista de candidatos.

Hasta 1971, el sistema de partidos mostró un formato bipartidista, y a partir de la aparición del Frente Amplio, evolucionó hacia un formato de pluralismo limitado, con tres partidos principales y un cuarto pequeño. El gráfico 2.1 muestra la evolución del Número Efectivo de Partidos (NEP) en el Parlamento durante el período 1943-2010. La fragmentación en la Cámara de Representantes nunca estuvo por debajo de 2,33 (1963) ni por encima de 3,33 (1990), mostrando un promedio para la serie de 2,71. En el Senado la fragmentación es parecida, aunque algo inferior dada la magnitud efectiva de esa Cámara (tres veces menor que la de Diputados). El NEP nunca estuvo por debajo de 2,09 (1943 y 1967) ni superó el 3,17 (1990 y 1995) y su promedio ha sido de 2,52. Si bien en 2005, como resultado del derrumbe electoral del Partido Colorado, el NEP experimentó un brusco descenso (2,39 y 2,29 respectivamente), en la siguiente elección la fragmentación volvió a crecer acercándose a los promedios históricos del sistema.

Gráfico 2.1.
Número Efectivo de Partidos en el Parlamento (1942-2010)



Fuente: Elaboración propia en base a información del Banco de Datos FCS-UdelaR

Además de modelar el nivel de fragmentación del sistema de partidos, la normativa electoral también influyó en la estructura interna de las organizaciones partidarias, configurando un tipo muy especial de partido político caracterizado por la presencia de fracciones altamente institucionalizadas (Buquet et.al. 1998)²³. Los mismos dispositivos que en la competencia interpartidaria determinan una fragmentación moderada, también promueven una fraccionarización moderada en la interna de los partidos. Normalmente, las fracciones nacionales presentaban un candidato a la presidencia y una o varias listas de candidatos al Senado bajo un sublema común. A nivel de las diecinueve circunscripciones departamentales sucedía exactamente lo mismo, cada fracción presentaba una o varias listas de candidatos bajo un sublema común. Como la oferta electoral se articulaba en una única hoja de votación por distrito, donde aparecían las nóminas de candidatos a la Cámara de Representantes, el Senado y la Presidencia de la República, el elector emitía un único voto vinculado para los tres órganos. Dada la sobredeterminación de la competencia por la máxima candidatura sobre las restantes disputas, esta estructura estimuló la formación de dos grandes bloques en la interna de cada partido. En el largo plazo esta observación es muy clara. En el Partido Colorado se aprecia una disputa entre las fracciones *batllistas*, el ala progresista del partido, y los sectores *no-batllistas*, que ocuparon en general posiciones conservadoras²⁴. En el Partido Nacional, las fracciones tendieron a distinguirse entre *herreristas*, sector conservador con raíces rurales y una visión liberal de la economía, y *no-herreristas*, con un afincamiento social más urbano y posiciones políticas más

²³ Es cierto que las fracciones partidarias existían antes de la adopción del sistema electoral. Sin embargo, existe acuerdo en que las reglas electorales contribuyen a mantener niveles moderados de fragmentación y fraccionarización.

²⁴ Las fracciones *no-batllistas* han utilizado diversas denominaciones: *riveristas*, *vieristas*, *sosistas*, *territistas*, *blancoacevedistas*, *catorcistas*, *pachequistas* o colorados a secas

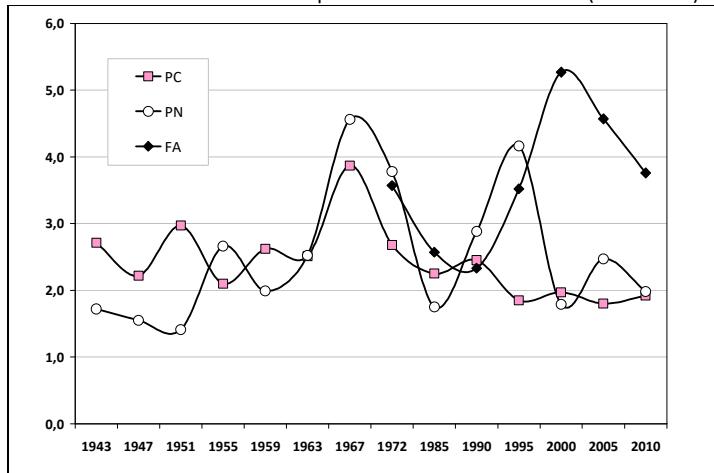
estatistas²⁵. A lo largo del siglo XX, tanto el *Batlismo* en el Partido Colorado como el *Herrerismo* en el Partido Nacional, fueron los sectores dominantes de la contienda intrapartidaria y en las escasas ocasiones en que fueron derrotados, la fracción opositora victoriosa contó con el apoyo de grupos disidentes de las primeras (Buquet y Chasquetti 2008). En el Frente Amplio, no ha existido un clivaje semejante pese a que en los últimos quince años la disputa principal suele ordenarse en torno a sectores *de izquierda moderada e izquierda radical*. Como este partido nunca utilizó el doble voto simultáneo para las contiendas presidenciales (siempre presentó un candidato único) el efecto natural de la mayoría simple sobre la interna no tuvo la misma envergadura que se observa en los partidos fundacionales.

La tendencia a la bipolaridad convivió, sin embargo, con el efecto continuo y permanente de la representación proporcional, que presionaba a la emergencia de pequeños grupos locales dispuestos a competir por algunos escaños parlamentarios o simplemente por contribuir a la victoria y luego obtener algún tipo de beneficio en materia de recursos institucionales. La aparición de fracciones coyunturales, producto del desgajamiento de los dos grandes grupos, favoreció con frecuencia el aumento marginal de la fraccionarización partidaria. El gráfico 2.2 muestra los valores de fraccionarización de las principales colectividades en el Senado durante el período 1942-2010²⁶.

²⁵ Con el paso del tiempo han asumido diferentes denominaciones: *blancos independientes, ubedistas, ubodoxos, wilsonistas, larrañagistas, etc.*

²⁶ La fragmentación del sistema de partidos y la fraccionarización de los partidos se miden en este trabajo utilizando el índice denominado Número Efectivo de Partidos. Esta es una medición del peso efectivo de los partidos propuesta por Laakso y Taagepera ("Effective" Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", en *Comparative Political Studies*, 12. N°1. Abril de 1979. Citado por Lijphart 1987:68), a partir de la consideración de la votación electoral o del número de escaños obtenidos por cada partido en el Parlamento o en alguna de las Cámaras. La operación consiste en determinar el inverso multiplicativo de la suma de los cuadrados de las proporciones de cada partido: $\frac{1}{\sum p_i^2}$ donde "p" es la proporción de votos de cada partido.

Gráfico 2.2.
Número Efectivo de Fracciones por Partido en el Parlamento (1942-2010)



Fuente: Elaboración propia en base a información del Banco de DatosFCS-UdelaR

En el largo plazo, mientras los partidos fundacionales presentan una media situada en el entorno de 2,5 fracciones efectivas y casi nunca superan la barrera de las cuatro fracciones, el Frente Amplio muestra promedios de fraccionalización superiores, lo cual supone que este partido aun no ha encontrado su punto natural de equilibrio²⁷. La reforma electoral de 1996 no modificó sustancialmente este panorama, manteniendo una fragmentación moderada del sistema de partidos, junto a un modelo de partido fraccionalizado en lo que hace a su estructura interna.

Por tanto, las fracciones partidarias son actores relevantes del sistema político y hasta tal punto ello es así, que los historiadores Caetano y Rilla (1995) escribieron que “en múltiples ocasiones, la fracción tuvo mayor peso que el partido, negoció con otras fracciones de otros partidos y avivó con ello el lema (...) no es el partido

²⁷ El alto nivel de fraccionalización del Frente Amplio no parece un punto de equilibrio. Este fenómeno podría estar vinculado con dos factores. Primero, este partido ha mantenido un crecimiento continuo y permanente desde su fundación en 1971. Esta situación de expansión generaría incentivos para que pequeños grupos formen y mantengan fracciones coyunturales. Segundo, el formato original de “coalición de partidos de izquierda” impuso al Frente Amplio una cierta rigidez interna que impide la fusión de grupos y el movimiento de sus miembros en forma horizontal, como suele suceder en los partidos tradicionales. Algunos de los grupos fundadores, provistos de extensas trayectorias, fuertes tradiciones y posiciones ideológicas firmes, imponen frenos a la influencia natural del sistema electoral mediante el establecimiento de reglas partidarias internas que impiden la aceleración del proceso de configuración partidaria.

aunque actúe muchas veces como tal, rara vez orienta sus acciones en contra del partido y casi siempre vuelve a él, como su referencia matriz".

Los partidos políticos uruguayos cuentan con organizaciones de dirección que albergan al liderazgo de todas sus fracciones. Las convenciones y congresos son instancias importantes en la vida partidaria, pero los órganos más relevantes son los de dirección ejecutiva. El Comité Ejecutivo Nacional del Partido Colorado, el Honorable Directorio del Partido Nacional y la Mesa Política del Frente Amplio, representan centros de decisión donde conviven los jefes de las diferentes fracciones o sus delegados, en una suerte de *estado mayor* según palabras de Carlos Real de Azúa (1971).

Sin embargo, los organismos comunes de dirección cuentan con un poder limitado para imponer disciplina al conjunto del partido. En general, las direcciones ejecutivas de los partidos logran alinear a toda la colectividad detrás de sus definiciones políticas, pero en ciertas ocasiones necesitan acudir a reglas partidarias internas como la declaración de un tema como *asunto político* – verdadero *enforcement disciplinario*-. En el proceso partidario de toma de decisión, las fracciones definen posiciones ex-ante y se reservan el poder de disentir con el colectivo siempre que lo consideren imprescindible para sus intereses. En dichos casos, la situación conduce a la instalación de instancias de negociación ad-hoc como, por ejemplo, la reunión de las bancadas legislativas o los cónclaves de líderes partidarios con el objetivo de alcanzar la posición común.

Los *jefes de fracción* se concentran normalmente en el Senado, aunque algunos prefieren, por diversos motivos, mantenerse fuera del Parlamento (desarrollo este punto con especial detenimiento en el capítulo 7). Su poder político se funda en una diversidad de factores, pero uno de ellos radica en las reglas electorales que favorecen el controlar del desempeño de los legisladores de su fracción. Me refiero a los ya mencionados

procedimientos de selección de candidatos y también a los reglamentos que ordenan el trabajo de las Cámaras. A través de estas herramientas, el liderazgo de la fracción puede premiar o castigar a sus legisladores de acuerdo al comportamiento que muestren durante el mandato parlamentario²⁸.

2.2. Las fracciones, el ambiente institucional de las carreras

Moraes (2008:171-172) argumenta que en Uruguay las fracciones partidarias son las unidades efectivas de selección de candidatos porque sus líderes tienen el control del acceso a la nómina de candidatos. Como los partidos no son agentes unificados y su estructura interna está dominada por fracciones institucionalizadas, la llave de la presentación de candidatos está en manos de estos grupos. Para comprender como esto funciona, resulta conveniente considerar la estructura de una fracción partidaria como una pirámide en cuyo vértice se encuentran los líderes nacionales (González 1993, Buquet et.al. 1998; Morgenstern 2001). Hasta la reforma de 1997, el jefe de fracción era un potencial candidato presidencial o un candidato ubicado al tope de la lista al Senado acompañado por sus inmediatos colaboradores. En algunas situaciones donde se discutía la sucesión de la jefatura de la fracción, la rivalidad de dos o más dirigentes obligaba a la apertura de dos o más listas al Senado, en cuyo caso el sublema común permitía acumular sus votos. En otras ocasiones donde los jefes de las fracciones no tenían chance de alcanzar la presidencia, se consagraban acuerdos en torno a una candidatura presidencial común, utilizando un sublema –y a veces más de uno- para no sufrir pérdidas en la competencia por las bancas del Senado (Buquet y Chasquetti 2008).

²⁸ No obstante ello, deben reconocerse otras fuentes alternativas de poder como las características personales de los liderazgos, ciertas tradiciones que operan en la interna de los partidos y hasta el peso que en ciertos grupos tienen los ámbitos colectivos de decisión (congresos, juntas directivas, etc.).

En el nivel inferior de la pirámide están los candidatos a diputados y a cargos municipales del nivel departamental. En las diecinueve circunscripciones del país, las fracciones nacionales presentan sublemas con sus correspondientes listas de candidatos. Antes de la reforma de 1997, las nóminas para diputados podían reunirse en un sublema común para competir con chance frente a otros sublemas del partido. Dicho dispositivo, con frecuencia, facilitaba la presentación de candidatos desafiantes al legislador en funciones, que no sólo podía perder su banca con los otros sublemas, sino también con los de su propio sublema. Pero también, en muchas ocasiones, los *incumbents* buscaban establecer asociaciones con candidatos débiles que sumaran votos sin representar un desafío real. En ese escenario, la competencia intrafraccional no suponía un peligro sino una ventaja, por lo cual resulta difícil establecer un juicio categórico sobre esta dimensión.

La acumulación por sublemas también se desarrollaba a través de la estructuración vertical de la oferta, combinando varias listas al Senado (hacia arriba) y varias listas a los órganos municipales (hacia abajo) con una misma lista a diputados. Este procedimiento se denominaba *acumulación por identidad de lista* y se materializaba a través de la inscripción de diferentes hojas de votación que incluían distintas combinaciones de listas de candidatos a las diferentes posiciones en disputa. La acumulación de votos por identidad de lista junto a la libre formación de sublemas, maximizaba la autonomía de los candidatos para tomar decisiones de carrera. No obstante, estos mecanismos así como favorecían la independencia respecto al liderazgo nacional de las fracciones, erosionaba fuertemente la posición de los *incumbents* a la hora de competir. Una prueba del permanente desafío al que estaban sometidos los legisladores puede verse en el cuadro 2.1, que muestra un resumen de las decisiones tomadas por los legisladores electos en circunscripciones binominales y trinominales.

Como podrá apreciarse, de los 364 *incumbents* que compitieron por la reelección entre 1946 y 1994, un 44% fracasó. El grupo compuesto por los 103 legisladores derrotados, un 61% cayó ante un desafiante de otro sublema del propio partido, un 34% ante un desafiante de su propio sublema y sólo un 5% ante desafiantes de otro partido (casos donde el partido del *incumbent* se queda sin bancas).

Cuadro 2.1.
Elecciones binominales y trinominales para la Cámara de Representantes.
(1942-1994)

	Frecuencia	Porcentaje
Total legisladores	364	100%
Legisladores que no compiten por la reelección	130	36%
Legisladores que compiten por la reelección	234	64%
Incumbents exitosos	131	66%
Incumbents fracasados	103	44%
Derrota ante un desafiante de otro sublema	63	61%
Derrota ante un desafiante del propio sublema	35	34%
Derrota ante un desafiante de otro partido	5	5%

Fuente: Elaboración propia en base a Piñeiro (2004).

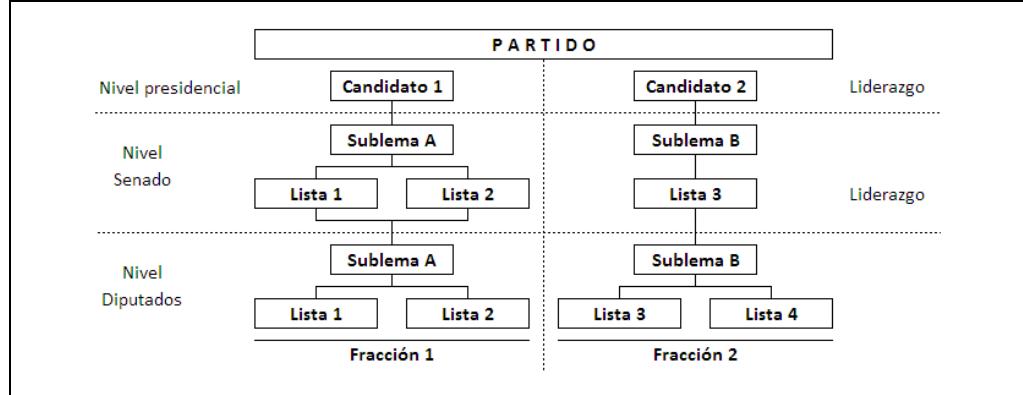
O sea, el desafío que sufrían los legisladores que buscaban la reelección era importante y provenía fundamentalmente de la interna de su propio partido (en total, un 95% de los casos). Pero a su vez, el cuadro también muestra que algo más de un tercio de las derrotas que sufrieron los *incumbents* responden a los efectos de la competencia intrafraccional regulada por el “triple voto simultáneo”.

Con el transcurso del tiempo, los legisladores volvieron más sofisticada la oferta electoral, aumentando el volumen de hojas de votación, lo cual fue interpretado por algunos estudiosos como un incremento de la fraccionamiento partidario (Rial 1984; Vernazza 1989, Panizza 1988, Caetano y Jacob 1989; González 1993, Monestier 1999). Dichos análisis no consideraron la diferencia entre una oferta electoral diversificada y creciente, y un resultado final (que cristaliza en las Cámaras) más o menos estable en términos de fraccionamiento del sistema (Buquet et.al. 1998, Piñeiro 2004). Es probable que los diagnósticos críticos influyeran decisivamente en la visión de los

políticos o que la opinión de muchos políticos condicionara la interpretación de los académicos sobre este fenómeno. De una u otra forma, se fue generando en Uruguay un ambiente proclive a la eliminación de la acumulación de votos por sublema en el nivel de diputados, circunstancia que efectivamente se concretó en la reforma constitucional de 1997.

El diagrama 2.1 presenta un esquema de la estructura de los partidos políticos uruguayanos antes de la reforma de 1997. Allí se aprecia la variedad de alternativas que el sistema electoral ofrecía para la articulación del nivel nacional y local.

Diagrama 2.1. Ejemplo de estructura fraccionada de los partidos uruguayanos antes de la reforma de 1997



Fuente: Elaboración propia en base a Moraes (2008:169)

Tras la mencionada reforma, cada fracción debió presentar una única lista de candidatos a diputados²⁹, lo cual impuso complejas negociaciones entre el nivel nacional y el local con el propósito de delinejar la oferta de la fracción. Como toda hoja de votación debe contar con candidatos para todos los órganos que están en juego, algunas fracciones nacionales tienen dificultades para encontrar candidatos a nivel local y viceversa. En el debut de las nuevas reglas, se generó dentro de los partidos

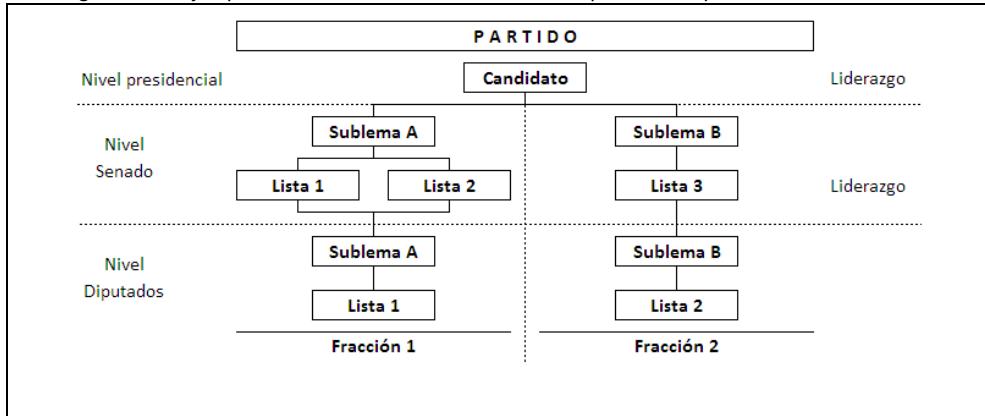
²⁹ Esto es así en la mayoría de las circunscripciones donde la fracción logra una coordinación de la oferta. Como las reglas no lo prohibían, la presentación de más de una lista era perfectamente posible, sólo que los votos no se acumulaban en un sublema común, por lo que disminuía la posibilidad de que la fracción ganara la banca que su partido obtendría en la circunscripción. Analizo este punto en el apartado 2.4.

fundacionales la inmediata traslación de la competencia intrafraccional hacia las elecciones internas o primarias. Los actores del nivel local rápidamente comprendieron que para contar con un Senado atractivo debía competirse en el lugar correcto. Antes de la enmienda eso no importaba tanto pues era posible que una lista a diputados se articulara con diferentes listas al Senado. Pero luego de la reforma, los actores del nivel local debían optar respecto a cual fracción era la más indicada para ganar o retener la banca.

No obstante, el problema de la selección a la interna de la fracción quedó sin resolución. La puesta en práctica de las nuevas reglas, mostró a los partidos fundacionales explorando un nuevo estatuto de competencia intrafraccional centrado en las elecciones internas o primarias donde formalmente se elige al candidato presidencial y a las convenciones nacionales y departamentales de los partidos. De esta forma, ya en la primera elección de abril de 1999, la mayoría de los aspirantes a convertirse en intendentes, diputados e incluso senadores se vieron obligados a “marcar” votos con el objetivo de determinar cuál era su peso electoral, de forma tal de poder negociar su comparecencia electoral en la legislativa de octubre y las municipales del año siguiente. Si bien el resultado de esos comicios no es vinculante para los líderes nacionales, el peso del resultado suele influir a la hora de definir las nóminas de candidatos. Estas reglas informales de competencia en primarias (no está escrito en ningún lado que las listas de diputados deban resolverse así) revirtieron en parte el efecto buscado por la reforma, pues la competencia a la interna de las fracciones no ha sido eliminada sino transformada o trasladada a la instancia electoral anterior.

El diagrama 2.2 presenta un esquema de la estructura de los partidos posterior a la reforma de 1997, donde se aprecian las restricciones impuestas a la articulación nacional - local.

Diagrama 2.2. Ejemplo de estructura fraccionada de los partidos después de la reforma de 1997



Fuente: Elaboración propia en base a Moraes (2008:169)

El triple voto simultáneo como regulación de la competencia intrafraccional

Antes de 1996, el triple voto simultáneo permitía votar al mismo tiempo por un partido (lema), una fracción (sublema)³⁰, y una lista de candidatos. Este acto determinaba tres tipos de preferencias: a) en la competencia entre partidos, b) en la competencia entre fracciones, y c) en la competencia a la interna de la fracción. Un candidato no alineado con el liderazgo nacional, tenía siempre la posibilidad de competir por la banca a diputado mediante la articulación de su lista con la del Senado de la fracción. Es probable que el triunfo de este candidato no provocara entusiasmo en el liderazgo, pero su participación redundaba en un beneficio para la lista al Senado de la fracción nacional. Por esa razón, las fracciones nacionales no impedían la participación electoral de todos los candidatos que desearan hacerlo. El beneficio de ampliar la oferta electoral a nivel local era superior al costo de su restricción. La evidencia empírica confirma esta apreciación.

³⁰ La comparecencia electoral de cada fracción con su respectivo sublema suele ser la modalidad más común. Sin embargo, vale la pena señalar que un sublema perfectamente puede estar integrado por dos fracciones diferentes y que una fracción -al menos en teoría- podría presentarse a competir con dos sublemas distintos.

Analicemos a los legisladores electos durante el período 1942-1994, asumiendo que cuando ganan su banca a través de una lista única del grupo en la circunscripción eran “candidatos oficiales”³¹ y viceversa, si debían enfrentar la competencia dentro de su propia fracción eran “candidatos no-oficiales”. Sobre un total de 1.089 diputados electos en las 11 elecciones del período, solo 371 (34%) pueden ser caracterizados como oficiales y 727 (66%) como no-oficiales. Estos datos son categóricos: dos de cada tres diputados resultaron electos como candidatos de competencia intrafraccional.

Cuadro 2.2.

Candidatos electos según su relación con sus fracciones (1942-1994)		
Candidatos oficiales	371	34%
Candidatos no oficiales	718	66%
Total	1.089	100%

Fuente: Elaboración propia.

Esta información podría ser un síntoma de incapacidad del liderazgo nacional para imponer sus preferencias en el proceso de selección de candidatos, pero como hemos visto la competencia intrafraccional ofrece múltiples interpretaciones. Además, como se ha dicho la competencia intrafraccional nunca perjudicaba a las fracciones nacionales, porque brindaba el beneficio de incrementar los votos de la lista al Senado. Por tanto, no podemos concluir que la inexistencia de candidatos oficiales en múltiples competencias sea una prueba de ausencia de poder de los líderes. Es cierto que gracias al triple voto simultáneo podían ingresar al Parlamento candidatos que no tuvieran el aprecio de la cúpula, pero como demostraré en la segunda parte de este trabajo, el liderazgo contó en la asamblea legislativa con un set de dispositivos institucionales que permite ejercer poder sobre los díscolos, por lo cual el costo de un resultado electoral inesperado siempre afectó marginalmente a los intereses de líderes. Veamos un ejemplo

³¹ Esta es la situación de los partidos de ideas como el Partido Comunista (y el FIdeL), el Partido Socialista (y la UP) o la Unión Cívica (y el PDC) antes de 1971, pero también la del Partido Nacional en 1942 y 1946 y el Nuevo Espacio en 1994.

ilustrativo sobre cómo funcionaba la competencia intrafraccional y la relación de los candidatos de una circunscripción pequeña con el liderazgo nacional. Tomemos el caso del Partido Colorado en la elección de diputados de Florida de 1958. Este ejemplo es muy útil porque muestra la competencia de un supuesto candidato “oficial” atado débilmente a una fracción nacional contra un supuesto candidato “no oficial” fuertemente vinculado al liderazgo central.

Elección 1958. Departamento de Florida. Partido Colorado

De acuerdo a lo establecido por la Corte Electoral, en el departamento de Florida se elegirían tres bancas en la elección de noviembre de 1958. Cada partido tradicional sabía que tenía segura una banca y que la tercera estaría en disputa. El probable ganador de la segunda banca podía ser el Partido Nacional, pues el Partido Colorado sufría un enorme des prestigio luego de una complicada gestión del gobierno nacional.

Dentro del Partido Colorado, se generaba la dramática situación de que los dos *incumbents*, Santiago I. Rompani y Alberto M. Roselli, competirían por la reelección, disputando la única banca que razonablemente mantendría el partido.

Rompani pertenecía a la fracción *Batlismo Lista 15* y era amigo personal del líder y ex presidente, Luis Batlle Berres. Su rival, Alberto M. Roselli, luego de la histórica fractura del *Batlismo* en 1950, se había unido al *Batlismo Lista 14*. Esta fracción había votado muy mal en la elección nacional de 1954 y en la presente elección se encontraba en un proceso de absorción de las fracciones no-*batlistas* minoritarias en el Partido (el *Blancoacevedismo* y lo que quedaba del viejo *Riverismo*).

La *estrategia* de Santiago Rompani consistió en formar a nivel de la circunscripción el sublema *Por la Unión del Partido*, que estaba integrado por dos listas idénticas encabezadas por él (hojas 15 y 115, y que se diferenciaban sólo por la nómina de candidatos a la Junta Electoral) y otras dos listas menores encabezadas por los dirigentes locales *batlistas*, Cristóbal Cano Núñez (hoja 515) y Joaquín Pau Brum (hoja 1515). Las cuatro hojas de votación del sublema incluían la misma lista de candidatos al Consejo Nacional de Gobierno y la Cámara de Senadores, combinada con otras cuatro hojas que proponían la misma nómina de candidatos al Consejo Departamental y la Junta Departamental de Florida.

La *estrategia* de Alberto Roselli era distinta. Como el reagrupamiento en el nivel nacional determinó la apertura de tres listas al Senado bajo un mismo sublema, Roselli decidió inscribir seis hojas de votación con la misma nómina de candidatos encabezadas por él y que acumularían votos por identidad de lista bajo el sublema *Batlismo*. Todas las hojas contaban con las mismas listas de candidatos para el Consejo Nacional de Gobierno, el Consejo Departamental, y la Junta Electoral. La variación se establecía a nivel del Senado y a nivel de la Junta Departamental (de a pares se combinaban con las dos listas de la fracción departamental a la Junta que acumulaban bajo el sublema *Batlismo Principista*). De este modo, las hojas de votación 50 y 303 contenían la lista al Senado de Andrés Martínez Trueba; la 150 y la 203, la lista al Senado de César Batlle Pacheco; y las listas 103 y 250, las lista al Senado de Orestes Lanza. A su vez, la 50, 150 y 250, contenían las listas de candidatos a la Junta Departamental encabezada por Julio Fernández Rondeau; y las hojas 103, 203 y 303, contenían listas a la Junta encabezadas por Rúben Alba (ver Diagrama 2.3).

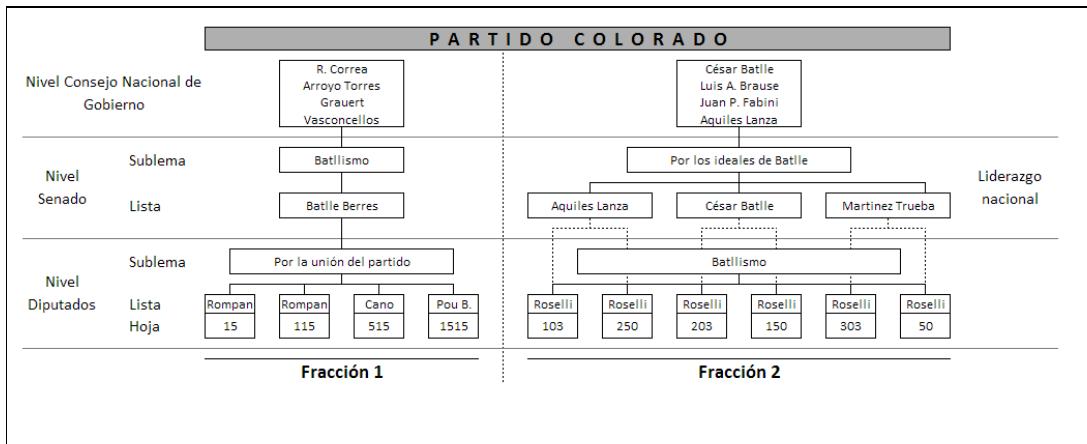
.-continúa-

El resultado final de la elección en el departamento de Florida arrojó el triunfo del Partido Nacional, el cual obtuvo las dos bancas previstas. El Partido Colorado ganó una única banca para el diputado Roselli, cuyo sublema superó al de Rompani por 863 votos (ver cuadro 2.3). La estrategia de Roselli basada en una mayor amplitud de la oferta (ofrecía tres senados y dos listas diferentes a la Junta Departamental) fue más eficaz.

Roselli era un “candidato oficial” y Rompani un “candidato no oficial”. Sin embargo, la relación de Rompani con la fracción nacional era directa y casi vertical, en tanto, el vínculo de Roselli con el nuevo agrupamiento nacional era fluido y provisto de incertidumbre sobre el futuro. Y hasta tal punto esto era así que en la siguiente elección, Rosselli abandonó al sector -que pasó a denominarse Unión Colorada y Batllista- para sumarse a la creación una nueva fracción nacional liderada por Zelmar Michelini, la Lista 99.

Santiago Rompani, en cambio, permaneció fiel a Batlle Berres hasta su fallecimiento en julio de 1964.

Diagrama 2.3. Oferta electoral del Partido Colorado en la elección de 1958. Departamento de Florida.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral.

Cuadro 2.3.

Hoja	Sublema Senado	Candidato	Sublema Diputados	Candidatos	Votos
15	Batlismo	Luis Batlle	Por la Unión del Partido	Santiago I. Rompani	2.105
115	Batlismo	Luis Batlle	Por la Unión del Partido	Santiago I. Rompani	948
515	Batlismo	Luis Batlle	Por la Unión del Partido	Cristóbal Cano Núñez	215
1515	Batlismo	Luis Batlle	Por la Unión del Partido	Joaquín P. Brum	2.427
				Al sublema	10
Total Sublema <i>Por la Unión del Partido</i>					5.705
50	Por los ideales de Batlle	A. Martínez Trueba	Batlismo	Alberto M. Roselli	245
303	Por los ideales de Batlle	A. Martínez Trueba	Batlismo	Alberto M. Roselli	169
150	Por los ideales de Batlle	Luis A. Brause	Batlismo	Alberto M. Roselli	2.387
203	Por los ideales de Batlle	Luis A. Brause	Batlismo	Alberto M. Roselli	861
250	Por los ideales de Batlle	Orestes Lanza	Batlismo	Alberto M. Roselli *	2.873
103	Por los ideales de Batlle	Orestes Lanza	Batlismo	Alberto M. Roselli	21
				Al sublema	12
Total Sublema <i>Batlismo</i>					6.568

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Piñeiro (2004)

El ejemplo de la competencia por la banca colorada de Florida en 1958 muestra la diversidad de opciones que ofrecía el sistema electoral uruguayo. Por un lado, un candidato que monopoliza la oferta departamental de un sector pero que a nivel nacional se encuentra en un proceso de unificación, y por otro, un candidato que cuenta con el respaldo de la fracción nacional pero permite competir a dos listas menores para obtener una mejora marginal de su performance. Este hecho demuestra que la distinción entre candidatos oficiales y no-oficiales oculta procesos más complejos donde se combinan estrategias individuales y entornos políticos particulares.

El ejemplo también revela diferentes formas de relación entre los líderes nacionales y los *incumbents*, basadas siempre en la necesidad de garantizar la competencia y maximizar los votos de la fracción nacional mediante la ampliación de la oferta. Obsérvese que el liderazgo nacional puede tener un candidato de preferencia pero no evita ni desea que otros también se presenten. Admiten la competencia bajo un mismo sublema con el objetivo de maximizar la performance del grupo en el nivel nacional. Si el candidato preferido pierde la elección, la fracción al menos tendrá una mejor votación al Senado.

Como la competencia intrafraccional admite varias lecturas y como las posibilidades de estudiar empíricamente esas situaciones son limitadas, la elaboración de un juicio categórico sobre cuánto poder de selección ejercen los líderes resulta una tarea evidentemente compleja. La normativa electoral otorga a los líderes poder de selección, aun en las circunscripciones pequeñas, pues otorga la capacidad de administrar la etiqueta de la fracción y controlar de forma muy general la competencia bajo esa denominación. En distritos grandes imponer preferencias es más fácil pero en los distritos pequeños la situación se torna compleja porque el precepto de permitir la

competencia y el incentivo de aumentar la votación del Senado nacional, representan una combinación muy poderosa.

De esta forma, bajo las condiciones del triple voto simultáneo, el *incumbent* siempre debía enfrentar escollos para lograr su objetivo de reelección. Así como el legislativo uruguayo no construyó ventajas institucionales para los *incumbent*, los partidos políticos tampoco desarrollaron mecanismos que otorgaran protección. Por ese motivo, las carreras políticas en Uruguay han sido trayectorias poco seguras y sujetas al permanente desafío.

2.3. El poder de los líderes y sus límites

Como hemos visto, los líderes partidarios uruguayos contaron históricamente con el poder de confeccionar la oferta electoral, pero encontraban ciertas restricciones originadas en las propias reglas electorales que alentaban la competencia en todos los niveles. La legislación sancionada a comienzos del siglo XX fue diseñada para resolver dilemas de acción colectiva y la solución hallada supuso la posibilidad de que todos los agentes locales pudieran competir cooperando al mismo tiempo con el agente del nivel nacional. Por esa razón la normativa contribuyó en las siguientes décadas a mantener un modelo de partido fraccionalizado con una intensa competencia.

Desde el punto de vista de las carreras, estos elementos son sustantivos para comprender por qué los legisladores carecen de ventajas partidarias ante el desafío intrapartidario e interfraccional. En esta sección analizaré empíricamente como los líderes ejercen poder de selección en circunscripciones grandes y pequeñas. En el capítulo anterior se presentaron dos hipótesis relativas a este fenómeno que serán aquí demostradas. Afirmábamos que (i) la lista cerrada y bloqueada otorga a los líderes

partidarios un importante poder de selección en distritos grandes, lo cual limita la autonomía de los legisladores para tomar decisiones sobre su propio futuro, y que (ii) en los distritos pequeños, el triple voto simultáneo estimula el cultivo del voto personal y por tanto incrementa la autonomía de los legisladores para decidir sobre su futuro.

La influencia de los líderes en las circunscripciones grandes

Shugart y Carey (1992) afirman que el dispositivo electoral de la lista cerrada y bloqueada fortalece el poder de las dirigencias partidarias debido a que ofrece la posibilidad de controlar la selección de candidatos y el orden de la lista. Moraes (2008), desde la misma perspectiva, sostiene que las listas cerradas y bloqueadas otorgaron a los líderes de las fracciones el poder de controlar la disciplina parlamentaria de sus miembros. Esta explicación es válida para la oferta electoral de las fracciones en circunscripciones grandes como el Senado (30 bancas) o el Departamento de Montevideo (con más de 40 diputados).

Existen numerosos relatos que brindan información sobre como los líderes ejercen el poder de selección para confeccionar la nómina. Un diputado que pidió no revelar su nombre, narró al autor cómo el líder de su fracción había confeccionado la lista de senadores para la elección de octubre de 2004. Llamaremos al líder con el nombre de *García* y al sector con el nombre de *Alas de Libertad*.

“...El partido tenía alguna remota chance de ganar la elección. Sabíamos que no sería sencillo porque la situación del país estaba todavía mal debido a la crisis del año 2002. Pero había expectativas. El Senado del *Alas de Libertad* era pequeño, estaba compuesto por dos senadores, pero la expectativa de votación era muy buena. Teníamos encuestas que así lo confirmaban. Podíamos duplicar la bancada por lo que muchos comenzaron a sacar cuentas sobre la posibilidad real de integrar la lista. Yo mismo me había ilusionado. En la elección interna, se habían marcado algunas tendencias y había por lo menos tres intendentes del sector que culminaban su mandato y no tenían reelección. Entonces comenzó la batalla, todos preparaban recorridas y

actos con García. Querían que los tuvieran en cuenta a la hora de la lista. Yo hice dos actos (...) También se comentó que algunos podían llegar a poner mucho dinero para la campaña, pero eso no fue así (...) porque en *Alas*, las bancas no están al mejor postor, como sí sucede en algunos grupos. Además, muchos hablan y al final siempre sucede lo mismo, ponen lo mínimo indispensable como para cumplir. Lo cierto es que García no le dio bolilla a nadie. Hizo la lista solo y consultando a unos pocos. Tampoco se molestó en llamar por teléfono a los que quedaron afuera. Increíblemente, no se generó malhumor porque el entusiasmo de la gente estaba alto y además hay que reconocer que la lista contemplaba aspiraciones de personas muy fuertes en el sector. Si mirás la lista con detenimiento verás que se contempló la trayectoria, el perfil técnico y sobre todo la representatividad de *Alas* en todo el país. Fijate además que García colocó al senador X en el cuarto lugar. Eso es un mensaje muy duro. Si te bajan del segundo al cuarto lugar, alguna conclusión tenés que sacar (...) ¡Qué querés que te diga! Después nos convocaron a todos los dirigentes y legisladores a una reunión donde García comunicó la lista al Senado. Habló maravillas de los cuatro o cinco primeros candidatos y también de sus suplentes. Eso por la eventualidad de llegar a presidente y de que su banca quedara disponible (...) Allí dijo algo que es toda una definición de su conducta: “Yo no le prometí nada a nadie...”. Al menos para mí, eso era muy cierto...”.

Este relato es muy valioso porque deja entrever que el poder de selección del líder es realmente importante en el nivel del Senado. Durante el proceso de diseño de la nómina de candidatos, el líder lida con las expectativas de sus colaboradores y dirigentes intermedios. En ese grupo hay Intendentes sin posibilidad de reelección, diputados que creen que ha llegado el momento de cambiar de cámara y hasta individuos que ofrecen recursos financieros para la campaña. Sin embargo, el líder junto a sus colaboradores más cercanos, termina seleccionando y ordenando la lista.

Veamos ahora un ejemplo que muestra la influencia de un líder de fracción sobre la lista de candidatos de su fracción. Observemos como el ex Presidente, Julio María Sanguinetti, líder del *Foro Batllista*, ejercita su poder de selección en el departamento de Montevideo y más tarde en una circunscripción pequeña del interior del país. El ejemplo trata sobre la relación de Sanguinetti con el diputado Guillermo Stirling³².

Stirling y Sanguinetti

El Foro Batllista nació en 1991 luego de la ruptura del Batllismo Unido, sector mayoritario dentro del Partido Colorado durante el período de transición a la democracia. Guillermo Stirling se presentó por primera vez como candidato a diputado por el departamento de Río Negro en la elección de 1971, pero cayó derrotado por el *incumbent* Raúl A. Silva, que pertenecía a su misma fracción (ambos compitieron bajo el sublema Batllismo). En noviembre de 1984, con el regreso a la democracia, Stirling volvió a competir por la banca bajo el sublema de la fracción Batllismo Unido. En esa oportunidad, su lista, la 8515, fue la más votada dentro del partido y accedió a la Cámara (ver cuadro 2.4).

En la siguiente elección, Stirling ya como *incumbent*, consiguió mantener su cargo, pese a recibir menos votos que en 1984. En su segunda legislatura, Stirling ganó reputación como diputado laborioso y ejerció en 1993 la primera Vicepresidencia de la Cámara. Con la división del Batllismo Unido, Stirling se sumó al Foro Batllista de Sanguinetti. En la elección de 1994, donde competiría por su tercer mandato, el líder del sector, Julio María Sanguinetti, resolvió colocarlo como primer candidato de la lista por Montevideo. El argumento del líder se basó en que la lista de la nueva fracción debía ser encabezada por un candidato que representara los valores e ideas del grupo y que al mismo tiempo diera una señal de renovación. Esa elección fue ganada por el Partido Colorado, Sanguinetti accedió a un segundo mandato como Presidente y la hoja 2000, encabezada por Stirling, fue la más votada dentro de su partido. Mientras tanto, en Río Negro, su lugar fue ocupado por Mario L. Espinosa, quien también conquistó la banca por tan sólo 35 votos sobre su inmediato perseguidor.

En el primer año del nuevo período, Stirling asumió la Presidencia de la Cámara y en octubre de 1998 se convirtió en Ministro del Interior, cargo que ejerció con brillantez hasta el final del mandato. No obstante, en la elección de octubre de 1999, ocurrió un suceso poco recordado y que resulta crucial para nuestro análisis. Cuando todavía Stirling ejercía el Ministerio y su figura ganaba prestigio en la opinión pública, Sanguinetti lo convenció de volver a ser candidato a diputado por el departamento de Río Negro. Pese a contar con el *incumbent*, Mario L. Espinosa, el líder del sector insistió en que el propio Ministro compitiera en dicha circunscripción. El argumento del líder era que su grupo carecía de un candidato fuerte para competir contra el candidato de la otra fracción, Rúben Carminatti (hermano del ex Intendente del departamento).

Sin embargo, algunos informantes calificados comentaron al autor que dicha decisión no solo obedeció a la carencia de candidatos de relieve en el departamento sino al propósito del propio Sanguinetti de moderar la ambición creciente de Stirling. Otros informantes recordaron que el Foro Batllista había utilizado la elección interna de abril, dispuesta por la nueva Constitución, para dirimir el orden de la lista de candidatos por Montevideo y en esa contienda Stirling no se presentó como candidato. Ese hecho lo dejaba sin chance de encabezar la lista de candidatos por Montevideo como lo había hecho cinco años antes. El resultado final de la elección demostró que la movida de Sanguinetti no pudo haber sido peor: Stirling cayó derrotado ante el candidato del Batllismo Lista 15, y ese hecho marcó el inicio de un largo proceso de divorcio entre el entonces Ministro del Interior y el líder del Foro Batllista.

³² Reconstrucción realizada a partir de comunicaciones personales con diputados y dirigentes del sector.

Cuadro 2.4.
Performance electoral de Guillermo Stirling como candidato a Diputado.

Elección	Circunscripción	Bancas	Sublema	Votos	Hoja	Lugar	Votos	Resultado
1971	Río Negro	2	Batllismo	6.497	815	1	2.979	Perdió
1984	Río Negro	2	Batllismo Unido	7.010	8515	1	6.255	Ganó
1989	Río Negro	2	Batllismo Unido	5.754	8515	1	4.807	Ganó
1994	Montevideo	45	Acuerdo	164.766	2000	1	76.270	Ganó
1994	Río Negro *	2	Acuerdo	9.981	8515	1	3.916	Ganó
1999	Río Negro	2	Foro Batllista	--	8515	1	6.834	Perdió

* El candidato fue Mario L. Espinosa.

Fuente: Piñeiro (2004)

La trayectoria de Stirling a partir de 1994 ejemplifica muy bien sobre la influencia de los líderes al momento de confeccionar la oferta electoral de su fracción en circunscripciones grandes o pequeñas. El líder del sector, Julio María Sanguinetti “puso” a Stirling primero en la lista de candidatos por Montevideo³³ y en la siguiente elección, cuando éste vivía su mejor momento, lo envió de regreso a Río Negro donde cayó derrotado. Ante la decisión de Sanguinetti, Guillermo Stirling no tuvo muchas opciones. Podría haberse negado a competir en Río Negro y exigir un lugar en Montevideo, pero no lo hizo. Tal vez ello hubiera tenido repercusiones dramáticas para su futuro, obligándolo a encarar una trayectoria independiente de su grupo. Por eso, prefirió aceptar la propuesta y evitar el alto costo de la ruptura³⁴.

Por tanto, parece claro que los líderes cumplen un papel determinante en la confección de la oferta en las circunscripciones grandes. Si esto es así, dicha situación debería influir en el comportamiento de aquellos que desean continuar con sus carreras

³³ El dirigente del Foro Batllista, Ricardo Lombardo comentó con amargura este suceso: “*¿Usted sabe que cuando se confeccionó la lista 2000 en el año 95, nosotros habíamos armado una organización política en Montevideo, que se llamaba Convocatoria, que fue la organización política más importante del Foro Batllista en Montevideo. Lo natural era, en ese proceso de aparato y de dirigencia, que yo encabezara la lista, pero el Sr. Sanguinetti dispuso que el que la encabezara fuera el Sr. Stirling, que era de Río Negro*”. Reportaje de Gustavo Vaneskanian, Programa Quién es quién. Disponible en: <http://www.quienesquien.com.uy/t-ver.asp?IDEntrevista=186>

³⁴ De hecho, Jorge Batlle, al asumir como Presidente de la República el 1º de marzo de 2000, mantuvo a Stirling como Ministro del Interior, con la anuencia de Sanguinetti. Hay quienes creen que dicha designación supuso un pago a Stirling por su fidelidad y obediencia. Stirling permaneció en el Ministerio hasta marzo de 2004, cuando aceptó la precandidatura presidencial para las elecciones de ese año.

legislativas. Si la regla básica dice que el líder seleccionará a los candidatos y ordenará la lista, es probable que los *incumbents* actúen de acuerdo a las exigencias que aquél imponga. Esto supondrá un comportamiento disciplinado en el legislativo en torno a las preferencias del liderazgo y una participación activa en todas las iniciativas políticas que la fracción desarrolle (Shugart y Carey 1992). El éxito del grupo rendirá réditos electorales futuros y los *incumbents* harán uso de esa reputación. Por tanto, la estrategia dominante de éstos en la arena legislativa será la de cumplir con el liderazgo como forma de mantenerse en la lista (sobre este punto me extenderé en el capítulo 7). No es que los *incumbents* carezcan de aspiraciones, simplemente que en los distritos grandes su supervivencia está atada a las preferencias del liderazgo y la suerte electoral del grupo.

La influencia de los líderes en las circunscripciones pequeñas

La segunda hipótesis afirma que el poder de selección de los líderes encuentra cierta dificultad en los distritos pequeños. Pese a que el ejemplo anterior muestra a un líder de fracción imponiendo a su candidato en un distrito pequeño (Stirling en Río Negro), dicha situación no es la más corriente en la historia electoral uruguaya. Las restricciones que encuentran los jefes de fracción responden habitualmente a la combinación de dos factores: el triple voto simultáneo, que garantiza la competencia intrafraccional; y las condiciones que dichos distritos presentan para el cultivo del voto personal.

Antes de ingresar en estos dos aspectos, permítaseme informar que la estructura de circunscripciones en Uruguay no ha sufrido grandes cambios desde 1942 a la fecha. La única circunscripción grande es Montevideo que ha variado desde un mínimo de 38 bancas en 1942 a un máximo de 48 en 1984. Luego de esa fecha, el número de asientos ha venido descendiendo hasta un mínimo de 42 en 2009. Canelones es a su vez la única

circunscripción mediana y ha ido incrementando su magnitud desde un mínimo de 10 en 1942 hasta un máximo de 14 en 2004 y 2009. Las restantes 17 circunscripciones son pequeñas y han otorgado históricamente entre 2 y 5 bancas. Los distritos binominales y trinominales se incrementaron con el transcurso del tiempo, pasando de 12 en 1950 a 17 a partir de 1994. Las circunscripciones que oscilan entre 4 y 6 bancas han desaparecido, aunque nunca fueron más de 5 (en la elección de 1950).

Los movimientos en la magnitud de las circunscripciones responden a los cambios demográficos operados en el país durante las últimas seis décadas, que tendencialmente incrementaron el número de votantes de la capital y de los departamentos costeros –Canelones y Maldonado- en detrimento de las circunscripciones del interior profundo, muchas de ellas reducidas actualmente al mínimo constitucional de dos bancas.

La estructura de circunscripciones muestra el peso de los distritos pequeños en los comportamientos sistémicos que estamos analizando³⁵. En las circunscripciones binominales y trinominales, los tres grandes partidos cuentan con la expectativa de obtener una sola banca, por lo que la disputa interna está modelada por una lógica de competencia mayoritaria (Buquet et.al. 1998). El cuadro 2.5 muestra que en el 75% de las elecciones en circunscripciones pequeñas ningún partido ha logrado más de una banca. Ese guarismo asciende al 92% cuando se trata de distritos binominales. Por tanto, en los distritos pequeños, la magnitud de las circunscripciones de la competencia

³⁵ No se debe perder de vista que estos distritos eligen algo menos de la mitad de la Cámara, por lo que las circunscripciones grandes, Montevideo y el Senado, dan origen a la mayor parte de la representación en Uruguay.

interna de los partidos tiende a ser uno y las expectativas se modelan en base a esa información³⁶.

Cuadro 2.5. Elecciones en circunscripciones pequeñas (1942-2009)

	Binominales	Trinominales	Total
Ningún partido logra más de una banca	115	92%	38
Un partido se queda con dos bancas	10	8%	42
Total de elecciones	125	100%	80

Fuente: Elaboración propia en base a Piñeiro (2004).

En un influyente artículo sobre los efectos de los sistemas electorales, Carey y Shugart (1995) analizaron los incentivos para el cultivo del voto personal³⁷, entendido éste como el apoyo electoral que se consigue a través de la utilización de la reputación personal del candidato en detrimento del uso de la reputación partidaria o fraccional. Estos autores operacionalizan el voto personal mediante el cálculo del ratio entre el número de candidatos que el partido presenta en un distrito y la magnitud del mismo. Cuanto mayor sea ese ratio, mayor será la probabilidad de que los candidatos cultiven el voto personal. Por lo tanto el voto personal aumenta en proporción al número de candidatos que presenta un partido y disminuye en función de la magnitud de la circunscripción. En el caso de los distritos grandes, habrá incentivos para el voto personal cuando los partidos presentan más candidatos que cargos, pero en los pequeños, el incentivo existirá con independencia del número de candidatos que

³⁶ Al respecto, Piñeiro (2004:25) señala que “*esto hace que podamos pensar que la magnitud de la circunscripción, donde compiten los sublemas y las listas, va a estar dada por el número de bancas obtenidas por el partido en el departamento*”.

³⁷ Siguiendo este criterio, Carey y Shugart (1995) clasifican a los sistemas electorales en 13 categorías que van desde el extremo de *los sistemas con lista cerrada y una vuelta electoral* (los partidos presentan la nómina de candidatos y los votantes sólo pueden escoger una vez la papeleta de sólo un partido) donde la probabilidad del voto personal es muy baja (ejemplos, Israel o España); hasta el otro extremo de *los sistemas de voto único no transferible* (los partidos no tienen control sobre la anotación que hacen los electores, no hay forma de que los candidatos de un partido acumulen los votos, y los candidatos se pueden presentar bajo la etiqueta de cualquier partido) donde la probabilidad del voto personal es muy alta (ejemplo, Filipinas).

presente el partido. Las variables independientes que explican la varianza del voto personal son el nivel de control de la lista por parte de los líderes partidarios, la acumulación de votos (posibilidad de que los votos de un candidato contribuyan al triunfo de otros candidatos del mismo partido) y el tipo de voto (si los electores votan una lista cerrada y bloqueada o una lista abierta, si lo hacen por la nómina de un partido, por múltiples candidatos, o por un candidato individual)³⁸. La combinación de estas tres variables determinaría el grado de competencia intrapartidaria que existe en un sistema y su nivel de impacto sobre el cultivo del voto personal.

Los hallazgos de Carey y Shugart (1995) son relevantes pues Uruguay posee una estructura electoral que favorece la competencia intrapartidaria y por tanto, podría estimular el voto personal en las circunscripciones grandes. Sin embargo, esta deducción es equivocada pues no toma en cuenta otros factores del sistema. Como hemos señalado, el poder original del líder se asienta en su capacidad para captar votos en cada elección. Como el líder es “*el dueño de los votos*” tendría el derecho de ejercer el poder de selección sobre la lista de candidatos ya que todos le deben su posición. Por eso, podríamos pensar que todo líder de fracción en verdad es el jefe político de un grupo³⁹. Como la capital reúne a la mitad del electorado, todo líder montevideano tendrá una amplia visibilidad en todo el país y por ende, se transformará en un líder nacional. El caudal electoral que brinda este distrito supone el automático ingreso al Senado del liderazgo, situación que no lograrán alcanzar por sí solos ninguno de los otros líderes de grupos departamentales, dado el tamaño pequeño de sus circunscripciones. Por tanto, el líder nacional entonces cuenta con un amplio poder sobre su grupo montevideano y

³⁸ Cuando los electores votan por un candidato individual, los votos no se acumulan y los votantes alteran la lista de candidatos del partido (*do upset the party list*), la competencia intrapartidaria se incrementa y los candidatos buscan el voto personal, si es necesario actuando contra la línea del partido.

³⁹ Esta idea aun no ha sido suficientemente estudiada le pertenece a Daniel Buquet y se desarrolla aquí como explicación parcial.

debe realizar acuerdos con otros grupos de las otras circunscripciones que adhieren a su liderazgo nacional.

Bajo estas circunstancias, el cultivo del voto personal será más probable en el interior del país antes que en la capital, pues allí el poder estará concentrado en la figura del líder. En todo caso, quien buscará el voto personal será el líder de la fracción y su éxito traerá beneficios a todos los integrantes del grupo. Por tanto, las previsiones teóricas de Carey y Shugart (1995) no se cumplen con exactitud en el sistema político uruguayo pues los candidatos no cultivan el voto personal en circunscripciones grandes, sino que lo hará el líder.

Este conjunto de argumentos conduce a pensar que la magnitud de la circunscripción representa un diferencial para explicar las conductas de los candidatos. En distritos pequeños los votantes conocerán a sus diputados pero en los distritos grandes los electores tendrán problemas de información y buscarán atajos que resolverán a través del voto a los líderes (Downs 1957). Veamos algunos datos de opinión pública que corroboran estas afirmaciones.

Resultan muy interesantes los datos de una encuesta de Grupo Radar, realizada en setiembre de 2004⁴⁰, que preguntó a los entrevistados si conocían a alguno de los diputados de su departamento. Las respuestas positivas en los departamentos del interior del país ascendieron al 70%, en tanto en Montevideo solo alcanzaron el 53%. La mayor visibilidad de los diputados del interior debería responder a la magnitud de la circunscripción (la mayoría son binominales o trinominales) y el tamaño del electorado (en 2009, 14 de las 17 circunscripciones pequeñas, contaban con menos del 3% del electorado nacional). La encuesta también indagó sobre las razones de las respuestas

⁴⁰ Encuesta realizada entre el 15 y el 21 de setiembre de 2004. Muestra probabilística representativa de todo el país, con 1.021 casos, y un margen de error de 3,2. Datos suministrados por el Director de Grupo Radar, Alain Mizrahi. Ver detalles en Anexo.

positivas y encontró que un 65% de los encuestados del interior del país afirmó que conocía al diputado porque “trabaja por el departamento”; entre los montevideanos, dicha sentencia alcanzó solo un 17% de aprobación. Asimismo, la respuesta “lo conozco porque se ocupa de temas importantes para el país” alcanzó entre los montevideanos un 57% y entre los ciudadanos del interior sólo un 8%. Esta información confirma que la razón por la cual los ciudadanos conocen a su representante difiere según el lugar de residencia: los electores del interior lo conocen porque trabajo por el distrito y los de Montevideo porque se ocupa de políticas nacionales. La tercera pregunta que respalda la idea de que las circunscripciones pequeñas favorecen el cultivo del voto personal, indagó sobre los factores que el ciudadano toma en cuenta al momento de votar. Ante la pregunta “A la hora de votar, ¿qué valora más en un diputado?”, un 70% de los encuestados de Montevideo escogió la sentencia “su dedicación a los problemas del país” y sólo un 10% optó por la que señala “su dedicación a los problemas del departamento”. En el interior sucedió exactamente lo contrario, pues un 48% hizo referencia a la “dedicación a los problemas del departamento” y sólo un 36% señaló “su dedicación a los problemas del país” (o sea, la mitad que en Montevideo).

Cuadro 2.6. Conocimiento de los ciudadanos sobre sus diputados y razones del voto (Setiembre de 2004)

Preguntas		Montevideo	Interior
P194	Conozco a un diputado de mi departamento	53%	70%
	No conozco a un diputado de mi departamento	47%	30%
P195	Lo conozco porque trabaja por el departamento	17%	65%
	Lo conozco porque se ocupa de temas importantes del país	59%	8%
	Lo conozco porque en algún momento me ayudó	4%	6%
P198	Dedicación a los problemas del país	70%	36%
	Dedicación a los problemas del departamento	10%	48%
	Dedicación a los problemas de sus electores	13%	10%

Pregunta 194: “¿Conoce usted a alguno de los diputados de su departamento?”

Pregunta 195: “¿Podría decirme porqué conoce a ese diputado?” Respuesta asistida.

Pregunta 198: “A la hora de votar, ¿qué valora más en un diputado?” Respuesta asistida.

Fuente: Encuesta Grupo Radar. Setiembre de 2004.

Los datos de esta encuesta confirman que en las circunscripciones pequeñas existen condiciones estructurales para cultivar el voto personal. En Montevideo sucede lo inverso pues los electores tienen dificultades para visualizar la actividad de sus representantes. Por tanto, bajo las condiciones observadas, en las circunscripciones pequeñas resulta razonable la idea de que un diputado cultive el voto personal con el objetivo de desarrollar un capital electoral propio. Las carreras en estas circunscripciones están orientadas al desarrollo de raíces sociales como mecanismo de supervivencia (Shugart et.al. 2005).

La observación empírica permite determinar la existencia de un número importante de candidatos que participan de las elecciones con distinta suerte, pero que a lo largo del tiempo mantienen un electorado más o menos estable. Ello solo puede lograrse mediante el cultivo del voto personal en detrimento de la etiqueta partidaria.

Veamos dos ejemplos.

Antonio Gabito Barrios

El nacionalista Antonio Gabito Barrios fue electo diputado por el departamento de Rocha en noviembre de 1950 y reelecto en el cargo en 1954. En ambas ocasiones Gabito Barrios articuló su lista con el senado nacional de la fracción dominante a nivel nacional, el *Herrerismo*, cuyo primer candidato al Senado era Martín Echegoyen. En total, reunió 4.225 votos en la primera instancia y 5.625 votos en la segunda, representando respectivamente el 64% y 78% de los votos del partido.

En las elecciones de 1958, Gabito intentó la reelección para un tercer período en idénticas condiciones (articulando su lista con el senado *herrerista*) pero fracasó, a pesar de haber aumentado su caudal electoral a 7.276 votos. Sucedío que el crecimiento del Partido Nacional en esa instancia fue espectacular en todo el país, por lo cual su aporte efectivo cayó al 44%.

En 1962, Gabito volvió a presentarse pero articulando con el senado del *Herrerismo Ortodoxo*, que llevaba como primer candidato a Eduardo Víctor Haedo. El resultado volvió a ser el mismo, perdió la elección reuniendo 3.252 votos que representaban el 19% del partido. En las siguientes dos elecciones Gabito Barrios volvió a intentarlo sin éxito, articulando su lista con el Senado del *Herrerismo* (*Eje Herrero-Ruralista* primero y *Alianza Nacionalista* más tarde, en ambas ocasiones con Echegoyen como primer candidato), alcanzando 2.737 y 5.613 votos.

En suma, a lo largo de seis elecciones, Gabito Barrios controló, en promedio, un capital electoral de casi cinco mil votos que representó el 42% de la votación nacionalista en Rocha (ver Gráfico 2.3).

Gabriel D'Amado

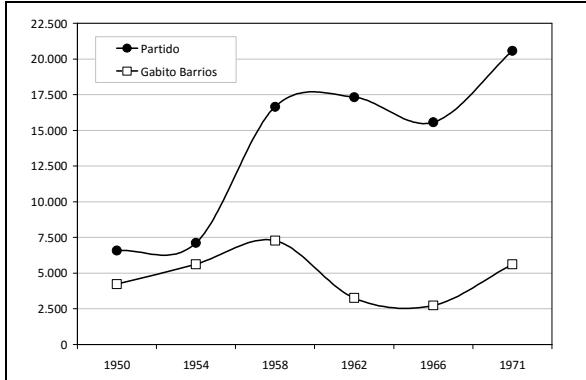
El colorado batlista Gabriel D'Amado fue electo diputado por Paysandú en 1942, 1946 y 1950. En las primeras dos instancias su lista a diputados estaba articulada con el Senado del Batllismo (encabezados en cada caso por Carlos María Sorín y Alfeo Brum), alcanzando 2.951 y 3.768 votos (30% y 37% del partido respectivamente). En la tercera oportunidad, D'Amado abrió tres listas que articulaban con los dos Senados que presentaba la fracción nacional (en proceso de división, por la Lista 14, Orestes Lanza; por la Lista 15, Antonio Rubio), alcanzando 5.561 votos que representaban el 40% de los votos partidarios.

En las siguientes cuatro elecciones (1954, 1958, 1962 y 1966), D'Amado volvió a competir por la banca de diputado sin éxito alguno. Su votación osciló entre un máximo de 5.652 votos en 1958 (38% del partido) a un mínimo de 686 (3% del partido) en 1966, articulando con listas al Senado de las fracciones Batllismo Lista 14 (Orestes Lanza, Martínez Trueba y Luis Alberto Brause), Unión Colorada y Batlista (César Batlle Pacheco) y Por la Defensa del Colegiado (Orestes Lanza y Bautista López Toledo).

En suma, D'Amado aportó, en promedio, un capital electoral de casi cuatro mil votos, que representaba aproximadamente un tercio de la votación colorada en Paysandú (ver Gráfico 2.4).

Gráfico 2.3.

Desempeño electoral del diputado Antonio Gabito Barrios en el departamento de Rocha (1950-1971)

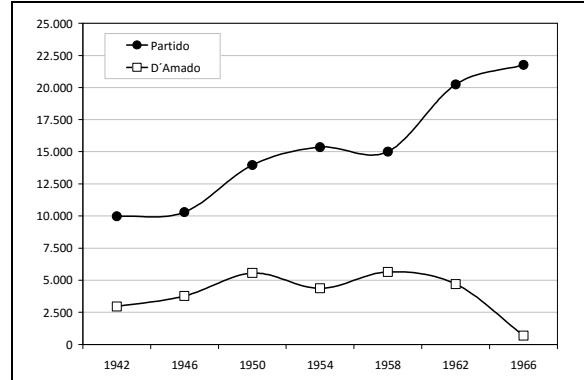


Nota: Gabito gana la banca en 1950 y 1954

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Piñeiro (2004)

Gráfico 2.4.

Desempeño electoral del diputado Gabriel D'Amado en el departamento de Paysandú (1942-1966)



* D'Amado gana la banca en 1942, 1946 y 1950

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Piñeiro (2004)

Estos dos ejemplos ilustran como los candidatos podían desarrollar un capital electoral propio con independencia del resultado electoral que obtenga el partido, la fracción y hasta su propia candidatura. Ambos candidatos siguieron compitiendo tras la pérdida de la banca, administrando electorados más o menos estables en números absolutos, aunque representaran una proporción cada vez menor de sus respectivos partidos. Esto indica la existencia de electores fieles ligados al candidato por algún tipo de vínculo personal. Es probable que ese nexo implicara alguna clase de clientelismo

basado en retribuciones de carácter personal, dado que el candidato, elección tras elección, contribuye con el resultado electoral de su fracción y por ese motivo podría obtener algunas ventajas para continuar haciendo política⁴¹.

Por tanto, el cultivo del voto personal principalmente en circunscripciones pequeñas crea una estructura de poder local que fortalecerá la posición de los dirigentes locales. Los líderes del nivel nacional deberán atenerse a esa realidad y negociar con ellos (al menos hasta 1996) una oferta de la fracción amplia que contribuya al objetivo colectivo del triunfo⁴².

Retomemos entonces el argumento: Las fracciones son el ambiente institucional donde se desarrollan las carreras. La influencia del liderazgo sobre el proceso de selección de candidatos es importante en distritos grandes, pero la evidencia empírica muestra que la combinación del triple voto simultáneo con circunscripciones pequeñas genera algunos límites a su poder de selección. El primer dispositivo permite la emergencia de competidores frente a los candidatos preferidos por el liderazgo y el segundo facilita el cultivo del voto personal y el desarrollo de capitales electorales individuales. Los legisladores electos en circunscripciones pequeñas contaban de esta forma con un margen de acción más amplio frente a los líderes gracias a la autonomía que la

⁴¹ Gabito Barrios fue Director del Banco de Seguros del Estado tras su derrota en 1958.

⁴² En una interesante interpretación sociológica de la estructura partidaria, Aldo Solari describe como la articulación entre niveles funcionaba: “*Los partidos se comunican con el elector por medio de una red muy compleja de caudillos. (...) La resultante electoral es, en gran parte, producto de la conjunción de las fuerzas de los caudillos, y según la forma como esa conjunción se haga. No hay que olvidar que eso no significa de ningún modo que los caudillos sean los dueños del partido. En primer lugar, hay muchas categorías de caudillos. Hay caudillos de nivel meramente zonal, hay caudillos de nivel más alto, hay caudillos de nivel departamental, hay caudillos de nivel nacional. La experiencia demuestra, además que hay caudillos que tienen un capital de votos que depende en gran parte del caudillo nacional al que adhieren, cosa que solo se sabe cuando dejan de adherir a ese caudillo y pierden los votos que tenían. Hay otros que como adhieren siempre es difícil saber cuál parte es absolutamente propia y cuál deriva de adherir a otro (...) Esa relación con el caudillo nacional no tiene por qué ser una relación ideológica, puede ser una relación de otro tipo. Pero de cualquier modo, el poder del caudillo está limitado por la existencia de otros caudillos de otros niveles, a los cuales está ligado... ”* (1991:56).

estructura de competencia brindaba. Esa independencia sería controlada y disciplinada en el Parlamento.

2.4. El impacto de la reforma de 1997 sobre la competencia

Conviene detenernos en las modificaciones introducidas por la reforma constitucional de 1997. Hasta ese momento, las reglas electorales otorgaban a los líderes un importante quantum de poder sobre las decisiones de los legisladores, pero abrían la puerta a todos aquellos legisladores y candidatos que desearan iniciar trayectorias alternativas a las preferencias de la fracción. La reforma constitucional de 1996 eliminó la posibilidad de acumular votos por sublema para la elección de diputados, en un intento por fortalecer el poder de los líderes en el proceso de selección. Sin embargo, ese dispositivo no provocó el efecto deseado pues la mayoría de las fracciones de los partidos fundacionales utilizaron las elecciones internas como mecanismo informal para dirimir la disputa intrafraccional. En esta sección demostraré la hipótesis que sostiene que la prohibición del triple voto simultáneo trasladó la competencia intrafraccional hacia las elecciones internas de los partidos. Como en esa contienda la disputa por la candidatura presidencial partidaria divide y alinea la interna en dos grandes bloques, la autonomía de los legisladores para adoptar decisiones de futuro puede debilitarse sustantivamente.

El proceso de sanción de la reforma de 1997 está plagado de indicios, declaraciones y discursos que prueban la intención deliberada del liderazgo partidario reformista de anular la competencia intrafraccional⁴³. La prohibición de acumular votos

⁴³ Por ejemplo, el informe de la Comisión Especial de Reforma del Senado señalaba que “en el artículo 88 se prohíbe la acumulación por sublemas para la elección de Representantes, así como la presentación de las conocidas por ‘listas calcadas’. Con la permanente intención de buscar una mayor transparencia en el sistema electoral, la prohibición que se proyecta erradicará las famosas ‘cooperativas’, permitiendo que el ciudadano vote con un cabal conocimiento de quiénes son -y a quiénes apoyan- los candidatos de su preferencia cívica”.

por sublemas canceló la posibilidad de desafío a los legisladores que competían por la reelección. En el nuevo escenario, los *incumbents* tendrían por fin una ventaja partidaria para mantener su cargo, pues habría una única lista de candidatos por fracción. Sin embargo, la reforma no previó que de esa forma se dejaba abierto el problema de la nominación de los candidatos. Dado que la presentación de candidaturas ya no respondería a un proceso más o menos autónomo, había que preguntarse quién definiría a los candidatos del sector en cada departamento. Al parecer, los impulsores de la reforma creían que las nominaciones quedarían en manos de los líderes, pero la dinámica política mostró lo contrario.

Tan pronto como las nuevas reglas de juego fueron utilizadas, diferentes agrupamientos departamentales trasladaron el problema de la nominación hacia las elecciones internas, que como se recordará, habían sido diseñadas para definir a los candidatos presidenciales de los partidos y a sus Convenciones Nacionales y Departamentales. De este modo, las elecciones internas se fueron transformando en verdaderas primarias donde se resuelve cómo será la lista de candidatos a la Cámara y quiénes serán los posibles candidatos en las elecciones municipales del año siguiente.

Ese proceso de traslación ha tenido un carácter plenamente informal pues las fracciones que así lo decidieron fijaron reglas *ad hoc* para cada elección, volviendo el proceso opaco para la ojos de la ciudadanía. A esto se suma el hecho de que los líderes

El miembro informante de la Comisión, el senador nacionalista Ignacio de Posadas señalaba: “*Desde nuestro punto de vista, el proyecto de ley contiene cambios que, si bien no garantizan resultados positivos, constituyen sí apuestas muy importantes. Señalo, por ejemplo, la no acumulación por sublemas. Aclaro que nosotros estamos de acuerdo en que este es un paso positivo y, al mismo tiempo, más veraz en cuanto a las opciones que se le dan al elector. También creemos que va a ayudar a la estructura partidaria a los efectos de que no sea solamente un mecanismo idóneo para alcanzar posiciones y cuotas de poder (...) sino que tengan una estructura más orgánica, coherente, disciplinada y más comprensible a los ojos de la gente...*”.

Disponible en <http://200.40.229.134/sesiones/AccesoSesiones.asp?Url=/sesiones/diarios/senado/html/19960822s0033.htm>. Consulta realizada el 20 de agosto de 2010.

se reservan la última palabra respecto a la conformación final de la nómina de candidatos, lo cual agrega incertidumbre al proceso de selección.

Martínez (2006:95) estudió la selección de candidatos en el departamento de Canelones durante los procesos electorales de 1999 y 2004, y sus hallazgos muestran que las dirigencias locales han ido ganando autonomía con el paso del tiempo. El análisis empírico deja ver un incremento en la autonomía decisional del nivel local y un deterioro del poder de selección de los líderes de las fracciones nacionales. En ambos comicios, algo más del 40% de las listas de candidatos desarrolló procesos de selección centralizados regulados por los líderes y una proporción similar seleccionó candidatos en forma autónoma mediante procedimientos definidos por las dirigencias locales (entre ellos, las elecciones primarias).

Esto significa que, en una circunscripción de magnitud intermedia como Canelones, donde se eligen entre 13 y 14 bancas, el liderazgo nacional no cuenta con un predominio absoluto sobre las formas de selección de candidatos. Allí conviven casos donde se selecciona la nómina en centralmente con casos donde se acude a las elecciones internas para determinar quiénes integran la lista.

En las 17 circunscripciones pequeñas los comportamientos, sin embargo, reportan resultados algo diferentes. En las tres elecciones internas de 1999, 2004 y 2009, los partidos fundacionales abrieron competencia, debiendo los *incumbents* obtener su nominación en esa instancia. Es cierto que el liderazgo ha mostrado casi siempre preferencias y que ello se evidencia en el tratamiento otorgado a los candidatos⁴⁴. Sin embargo, en todos los casos se observa la determinación de que la elección interna determine las candidaturas legislativas al estilo de las primarias

⁴⁴ En este punto, las señales de apoyo son variadas y van desde la participación en los actos y la recomendación al electorado de votar por tal o cual candidato hasta la contribución con el financiamiento de las campañas.

estadounidenses (Aldrich y Rhode, 2001). En el Frente Amplio este comportamiento es infrecuente, aunque en las internas de 2009, el Movimiento de Participación Popular admitió su utilización para saldar disputas existentes en algunos departamentos⁴⁵. Para comprender como ha funcionado este cambio institucional presentaré el ejemplo de los partidos tradicionales en el proceso electoral de 1999 en el Departamento de Artigas.

Elecciones 1999. Departamento de Artigas. Primarias y Legislativas

En la elección interna de abril de 1999, la definición de las candidaturas legislativas de los partidos se dirimió en la competencia para integrar el Órgano Deliberativo Nacional (Convención Nacional del partido). Esas listas se ordenaban detrás de los precandidatos presidenciales de cada partido y en buena medida representaban a las grandes fracciones nacionales de los partidos.

El Partido Colorado contó con cinco aspirantes a la candidatura presidencial: Jorge Batlle (Batllismo Lista 15), Luis Hierro López (Foro Batllista), Víctor Vaillant (Alianza Apertura Batllista), Federico Bouza (BIDA) y César Cabrera (Emprendimiento). Obviamente, la contienda se polarizó entre los candidatos de las dos principales fracciones. En el departamento de Artigas, la oferta electoral tradujo más o menos bien el escenario planteado a nivel nacional. En el espacio del Foro Batllista competían varias listas pero las más importantes eran la del incumbent, Carlos Soria, y la del desafiante, Rúben Riani. En el espacio del Batllismo 15, también se presentaron muchas listas pero las de de Wilmar Trivel y Joaquín E. Tío eran las que concitaban mayor respaldo electoral. En el Foro Batllista la lista ganadora fue la del diputado Soria y en el Batllismo 15, la de Wilmar Trivel.

En la legislativa de octubre la circunscripción elegía dos bancas de diputados y cada partido fundacional creía razonablemente que se quedaría con una banca. Por esa razón, Soria y Trivel disputaban la única banca que obtendría el partido como candidatos oficiales de las dos grandes fracciones nacionales. Sin embargo, el derrotado en abril, Joaquín E. Tío, realizó un acuerdo con otras listas menores también derrotadas y presentó su candidatura a la Cámara. El resultado final marcó el triunfo de Wilmar Trivel y la derrota del *incumbent*.

El Partido Nacional, por su parte, presentaba cinco aspirantes a la candidatura presidencial partidaria: el ex presidente, Luis Alberto Lacalle (Herrerismo), Juan Andrés Ramírez (Nuestro Compromiso), Álvaro Ramos (Propuesta Nacional), Alberto Volonté (Manos a la Obra) y Alén García (Todo por el pueblo). A nivel nacional, la competencia se polarizó entre los dos primeros candidatos, pero en Artigas eso no sucedió lo cual demuestra que la disputa local interpartidaria puede alcanzar importantes grados de autonomía. En el espacio Herrerista, se presentaron varias listas de candidatos, pero la del incumbent, Carlos Guani Do Santos fue la más votada.

El espacio no-Herrerista liderado por Juan Andrés Ramírez, no concitó la atención que había logrado en todo el país, por lo que las listas que respaldaban su candidatura alcanzaron un pobre resultado. A tal punto esto fue así que la lista más votada de este espacio compuesto por varios grupos en el nivel nacional, no superó el millar de votos en Artigas y su primer titular, Julio Souvié, decidió no participar en la legislativa de octubre. Su lugar lo ocuparía Rodolfo Carám. La sorpresa en la elección la dio sin duda Julio César Silveira, cuya única lista respaldaba la débil precandidatura presidencial de Álvaro Ramos, al transformarse en el candidato más votado de los sectores no-herreristas. En la legislativa de octubre, el diputado Dos Santos compitió contra Rodolfo Caram, reemplazante de Souvié, Julio César Silveira y el ex diputado Aldorio Silveira, que pese a haber votado muy mal en abril igualmente decidió participar. El resultado mostró el triunfo del desafiante Julio César Silveira sobre el *incumbent* . Carlos Do Santos (ver cuadro 2.7).

⁴⁵ Es el caso de Río Negro y San José, donde las *incumbents* Nora Gauthier y Mónica Travieso, no alzaron la nominación.

Cuadro 2.7.
Elecciones internas y legislativas en el Departamento de Artigas (1999)¹

		Elección interna		Elección Legislativa	
Partido - candidato y fracc.		Candidatos ODN ²	Votos	Candidatos ²	Votos
Partido Colorado	Luis Hierro López (Foro Batllista)	Carlos Soria	3.469	Carlos Soria	6.775
		Rúben Riani	2.133		
		Otros	1.455		
	Jorge Batlle (Batllismo 15)	Wilmar Trivel	2.520	Wilmar Trivel	7.766
		Carlos De Vecchi	516		
		Ricardo Sanchís	483		
		Joaquín E. Tío	1.848	Joaquín E. Tío	4.896
		Hamilton Gonçálvez	1.002		
		Otros	888		
	Otros	Otros		Otros	116
Partido Nacional	Luis A. Lacalle (Herrerrismo)	Carlos G. Do Santos	3.376	Carlos G. Do Santos	6.120
		Ney H. Marín	1.873		
		Rúben E. Ribeiro	1.427		
		Otros	1.081		
	Juan A. Ramírez (Nuestro Compromiso)	J. Souvié / R. Caram	947	Rodolfo Caram	1.651
		Otros	714		
		Aldorio Silveira	636	Aldorio Silveira	832
	Álvaro Ramos (Propuesta Nacional)	Julio C. Silveira	1.444	Julio C. Silveira	7.742
	Otros	Otros	206	Otros	86

¹ La elección interna se realizó el 25 de abril y la legislativa se realizó el 28 de octubre de 1999.

² Primer candidato en la lista

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral

La elección legislativa de Artigas muestra como el Partido Colorado y el Partido Nacional trasladaron la disputa intrafraccional (garantizada hasta entonces por el triple voto simultáneo) hacia las elecciones internas. Esta es la razón por la cual algunos consideran que esa competencia se ha transformado en una verdadera elección primaria. No sólo selecciona los candidatos presidenciales de los partidos sino que también define los candidatos al legislativo y las Convenciones departamentales que establecerán las candidaturas a la Intendencia. El ejemplo muestra también que algunos candidatos derrotados no se atienen al resultado de la primaria e igualmente compiten sin éxito en la legislativa. De todos modos, queda claro que, desde la reforma constitucional de 1996, los *incumbents* y desafiantes de los partidos deben buscar la nominación en las urnas y eso entraña un desafío novedoso que altera la estructura de oportunidades. Sobre este aspecto me extenderé en el próximo capítulo.

Ahora bien, desde el punto de vista de los incentivos que brinda el sistema, en las circunscripciones pequeñas la reforma no hizo otra cosa que reforzar la búsqueda del voto personal. A diferencia de lo que ocurría con el sistema anterior, donde los candidatos intrafraccionales competían el mismo día de la elección, ahora lo hacen previamente sabiendo cuál es el volumen de votación que necesitarán para obtener su objetivo. Por ejemplo, el diputado electo por el Partido Colorado en Artigas, Wilmer Trivel, sabía al iniciar su mandato legislativo que en la siguiente elección interna de junio de 2004 necesitaría unos 2.500 votos para conseguir una nueva nominación y para ello, debería obrar en consecuencia lo cual supone cultivar a un electorado específico⁴⁶.

De todos modos, la tendencia al voto personal convive con un fuerte estímulo a competir por la obtención de la etiqueta de la fracción y esto se debe a dos factores. Primero, los candidatos tienen incentivos para realizar campaña en la interna con la reputación de la fracción y en particular, con la de su precandidato presidencial. Segundo, los candidatos también tienen incentivos para hacer campaña con la etiqueta de la fracción porque si ganan la interna contarán con un Senado atractivo provisto por la fracción. De lo contrario, deberían competir creando un Senado propio o negociando con la fracción la posibilidad de articular una segunda opción, situación que implicará necesariamente un conflicto con el candidato ganador de la interna. De todos modos, estos incentivos no resuelven el problema de la competencia intrafraccional, pues dos individuos de la misma fracción pueden llegar exactamente a las mismas conclusiones.

⁴⁶ Vale mencionar que el diputado Wilmar Trivel buscó su nominación en las internas de junio de 2004, pero su lista 1522 se ubicó en 3º lugar, perdiendo así la oportunidad de competir por la reelección en octubre de ese año. Trivel estuvo lejos de los 2.500 votos necesarios, pues consiguió tan sólo 402. Curiosamente, para obtener la nominación hubiese necesitado sólo 761 votos. Esta caída en el número de sufragios responde al importante des prestigio que sufrió el Partido Colorado en esa elección como producto de la crisis de 2002.

Por esa razón, el voto personal será inevitable aunque el mismo se desarrollará dentro de los límites impuestos por la etiqueta y el candidato de la fracción.

El proceso de la interna arrojará un resultado que para los propios competidores resulta decisivo. Las fracciones que abren competencia en las internas han tendido a asumir la importancia de la coordinación de la oferta en la elección legislativa por lo cual trabajan para evitar una pérdida de votos en el distrito. La evidencia muestra que en las elecciones de 1999 y 2004, las cuatro fracciones principales de los partidos fundacionales (*Alianza Nacional* y *Herrerismo* del Partido Nacional; *Foro Batllista* y *Batllismo Lista 15* del Partido Colorado), tuvieron candidatos problemas de coordinación -“candidatos no-oficiales”- en sólo en el 28% de las circunscripciones. Considerando las 17 circunscripciones binominales y trinominales que existieron en esas dos elecciones (34 casos en total), el *Foro Batllista* aceptó listas no oficiales en 8 distritos (24%), el *Batllismo Lista 15* en 7 (21%), *Alianza Nacional* en 13 (38%) y el *Herrerismo* en 10 (29%).

Cuadro 2.8.
Competencias donde las fracciones presentan más de una lista de candidatos
Circunscripciones pequeñas (1999-2004)*

	1999		2004		Total
Foro Batllista	1	6%	7	41%	8
Batllismo 15	4	24%	3	18%	7
Alianza Nacional	6	35%	7	41%	13
Herrerismo	8	47%	2	12%	10
Total	19	28%	19	28%	38

* Circunscripciones binominales y trinominales

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral y consultas a informantes calificados.

Por tanto, en las circunscripciones pequeñas existen estímulos para competir en la interna por la etiqueta oficial y más tarde respetar el resultado aceptando la coordinación de la oferta de la fracción. Esto, vuelvo a repetir, no significa que los candidatos no cultiven el voto personal mediante el uso de su reputación individual.

Pero esa conducta la desplegarán dentro de los marcos que brinda la etiqueta de la fracción.

Resta ahora saber qué clase de efectos genera la reforma sobre una circunscripción grande como Montevideo. Como los partidos fundacionales también trasladaron la disputa intrafraccional hacia la interna, la deducción teórica sostiene que debería encontrarse un aumento creciente del voto personal, pese a que las condiciones estructurales no son las más apropiadas. Para responder si ello es así, debe considerarse la evidencia empírica disponible.

El cuadro 2.9 presenta un resumen de la decisión asumida por las dos principales fracciones de los dos partidos fundacionales. Lo primero que puede observarse es que casi todas las fracciones de los partidos fundacionales abrieron la competencia. Si consideramos las tres elecciones internas de 1999, 2004 y 2010 y controlamos la decisión de las principales fracciones, observaremos que de 12 comparecencias electorales, en 8 la competencia fue abierta.

Cuadro 2.9.
Elecciones internas en Montevideo. Fracciones que abren la competencia (1999, 2004 y 2009)

Partido	Fracción	Elección	¿Competencia?	
Partido Colorado	Foro Batllista	1999	Sí	Ganan las listas de Washington Abdala
		2004	Sí	Ganan las listas de Washington Abdala
		2009	Sí	Ganan las listas de Oscar Magurno
	Lista 15	1999	Sí	Gana la lista 151515 de José Amorín Batlle
		2004	No	Lista oficial 151515
		2009	Sí	Gana la lista de Daniel García Pintos
	Vamos Uruguay	2009	Sí	Gana la lista 1085 de Ope Pasquet
	Herrerismo	1999	No	Lista oficial 71
		2004	No	Lista oficial 71
		2009	No	Lista oficial 71
Partido Nacional	Alianza Nacional	2004	Sí	Gana la lista 2004-2005 de Iturrealde-García
		2009	Sí	Gana la lista 250 de Jorge Gandini

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral y consultas a informantes calificados

Como podrá apreciarse, salvo el *Herrerismo* (que nunca abrió competencia y presentó siempre la lista 71 como nómina oficial), el resto ha seleccionado y ordenado la lista de Montevideo en base al resultado de la interna.

Pese al uso extendido de este dispositivo, conviene señalar que su carácter informal o ad-hoc genera algunos problemas importantes a todos aquellos legisladores que desean buscar la reelección. En primer lugar, la expectativa de cada grupo respecto al número de bancas que obtendrán resulta difusa lo cual genera dificultades para la tomar de decisiones sobre el futuro (competir o no). A diferencia de lo que sucede en los distritos pequeños, donde los partidos tienen la expectativa de ganar una banca y los competidores saben que en caso de triunfar accederán al primer lugar de la lista, en los distritos grandes este aspecto no estará nada claro. En segundo lugar, cada grupo define reglas de decisión diferentes en la competencia interna. Por ejemplo, en la elección interna de *Alianza Nacional* de junio de 2009, sus cuatro representantes fueron a las urnas. En principio se pensaba que la elección sería pareja y que la contienda simplemente arrojaría el orden de los cuatro en la lista. Sin embargo, la votación de la que era la segunda diputada del sector, Sandra Echeverri, fue baja, lo cual motivó el uso de cocientes y la pérdida del cuarto lugar por parte de la diputada. Esta decisión resultó inaceptable para Echeverri y resolvió lanzar una lista propia en la elección nacional. Este tipo de situaciones agregan incertidumbre a la forma de resolver el problema del orden de la lista. Finalmente, los líderes se reservan el poder de realizar alguna alteración final a la lista, por lo cual no es seguro que el resultado alcanzado en la interna se transforme automáticamente en la nómina que presentará el grupo en la elección legislativa.

En las entrevistas realizadas por el autor a varios legisladores electos por Montevideo se encontró preocupación respecto al problema de la informalidad de las

reglas de competencia en las internas. Los arreglos ad-hoc provocan incertidumbre e imposibilitan la formulación de estrategias de supervivencia. Sin embargo, esto no impide que todos compartan algunos preceptos básicos: a) en el futuro habrá internas; b) sus principales competidores serán sus colegas de bancada; y c) resulta imprescindible mantener una estructura mínima de la lista para la futura competencia, lo cual supone contar con militantes, contribuyentes financieros y ciertos nichos electorales.

Sin embargo, esta forma de ver el problema se da de brúces con la realidad estructural de un distrito que representa casi la mitad del electorado y otorga más de cuarenta bancas por elección. La falta de visibilidad de los diputados y la forma de cómo decide el voto el ciudadano vuelven estériles muchos intentos por impulsar una apuesta decidida al voto personal. Por tanto, desarrollar el voto personal en un distrito grande como Montevideo no es una tarea sencilla. Pese a ello, cultivar a un segmento específico del electorado montevideano y mantener activa una pequeña organización de activistas, serán dos decisiones estratégicas que todo diputado que aspire a continuar con su carrera legislativa debe asumir.

2.5. Resumen y conclusiones

Este extenso capítulo ha mostrado como las reglas electorales uruguayas modelan las características más relevantes del sistema de partidos y favorecen el desarrollo de un modelo de partido de tipo fraccionalizado. Las fracciones no son facciones en el sentido estándar del término ni tampoco corrientes de opinión. Por el contrario, son estructuras institucionalizadas provistas de organismos de conducción, programas de políticas y autonomía en la toma de decisiones. A la hora de competir por los votos, las fracciones ingresan en un típico dilema de acción colectiva: cooperan entre sí para alcanzar el triunfo del partido pero, al mismo tiempo, disputan las bancas que el partido obtendrá

en el Parlamento. Los individuos desarrollan sus carreras dentro de los partidos, pero particularmente dentro de las fracciones. Si bien no es muy frecuente, existen casos de traspaso de dirigentes de una fracción a otra, sobre todo cuando las perspectivas electorales de los grupos no son las mejores. De todas formas, el pasaje no es tan común, pues cada grupo cuenta con identidades propias y los individuos que ingresan en las carreras suelen tener dificultades tanto para abandonarlas como para reasumirlas. En suma, las fracciones son el ambiente natural de las carreras legislativas en Uruguay.

Como las fracciones presentan una estructura piramidal, el estudio de las carreras puede enfocarse de ese modo: en el tope está el liderazgo con su poder de confección de parte de la oferta electoral y en la base están los diputados y líderes locales dispuestos a ingresar al ruedo. El poder de selección en manos de los líderes limita el margen de decisión de los legisladores respecto a su futuro. Eso responde a la combinación de lista cerrada y bloqueada con circunscripciones grandes (como el Senado y Montevideo). En esos casos –dos terceras partes de la representación- las fracciones suelen presentar listas oficiales que vehiculizan a los equipos de dirigentes principales del grupo. La consecuencia natural de esta estructura será que los legisladores que desean hacer carrera deben mantener una sólida disciplina respecto a las preferencias de sus líderes.

No obstante, en las circunscripciones pequeñas las cosas no son tan sencillas para los líderes, pues el número de cargos disponibles y la posibilidad de desarrollar competencia intrafraccional abren importantes márgenes de incertidumbre para quienes quieren hacer carrera. El triple voto simultáneo admitió esta posibilidad hasta la reforma de 1997, pues permitía a los ciudadanos votar simultáneamente a un partido, una fracción y dentro de ella a una lista de candidatos. Este dispositivo provocó en los distritos pequeños situaciones donde las preferencias del liderazgo podían ser

subvertidas, pues los candidatos desafiantes contaban con la posibilidad de realizar acuerdos electorales con el objetivo de derrotar al *incumbent*. Los líderes sabían que esto podía pasar, pero lo toleraban porque tenían el incentivo de incrementar por esa vía la votación nacional de su lista al Senado. Las condiciones estructurales de las circunscripciones pequeñas favorecieron casi siempre el cultivo del voto personal en los marcos de la etiqueta partidaria, lo cual supuso que muchos candidatos desarrollaran campañas centradas más en su reputación personal que en el prestigio de su fracción.

Con la reforma de 1997 y la prohibición de la acumulación por sublemas, la competencia intrafraccional se trasladó hacia la elección interna de los partidos. Este fenómeno es muy nítido en los casos de los partidos fundacionales que desde 1999 definen el orden de la lista en base a la competencia. El impacto de este cambio todavía no es claro, pero en las tres experiencias realizadas en los últimos quince años se observa la existencia de movimientos contradictorios. Por un lado, los candidatos tienden a alinearse con la fracción por dos motivos, la necesidad de contar con una lista al Senado competitiva en la elección legislativa y el beneficio que genera el apoyo a alguno de los precandidatos a la presidencia por el partido. Por otro, como la competencia intrafraccional se mantiene la forma de derrotar al competidor inmediato será el cultivo del voto personal. Por tanto, el voto personal bajo las nuevas reglas adquiere un perfil muy específico: se cultiva en los marcos precisos de la etiqueta de la fracción. En virtud de este escenario, el *incumbent* se verá obligado a sortear la etapa de nominación en la elección interna, donde deberá enfrentar el desafío intrafraccional, y luego competir en la legislativa frente al candidato de la otra fracción por la banca que el partido seguramente obtendrá.

La reforma trajo la como novedad la apertura de la competencia intrafraccional en las internas en Montevideo. Esta decisión fue asumida por los partidos fundacionales

generando fenómenos todavía poco estudiados. Parece claro que en estos casos el *incumbent* deberá enfrentar la incertidumbre que provoca un procedimiento ad-hoc. El problema crucial reside en que como la magnitud de competencia interna de cada partido es mayor a 1, las expectativas de cada fracción no son claras y el ordenamiento de la lista se transforma en un problema sustantivo. Ganar tres o cuatro bancas hará una diferencia crucial provocando dramáticas disputas por ingresar en los tres primeros lugares de la lista. Asimismo, las normas que ordenan la competencia tampoco son claras, por lo que los competidores no saben si se respetará plenamente el resultado por parte del liderazgo. La mayoría de los legisladores que desean seguir en carrera han enfrentado esta clase de dificultades construyendo pequeñas estructuras permanentes de neto corte personalista con locales, activistas y donantes.

Dicha descripción nos informa acerca de las dificultades que impone el sistema electoral a los individuos que desean hacer carrera. Con el sistema anterior a la reforma, los líderes contaban con un poder de selección absoluto en las circunscripciones grandes, lo cual obligaba a los *incumbents* a disciplinarse para ser tenidos en cuenta en ulteriores competencias. Sin embargo, la competencia intrafraccional les imponía continuos desafíos a sus deseos de proseguir en política. Luego de la reforma, los individuos dispuestos a hacer carrera deben pasar por las internas y aceptar el riesgo que supone esa instancia y la incertidumbre que provocan ciertos mecanismos informales. La protección que suponía la lista de candidatos de Montevideo tiende a desaparecer en los partidos fundacionales y a cambio se estimula un modelo de legislador-emprendedor que debe mantener pequeñas estructuras para la competencia. En los próximos dos capítulos analizaré detenidamente la limitada estructura de oportunidades que los legisladores tienen y presentaré evidencia sobre el funcionamiento de este complejo patrón de carreras.

Capítulo 3. Estructura de oportunidades y decisiones de los legisladores

Sumario: Introducción; 3.1. El valor de los cargos municipales; 3.2. El valor de los cargos legislativos; 3.3. El valor de los cargos de gobierno; 3.4. Comprendiendo la escalera: aproximación a los modelos de trayectorias; 3.5. Resumen y conclusión

Introducción

La teoría de Schlesinger (1967) sobre la ambición no parece haber sido pensada para escenarios controlados por los partidos. En Uruguay, con un modelo de partido fraccionalizado y líderes que ejercen el poder de selección por lo menos en las circunscripciones grandes, la estructura de oportunidades de los legisladores tiende a ser bastante limitada. En la concepción teórica de Schlesinger la decisión de futuro del *incumbent* está condicionada por tres factores: (i) la accesibilidad de los cargos (restricciones formales como la edad, posibilidad de reelección, etc.), (ii) la disponibilidad de los cargos (número de posiciones en disputa), y (iii) el atractivo que éstos presentan (visibilidad pública de los cargos en consideración, recursos que otorgan, perspectivas de futuro, etc.). Estos tres determinantes están concebidos para un legislador que decide sin restricciones.

David Rhode (1979) dio un paso más e infirió el cálculo de oportunidad que cada legislador debía realizar al final de su mandato como una función de utilidad. Ese cálculo estaría afectado por (i) el beneficio relativo que cada cargo brinda en el tiempo, (ii) el costo que representa su búsqueda, y (iii) la probabilidad de ganar o perder la competencia. David Samuels (2003:15) señala que en la definición de Rhode, “*cada factor es sensible a una serie de variables. Por ejemplo, la probabilidad relativa de llegar a cada cargo depende del número de candidatos, el número de cargos en juego, así como de los atributos individuales de cada candidato*”. Por esa razón, al momento

de tomar decisiones sobre el futuro, los legisladores examinarán las opciones en términos de costo-beneficio y seguirán el camino que les otorgue mayores ventajas. En palabras de Samuels, “*un individuo correrá por un cargo solo cuando la utilidad del mismo sea igual a la probabilidad de que los beneficios esperados sean superiores a los costos que implica su conquista*”⁴⁷.

Podemos estar de acuerdo entonces en que los beneficios del cargo se establecen en forma endógena y que la determinación de su búsqueda obedece al cálculo que cada legislador realiza. Pero en el caso uruguayo, el cálculo de utilidad del legislador está fuertemente condicionado por la situación electoral de su fracción, el distrito donde deberá competir y por último, sus atributos personales. Para lograr que su grupo lo proponga para el cargo al que aspira, el individuo deberá incluir en el cálculo factores vinculados con la interna de la fracción y las preferencias del líder. Los cargos que hay en disputa, cuántos podrían ser obtenidos por su partido y su fracción son un aspecto más del cálculo inicial. Por tanto, podríamos suponer que la estructura de oportunidades de un legislador uruguayo es bastante más restrictiva que la de un legislador estadounidense, brasileño o chileno (Rhode 1979; Samuels 2003; Carey 1998), pues en la mayoría de los casos la decisión a tomar quedará limitada –en base al cálculo de utilidad- a aceptar o descartar la propuesta que el liderazgo realiza.

Rhode (1979) enseña que las carreras son estructuras de decisiones jerárquicas que brindan beneficios crecientes. Cuanto más se avanza en la estructura, mayores serán los réditos a obtener. Esa es la racionalidad de la ambición progresiva presente en casi

⁴⁷ Samuels (2003:15) formaliza esta relación como una función de utilidad:

$U_i (\text{Competir por el cargo } o) = P_{io} B_{io} - C_{io}$

...donde U es la utilidad que obtienen diferentes candidatos “i” de competir por el cargo “o”, P es la probabilidad de alcanzarlo, B son los beneficios que obtienen por ocuparlo durante determinado tiempo y C el costo de su búsqueda. Conviene recordar que una función de utilidad es una función matemática que mide la satisfacción que obtiene un consumidor cuando disfruta de cierta cantidad de bienes.

todos los sistemas políticos. No obstante, recordemos que Rhode observa entre los diputados estadounidenses una propensión al ascenso que finalmente no se consagra debido a la existencia de fuertes restricciones relacionadas con la estructura de oportunidades. Lo mismo debería suceder con los legisladores uruguayos. Para conocer cómo los legisladores uruguayos deciden, antes debemos saber cuáles son los peldaños de la escalera y qué valor le asignan los individuos que siguen una carrera política.

El relevamiento y sistematización de información sobre las trayectorias individuales permite discernir acerca de valoraciones y preferencias. La descripción de cada cargo permite de igual modo inferir cuál podría ser el cálculo de utilidad que un legislador realiza al momento de decidir su futuro. Las carreras políticas uruguayas cuentan con tres tipos de cargos: los del nivel municipal, los del nivel legislativo, y los del nivel del gobierno y el Estado. La jerarquía institucional de estos tres niveles está determinada por la propia Constitución, sin embargo, la valoración que establecen los políticos no siempre coincide con ella. Existen zonas grises donde la importancia queda determinada por las posibilidades de proyección que brinda cada cargo. Y además, como veremos más adelante, el transcurso del tiempo y algunas enmiendas constitucionales, modificaron las apetencias de los individuos determinando un cambio en la estructura jerárquica de las carreras.

En las siguientes tres secciones analizaré la estructura de oportunidades de los legisladores a partir de los diferentes tipos de cargos que presenta la estructura de carreras. La descripción de las opciones considerará la valoración que los legisladores tienen por cada cargo y las restricciones que implica su búsqueda. En la cuarta sección del capítulo se sistematizarán los movimientos de carrera observados en los últimos setenta años, mostrando la existencia de dos patrones de trayectorias diferentes: uno anterior a la reforma de 1997 y otro posterior a ella.

De esta forma, el capítulo permitirá demostrar empíricamente la pertinencia de dos hipótesis presentadas en el capítulo 1. Primero, ciertos cambios institucionales (recorte de las prerrogativas del Parlamento, modernización en la prestación de servicios públicos, aumento de los presupuestos y funciones de los municipios) modificaron la estructura de oportunidades de los legisladores, aumentando de este modo el componente progresivo de la ambición (apetencia por el cargo de Intendente). Segundo, mientras los legisladores de las circunscripciones pequeñas desarrollan un tipo de ambición progresiva tendiente a alcanzar el ejecutivo municipal de su circunscripción (y desde ahí, más tarde, dar el salto al Senado), los legisladores de las circunscripciones grandes mantienen su histórica ambición de alcanzar el Senado.

3.1. El valor de los cargos legislativos

Los cargos legislativos representan los eslabones centrales de toda carrera política en Uruguay. Si bien en han existido líderes políticos que nunca fueron electos como parlamentarios (Gestido, Nardone, Seregni, Vázquez), la dirigencia política uruguaya en general ha privilegiado su participación en dicho ámbito, pues allí los partidos debaten, negocian y acuerdan en torno a los grandes problemas del país⁴⁸. En esta sección mostraré cuán apetecidos son los cargos legislativos en Uruguay, pese a que las opiniones y expectativas de sus ocupantes suelen mostrar a veces una valoración pesimista o prescindente sobre su potencial de carrera.

Desde 1934, la composición del Senado es de 30 miembros más el Vicepresidente de la República, que oficia al mismo tiempo como Presidente de la

⁴⁸ Sobre la dimensión institucional del Parlamento ver capítulo 5.

Cámara y Presidente de la Asamblea General⁴⁹. La elección de los senadores sigue los criterios generales del sistema: múltiple voto simultáneo, representación proporcional con método D'Hont, y lista cerrada y bloqueada de fracción. Como el sistema electoral permite a un individuo presentarse como candidato para múltiples cargos, algunos legisladores compiten al mismo tiempo por una banca de senador y otra de diputado. Esta decisión aumenta la posibilidad de extender la carrera legislativa pues la permisividad del sistema oficia como seguro electoral ante un revés inesperado. Ese es una de las pocas reglas que protegen a los individuos que desean extender su carrera legislativa. Normalmente se benefician de ella los líderes de las fracciones nacionales.

El hecho de que el Senado reúna a la mayor parte del liderazgo (Buquet et.al. 1998, Moraes 2008) estimula la ambición progresiva de los diputados. Ellos saben que si desean avanzar en la carrera política, tarde o temprano deberán intentar acceder a esa Cámara. No obstante, el ascenso no supone un movimiento frecuente, dado el poder de selección que tienen los líderes para confeccionar las listas de candidatos. La formación de nuevas agrupaciones con sus correspondientes listas de candidatos representa una posibilidad para que diputados disidentes o Intendentes salientes no tenidos en cuenta, intenten dar el salto al Senado. A partir de los años noventa y en virtud de algunos cambios en la valoración de las posiciones de carrera (que comentaré en la próxima sección), los Intendentes que carecen de reelección luego de dos mandatos, también aspiran a ingresar al Senado como una forma óptima de extensión de su carrera⁵⁰. Para que ello suceda se necesita contar con el beneplácito del liderazgo de su fracción, lo cual obliga a los mismos a presentar un fuerte apego a las orientaciones del grupo

⁴⁹ Éste es el único cargo fijo dentro de la estructura del Parlamento.

⁵⁰ En muchos casos, el acceso al Senado de un ex Intendente supone una suerte de instancia pasajera (podríamos llamarla limbo) donde el dirigente se prepara para retornar nuevamente al gobierno departamental.

durante la gestión al frente de los gobiernos municipales. Sin duda, este factor representa una evidencia formidable acerca de la organización vertical que presentan las fracciones.

Un estudio del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, sobre la expectativa futura de los diputados de la 46^a Legislatura (2005-2010)⁵¹, confirma cuán deseado es el acceso al Senado para los diputados: casi uno de cada cuatro aspiraba a ascender en la siguiente elección (24%). No obstante, la elección de 2009 mostró que sólo 4 de un total de 24 potenciales buscadores de ascenso al Senado, efectivamente compitieron por alcanzar su meta (de los cuales, tres resultaron exitosos y uno fracasó)⁵². Ello revela las restricciones que presenta la estructura de oportunidades de los diputados para intentar el salto⁵³. El tamaño de la Cámara de Senadores (sólo 30 cargos disponibles) vendría a ser el principal límite estructural, pero también ejercen influencia factores como las posibilidades electorales del partido y la fracción, las preferencias del liderazgo de la fracción nacional y la reputación individual del candidato. O sea, el Senado cuenta con pocos lugares disponibles y los costos que insume una decisión independiente a los deseos del grupo –y por ende del liderazgo- suelen ser demasiado altos. Por esa razón, la proporción de saltos desde la Cámara baja al Senado suele ser pequeña y se encuentra plenamente regulada por los líderes partidarios.

⁵¹ La encuesta estuvo diseñada y dirigida por el Profesor Juan Andrés Moraes. Ver Anexo.

⁵² La mitad también se postuló a la Cámara baja, en una estrategia que bien podría considerarse un seguro ante un eventual fracaso. Asimismo, entre los que efectivamente lograron ascender sólo uno lo hizo como primer titular de su lista al Senado. Los restantes dos ascendieron a partir de complejas fórmulas de suplencia de otros candidatos que podían pasar a desempeñar funciones en otros cargos (Vicepresidente o ministros).

⁵³ Los incentivos para ascender al Senado no son materiales sino político, pues la remuneración de ambas cámaras es idéntica (ver cuadro 3.1)

El cargo de diputado también representa una posición codiciada en la estructura de carreras pese a que no todos los que lo conquistan se mantienen allí durante largo tiempo. El tamaño de la Cámara de Representantes (99 miembros) determina el nivel e disponibilidad más alto del sistema. Empero, como los escaños se asignan a partir de los cocientes departamentales de los partidos y las bancas distritales en disputa, la ventaja que brinda el tamaño queda naturalmente acotada por la magnitud del distrito en el que compite el candidato. En un reciente estudio, Richard Salvat (2009) muestra que en el Departamento de Florida, una de las 17 circunscripciones binominales del sistema, ningún edil departamental consiguió ascender a la Cámara de Representantes durante los últimos veinte años. Situaciones parecidas se reiteran en distritos con magnitudes similares, mostrando, por un lado, la inexistencia de un *linkage* entre el nivel municipal y el legislativo, y por otro, que el cargo de diputado funciona muchas veces como el peldaño inferior de la carrera política.

Los diputados son electos por representación proporcional, múltiple voto simultáneo (hasta 1996) y lista cerrada y bloqueada. En el artículo ya citado, Piñeiro (2004) ha demostrado que en esta Cámara la oferta electoral en términos absolutos –no efectivos- ha ido en aumento con el transcurso del tiempo y que la amplitud de esa oferta está asociada positivamente con la magnitud de la circunscripción. Este hallazgo es importante pues confirma que el cargo de diputado es codiciado dentro de la política nacional, pero también revela evidencia respecto a la intensa competencia que impone el sistema para quienes desean hacer carrera o continuar con su carrera⁵⁴. En su estudio,

⁵⁴ Piñeiro (2004) sostiene que la representación proporcional induciría la emergencia de agentes electorales en las circunscripciones mayores, tengan chance o no de conquistar una banca, pues el múltiple voto simultáneo permite a los agentes pequeños competir acumulando votos con las listas grandes que en verdad aspiran a ganar bancas, contribuyendo todos así al triunfo del partido. Pero la proliferación de agentes no es ilimitada como ya se dijo antes. Para el caso de las listas sería $M+1^*2$, y para los sublemas, $M+1$ (donde M es el número de diputados que elige la circunscripción).

Piñeiro muestra que la magnitud de la circunscripción es una variable crucial para entender la decisión de futuro que adoptan muchos diputados. En los distritos pequeños, hasta la reforma de 1997, la estructura de oportunidades de los *incumbents* recogía las posibilidades que brindaba el múltiple voto simultáneo, por lo que la relación entre el legislador y su fracción no era una restricción tan poderosa como para determinar en términos absolutos su comportamiento. Bajo esas reglas, el cultivo del voto en base a su reputación personal permitía la forja de un electorado propio que mejoraba su posicionamiento en la interna de la fracción, pues aun perdiendo podría beneficiarse si el partido obtenía el gobierno y su fracción posiciones importantes en la estructura gubernativa-estatal. No obstante, así como el triple voto simultáneo otorgaba independencia del liderazgo nacional, también suponía riesgos pues posibilitaba la emergencia de desafiantes que ponían en riesgo la continuidad del legislador. La reforma de 1997, adelantará la competencia intrafraccional, obligando al *incumbent* a mostrar su peso electoral en esa instancia. En las circunscripciones grandes, los *incumbents* pueden encontrar protección en la lista oficial de la fracción pero para ello deberán comportarse en el Parlamento de acuerdo a las preferencias del liderazgo. Por ese motivo, el desafío más importante que tenían esos legisladores era el de mantenerse dentro de la lista y no descender de posiciones. Por ende, el orden de prioridades de cualquier legislador consistía en primer lugar integrar la lista, manteniendo la posición de la elección anterior, siempre y cuando la expectativa de votación del grupo sea similar a la lograda en esa instancia. La posibilidad de ascender en el orden de la lista de diputados o intentar dar un salto hacia el Senado formará parte de un segundo nivel en el orden de preferencias. La reforma de 1997, introdujo un nuevo riesgo para los diputados de las circunscripciones grandes, pues muchas fracciones –sobre todo de los

partidos tradicionales- definen el orden de la lista tomando en cuenta el resultado de la interna.

En el mencionado estudio del Instituto de Ciencia Política sobre los objetivos de carrera de los legisladores, se observa que sólo un 26% de los diputados deseaba mantenerse en la Cámara de Representantes. Las decisiones finalmente adoptadas muestran que esas metas no se cumplieron y que la ambición estática es bastante mayor que la declarada, pues un 75% de los diputados buscó la reelección en su cargo (ver cuadro 3.2). Este dato es muy relevante pues indica que, al momento de decidir sobre su futuro, muchos diputados realizan un cálculo que los conduce a mantener la posición alcanzada en la elección anterior. Asumir el riesgo de competir por un escalón más alto implica un desafío peligroso. El *gap* entre el deseo de saltar y lo que efectivamente hacen, está mediado por el cálculo racional en torno a la disponibilidad de cargos, la influencia de los líderes y la situación electoral del grupo que integran.

3.2. El valor de los cargos municipales

La Constitución de la República define en su artículo 262 que el gobierno y la administración de los departamentos son ejercidos por una Junta Departamental y un Intendente. La Junta es el órgano legislativo y de contralor del ejecutivo departamental, y está integrada por 31 miembros, comúnmente llamados ediles, que se eligen en una circunscripción única y mediante sistema electoral mayoritario entre partidos (que funciona como de representación proporcional cuando el ganador supera el 50% de los votos)⁵⁵, múltiple voto simultáneo, y listas cerradas y bloqueadas presentadas por las

⁵⁵ Es extenso el debate respecto a la caracterización del sistema electoral de las Juntas Departamentales. Entre las múltiples expresiones utilizadas, se destaca la de Oscar Bottinelli, que ha señalado que el sistema es mayoritario y subsidiariamente proporcional. Mayoritario, porque garantiza una mayoría de bancas al partido ganador del ejecutivo departamental cuando éste consigue menos del 50% de los votos.

fracciones. La asignación de bancas a la interna de los partidos para la Junta Departamental se realiza por representación proporcional y método D'Hont. Desde el punto de vista de la carrera política, este organismo sería el escalón más bajo de la estructura⁵⁶, lo cual no supone que todos los individuos inicien su carrera política desde allí.

En el estudio mencionado de Salvat (2009) sobre carreras políticas en Florida, se muestra como en circunscripciones pequeñas la Junta Departamental no representa un peldaño para el ascenso a la Cámara de Diputados. En ese caso en particular, ningún edil logró convertirse en diputado durante los últimos veinte años (cuatro períodos de gobierno). En nuestra base de datos, que incluye un total de 1.386 diputados electos titulares entre 1942 y 2009, sólo el 11% (147) había sido edil antes de ingresar a la Cámara. En las circunscripciones binominales y trinominales, esa proporción desciende al 6% (77).

Por tanto, la posición de edil no sólo sería el peldaño inferior de la escalera, sino que parecería ser una instancia que la mayoría de los que alcanzan la diputación se saltea sin mayores consecuencias. Este aspecto tal vez se relacione con las conclusiones de Salvat: en las Juntas Departamentales predomina el *amateurismo*, sus cuerpos legislativos son inestables y tienen una escasa influencia frente a un Ejecutivo departamental todopoderoso (Salvat 2009). En ello influye también una disposición constitucional (artículo 295) que define al cargo de edil como honorario, determinando

Y subsidiariamente proporcional, porque si el partido ganador supera el 50% de los votos, el sistema opera bajo el típico criterio de proporcionalidad utilizado para asignar las bancas del Parlamento nacional.⁵⁶ Existe un relato muy extendido entre la dirigencia política uruguaya centrado en el ideal de la “carrera de los honores”, donde el individuo ingresaría en el escalón más bajo y asciende hacia la cúpula de la estructura política. El escalón más bajo en esta escalera sería el cargo de edil. Pese a ello, el sistema político uruguayo ha contado con otros eslabones también inferiores en esa estructura como pueden ser los cargos en las Juntas Electorales Departamentales o los cargos de las Juntas Locales Electivas y Delegadas.

un atractivo demasiado bajo para quienes desean hacer de la política su profesión y medio de sustento.

El ejecutivo departamental está a cargo de un Intendente Municipal, que es elegido en forma directa, por mayoría simple y múltiple voto simultáneo. Hasta 1996 no existían restricciones en cuanto al número de candidatos que podía competir por esa posición, pero la enmienda constitucional de ese año determinó que las convenciones departamentales elegirían hasta un máximo de tres. Dicha convención sería electa en las primarias de los partidos por lo que esa instancia se ha vuelto determinante para aquellos que pretenden alcanzar la jefatura departamental.

El cargo de Intendente, a diferencia del de edil, es sumamente valorado por el estamento político. La referida encuesta del Instituto de Ciencia Política (2007) muestra que un 29% de los diputados consultados aspiraba a ser Intendente departamental en el siguiente período. Esta suerte de ambición progresiva se ha incrementado a partir de la separación de las elecciones nacionales y departamentales, dispuesta en la reforma de 1997. En efecto, como los comicios departamentales se realizan siete meses después de la elección legislativa y tres meses después de haberse instalado el nuevo Parlamento, muchos diputados resuelven competir por el cargo de Intendente en su distrito. Esta estrategia progresiva, centrada en la búsqueda de beneficios crecientes, ha ido en aumento a partir de la reforma constitucional de 1996. Mientras en 1989, sólo 2 diputados electos (2%) compitieron por convertirse en Intendentes y no tuvieron éxito; una década más tarde, en el año 2000 y con la separación de elecciones, el número de aspirantes ascendió a 11 (11%). En 2005, ese número fue de 15 (15%); y en 2010, de 21

(21%). La progresión ascendente de los *hot seats*⁵⁷ durante las últimas tres elecciones contrasta drásticamente con la pauta observada en el período anterior.

Entre 1942 y 1971, el cargo de Intendente no era apetecido por los diputados. De acuerdo con la información relevada, en dicho lapso fueron electos 792 diputados de los cuales 24 (3%) abandonaron la Cámara para competir por el cargo de Intendente o Concejero Departamental (elecciones de 1954, 1958 y 1962). Lo normal era precisamente contrario. Los Intendentes o Concejeros Departamentales pretendían ingresar a la Cámara una vez culminados sus mandatos, pese a que en muy pocas ocasiones efectivamente lo lograban⁵⁸. La evidencia también muestra que sólo 8 ex Intendentes y 28 ex Concejeros Departamentales ingresaron a la Cámara. Otros tantos distrajeron sus tareas de jefe departamental para realizar suplencias en el Parlamento por períodos de 30 a 90 días⁵⁹.

¿Por qué en las últimas dos décadas ha aumentado la ambición de los diputados por acceder a las jefaturas departamentales?, ¿por qué ese cargo se ha vuelto tan apetecible?

⁵⁷ David Samuels (2003) denomina *hot seats* a los diputados brasileños que luego de ser electos buscan “saltar” a otras posiciones de gobierno. El sistema político brasileño, al igual que el uruguayo, cuenta con elecciones municipales separadas (que se realizan a mitad del mandato de los restantes cargos). Las tasas promedio de ambición progresiva (búsqueda de otras posiciones) en Brasil son superiores al 19%. A juicio de Samuels, éste es un indicador más del patrón de carreras progresivas que domina al legislativo de ese país.

⁵⁸ Por ejemplo, durante el período 1942-1950, sólo 7 Intendentes fueron reelectos para un segundo período consecutivo: José Acquistapace en Paysandú; Neri Arriaga en San José; Valentín Cosio en Treinta y Tres; Silvestre Landoni en Durazno; Saviniano Pérez en Cerro Largo; Alfredo Puig Spangenberg en Flores; y Guillermo Ruggia en Río Negro. Al terminar su mandato, 3 prosiguieron su carrera como Consejeros Departamentales –en una suerte de reelección encubierta– (Aquistapace, Pérez y Puig Spangenberg); 2 se postularon a la Cámara con desigual éxito (Ruggia ganó una banca y Landoni perdió); y dos no compitieron (Arriaga y Cosio).

⁵⁹ Este es uno de los fenómenos que muestran con crudeza cuán secundario era el cargo de Intendente. Valentín Cossio, Intendente de Treinta y Tres entre 1951 y 1955, realizó una suplencia del diputado titular nacionalista, Valentín Olivera Ortúz, entre enero y febrero de 1953. Algo similar sucedió con algunos Consejeros Departamentales que interrumpieron su mandato departamental para cubrir suplencias en la Cámara. Entre ellos vale destacar a Gerardo Gasinaga (que hizo suplencias en 1952), Sarandí Martorell, Isabelino Aroceno (ambos en 1961), Ramón Aguirre (1964), Julio Fornaro, Oscar Lenzi y nuevamente, Valentín Cosio (los tres en 1965).

En primer lugar, la potencialidad del cargo de diputado, en términos de prerrogativas constitucionales, ha sido atenuada con el paso del tiempo. La reforma constitucional de 1967 recortó las facultades presupuestales del Parlamento, volviendo estéril el esfuerzo de muchos diputados por influir en la orientación de los presupuestos fiscales (sobre este aspecto me detendré en el capítulo 5). A su vez, la modernización del Estado procesada durante las últimas décadas, eliminó el papel de los diputados como agentes de intermediación⁶⁰. La función “keynesiana” de los partidos, cumplida con gran esmero durante las décadas del treinta, cuarenta y cincuenta del siglo pasado, se vio dramáticamente atenuada por un Estado carente de sus recursos públicos y rediseñado en su capacidad de prestación de servicios (Lanzaro 2001). De esta forma, el cargo de diputado fue perdiendo proactividad y con ello, una parte sustancial de su atractivo. Se volvió una posición obscura, marginal y alejada de los circuitos de toma de decisiones. En segundo lugar, el cargo de Intendente ha mutado en su naturaleza

⁶⁰ Walter Santoro brinda un testimonio muy claro sobre cómo se realizaba la labor de intermediación en el departamento de Canelones. La cita es larga pero vale la pena leerla: “...La gira era semanal, es decir, con esa frecuencia se visitaban varias poblaciones y zonas suburbanas y rurales de Canelones. Generalmente, las visitas comprendían más o menos diez localidades. En cada una de éstas se atendía en clubs o en casas particulares a las personas que requerían nuestros servicios. En caso de urgencias - como ser presos, desalojados o lanzamientos- se hacían allí mismo los escritos correspondientes, quedando como es natural comprenderlo, los gastos de timbres y sellados a cargo nuestro. De honorarios ni pensar en cobrarlos, y si se insinuaba que los gastos eran mayores y era necesaria alguna ayuda monetaria del beneficiado, ello llevaba a la más firme protesta y posteriormente a la ruptura de la relación política. El diputado no sólo tenía que hacer el escrito, con su papel y máquina, sino también pagar los costos. (...) Estas giras estaban generalmente pautadas por un clima de seriedad. A la gente le interesaba su trámite, para nada ingresar en temas políticos o partidarios, tanto que si el diputado había tenido una actuación parlamentaria que había sido destacado en algún medio de prensa, el ciudadano en el caso no le agradaba y mantenía una actitud temperamental de cierta tosquedad. En las reuniones, mientras se procedía a diligenciar informaciones y trámites, no había una relación afectuosa, de llaneza, sino que primaba el interés particular sobre los otros intereses o valores: afecto, aprecio, etc. Por supuesto que el panorama que se detalla no era inalterable en los cuatro o cinco años del período legislativo, sino que variaba cuando se aproximaban las elecciones. Así era que se percibía con immediatez, casi material, que cuando el partido no tenía buenas posibilidades, el trato se hacía agresivo, con plenitud de reproches, invariablemente injustos, que no tenía otra verosimilitud que anunciar que el “compañero” que durante prácticamente todo el período había sido esmeradamente atendido, emigraba para otro grupo dentro del partido o fuera de él, en procura de alguna prebenda o beneficio. Acaso, en lo genuino del gesto, cabe señalar que esas actitudes se materializaban en obsequios: la mitad de un pan dulce, y no el pan dulce entero, o una feta de un trozo de jamón, porque el resto se le iba a obsequiar al nuevo interlocutor político, con el cual iniciaban un nuevo camino...”.

Fragmento de “Un día cualquiera en la vida de un Diputado por el Departamento de Canelones” de Walter Santoro, citado por Sarthou (2000).

política. Como señalan Guerrini y Laurnaga (1994), el rol de agente político local y parroquial (el “*buen vecino*”) que solía tener el Intendente ha cambiado hasta convertirse en un agente central de la política local (el “*intendente emprendedor*”) con proyección nacional.

Esta modificación está estrechamente vinculada con las innovaciones introducidas en la gestión de muchos gobiernos locales, la construcción de aparatos burocráticos pequeños y eficientes, y el crecimiento de los presupuestos departamentales. La separación temporal de las elecciones nacionales y departamentales reforzó el proceso, brindando al Intendente una mayor visibilidad pública y a la política local ciertos niveles de autonomía respecto a la agenda nacional (López 2007). Al atractivo que provoca la trascendencia pública, debe sumarse el incremento sustancioso de los salarios del Intendente y de sus inmediatos colaboradores⁶¹.

Cuadro 3.1.
Retribuciones salariales de los cargos (en dólares)

Edil ¹	800
Intendente ²	7.987
Diputado ³	6.375
Senador ³	6.375
Ministro ⁴	4.100
Presidente ⁵	12.500
Intendente de Maldonado ⁶	16.023

1. Los ediles son honorarios, pero cobran viáticos pagados por las Juntas Departamentales. Los montos y su forma de cálculo varían en cada departamento. La cifra es una estimación promedio realizada por un funcionario de OPP.

2. Promedio del salario a fines de 2009 de los Intendentes de Montevideo, Salto, Treinta y Tres, Maldonado, Paysandú, Florida, Rivera. Fuente: sitios web de las Intendencias.

3. Octubre de 2009. Fuente: <http://www.parlamento.gub.uy>

4. Fuente: <http://www.larepublica.com.uy/politica/403605-interes-chino-en-topeo-de-sueldos-del-mpp>

5. Fuente: <http://www.observa.com.uy/actualidad/nota.aspx?id=92726>

6. Incluye sueldo básico, gastos de representación y gastos de secretaría personal. Fuente: <http://www.maldonado.gub.uy/rhumanos.php>

⁶¹ Gracias a la autonomía que tienen las Juntas Departamentales para fijar esos montos, los jerarcas municipales en la actualidad obtienen ingresos iguales o superiores a los de los legisladores. Por ejemplo, el salario del Intendente de Maldonado es actualmente el cargo electivo mejor pago del país, superando incluso al del Presidente de la República. De acuerdo a nuestros cálculos, por lo menos once Intendentes de diez y nueve, reciben retribuciones superiores a las de un diputado o senador.

3.3. El valor de los cargos de gobierno

El ordenamiento institucional uruguayo brinda al Presidente la potestad de designar a sus ministros. En su artículo 174, la Constitución recomienda adjudicar los ministerios a ciudadanos “*que, por contar con apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo*”. Este precepto ha sido interpretado por algunos constitucionalistas como un rasgo parlamentario del sistema, sin embargo, en el proceso de designación del gabinete el Parlamento no participa pues la Constitución no exige –aunque admite la posibilidad– un voto de confianza como sucede en algunos regímenes parlamentarios⁶².

La designación del gabinete es un episodio sustantivo de la política presidencial pues informa sobre las necesidades del primer mandatario, sus orientaciones principales y sus estrategias. Octavio Amorim Neto (1998) ha mostrado cómo en los regímenes presidencialistas el gabinete suele ser utilizado por los presidentes para construir mayorías legislativas. En Uruguay, durante los períodos 1943-1947, 1972-1973; 1990-2003, los presidentes negociaron y alcanzaron gobiernos de coalición, lo cual supuso una integración del gabinete con ministros y subsecretarios de más de un partido (Chasquetti 2008). Cuando el Presidente cuenta con mayorías en las Cámaras, suelen designarse gabinetes de partido (1947-1972, 1985-1990, 2003-2010)⁶³. Sin embargo, la evidencia muestra que aun así, el Presidente debe forjar previamente acuerdos con las diferentes fracciones de su mismo partido político. Por tanto, el acuerdo de gobierno que sella el Presidente con las fracciones de su propio partido o con otros partidos, con vista a conformar un gobierno de coalición, condiciona las aspiraciones de muchos

⁶² La lógica del sistema es exactamente la contraria. Si el ministro cuenta con el apoyo parlamentario entonces no será interpelado y censurado. En otras palabras, el Presidente designa a los ministros y si el Parlamento entiende que alguno no goza del apoyo sugerido, eventualmente lo censurará.

⁶³ En muchas ocasiones, los presidentes designan ministros que cuentan con filiación de otro partido. Sin embargo, ello no supone el establecimiento de un gobierno de coalición, pues los ministros ingresan al gobierno a título personal y sin comprometer a su partido en posteriores acciones. Al respecto, ver Chasquetti (1999 y 2001).

legisladores, sobre todo las de aquellos pertenecientes a la fracción presidencial⁶⁴. La variable construcción del gobierno introduce de este modo incertidumbre en aquellos individuos que pretendían saltar al gabinete en base al cultivo de un vínculo personal con el candidato electo.

A estas restricciones propias del juego político, deberán sumarse otras vinculadas con los criterios de selección del personal. Como los gabinetes se solventan en pactos y acuerdos entre fracciones y partidos, el reclutamiento de los individuos para las posiciones ministeriales lo realizan los líderes de los grupos implicados, pese a que el Presidente suele reservarse la última opinión sobre los nombres propuestos. En general, estos cargos se completan con personal político que cumple con al menos dos condiciones: lealtad al liderazgo del sector y competencia técnica en la materia. Quienes no cumplen con algunos de estos requisitos cuentan con muy escasas chances de acceder a una posición ministerial.

En el estudio del Instituto de Ciencia Política sobre los objetivos de carrera de los legisladores, se observa que un 13% de los diputados deseaba dar el “salto” a algún ministerio en caso de que su partido ganara la elección. El gabinete formado por el nuevo presidente en marzo de 2010, mostró sólo 3 ministros (sobre un total de 14, esto es un 21%) que previamente habían sido diputados (ver cuadro 3.2). Esta situación ilustra hasta qué punto la estructura de oportunidades de un legislador movido por la ambición progresiva está limitada por las preferencias de su sector político. El análisis de una base empírica más amplia confirma esta restricción. Si tomamos en cuenta al

⁶⁴ En la práctica, el presidente se reserva ciertas carteras (para determinados individuos que ya tiene en mente) antes de negociar las restantes posiciones con sus futuros socios de gobierno. Las designaciones que realiza el presidente responden casi siempre a las preferencias que establecen los grupos y en segundo término a su evaluación sobre los nombres propuestos. Normalmente, los sectores políticos ofrecen unos pocos nombres y el presidente escoge, aunque existen designaciones donde el sector asociado al gobierno impone su único candidato.

primer gabinete de cada uno de los 14 gobiernos del período 1943-2010, encontramos que sólo 54 de los 157 ministros (35%) habían actuado previamente como legisladores. Una conclusión parecida se alcanza si se controla la experiencia previa de todos los ministros que ejercieron el cargo por más de seis meses durante el período 1990-2010: 32 de los 113 ministros (28%) fueron legisladores antes de asumir como ministros⁶⁵.

En definitiva, los datos dejan en claro que las posibilidades de saltar del Parlamento al gabinete son bastante escasas. Por ese motivo las expectativas de pasar al gabinete son sensiblemente menores que las de mantenerse en la Cámara o proyectarse hacia una Intendencia Municipal.

Si es tan difícil alcanzar un cargo en el gabinete, vale la pena preguntarse por qué aún así un grupo pequeño de legisladores mantiene el deseo de convertirse en ministro. La respuesta tiene que ver con la alta visibilidad que presenta el cargo ministerial respecto a las posiciones parlamentarias. Mientras el gabinete está integrado por 14 ministros encargados de políticas públicas que afectan directamente a la ciudadanía, los legisladores son 130 y su labor no siempre aparece vinculada a la vida cotidiana de la población. Los grandes medios de comunicación preocupados por el diario acontecer dedican mayor atención a la actividad de los ministerios que a los hechos que acontecen en el Parlamento.

Un estudio del año 2008 que mide la participación de personas e instituciones en los informativos centrales de televisión abierta nos permite confirmar esta afirmación⁶⁶.

⁶⁵ A esto se suma un hecho pocas veces tomado en cuenta: la baja retribución que tienen los ministros en Uruguay. El salario de un Ministro de Estado representa aproximadamente el 75% de la de un legislador, un 60% de la de un Intendente, y un 25% de la del Presidente (ver cuadro 3.1) La gravedad de esta situación ha motivado a los legisladores designados como ministros a optar por el salario de legislador, derecho garantizado por la Constitución pero criticado desde diferentes ámbitos.

⁶⁶ *Informe Anual 2008 de Agenda Setting*, realizado por Foco Auditoría Multimedia. El estudio mide la participación de personas e instituciones en los informativos centrales de los canales de televisión abierta entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2008.

Disponible en: <http://www.foco.com.uy/informes/Informe%20FOCO%20Agenda%20Setting%202008.pdf>.

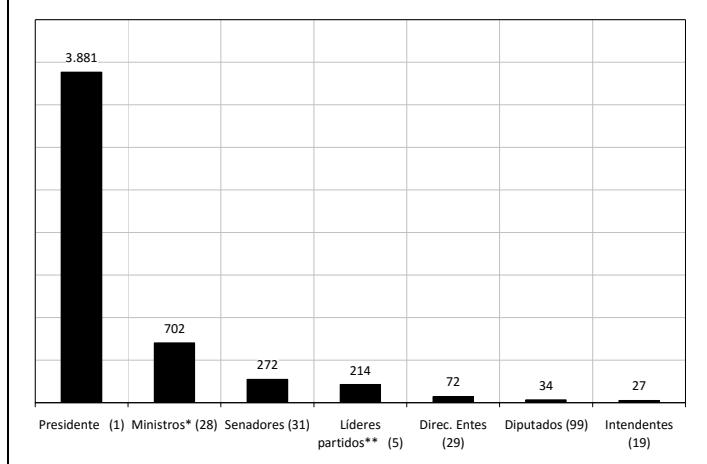
Para ello, he seleccionado las apariciones en el año en torno a tres temas principales de la agenda pública: sistema nacional de salud, seguridad ciudadana, y el conflicto con Argentina. En total, los tres temas insumieron 81.740 segundos (algo más de 22 horas), representando un 23% de ese tiempo el primer tema, un 32% el segundo, y un 44% el tercero. Las apariciones relativas a los cargos políticos codificadas y a los efectos de determinar la visibilidad, he calculado promedios en segundos para cada uno de ellos⁶⁷. Por ejemplo, 17 senadores aparecieron en escena ocupando un total de 19.652 segundos, pero el promedio, que toma en cuenta la existencia de 31 senadores, revela una cuota *per cápita* en los medios, equivalente a la expectativa que tiene un senador promedio, o sea, 702 segundos en el año.

El gráfico 3.1 ilustra sobre el nivel de expectativa de visibilidad que puede tener cada cargo. Como podrá apreciarse, la expectativa promedio del presidente supera largamente a la de los restantes cargos, algo esperable dada la centralidad que tiene esta posición en el sistema político. En un segundo lugar aparece el cargo de ministro, cuya expectativa de apariciones es más de dos veces superior a la de los senadores y casi veinte veces superior a la de los diputados. Los senadores, a su vez, cuentan con una expectativa nueve veces superior a la de los diputados, mostrando que este cargo es uno de los menos visibles para la ciudadanía. La relevancia pública de los ministros queda muy clara cuando se constata que su expectativa de visibilidad es mayor que la del liderazgo de los partidos, esto es, senadores más líderes extra parlamentarios.

Consultado el 25 de abril de 2010 a las 15:27.

⁶⁷ De esta forma, se dejaron de lado todas las participaciones que realizan en ese espacio los conductores de los informativos –presentando la noticia-, los expertos y encuestas, personas en general entrevistadas, e instituciones de la sociedad. La participación de los cargos políticos representan 72.204 segundos, o sea, el 88,3% de las apariciones sobre los tres temas.

Gráfico 3.1.
Expectativa media de participación en TV de los principales cargos
públicos (2008)
Promedios en segundos por cargo. Noticieros de TV abierta en los temas de
seguridad ciudadana, sistema de salud y conflicto con Argentina



* Se consideran a los ministros y sub-secretarios.

** Líderes extra-parlamentarios: Lacalle, Bordaberry, Brovetto, Batlle y Mieres

Fuente: Elaboración propia en base al Informe Anual 2008 de Agenda Setting. Foco Auditoría Multimedia.

El último cargo que presentaremos aquí como parte de la estructura institucional es el de Director de un Ente Autónomo o Servicio Descentralizado⁶⁸. A diferencia de los ministros del gabinete, donde la nominación es potestad exclusiva del Presidente, los Directorios de los Entes deben designarse mediante un proceso institucional que exige la conformidad de las dos ramas del gobierno. El artículo 187 de la Constitución señala que el Presidente de la República, en acuerdo con el Consejo de Ministros, debe presentar una propuesta de designación a la Cámara de Senadores, y ésta deberá ser votada por los tres quintos de votos de los componentes. Si esta venia no es otorgada dentro de los sesenta días posteriores al envío, el Senado podrá aprobarla por mayoría absoluta de votos. La Constitución sugiere al Presidente seleccionar individuos cuyas

⁶⁸ El artículo 185 de la Constitución señala que los “servicios del dominio industrial y comercial del Estado serán administrados por Directorios o Directores Generales (...) Los Directorios, cuando fueren rentados, se compondrán de tres o cinco miembros según lo establezca la ley en cada caso.”.

condiciones personales, funcionales y técnicas sean óptimas para el cargo en cuestión, requisito de difícil confirmación al momento de decidir la votación de la venia. Normalmente, el acuerdo político entre el partido presidencial y eventuales socios es lo que determina la viabilidad de la propuesta.

En la actualidad, existen 13 Entes Autónomos y 6 Organismos Descentralizados en la estructura del Estado, con directorios que oscilan entre 3 y 5 miembros⁶⁹. Cada gobierno designa -con la venia del Senado- entre cincuenta y ochenta cargos de dirección de Entes públicos.

Desde fines de los años ochenta, las empresas públicas en Uruguay han desarrollado diferentes procesos de modernización que redundaron en una mejora en la prestación de servicios (Lanzaro 2004). La magnitud de estos cambios rápidamente comenzó a notarse en los estudios de opinión pública que mostraban una creciente evaluación positiva por parte de la ciudadanía. Por añadidura, la reputación de los directorios, y en particular de los titulares de dichos organismos, fue creciendo hasta alcanzar un rango de visibilidad y prestigio sin parangón. Por ese motivo, los presidentes de organismos como UTE o ANTEL, tras desarrollar gestiones exitosas, decidieron abrirse camino hacia a la Presidencia de la República⁷⁰. Si bien ninguno

⁶⁹ Los entes autónomos son 13: Administración Nacional de Alcohol y Portland (ANCAP), Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE), Banco Central del Uruguay (BCU), Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), Banco de Previsión Social (BPS), Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU), Banco de Seguros del Estado (BSE), Consejo Directivo Central de la Enseñanza (CODICEN), Instituto Nacional de Colonización (INC), Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea (PLUNA), Administración Nacional de Usinas Termoeléctricas del Estado (UTE) y Universidad de la República (UdelaR); los Organismos Descentralizados son 6: Administración Nacional de Puertos (ANP), Administración Nacional de Correos (ANC), Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU) y Obras Sanitarias del Estado (OSE). También existen 2 unidades reguladoras y 18 personas públicas no estatales donde el Poder Ejecutivo designa directamente a sus representantes.

⁷⁰ En noviembre de 1994, Alberto Volonté, ex Presidente de UTE, estuvo muy cerca de ganar la elección presidencial, pues su candidatura fue la más votada dentro del Partido Nacional. En esa instancia, este partido perdió la elección por apenas veinticuatro mil votos (un uno por ciento) con el Partido Colorado. Cinco años más tarde, Ricardo Lombardo, ex Presidente de ANTEL, intentó transformarse en el

alcanzó el objetivo, ambas experiencias testimonian la importancia que dichas posiciones habían adquirido en la estructura de carreras políticas en Uruguay⁷¹.

Sin embargo, la modalidad de nombramiento de estos cargos limita las aspiraciones de los políticos que buscan desarrollar carreras extraparlamentarias. El poder del Presidente para establecer la nómina de aspirantes y la necesaria construcción de mayorías en el Senado (especiales o absolutas) se transforman en dos filtros poderosos que mitigan el deseo de los legisladores. La perspectiva histórica muestra que el sistema político uruguayo ha combinado diferentes criterios para completar esas vacantes. Por un lado, se ha echado mano a individuos con capacidad técnica y profesional tal cual lo dictamina la Constitución de la República. Pero por otro, con mucha frecuencia se han designado legisladores fracasados en su intento de reelección. El aporte en votos de las listas derrotadas, por pequeño que fuere, muchas veces es premiado con la nominación de su candidato principal en posiciones de conducción del Estado. Pese a que este tipo de decisiones han sido duramente cuestionadas por la opinión pública, los partidos políticos uruguayos han continuado actuando según esta pauta de conducta.

La decisión de avanzar

Los constreñimientos que generan la organización fraccionada de los partidos y las reglas electorales relativas al proceso de selección de candidatos, limitan fuertemente la estructura de oportunidades de los legisladores. En algunos pasajes de la anterior descripción, he mostrado como las aspiraciones de carrera de los diputados no coinciden

precandidato presidencial del Foro Batllista, principal fracción del Partido Colorado, pero cayó derrotado con el entonces Vicepresidente de la República, Luis Hierro López.

⁷¹ El artículo 201 de la Constitución se establece que los Directores de los Entes que deseen ser candidatos deben renunciar doce meses antes de los comicios.

con lo que finalmente hacen. El cálculo de probabilidad tiende a moderar las intenciones iniciales de los legisladores, pues perciben que un movimiento arriesgado puede representar un costo mayor que los beneficios que posiblemente traería la conquista, dadas las bajas probabilidades de alcanzarla.

El cuadro 3.2 compara las expectativas mencionadas con la decisión finalmente tomada al momento de competir y el resultado logrado al cierre del proceso electoral (2009-2010).

Cuadro 3.2. Expectativas, ambición y resultados de los legisladores electos en 2004.

	Expectativas ¹ 2007	Ambición ² 2009-10	Resultado Final
Intendente	29%	4%	2%
Senador	24%	4%	3%
Ministro	13%	--	3%
Diputado	26%	75%	49%
Retiro o salida	3%	16%	41%
Otros ³	3%	--	2%
No sabe	3%	--	--
Total	100%	100%	100%

1. Pregunta: "Pensando en su trayectoria personal: ¿Cuál sería el cargo que le gustaría ocupar durante el próximo gobierno? (Instituto de Ciencia Política, 2007)

2. Decisión de los legisladores electos en 2004 en la elección de octubre de 2009 y mayo de 2010.

3. Directores de Empresas Públicas, Entes del Estado, Embajadores, etc.

Fuente: Elaboración propia.

Como podrá apreciarse, solo 1 de cada 4 diputados pretende continuar su carrera en la Cámara, pero cuando llega la elección esa relación crece a 3 de cada 4. La modificación de la ambición (de progresiva a estática) confirma las sospechas acerca del cálculo de utilidad que los diputados realizan. Aproximadamente la mitad de ellos abdica de sus aspiraciones iniciales y asumen una actitud defensiva tendiente a sobrevivir en política.

3.4. Comprendiendo la escalera: aproximación a los modelos de trayectorias

Las expectativas de carrera y las decisiones de futuro finalmente adoptadas por los legisladores uruguayos determinan una escalera de posiciones compuesta por

“peldaños” ordenados de menor a mayor apetencia. El análisis empírico de las decisiones de carrera asumidas en el período 1946-2009, permite determinar que esa estructura cuenta con dos versiones diferentes: la previa a 1989 y la posterior a ese año⁷². No obstante, ambos modelos de trayectorias cuentan con algunos elementos comunes:

- i) la Presidencia de la República es la meta a la cual apuntan todas las trayectorias;
- ii) el Senado es la plataforma previa para alcanzar la meta última;
- iii) el cargo de Ministro es una plataforma previa que funciona como una instancia alternativa al Senado;
- iv) existen puertas de entrada a las carreras en todos los peldaños de la escalera.

El flujo de carreras presenta un sentido jerárquico indiscutible. Todas las trayectorias apuntan a la cúspide del sistema, esto es la Presidencia de la República. El paso previo a la máxima posición se encuentra en la Cámara de Senadores, aunque un puesto en el gabinete puede funcionar como plataforma alternativa.

Entre 1942 y 2010, Uruguay tuvo 13 Presidentes de la República y 13 presidentes del Consejo Nacional de Gobierno (1952-1966), de los cuales 8 habían actuado previamente en el Senado (Luis Batlle Berres, Martín Echegoyen, Eduardo Víctor Haedo, Washington Beltrán, Jorge Pacheco Areco, Luis Alberto Lacalle, Jorge Batlle Ibáñez y José Mujica), 5 habían sido ministros -aunque dos de ellos previamente habían actuado en el Senado (Tomás Berreta y Juan María Bordaberry, los otros tres eran Carlos Fischer, Luis Gianatassio y Alberto Zubiría)-, 3 habían sido Presidentes de la República (Andrés Martínez Trueba, Luis Batlle Berres y Julio María Sanguinetti), 3 habían sido diputados (Arturo Lezama, Alberto Heber y Julio María Sanguinetti), 2

⁷² La opción por ese año como punto de corte es meramente tentativa. Los cambios en las trayectorias políticas comienzan a observarse ya en 1984 y se intensifican en 1994.

habían sido Intendentes de Montevideo (Andrés Martínez Trueba y Tabaré Vázquez), 2 Consejeros Departamentales (Daniel Fernández Crespo y Faustino Harrington), 1 Consejero de Gobierno (Oscar Gestido), 1 Director de un Ente Autónomo (Juan José de Amézaga) y 1 nunca había ejercido un cargo público (Benito Nardone).

El cuadro 3.3 muestra que el 31% de los Presidentes previamente (t-1) había sido senadores (8 en 26), pero si se agregan los que en algún momento (t-2) habían pasado por el Senado (7 en 26), esa proporción asciende al 57%.

Cuadro 3.3.
Actuación previa de los Presidentes de la República y de los Presidentes del C.N.G. (1942-2010)

Cargo anterior	N	Porcentaje	Pasaron por el	
			Senado	Porcentaje
Diputados	3	12%	0	0%
Senadores	8	31%	8	100%
Ministros	5	19%	2	40%
Presidentes o Consejeros de Gobierno	4	15%	4	100%
Intendentes de Montevideo	2	8%	0	0%
Consejeros Departamentales	2	8%	1	50%
Directores de Entes Autónomos	1	4%	0	0%
Sin experiencia	1	4%	0	0%
Total	26	100%	15	58%

Fuente: Buquet y Chasquetti (2008).

Estos datos indican que los saltos desde instancias como la Cámara de Diputados, las Intendencias o los Directorios de Entes Autónomos hacia la máxima magistratura resultan menos frecuentes que la trayectoria lógica desde el Senado o el gabinete de ministros. Esta afirmación se vuelve más robusta si se consideran las 80 candidaturas de los tres principales partidos a la Presidencia (incluyendo al primer candidato al Consejo Nacional de Gobierno) del período. El cuadro 3.4 muestra que un 39% había sido senador, un 16% Presidente o Consejeros de Gobierno, un 13% ministro, un 11% diputado, un 6% director de un Ente Autónomo, un 5% Intendente y un 11% no había ejercido ningún cargo público. En total, un 58% de los aspirantes había pasado previamente (en t-1 y t-2) por el Senado (47 en 80).

Cuadro 3.4
Actuación previa de los candidatos a la Presidencia de la República y a la Presidencia del C.N.G.
(1942-2010)

	N	Porcentaje	Pasaron por el Senado	Porcentaje
Diputados	9	11%	0	0%
Senadores	31	39%	31	100%
Ministros	10	13%	6	60%
Intendentes de Montevideo	4	5%	0	0%
Presidentes o Consejeros de Gobierno	13	16%	9	69%
Directores de Entes Autónomos	5	6%	1	20%
Sin experiencia	8	10%	0	0%
Total	80	100%	47	58%

Fuente: Buquet y Chasquetti (2008).

Finalmente, otro rasgo característico de las carreras es la existencia de puertas de entrada en todos los niveles de la estructura. Por ejemplo, durante el período estudiado, un 31% de los diputados electos (435 sobre 1.386) no había desempeñado cargo público alguno. Esa proporción desciende a 9% en el Senado (39 de 434) y desciende casi a cero para el caso de la Presidencia de la República o el Consejo Nacional de Gobierno (un único caso sobre un total de 49, Benito Nardone en 1959). La existencia de entradas en todos los niveles responde a dos factores. El primero es la permisividad del sistema electoral uruguayo, que siempre brinda posibilidades para que los pequeños emprendedores intenten alcanzar una posición mediante el uso de la etiqueta partidaria. La contratara de este factor fue analizada en el capítulo anterior, es la baja protección institucional y partidaria que otorga el sistema a los *incumbents*. El segundo factor refiere a las preferencias de los líderes. En muchas ocasiones, las fracciones incluyen en sus listas de candidatos a personas ajena a la política que gozan de alguna clase de prestigio extra político. La frecuencia de esas decisiones es baja pero son una prueba cabal del poder del liderazgo a la hora de seleccionar y ordenar las listas de candidatos para el Senado y Montevideo.

La combinación de ambas circunstancias permite que la puerta de entrada a las

carreras permanezca siempre abierta en todos los niveles y en consecuencia, agregue nuevas dificultades para los individuos que decidieron hacer una carrera política.

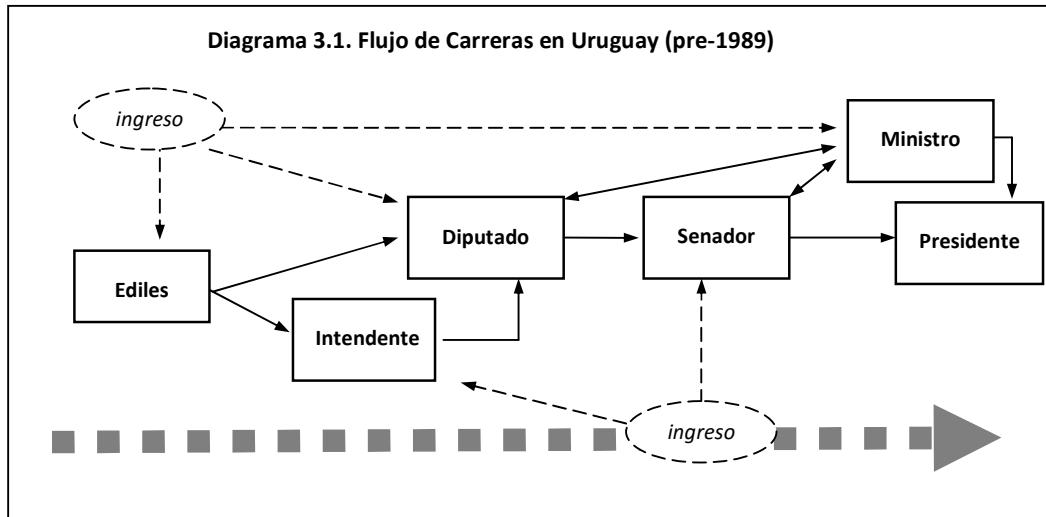
El flujo de carreras anterior a 1989

Las trayectorias políticas del período 1942-1989 presentan una característica relevante: el nivel departamental está claramente diferenciado del nivel legislativo, pues en la escalera de cargos aparece como una instancia jerárquica inferior y casi marginal. En ese lapso histórico, los Intendentes y Consejeros Departamentales representan una posición inferior a la de diputado. Tras cumplir sus mandatos aspiraban a transformarse en diputados y en pocas circunstancias en senadores⁷³. Obsérvese que entre 1942 y 1989, un total de 35 diputados habían ocupado previamente cargos en el ejecutivo departamental, cifra que no vuelve a repetirse en el período posterior⁷⁴. El diagrama 3.1 representa el flujo de carreras políticas en Uruguay durante el período 1942-1989. Allí pueden observarse los distintos niveles de la estructura jerárquica de cargos y las puertas de entrada a la vida pública.

Como podrá apreciarse, el objetivo de todo diputado es continuar su carrera política en el Senado. Los titulares de la Cámara alta, en cambio, se encuentran en el escalón previo al punto más alto de la carrera, en tanto los Intendentes se encuentran extremadamente alejados de la meta.

⁷³ De 276 senadores electos entre 1942 y 1989, sólo 7 habían ocupado previamente un cargo en el ejecutivo departamental (2,5%). Los ex Intendentes que ingresaron al Senado fueron José Bove Arteaga (Canelones) en 1947, Armando Barbieri (Paysandú) y Esteban Rostagnol (Colonia) en 1951. Los ex Consejeros Departamentales que ingresaron al Senado fueron, en 1958, Alba Roballo (Montevideo), José Acquistapace (Montevideo) y Fernando Lucas Gaffré (Salto), y en 1966, Pedro Zabalza (Lavalleja).

⁷⁴ Intendentes como Gustavo Castellanos (Flores, 1943-1947), Mario Lucas Goyenola (Treinta y Tres, 1943-1947), Jaime López Barrera (Rocha, 1967-1971), Julio Maimó Quintela (Treinta y Tres, 1967-1971), Huáscar Prallada (Durazno, 1943-1947), Alfredo Puig Spangenberg (Flores, 1947-1955), Manuel Rodríguez Correa (Montevideo, 1943-1947), Guillermo Ruggia (Río Negro, 1943-1951) y Medardo Silvera (Rocha, 1935-1941), ingresaron en la Cámara de Representantes tras culminar sus mandatos como jefes departamentales con el objetivo de desarrollar una carrera legislativa.



El flujo de carreras posterior a 1989

Luego de 1989 el modelo de trayectorias políticas sufrió un cambio sustantivo, pues el cargo de Intendente Departamental adquirió una gran importancia. Esta modificación, como se ha mencionado arriba, responde a innovaciones institucionales procesadas en diferentes momentos históricos. Primero, la reforma constitucional de 1967 redujo las prerrogativas del Parlamento, ocasionando graves consecuencias sobre los resultados del proceso legislativo y por tanto sobre la reputación del cargo de diputado (ver capítulo 5). Segundo, las distintas innovaciones introducidas en la estructura del Estado, vinculadas a la prestación de servicios públicos universales, erosionaron fuertemente el potencial de intermediación del cargo de diputado. Muchos ciudadanos dejaron de recurrir al representante para obtener iniciar el trámite de jubilación, obtener una pensión o conseguir un teléfono, porque diferentes entidades estatales reformaron sus prestaciones volviéndolas accesibles y transparentes. Además, la propia crisis estructural del Estado obligó al recorte de los recursos públicos que otrora se destinaron al clientelismo, el patronazgo o el *constituency service*, que normalmente tramitaban, y

utilizaban eficientemente con fines electorales, los legisladores. Tercero, el desarrollo de procesos de descentralización desde los años noventa, combinado con un aumento considerable de los presupuestos departamentales, volvió más atractivo el cargo de Intendente municipal. Ante la disyuntiva de permanecer en un Parlamento sin capacidad para desarrollar políticas públicas por *motu proprio*, muchos legisladores optan por alcanzar el cargo de jefe del Ejecutivo departamental. Eso muestra un evidente cambio en la estructura de oportunidades determinado por el cambio de incentivos que brinda el sistema. La prueba de ello se encuentra en el incremento de los diputados-*hot seats*, que tras ser electos persiguen el cargo de Intendente. En la última elección municipal de mayo de 2010, un 21% de los diputados intentó convertirse en Intendente tras haber asumido su banca tres meses antes. De los 57 diputados que buscaron ser Intendentes entre 1994 y 2010, solamente 3 compitieron por la jefatura departamental de la capital y en los tres casos fracasaron (Oscar Magurno en 2000, Javier García en 2005 y Ana Lía Piñeyrúa en 2010). El salto desde la Cámara al gobierno departamental se convierte así en la principal vía de ascenso para los diputados de los distritos con magnitud pequeña o mediana pero no para los electos en distritos grandes. Estos últimos prefieren ascender al Senado.

Este mismo fenómeno puede observarse también por el lado de los resultados. Entre 2000 y 2010 fueron electos 93 senadores de los cuales 45 (48%) fueron reelectos y 17 provenían de la Cámara de Representantes (19%). En ese grupo, 15 habían sido representantes por el Departamento de Montevideo y sólo 2 por departamentos del interior (Gallinal por Lavalleja y Lara por Canelones). Esto demuestra que cuando los diputados realizan saltos progresivos exitosos, lo hacen desde el departamento de Montevideo (ver cuadro 3.5). Asimismo, 11 senadores (12%) revistieron previamente como Intendentes, lo cual confirma la existencia de un vínculo bastante estable entre

ambos niveles. En igual período, fueron electos 59 intendentes de los cuales 26 (44%) lograron la reelección y 12 habían sido diputados por departamentos del interior y 6 provenían de la Cámara de Senadores (ver cuadro 3.5).

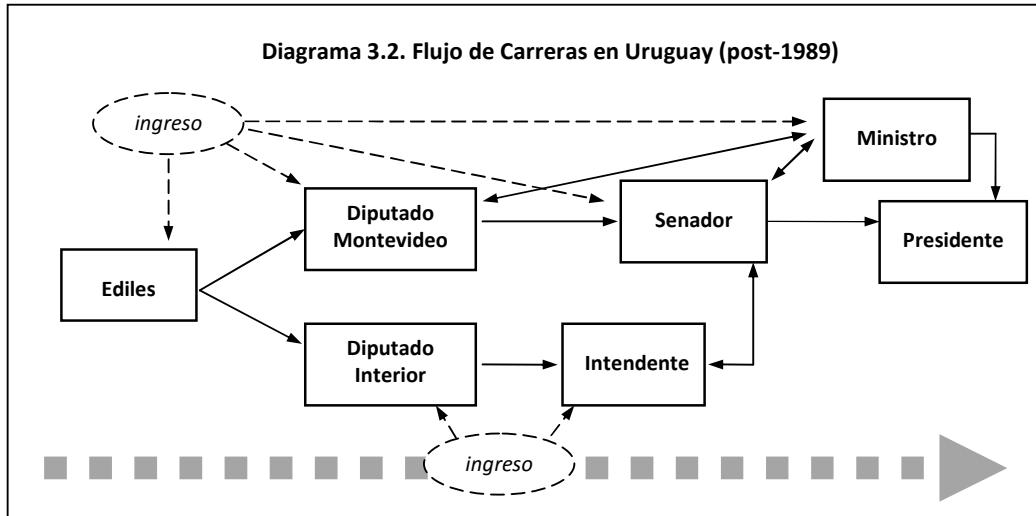
Cuadro 3.5.

Cargo anterior de los Senadores e Intendentes electos en el período 1999-2010

Cargo anterior	Intendentes electos	Senadores electos
Diputados distrito pequeño o mediano	12	20%
Diputados distrito grande	0	0%
Senadores	6	10%
Ministros	2	3%
Intendentes	26	44%
Otros cargos	10	17%
Sin experiencia política	3	5%
Total	59	100%
		93
		100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral.

Estos datos demuestran que las Intendencias representan para los diputados de los distritos pequeños, lo que el Senado representa para los diputados de Montevideo. El Senado supone una alternativa para los Intendentes que carecen de reelección. Finalmente, muchos senadores que no logran seguir ascendiendo para competir por la Presidencia o a alcanzar alguna posición en el gabinete, retornar a competir por posiciones de Intendente. El diagrama 3.2 muestra el flujo de carreras políticas en Uruguay durante el período 1989-2010.



Hemos visto entonces que la estructura de oportunidades de los legisladores está limitada a unas pocas opciones y que los flujos de carrera presentan un sentido jerárquico a la hora de los saltos progresivos. Los legisladores salientes deben tomar una decisión sobre su futuro y para ello consideran aspectos como las preferencias y situación electoral de su fracción, su situación como candidato y la posibilidad de emergencia de desafiantes en su propio distrito. En función de eso deciden si intentan dar un salto de carácter progresivo o si compiten por mantener su posición.

3.5. Resumen y conclusiones

En este capítulo, he analizado algunos aspectos relevantes de la estructura de oportunidades de los diputados al momento de resolver sobre su futuro y las características que adquiere esa decisión. Siguiendo a Schlesinger, he considerado que la estructura de oportunidades está compuesta por tres dimensiones, la accesibilidad, la disponibilidad y el atractivo que presenten los cargos. Siguiendo a Rhode, he afirmado que dicha estructura está afectada por valoraciones personales de los propios legisladores: beneficio relativo de cada cargo en el tiempo, costo de alcanzarlo, y

probabilidad de ganar. Finalmente, siguiendo a Samuels, he señalado que un individuo competirá por un cargo cuando la utilidad del mismo sea igual a la probabilidad de que los beneficios esperados sean superiores al costo que implica obtenerlo.

Ahora bien, la valoración de la utilidad sobre los cargos está fuertemente determinada por la percepción general que existe en el sistema político. Por esa razón, se realizó un análisis detallado de los cargos disponibles en la estructura gubernativa-estatal. Esta revisión permitió detectar la existencia de cambios relevantes en la valoración del cargo de diputado y el cargo de Intendente, inducidos por las enmiendas constitucionales de 1967 y 1996, y por ciertas modificaciones en la estructura estatal relacionados con las prestaciones de servicios y presupuestos municipales. La encuesta del Instituto de Ciencia Política a los legisladores sirvió de fuente de información acerca de cómo son valoradas las diferentes posiciones del sistema. Los datos muestran que la mayoría de los legisladores presentaban a mitad de período un tipo de ambición progresiva (un 29% de los legisladores aspiraba a competir por un cargo de Intendente y un 24% por uno de senador). Sólo la cuarta parte de los legisladores reconocía tener una ambición de tipo estática y un porcentaje mínimo pensaba en retirarse tras concluir el mandato. La comparación de esa información con datos acerca de lo que efectivamente terminaron haciendo, permitió obtener algunas conclusiones relevantes: a) la mayor parte de los legisladores terminó abdicando de sus aspiraciones; b) sólo una pequeña proporción consiguió llevar a cabo sus aspiraciones guiadas por la ambición progresiva; c) la proporción de retiros fue mayor a la esperada. Esto quiere decir que al momento de tomar la decisión sobre su futuro, la mayoría de los diputados observó que la utilidad de intentar un salto hacia un nivel superior era negativa para sus intereses, pues el costo de conseguir el cargo era mayor que el beneficio que el mismo podría traerle. Los legisladores, de este modo, se guiarían por un tipo de ambición progresiva que no ponen

en práctica porque actúan en forma racional, tomando en cuenta su valoración inicial y el conjunto de factores negativos que provienen de su entorno. Resultará entonces más seguro aceptar el lugar que le asigna la fracción para competir en las elecciones que desarrollar movimientos costosos con resultados imprevisibles.

El relevamiento sobre la experiencia previa de los titulares de los cargos, permite alcanzar algunas conclusiones sobre el sentido jerárquico de las carreras y la forma como se enlazan sus peldaños. La Presidencia sería la meta principal a la que apuntan todas las trayectorias. Los cargos de senador y de ministro estarían en un segundo escalón y serían las plataformas más recurrentes para alcanzar el premio mayor. El cargo de diputado estaría en un tercer nivel y el de edil e Intendente en un cuarto. A partir de los años noventa, se observa una mejora en la valoración de esta última posición, sobre todo de parte de los diputados del interior del país. Para ellos, la Intendencia sería un paso intermedio entre la Cámara de Representantes y el Senado. Dicha alteración es sustantiva para el estudio de las carreras y explica por qué, desde el año 2000, el número de diputados *hot-seats* (que ganan la banca y luego compiten por otra posición) se ha incrementado. En el próximo capítulo mostraremos evidencia sobre las decisiones de carreras de los legisladores uruguayos.

Capítulo 4. Evidencia empírica sobre el patrón de carreras

Sumario. Introducción; 4.1. Los buscadores de reelección; 4.2. Determinantes de la búsqueda de reelección; 4.3. Explicando el éxito en la búsqueda de la reelección; 4.4. Resumen y conclusión

Introducción

En los anteriores dos capítulos hemos realizado una extensa descripción de las carreras legislativas en Uruguay, destacando el papel que cumplen ciertos factores institucionales y políticos en el establecimiento de patrones de conducta relativos a las carreras. Sin embargo, esa descripción empírica exige una comprobación adicional centrada en las decisiones de carrera que toman los legisladores. En este capítulo se presentan algunas demostraciones empíricas que dan cuenta de la influencia de las fracciones y partidos en las decisiones de futuro de los legisladores.

En la primera sección analizaré la decisión de competir por la reelección y para ello, se presenta en primer término información descriptiva sobre la tasa de búsqueda de reelección (según Cámara y Legislatura). Luego, se realiza un examen estadístico orientado a determinar los factores que influyen en dicha decisión. En la siguiente sección, se estudia el resultado de la decisión de competir a partir del control de las tasas de éxito y fracaso de los legisladores que buscan la reelección (según Cámara y Legislatura). Más tarde, se presenta un segundo examen estadístico con el objetivo de aislar los factores que determinan el éxito en dicho emprendimiento. Finalmente, en el último apartado se presentan algunas conclusiones sobre el tema.

4.1. Los buscadores de reelección

En los sistemas políticos con patrones de carreras orientados al legislador, las tasas de legisladores que buscan la reelección (LBR) suelen ser altas. Japón y Estados Unidos son dos buenos ejemplos de patrones de carrera de ambición estática con tasas de búsqueda de reelección que superan el 90% de los miembros de la Cámara (Borchert y Copeland 2003; Derichs y Kerbo 2003). En los sistemas políticos con patrones de carrera orientados al partido, las tasas de búsqueda tienden a fluctuar. En Gran Bretaña los LBR pueden alcanzar el 86% de la Cámara de los Comunes (King 1985, Jun 2003), en Dinamarca el 81% (Jensen 2003), en Alemania el 76% (Borchert y Golsch 2003) y en Suecia y Noruega el 74% (Hagevi 2003; Narud 2003).

La proporción de LBR brinda información sobre cuán atractivo es un Parlamento para desarrollar carreras políticas y también sobre el grado de restricciones que presentan los saltos hacia otro tipo de posiciones (ambición progresiva).

El cálculo de la tasas de LBR puede realizarse únicamente si se analizan las decisiones de carrera y para ello resulta imprescindible revisar la oferta electoral que presentan los partidos políticos en cada elección⁷⁵. Para examinar el caso uruguayo he analizado las hojas de votación de los partidos que obtuvieron representación parlamentaria en las trece elecciones nacionales realizadas durante el período 1946-2010. El principal objetivo consistió en determinar si el *incumbent* fue o no candidato a la reelección. En total, fueron examinadas 1.690 decisiones individuales correspondientes a 1.287 diputados y 403 senadores. La tasa de LBR será el ratio entre el número de legisladores que decide competir sobre el número total de legisladores.

⁷⁵ En rigor debo decir que el estudio de las hojas de votación resulta insuficiente para el caso de los legisladores que no son incluidos en las listas de candidatos. Determinar si el legislador se retiró de la política activa, pasó a otro cargo público (por ejemplo, director de un ente público o embajador) o sencillamente falleció en funciones, representó un desafío importante, sobre todo para los casos comprendidos en el período 1946-1973.

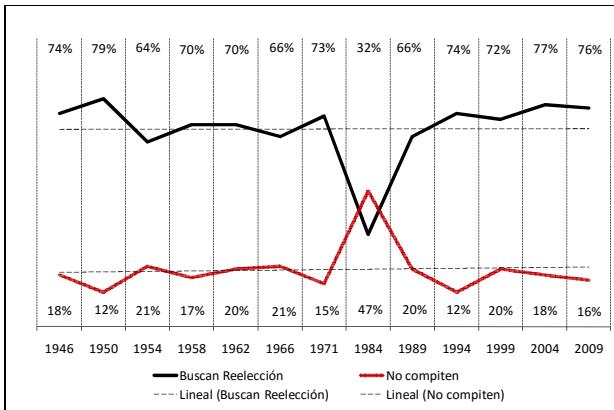
He considerado como legisladores titulares a todos aquellos individuos que asumen la banca durante el primer mes de la legislatura. Esta decisión metodológica es importante pues la normativa uruguaya admite múltiples alternativas que dificultan la medición. Por ejemplo, los candidatos que consiguen más de un cargo (por ejemplo, una banca en el Senado y otra en la Cámara) deben optar por la posición que les resulte más conveniente. Cuando eso sucede, suelen ingresar suplentes que asumen la titularidad de la banca para el resto del período. También sucede que con frecuencia los presidentes electos designan senadores y diputados como ministros y ello entraña un problema metodológico adicional pues ingresan al Parlamento suplentes cuya continuidad está atada a la suerte del gobierno. Cuanto más estable sea el gabinete, más se extenderá la actuación de los suplentes. Mi definición apunta a sortear todos los movimientos originados por el establecimiento de las Cámaras y el nombramiento del gabinete de gobierno. Cualquier otra decisión metodológica sobre la composición del cuerpo (el ancla a partir de la cual se calcularán los movimientos) puede arrojar valores diferentes a los que aquí presento, sin embargo, en líneas generales, entiendo que las tendencias y asociaciones con otras variables no deberían modificarse drásticamente⁷⁶.

Los gráficos 4.1 y 4.2 presentan los resultados de dicho examen. El primer gráfico muestra que, en promedio, un 69% de los diputados uruguayos intentó ser reelecto en su cargo, en tanto un 20% decidió no competir por posiciones electivas. El resto buscó otros cargos como el de senador, intendente o presidente (8%) o simplemente falleció durante el cumplimiento de sus funciones (3%). En el segundo gráfico, relativo a los senadores, se observa un promedio de búsqueda de reelección de 59%, y una tasa de retiro de 28%. Los senadores que compitieron por otras posiciones

⁷⁶ Simulaciones realizadas con otras definiciones metodológicas muestran resultados algo distintos, pero no muy alejados de los que aquí se presentan.

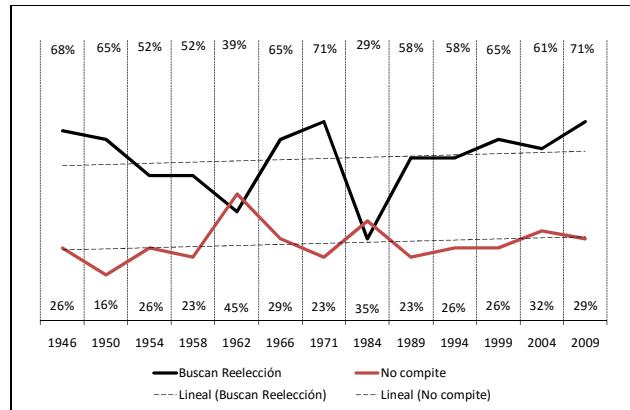
representan el 9% y los que fallecen en funciones un 5%.

Gráfico 4.1
Decisión de carrera de los Diputados
1946-2009



Fuente: Elaboración propia en base a Tablas Cronológicas (1971), Anales del Senado (1972) y datos de la Corte Electoral.

Gráfico 4.2
Decisión de carrera de los Senadores
1946-2009



Fuente: Elaboración propia en base a Tablas Cronológicas (1971), Anales del Senado (1972) y datos de la Corte Electoral.

Como podrá observarse, hay únicamente dos momentos donde la tendencia de la proporción de LBR parece quebrarse: la elección de ambas Cámaras en 1984 y las elecciones del Senado durante la vigencia de la Constitución de 1952. En el primer caso, la tasa de LBR desciende al 32% entre los diputados y al 29% entre los senadores, y en contrapartida, crece la tasa de salida. La razón de este fenómeno responde obviamente a los doce años de la dictadura militar. Durante ese lapso, muchos de los titulares de las Cámaras envejecieron, otros fallecieron y algunos estuvieron proscriptos en la elección inaugural de noviembre de 1984.

La segunda excepción se registra en las elecciones de senadores durante el régimen colegiado (1952-1966). Este fenómeno responde a la dinámica generada por el diseño institucional impuesto por la Constitución de 1952. El establecimiento de un Ejecutivo colegiado, compuesto por nueve miembros, mejoró notablemente la estructura de oportunidades de los senadores. La oferta electoral de las elecciones de 1954, 1958 y 1962 muestra a muchos senadores intentando ingresar al Consejo Nacional de

Gobierno. Los senadores que alcanzaban el éxito en ese emprendimiento abandonaban transitoriamente su carrera legislativa, lo cual permitía el ingreso de suplentes con poca ambición para desarrollar una carrera legislativa de largo aliento. El análisis de las listas de candidatos muestra que buena parte de los legisladores sustitutos no compitieron en la siguiente elección, probablemente porque debieron dejar su lugar a los verdaderos propietarios de esas posiciones, que por no contar con posibilidad de reelección en el Consejo regresaban para competir por un escaño en el Senado⁷⁷.

Como podrá apreciarse entonces, los legisladores uruguayos muestran una inclinación a permanecer en el cargo, pues casi 7 de cada 10 diputados y casi 6 de cada 10 senadores persiguen la reelección en el cargo. Estos datos son el resultado de una estructura de oportunidades limitada. El deseo de los diputados de moverse hacia posiciones superiores que brinden un rendimiento creciente, se encuentra limitado por el tamaño del Senado, porque los líderes ejercen sus propias preferencias, o porque la fortuna electoral del grupo limita dramáticamente sus posibilidades. Sospechamos, entonces, que para los legisladores uruguayos la búsqueda de la reelección representa una decisión de supervivencia ante la imposibilidad de alcanzar otras metas más codiciadas. Esta deducción se apoya en las expectativas de carrera expresadas por los legisladores uruguayos en la encuesta del Instituto de Ciencia Política, pero también por la deducción del cálculo de oportunidad que realizan en base a la situación de su sector, las características de su circunscripción y sus atributos personales (ver capítulo 3).

⁷⁷ Como ejemplo de esta situación puede mencionarse el caso de la elección de 1958, cuando el experimentado senador *herrerista*, Martín Echegoyen, fue electo como senador y como consejero de gobierno. Echegoyen asumió su banca en el Senado el 15 de febrero de 1959 pero renunció tres días más tarde para asumir su cargo como consejero de gobierno. En su lugar ingresó al Senado, Carlos V. Puig, quien el 1º de marzo de ese año, asumió como Ministro de Ganadería y Agricultura. Por esa razón fue llamado a ocupar la banca, Guillermo Stewart Vargas, quien ejerció como titular hasta el fin del mandato. En la siguiente elección, noviembre de 1962, Stewart Vargas no fue candidato a la reelección, pero sí lo fue Echegoyen.

4.2. Determinantes de la búsqueda de reelección

¿Qué factores explican la decisión de competir o no por la reelección? Felipe Botero (2010:128-129 y 164-165), quien ha estudiado los casos de Colombia y Chile, divide los factores que influyen en la decisión de los legisladores en dos grupos: los atributos de personales del candidato y las características de los distritos donde deben competir. Para el caso de Colombia, Botero encuentra que la probabilidad de competir por la reelección aumenta cuanto mayor es el número de mandatos servidos en la Cámara, cuanto más amplio es el margen de victoria del candidato en la elección anterior y cuando éste pertenece a alguno de los partidos tradicionales y es varón, o cuando el grado de competencia en el distrito es moderado o bajo. Para Chile, los factores explicativos son bastante similares: la antigüedad en la cámara, margen de victoria y el nivel de competencia influyen decisivamente sobre la decisión final.

En este estudio utilizaré variables vinculadas con las dos dimensiones mencionadas. Para determinar los factores que influyen en el resultado del intento de reelección en Uruguay utilizaré un modelo de regresión logística simple. Esta técnica estadística permite establecer la probabilidad de un evento a partir de un conjunto de variables independientes. En este caso, las posibilidades serán dos: si el legislador compite por ser reelecto para un cargo legislativo la variable dependiente asumirá el valor 1, y si no compite o busca una posición diferente el valor será 0⁷⁸. El resultado de la regresión permitirá determinar qué conjunto de factores o variables independientes influye en la varianza dicotómica de la variable dependiente, brindando una fórmula matemática que permite calcular la probabilidad de que el evento suceda de una u otra

⁷⁸ El valor 0 no solo agrupa a los legisladores que se retiran de la carrera legislativa sino también a aquellos que intentan saltos progresivos al Senado o a las Intendencias.

forma (Garson 2006)⁷⁹.

El estudio tomará en cuenta a los 1.164 diputados que debieron enfrentar la decisión de competir o no durante las trece elecciones del período 1946-2009, exceptuando, claro está, a los legisladores fallecidos y a los electos en 1971 -que debieron decidir qué hacer en 1984-. Esta omisión responde a que el período dictatorial de once años fue tan extenso que distorsiona todos los posibles efectos de las variables independientes que aquí pretendo controlar.

Las variables independientes seleccionadas para identificar los atributos personales del legislador son las más recurrentes en la literatura de carreras (Botero 2010): i) la antigüedad en la cámara; ii) ejercicio de un cargo en el plenario de la cámara, iii) el margen de victoria en la elección anterior; iv) la titularidad en el cargo legislativo; v) el haber sido reelecto en la elección anterior; y vi) sexo. A continuación se describen cada una de las seis variables.

Antigüedad: cuanto más años de servicio tenga el legislador en la Cámara, mayor será la probabilidad de que compita por la reelección. La antigüedad se mide por el número de mandatos cumplidos. La expectativa de asociación será positiva.

Cargos en el pleno de la cámara: cuando el legislador ocupa cargos en el pleno de la cámara (Presidente o Vicepresidente), mayor será la probabilidad de que compita por la reelección. Esta variable es una *dummy*: cuando ocupa un cargo asume valor 1 y cuando no, asume valor 0. La expectativa de asociación será positiva.

Margen de victoria anterior: cuanto mayor es la distancia con la que el legislador ganó su banca respecto al candidato electo con menor votación del distrito (en t-1), mayor será la probabilidad de que compita por la reelección (en t). Esta forma de cálculo contempla la lógica de competencia que imponía el triple voto simultáneo. Para calcular el margen de victoria de un *incumbent* en la

⁷⁹ Los seis modelos de regresión logística que presento en este apartado fueron corridos con SPSS Statistics 17.0. Las salidas con los resultados y correspondientes tests pueden consultarse en el Anexo.

elección anterior utilizamos la siguiente operación:

$$MARG = VLI - Vsm$$

...donde VLI es la proporción de votos de las listas del incumbent y Vsm es la proporción de votos del sublema que obtuvo una banca con el menor volumen de sufragios. El procedimiento de cálculo es sencillo. Se suman los votos de la lista del *incumbent* y se calcula su peso efectivo en el conjunto de votos. Se hace lo mismo con el sublema que obtuvo una banca con el menor número de votos. Posteriormente con los porcentajes se realiza la resta⁸⁰. Esta será una variable continua y la expectativa de asociación será positiva.

Titular del cargo: cuando el legislador es el titular de su banca, mayor será la probabilidad de que compita por la reelección. Esta variable será una *dummy*: si el legislador fue electo como titular en su cargo tendrá un valor 1 y cuando heredó la banca tendrá un valor 0. La expectativa de asociación será positiva.

Incumbent: cuando el legislador fue reelecto en la elección anterior, mayor será la probabilidad de que compita por la reelección. Esta variable será una *dummy*: si el legislador fue reelecto tendrá un valor 1 y si no tendrá un valor 0. La expectativa de asociación será positiva.

Sexo: cuando el legislador es hombre, mayor será la probabilidad de que compita por la reelección. Esta variable será una *dummy*: si el legislador es hombre tendrá un valor 1 y si es mujer tendrá un valor 0. La expectativa de asociación será positiva.

Las variables independientes vinculadas con la competencia en el distrito serán:

- i) magnitud de la circunscripción; ii) ratio del número de listas por bancas que elige el distrito; iii) número efectivo de sublemas en el distrito; y iv) número efectivo de listas en el distrito.

Magnitud de la circunscripción: cuanto mayor sea la magnitud de circunscripción, mayor será la probabilidad de que el legislador compita por la reelección. La expectativa de asociación es positiva.

⁸⁰ Esta operación puede perfectamente alcanzar valores negativos. Cuando la(s) lista(s) que brinda(n) el triunfo al incumbent acumula(n) votos con otras menores del mismo sublema. Por ejemplo, en una circunscripción dada se produce el siguiente resultado: a) el sublema que consiguió una banca con la menor proporción de votos reunió un 15% del electorado, b) el sublema del *incumbent* alcanzó el 18%, c) la lista del incumbent reunió un 12% y las de sus socios un 6%. El cálculo del margen de victoria se calcula de la siguiente manera: 0,12 - 0,15 = -0,03.

Ratio número de listas - bancas que otorga la circunscripción: cuanto menor sea la relación entre las listas que compiten y el número de bancas que distribuye el distrito, mayor será la probabilidad de que el legislador compita por la reelección. Esta variable se calcula dividiendo el número de listas que se presentan en el distrito entre el número de bancas que se asignan. La expectativa de asociación es negativa.

Número efectivo de sublemas: cuanto mayor sea el número efectivo de sublemas en el distrito, mayor será la probabilidad de que el legislador compita por la reelección. La expectativa de asociación es negativa.

Número efectivo de listas: cuanto mayor sea el número efectivo de listas en el distrito, mayor será la probabilidad de que el legislador compita por la reelección. La expectativa de asociación es negativa.

Finalmente, el test estadístico incluirá cuatro variables de control. Tres referidas a los principales partidos y una referida a la reforma constitucional de 1996 que prohibió la acumulación de votos a nivel de diputados. El cuadro 4.1 presenta un resumen de las variables independientes con su correspondiente operacionalización y expectativa de correlación.

Cuadro. 4.1.
Determinantes de la decisión de competir. Resumen de variables independientes

	Variable	Operacionalización	Signo*
Atributos personales	Antigüedad	Número de mandatos cumplidos por el legislador en la Cámara	+
	Cargos en el pleno de la Cámara	Dummy: 1 = Ocupó cargos; 0 = No ocupó cargos	+
	Margen de Victoria anterior	Distancia respecto al candidato electo con la menor votación	+
	Titular del cargo	Dummy: 1 = Era titular; 0 = Era suplente	+
	Incumbent	Dummy: 1 = El candidato fue reelecto en elección anterior; 0 = no fue reelecto	+
Distrito	Sexo	Dummy: 1 = Hombre; 0 = Mujer	+
	Magnitud de la Circunscripción	Número de escaños que asigna el distrito donde compite	+
	Listas competitadoras por banca	Ratio de listas por banca en el distrito	-
	Número Efectivo de Sublemas	Número efectivo de sublemas en el distrito (se utiliza fórmula de NEP adaptada)	-
Control	Número Efectivo de Listas	Número efectivo de listas en el distrito (se utiliza fórmula de NEP adaptada)	-
	Pertenece al Partido Colorado	Dummy: 1 = Pertenece al Partido Colorado; 0 = Pertenece a otro partido	+
	Pertenece al Partido Nacional	Dummy: 1 = Pertenece al Partido Nacional; 0 = Pertenece a otro partido	+
	Pertenece al Frente Amplio	Dummy: 1 = Pertenece al Frente Amplio; 0 = Pertenece a otro partido	+
VD	Reforma 1996	Dummy: 1 = Reglas anteriores a la reforma; 0 = Reglas posteriores a la reforma	
	Compete	Dummy: 1 = Compete por la reelección (diputado o senador); 0 = no compite	

* Expectativa de asociación entre la variable independiente y la variable dependiente

De esta manera, la ecuación de regresión puede escribirse como:

$$\text{Decisión} = \beta_1 \text{Antigüedad} + \beta_2 \text{Cargos} + \beta_3 \text{Margen} + \beta_4 \text{Titular} + \beta_5 \text{Incumbent} + \beta_6 \text{Hombre} + \beta_7 \text{Magnitud} + \beta_8 \text{Listas} + \beta_9 \text{NES} + \beta_{10} \text{NEL} + \beta_{11} \text{miembro PC} + \beta_{12} \text{miembro PN} + \beta_{13} \text{miembro FA} + \text{Constante}$$

El cuadro 4.2 presenta los resultados de la regresión logística. El modelo predice correctamente casi el 80% de las decisiones positivas (competir por la reelección). Allí puede apreciarse que la variable antigüedad en el Parlamento presenta un coeficiente significativo pero con signo contrario al esperado. Esto quiere decir que cuanto más extensa es la trayectoria del legislador, mayor será la probabilidad de que el *incumbent* no compita por ser reelecto (o sea, se retira de la vida pública). En cambio, las variables “titular de la banca” y “margen de victoria anterior” cuentan con significación estadística y un signo ajustado al modelo. El ejercicio de un cargo de relevancia en la Cámara, el haber sido reelecto en la elección anterior (*incumbent*) o el hecho de que el candidato sea hombre, no influyen decisivamente en la decisión que adoptan los diputados.

Cuadro 4.2.
Regresión Logística. Determinantes de la decisión de competir de los diputados.

Variables independientes	Coef. β	Sig.	Exp(B)
Constante	-1,383	,091*	,251
Antigüedad en el Parlamento	-,110	,098*	,896
Cargos en el plenario de la Cámara	0,286	,593	,633
Margen de victoria	,369	,025*	1,447
Titular de su banca	,759	,000***	,468
Incumbent en elección anterior	2,000	,157	,324
Sexo (hombre)	0,070	,792	,105
Magnitud de circunscripción	,012	,005**	1,012
Listas por bancas en el distrito	0,276	,599	,801
Número Efectivo de Listas	0,563	,453	,657
Número Efectivo de Sublemas	0,959	,327	,402
Pertenece al PC	1,542	,000***	4,674
Pertenece al PN	1,184	,003**	3,268
Pertenece al FA	0,954	,029*	2,597
Reforma 1996	0,180	,671	,401
Log-likelihood	625,140		
% Predicción correcta	79,7		
Número de casos	1.164		

En cuanto a los factores de distrito, observamos que la variable magnitud de la

circunscripción presenta un coeficiente significativo y un signo ajustado: cuando mayor es el número de cargos a distribuir en un distrito, mayor será la probabilidad de que un legislador compita.

Las restantes variables no ofrecen coeficientes significativos por lo que puede deducirse que el nivel de competencia en la circunscripción no representa un obstáculo para la decisión favorable. Finalmente, la pertenencia a cualquiera de los tres grandes partidos parece hacer una diferencia a la hora de definir el futuro. Por ejemplo, el $Exp(B)$ u *Odds-Ratio (OR)*⁸¹ muestra que un legislador del Partido Colorado tendrá una probabilidad 4,6 veces mayor de competir por mantener su banca que otros que no sean miembros de los grandes lemas. Lo mismo sucede con los legisladores del Partido Nacional y del Frente Amplio (3,2 y 2,5 veces mayor, respectivamente).

Los resultados estadísticos en cierto modo prueban que las preferencias de los partidos y el conjunto de reglas de juego que ordenan la competencia electoral influyen decisivamente en la estructura de oportunidades de los legisladores. Habíamos explicado en el capítulo 2 que el poder de selección de los líderes encuentra mayor aplicación en los distritos grandes, precisamente donde los legisladores se encuentran más inclinados a competir. Ello supondría que para los jefes de las fracciones poco importa si el legislador tiene o no antigüedad, si antes fue *incumbent* o no, o si ejerció cargos en el plenario de la Cámara. Lo determinante para ellos será el comportamiento que cada diputado tuvo durante el período legislativo. Un diputado con poca experiencia pero que haya actuado acorde con las preferencias de su fracción podrá ser tomado en

⁸¹ La traducción más utilizada de la *Odd-Ratio (OR)* es *razón de disparidad* o *razón de ventajas*. La *OR* es el cociente de la probabilidad de que un evento suceda y la probabilidad de que no suceda. . El *OR* se interpreta como una ventaja de una de las categorías sobre otra para alcanzar el desenlace o un resultado. El valor nulo para la *OR* es el 1, o sea, cuando $OR = 1$, las dos categorías comparadas son iguales; el valor mínimo posible es 0 y el máximo teóricamente posible es infinito. Ver Martínez González et.al. (2007).

cuenta al momento de confeccionar la oferta del grupo.

A su vez, la variable margen de victoria anterior indicaría que los legisladores que deciden competir traen consigo un historial previo de triunfos. Sin embargo, como la variable *incumbent* carece de significación, no es posible pensar que exista un espacio de autonomía donde compitan candidatos divorciados de sus grupos. Lógicamente puede deducirse que la performance individual no parece ser determinante para la decisión y sí el desempeño electoral del partido. *Incumbents* electos en circunscripciones grandes y que pertenezcan a los grandes partidos están más orientados a competir por la reelección que otros que no cuenten con una estructura de oportunidades similar.

En grandes líneas, estos resultados son consistentes con las hipótesis presentadas en el capítulo 1 y prueban, en principio, la existencia de un poder ordenador de la oferta electoral en manos de los líderes partidarios. Estos resultados son muy diferentes a los que encontrara Botero (2010) para los casos de Colombia y Chile, donde los factores vinculados con la competencia -distritos pequeños y nivel de competencia- guardan un gran poder de predicción sobre las decisiones individuales.

Ahora bien, para confirmar la interpretación aquí realizada podemos realizar un segundo ejercicio con la información que brindan los senadores electos en el período 1946-2009. Si las preferencias de los líderes explican la decisión del diputado, deberíamos esperar que lo mismo ocurra con los senadores, pues ellos son electos en una circunscripción grande. El universo a analizar está compuesto por 382 senadores que debieron decidir al finalizar su mandato si competían o no por ser reelectos en su cargo. De igual modo que en el examen anterior no se consideran a los legisladores electos de la interrumpida 41º Legislatura como tampoco a los senadores que fallecieron en funciones.

Considero igualmente que la probabilidad de reelección responde a los atributos personales y las características de la competencia. No obstante, deben eliminarse dos variables por carecer o mostrar una muy modesta variación. En primer lugar, no se considera la magnitud de distrito ya que al contar la Cámara de Senadores con una única circunscripción nacional, dicha variable presentará siempre el valor 1. En segundo lugar, se descartó la variable margen de victoria anterior pues su rango de variación era extremadamente débil. Obsérvese que entre los senadores, solo el 11% resultó electo por listas que lograron una única banca y el 64% lo consiguió en listas que alcanzaban 4 o más bancas. En el examen sobre los diputados esto fue posible porque el 56% resultó electo en listas que obtenían una sola banca y solo el 27% lo hizo en listas que alcanzaban 4 o más bancas⁸². De esta forma, el cálculo del margen de victoria para los diputados ofrecía una variación adecuada situación que no se reitera para el caso de los senadores.

El cuadro 4.3 muestra los resultados de la regresión logística. Allí se vuelve a constatar que la antigüedad en el Parlamento resulta una variable importante para explicar la decisión de no competir en la elección. Lo mismo ocurre con la variable *incumbent* que presenta una alta significación estadística pero un signo negativo. Ambos factores refuerzan la idea de que la decisión de correr permanece fuera de los atributos que ostenta el candidato. Al igual que entre los diputados, la variable titular

⁸² En nuestra base, correspondiente a 14 elecciones realizadas entre 1942 y 2009, se observa la siguiente distribución: 786 listas eligieron 1 diputado (786 diputados), 78 eligieron 2 (156 diputados); 27 eligieron 3 (81 diputados); 23 eligieron 4 (92 diputados); 15 eligieron 5 (75 diputados); 9 eligieron 6 (54 diputados); 3 eligieron 7 (21 diputados); 5 eligieron 8 (40 diputados); 3 eligieron 9 (27 diputados); 2 eligieron 10 (20 diputados); 1 eligió 11 (11 diputados); 1 eligió 12 (12 diputados); y 1 eligió 14 (14 diputados). Como el *margen de victoria anterior* se calcula a partir de la votación obtenida por la lista, en la base se asignó el valor alcanzado por ésta para todos los legisladores que la integraron. Si realiza el mismo procedimiento para los senadores, el rango de variación de la variable se vuelve extremadamente monótono. Los datos para los senadores son los siguientes: 46 listas eligieron 1 (46 senadores); 31 listas eligieron 2 (62 senadores); 14 eligieron 3 (42 senadores); 11 eligieron 4 (44 senadores); 9 eligieron 5 (45 senadores); 12 eligieron 6 (72 senadores); 3 eligieron 7 (21 senadores); 5 eligieron 8 (40 senadores); 2 eligieron 9 (18 senadores); y 3 eligieron 10 (30 senadores).

del cargo es también importante aquí. Por último, la pertenencia a los partidos tradicionales vuelve a hacer una diferencia en cuanto a la posibilidad de competir.

Cuadro 4.3

Regresión Logística. Determinantes de la decisión de competir de los senadores

Variables independientes	Coef. B	Sig.	Exp(B)
Constante	1,892	,053*	6,630
Antigüedad en el Parlamento	-,056	,042*	,945
Cargos en el plenario de la Cámara	-,061	,825	,940
Titular de su banca	1,216	,000***	3,374
Incumbent en elección anterior	-1,179	,001**	,307
Sexo (hombre)	-,278	,667	,757
Listas por bancas en el distrito	-,069	,861	,934
Pertenece al PC	1,315	,056*	,268
Pertenece al PN	1,265	,066*	,282
Pertenece al FA	,863	,250	,422
Log-likelihood	413,759		
% Predicción correcta	71,2		
Número de casos	358		

Por tanto, el examen de regresión logística estaría diciendo que la decisión de los senadores de competir por la reelección en sus cargos no se encuentra atada a factores personales vinculados con la permanencia en la Cámara pero sí con factores relacionados a los partidos. Es cierto que la variable *titular del cargo* y la variable *incumbent* ofrecen pistas respecto a la importancia de la trayectoria del individuo. Sin embargo, la primera es consistente con lo manifestado arriba respecto al fenómeno de saltos progresivos desde el Senado al Consejo Nacional de Gobierno en el período 1954-1962. La segunda informa de la existencia de equipos estables en el seno de la Cámara de Senadores. En el próximo apartado, al analizar los factores que explican el resultado de la búsqueda de reelección, esta afirmación quedará bastante más fundamentada.

4.3. Explicando el éxito en la búsqueda de reelección

Debemos analizar ahora la suerte de aquellos legisladores que deciden competir por la reelección. Este examen apunta a verificar nuestra hipótesis acerca del alto grado de

competencia a nivel de las circunscripciones electorales del sistema político uruguayo y de la ausencia de ventajas institucionales y partidarias para los *incumbents*. Al igual que en los exámenes anteriores, la información que aquí presento refiere a los eventos electorales realizados en el período 1946-2009, tomando como punto de partida a la legislatura electa en 1942.

La tasa de éxito en la búsqueda de reelección es el ratio entre el número de legisladores que resultan reelectos y el número de legisladores que compitió por alcanzar la reelección. Los gráficos 4.3 y 4.4 muestran la tasa de éxito en cada Cámara para cada una de las elecciones realizadas en el período.

Gráfico 4.3
Tasas de éxito de los diputados que buscan la reelección
(1946-2009)

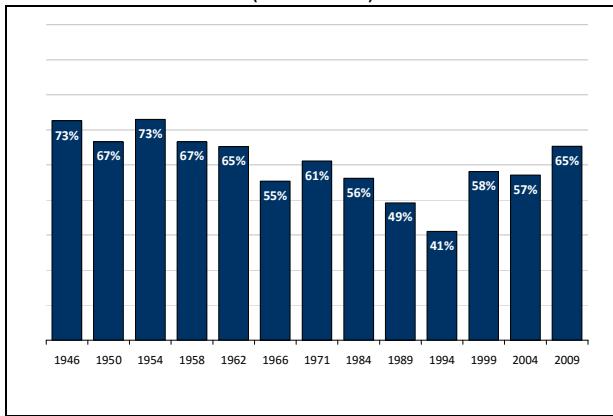
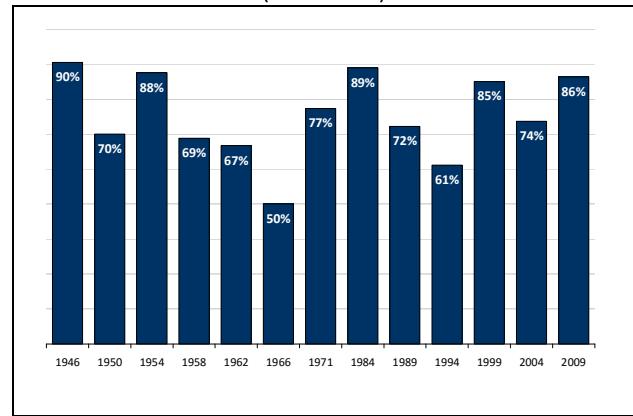


Gráfico 4.4.
Tasas de éxito de los senadores que buscan la reelección
(1946-2009)



Fuente: Elaboración propia en base a Tablas Cronológicas (1971), Anales del Senado (1972) y datos de la Corte Electoral.

Fuente: Elaboración propia en base a Tablas Cronológicas (1971), Anales del Senado (1972) y datos de la Corte Electoral.

Como podrá apreciarse, las tasas de éxito son más altas entre los senadores que entre los diputados. Mientras en el Senado el éxito supera la línea del 80% en cinco ocasiones (1946, 1950, 1984, 1999 y 2009), en la Cámara dicha tasa supera la barrera del 70% únicamente en dos (1946 y 1954). Esto indica que las condiciones del Senado – magnitud grande, circunscripción única nacional y lista cerrada y bloqueada de fracción- favorece la extensión de las carreras legislativas. A su vez, en el cuadro 4.4 pueden observarse los promedios de las tasas de éxito y fracaso para todo el período y

para los tramos anterior y posterior a la reforma de 1997. El promedio de las tasas de éxito en la Cámara se ubica en el 60% y no hay diferencia entre los períodos. Sin embargo, este promedio oculta una tendencia fácilmente observable. Con las reglas anteriores, la tasa de éxito descendió lenta pero sostenidamente entre 1971 y 1994. Tal vez, el ingreso de un tercer competidor haya influido decisivamente en esa evolución. Con la reforma constitucional se observa un cambio sustantivo en los promedios. En el Senado, el promedio histórico del éxito es de 75%, pero en el período anterior a la reforma había sido levemente inferior (73%). El promedio se explica por el llamativo ascenso observado en la post-reforma (82%).

Cuadro 4.4. Tasas de éxito y fracaso de los legisladores (1946-2009)
(sobre el total de legisladores que buscan la reelección)

	Diputados		Senadores	
	Éxito	Fracaso	Éxito	Fracaso
1946-94	61%	39%	73%	27%
1999-09	60%	40%	82%	18%
1946-09	61%	39%	75%	25%

Fuente: Elaboración propia.

¿Cómo pueden explicarse estas tendencias? Para el caso de los Estados Unidos, Cox y McCubbins (1993:109-110) sostienen que la probabilidad de reelección de un miembro típico del Congreso no sólo depende de sus características individuales sino también de las características que su partido ofrece. Siguiendo a Cox y McCubbins podríamos escribir la notación: $R_i = R_i(c_i, p_i)$,

...donde R_i representa la probabilidad de que un legislador típico gane la reelección, c_i las características individuales de ese legislador y p_i las características de su partido. Esta ecuación de probabilidad guiará el examen empírico tendiente a determinar los factores que determinan el éxito o el fracaso en la búsqueda de reelección en Uruguay.

Nuestra variable dependiente se llamará *win* y tendrá un valor 1, cuando el

legislador alcanza la reelección y un valor 0, cuando fracasa. El estudio toma en cuenta a los 850 diputados y 221 senadores que buscaron la reelección durante el período 1946-2009. Al igual que en el test anterior se excluye a los legisladores electos en 1971. El examen se realizará en dos pasos en virtud de las notorias diferencias que presentan una y otra Cámara.

Para el caso de los diputados, el subconjunto de variables referido a las características personales (c_i) de los legisladores incluye a las variables de distrito y está compuesto por:

Antigüedad en la cámara: cuanto más tiempo de servicio tenga el legislador en la Cámara, mayor será la probabilidad de alcanzar la reelección. La antigüedad se mide en número de mandatos cumplidos por cada legislador. La expectativa de asociación será positiva.

Cargos en el pleno de la cámara: cuando el legislador ocupó cargos en el pleno de la cámara (Presidente o Vicepresidente), mayor será la probabilidad de alcanzar la reelección. Cuando el legislador ocupó un cargo la variable asume valor 1 y cuando no, asume valor 0. La expectativa de asociación será positiva.

Titular del cargo: cuando el legislador es el titular de su banca, la probabilidad de que gane la reelección será mayor. Esta variable será una *dummy*: si el legislador fue electo como titular en su cargo tendrá un valor 1 y cuando heredó la banca tendrá un valor 0. La expectativa de asociación será positiva.

Sexo: cuando el legislador es hombre, mayor será la probabilidad de reelección. Esta variable será una *dummy*: si el legislador es hombre tendrá un valor 1 y si es mujer tendrá un valor 0. La expectativa de asociación será positiva.

Edad: cuanto mayor sea la edad del legislador, mayor será la probabilidad de alcanzar la reelección. Esta es una variable continua y la expectativa de asociación será positiva.

Magnitud de la circunscripción: cuanto mayor sea la magnitud de circunscripción, mayor será la probabilidad de ser reelecto. Esta es una variable continua y la expectativa de asociación será positiva.

Ratio número de listas - bancas que otorga la circunscripción: cuanto menor sea la relación entre las listas que compiten y el número de bancas que distribuye la circunscripción, mayor será la probabilidad del legislador de ser

reelecto. Esta es una variable continua que se calcula de la misma forma que en los ejercicios anteriores y su expectativa de asociación será negativa.

Las características del partido del legislador (p_i) refieren básicamente al prestigio público que su partido y su fracción presentan al momento de realizarse la elección. Para Cox y McCubbins (1993) el prestigio público está referido a las “*acciones, creencias, y resultados comúnmente atribuidos al desempeño del partido*” (*party record* o historial partidario). Estos autores reconocen que si bien “*el partido tiene un notable impacto en las probabilidades de reelección de sus miembros (...) debe reconocerse que no resulta fácil cuantificar su grado de impacto...*” (1993:111). La forma de resolverlo consiste en analizar las olas electorales (*electoral tides*) que protagonizan los partidos con el transcurso del tiempo, lo cual implica el supuesto de que la ciudadanía manifiesta en cada elección su opinión sobre el historial de los partidos. Cox y McCubbins operacionalizaron el cambio de opinión respecto al historial de un partido mediante el control del *party vote switch* en cada distrito, o sea, el cálculo de la diferencia porcentual de votos de un partido entre dos elecciones consecutivas. En este trabajo, asumiré los mismos supuestos, aunque agregando otras variables relativas a cuestiones estructurales de los partidos y fracciones:

Partido en el gobierno: cuando el legislador pertenece al partido de gobierno, mayor será su probabilidad de reelección. Cuando el legislador pertenece al partido de gobierno la variable asume valor 1 y cuando no, asume valor 0.

Fracción mayoritaria: cuando el legislador pertenece a la fracción mayoritaria del partido, mayor será su probabilidad de reelección. Cuando el legislador pertenece a la fracción mayoritaria del partido, la variable asume valor 1 y cuando no, asume valor 0.

Partido fundacional: cuando el legislador pertenece al Partido Colorado o al Partido Nacional, mayor será la probabilidad de reelección. Cuando el legislador pertenece a un partido fundacional la variable asume valor 1 y cuando no, asume valor 0.

Volatilidad interna del partido: cuanto menor sea la volatilidad interna del partido (entre fracciones), mayor será la probabilidad de reelección del legislador. Aquí se utiliza el Índice Pedersen que mide el cambio absoluto de votos de los partidos de un sistema entre dos elecciones, pero aplicado a la interna de los partidos. Para calcular la volatilidad interna es necesario calcular las ganancias o pérdidas de las fracciones del partido en la competencia al Senado, luego sumarlas en términos absolutos y dividir el resultado entre dos. El índice se moverá entre 0 (cuando ninguna fracción gana ni pierde votos, y 100 (cuando todas las fracciones de la elección anterior reducen su votación a cero). Esta es una variable continua y la expectativa de asociación será negativa.

Switch vote del partido en el distrito: cuanto mayor sea la diferencia en la proporción de votos distritales del partido entre dos elecciones, mayor será la probabilidad de reelección del legislador. Esta medida es diferente a la volatilidad electoral porque toma como unidad de análisis al partido en el distrito. La volatilidad determina el cambio neto de votos entre los partidos de un sistema durante dos elecciones consecutivas, por lo cual la unidad de análisis es el sistema de partidos. El *switch* del voto del partido en el distrito se calcula mediante una simple resta entre la proporción de votos que consigue un partido en la elección t y en la elección $t-1$. Esta es una variable continua y la expectativa de asociación será positiva.

Switch vote de la fracción a nivel nacional: cuanto mayor sea la diferencia en la proporción de votos de la(s) lista(s) al Senado de la fracción nacional entre la elección en la que compite el incumbent (t) y la elección anterior ($t-1$), mayor será la probabilidad de que el mismo resulte reelecto. El cálculo del *switch* de la fracción se realiza siguiendo un procedimiento similar al de la variable anterior pero para la votación de la fracción nacional.

Finalmente, el test estadístico incluye una variable de control referida a la reforma constitucional de 1996 que prohibió la acumulación de votos a nivel de diputados. El cuadro 4.5 presenta un resumen de las variables independientes con su correspondiente operacionalización y expectativa de correlación.

Cuadro 4.5
Determinantes de la reelección de diputados. Resumen de variables independientes

Variable	Operacionalización	Signo
Antigüedad	Número de mandatos cumplidos por el legislador en la Cámara	+
Cargos en el pleno de la Cámara	Dummy: 1 = Ocupó cargos; 0 = No ocupó cargos	+
Titular	Dummy: 1 = El candidato fue electo como titular; 0 = fue electo como suplente	+
Sexo	Dummy: 1 = Hombre; 0 = Mujer	+
Pertenece al partido de gobierno	Dummy: 1 = Gobierno; 0 = Oposición	+
Pertenece a la fracción mayoritaria	Dummy: 1 = Mayoritaria; 0 = Minoritaria	+
Pertenece a un partido fundacional	Dummy: 1 = Pertenece a un partido fundacional; 0 = Otro partido	+
Volatilidad interna del partido	Cambio absoluto de voto en la interna del partido entre 2 elecciones	-
Switch del partido en el distrito	Diferencia en la proporción de votación distrital del partido entre t y t-1	+
Switch fracción a nivel nacional	Diferencia en la proporción de votación de la(s) lista(s) de la fracción entre t y t-1	+
Magnitud de la Circunscripción	Número de escaños que asigna el distrito donde compite	+
Listas competitadoras por banca	Ratio de listas por banca en el distrito	-
Reforma 1996	Dummy: 1 = Reglas anteriores a la reforma; 0 = Reglas posteriores a la reforma	
VD: Reección (win)	Dummy: 1 = Éxito en la búsqueda de reelección; 0 = Fracaso en la búsqueda	

De esta manera, la ecuación de regresión puede escribirse como:

$$\begin{aligned} \text{Éxito en la reelección} = & \beta_1 \text{Antigüedad} + \beta_2 \text{Cargos} + \beta_3 \text{Titular} + \beta_4 \text{Hombre} + \beta_5 \text{Miembro partido de gobierno} \\ & + \beta_6 \text{miembro fracción mayoritaria de su partido} + \beta_7 \text{miembro partido fundacional} + \beta_8 \text{Volatilidad interna} + \beta_9 \\ & \text{Switch partido en el distrito} + \beta_{10} \text{Switch fracción nacional} + \beta_{11} \text{Magnitud} + \beta_{12} \text{Listas por banca} + \text{Constante} \end{aligned}$$

El estudio presenta tres modelos de regresión logística diferenciados por el universo de estudio: el primero analiza la totalidad de la muestra de legisladores que corrieron por la reelección en el período mencionado (850 diputados). El segundo y el tercero intentan aislar el impacto de algunas innovaciones institucionales como la eliminación del triple voto simultáneo y el cambio mencionado en el capítulo anterior acerca de la valoración sobre el cargo de diputado. En concreto, el modelo 2 controla el subconjunto de 486 diputados que compitieron por la reelección en el período 1946-1971. El modelo 3 analiza el subconjunto de 224 diputados que compitieron por extender su carrera en el período 1999-2009. El cuadro 4.6 presenta los resultados de la regresión para los tres modelos.

Cuadro 4.6.
Regresión Logística. Determinantes de la reelección de los diputados

Variables independientes	Modelo 1 (1946-2009)			Modelo 2 (1946-1971)			Modelo 3 (1999-2009)		
	β	Sig.	Exp(B)	β	Sig.	Exp(B)	β	Sig.	Exp(B)
Constante	1,476	,000***	4,373	1,329	,013*	5,162	2,582	,043*	13,226
Antigüedad en la cámara	,002	,683	,998	,005	,615	,995	,002	,969	,995
Cargo en el pleno de la cámara	,418	,057*	,658	,064	,883	1,066	,404	,264	,668
Titular del cargo	,634	,019*	1,885	,757	,043*	2,132	,183	,714	1,201
Sexo. El legislador es varón	-,499	,159	,607	-1,039	,091	,354	,151	,769	1,163
Edad del legislador	-	-	-	-	-	-	-,013	,414	,987
Pertenece al partido de Gobierno	-,077	,202	,926	-,224	,334	,799	,175	,617	,800
Pertenece fracción mayoritaria	-,349	,034*	,706	-,742	,002**	,476	,374	,223	1,454
Pertenece partido fundacional	,077	,775	,925	,334	,344	1,397	-,175	,752	,839
Volatilidad interna	-,002	,157	,992	,000	,000	1,000	-,011	,489	,989
Switch partido en distrito	-,005	,624	1,005	-,007	,656	,993	,048	,019*	1,049
Switch fracción a nivel nacional	0,68	,000***	1,070	,059	,003**	1,061	,004	,912	1,004
Magnitud de distrito	,004	,263	1,004	,006	,462	1,006	-,006	,690	,994
Listas competitadoras por banca	-,048	,021*	,953	-,096	,029*	,909	-,115	,093*	,892
Reforma 1996	,123	,550	1,131	-	-	-	-	-	-
Log-likelihood	864,198			584,006			283,033		
% Predicción correcta	65,4			67,7			66,4		
Número de casos	850			486			224		

El modelo 1 considera todo el universo de LBR (850 diputados en 10 elecciones) y pronostica correctamente el 65,4% de los casos, presentando cuatro variables con coeficientes β significativos. La variable “switch de la fracción a nivel nacional” es la variable explicativa más robusta, pues presenta el signo esperado y un coeficiente con máxima significación estadística. Ello confirma que cuando la fracción nacional aumenta o mantiene su votación, la probabilidad de éxito de los *incumbents* se incrementa. El *Odds-Ratio (OR)* muestra que un aumento de una unidad en *switch* de la fracción incrementa 1,070 veces la probabilidad de reelección del *incumbent*. Este hallazgo es sustantivo para nuestro modelo explicativo porque demuestra que el peso del historial de la fracción nacional es sumamente importante en las contiendas electorales. De esta forma, lo sustantivo para continuar con la carrera legislativa será pertenecer a una fracción cuya votación se incremente o se mantenga.

En segundo lugar, se observa que la variable “titular del cargo” cuenta con un coeficiente con significación estadística. Esto supone que los legisladores electos como

titulares tienden a tener más chance ser reelectos que aquellos que ingresaron como suplentes. En tercer lugar, la “pertenencia a la fracción mayoritaria” cuenta con un coeficiente significativo pero con el signo opuesto al esperado. Esto quiere decir que esta variable pronostica mejor la derrota que el éxito, aunque también nos informa acerca de un hecho ya señalado: la permanente volatilidad interna que muestran los partidos uruguayos imprime niveles de incertidumbre a las carreras legislativas. Por tanto, ser miembro del grupo mayoritario de un partido no asegura nada en términos de extensión de la carrera legislativa. La cuarta variable cuyo coeficiente presenta significación estadística y signo ajustado a las expectativas es el ejercicio de un “cargo en el pleno de la cámara”. Esta constatación es importante porque se ajusta a la explicación que brindaré en los capítulos 7 y 8 acerca de cómo funcionan los partidos en el Parlamento. Lo cierto es que aquellos legisladores que asuman responsabilidades en la conducción del plenario, contarán con mayor chance de reelección que los que no son tomados en cuenta. Por último, la variable “listas por bancas del distrito”⁸³ también presenta un coeficiente con significación estadística y signo ajustado a las previsiones. Esto confirma que un aumento en la oferta electoral –medido a partir del ratio número de listas sobre bancas del distrito– puede complicar la chance de reelección del legislador y viceversa.

Si bien el modelo 1 tiene la virtud de considerar a todo el universo de diputados que buscan la reelección, el tratamiento general de toda la serie puede encubrir fenómenos que respondan a reglas y dinámicas particulares sólo observables en lapsos

⁸³ Un observador atento podría preguntarse acerca de la covarianza entre esta variable y la magnitud del distrito. Diferentes pruebas realizadas previamente muestran que no existe un efecto de colinealidad entre ambas variables. También podría pensarse que esta variable sufra la interferencia del proceso incremental que sufre la oferta electoral durante el período 1946-1971 descripto por Piñeiro (2004). En tal sentido, hemos realizado pruebas de correlación para la evolución de nuestra variable dependiente (reelección) y la variable *listas por bancas asignadas*, sin encontrar evidencia de asociación: Pearson Correlation ,004 y Sig. (2-tailed) ,896.

más breves. Por esa razón, el modelo 2 examina los determinantes de la reelección para el período 1946-1971. Los resultados muestran que cuatro de las cinco variables del modelo general mantienen su poder predictivo (titular del cargo, pertenencia a la fracción mayoritaria, *switch* de la fracción y lista de competidores por banca). El *switch* de la fracción y la pertenencia al grupo mayoritario del partido son la variable más robustas. Un cambio de una unidad en el *switch* incrementa en 1,061 veces la probabilidad de éxito. El coeficiente de la variable pertenencia a la fracción mayoritaria nuevamente arroja un signo negativo y su *OR* indica que esa condición aumenta en 0,476 veces la probabilidad de derrota. La explicación para este período en particular se encuentra en el fenómeno de la volatilidad interna de los partidos. En las siete elecciones que considera el modelo 2, la volatilidad interna de los partidos fue relativamente alta: 23,5 el Partido Colorado (con una desviación estándar de 12,5) y 26,4 en el Partido Nacional (con una desviación estándar de 23,5). Si bien la variable “volatilidad interna” carece de relevancia estadística en el modelo, sus consecuencias sobre la estructura interna de los partidos parecen afectar en forma indirecta a la probabilidad de reelección. Un escenario interno donde unos sectores crecen y otros se deprimen, afectaría la probabilidad de reelección de los legisladores que revisten en la fracción mayoritaria del partido. Las variables titular del cargo y lista de competidores por banca también presentan coeficientes significativos siguiendo el perfil esbozado en el modelo general.

El modelo 3 es muy interesante pues devela parte de las nuevas lógicas de competencia que impone la reforma de 1997, sobre todo, en lo referido a la prohibición de acumular votos por sublema a nivel de la elección de diputados. Casi todas las variables del modelo principal pierden relevancia (a excepción del número de competidores por banca a nivel del distrito) y a cambio aparece una variable con

coeficiente significativo y signo ajustado a las expectativas: el *switch* de la votación distrital del partido. Este fenómeno exige una explicación. Una hipótesis tentativa puede señalar que dicho fenómeno se encuentra ligado al cambio de reglas introducido en la reforma constitucional. Como vimos en el capítulo 2, una coordinación óptima de la oferta en los distritos supone para las fracciones nacionales la presentación de una única lista de candidatos. La concreción de esa meta iguala o equipara la votación de la lista del *incumbent* a la de la lista al Senado de la fracción nacional. Como desde la elección de 1999 se observa una tendencia creciente hacia la coordinación estratégica a nivel del distrito, la performance electoral de la fracción deja de ser relevante para explicar el resultado de la búsqueda de reelección. O sea, como ya no existe un plus de votos provenientes de los socios menores o de los desafiantes de la competencia intrafraccional, el factor determinante para el intento de reelección pasa a ser la votación del partido. Si el valor del *switch* partidario se incrementa en una unidad, la probabilidad de éxito en la reelección aumentará 1,061 veces. Por su parte, la variable “listas por bancas en el distrito” vuelve a confirmar que cuanto mayor es la oferta en el distrito, mayor será el riesgo que debe asumir el *incumbent*.

Si bien las conclusiones que ofrece la regresión del modelo 3 son extremadamente provisorias, pues responden a la evidencia encontrada en sólo tres comicios, parece claro que el cambio de reglas electorales impuso novedades que afectan la probabilidad de reelección de los *incumbents*. La votación del partido en el distrito parece haber tomado el lugar que tenía en el modelo general la votación de la fracción nacional y ello representa una constatación importante sobre la cual me extenderé más adelante.

Finalmente, como podrá apreciarse en los tres modelos, los otros atributos relacionados con el desempeño legislativo no son importantes a la hora de intentar

extender la carrera legislativa. Tener experiencia como legislador no supone una condición para alcanzar la reelección. El estudio también muestra la irrelevancia de variables como el sexo y la edad del *incumbent*, la pertenencia a un partido de gobierno o a alguno de los partidos fundacionales. Tampoco se observan hallazgos respecto a la variable magnitud de la circunscripción.

A la luz de estos resultados, vale la pena preguntarse qué sucede con los senadores, pues ellos compiten bajo condiciones muy diferentes a las de los diputados. A continuación se presenta un examen bastante parecido orientado a determinar los factores que influyen en el éxito o fracaso en la búsqueda de reelección de los senadores. Recordemos que el Senado se elige en una circunscripción única nacional, con representación proporcional, múltiple voto simultáneo y listas cerradas y bloqueadas. Bajo estas reglas, el liderazgo de la fracción cuenta con un importante poder de selección para confeccionar la nómina de candidatos, lo cual nos conduce a pensar que las variables vinculadas al historial del partido deberían ofrecer importantes respuestas.

Al igual que en el caso de los diputados, el estudio de los senadores presentará tres modelos de regresión logística: el primero analiza toda la muestra de senadores que compitieron por la reelección (221 senadores). El segundo modelo controla a los 127 senadores que compitieron por la reelección en el período 1946-1971. El modelo 3 analiza a los 79 senadores que compitieron en el período 1994-2009⁸⁴. El cuadro 4.7 muestra los resultados de la regresión logística para cada uno de los modelos.

⁸⁴ A diferencia del examen realizado con los diputados, en este caso se incluye la elección de 1994, pues el número de observaciones resultaba muy pequeño como para utilizar la regresión logística (51 casos).

Cuadro 4.7. Regresión Logística. Determinantes de la reelección de los senadores

Variables independientes	Modelo1 (1946-2009)			Modelo 2 (1946-1971)			Modelo 3 (1994-2009)		
	β	Sig.	Exp(B)	β	Sig.	Exp(B)	β	Sig.	Exp(B)
Constante	1,475	,092*	4,369	1,337	,227	3,808	3,872	,024*	48,035
Antigüedad en la cámara	,285	,008**	1,330	,372	,011*	1,451	,269	,057*	1,208
Cargo en el pleno de la cámara	-,423	,315	,655	-,217	,725	,805	-,421	,463	,656
Titular del cargo	1,161	,029*	,313	1,069	,122	,344	1,059	,154	,347
Sexo del legislador (h)	-,142	,857	,868	-,666	,501	,514	-1,140	,250	,320
Edad del legislador	-	-	-	-	-	-	-,032	,269	,969
Pertenece al partido Gobierno	-,281	,542	,755	-,345	,681	,708	,264	,736	1,302
Pertenece fracción mayoritaria	-,611	,109	,543	-,1,280	,022*	,278	1,445	,008**	,236
Pertenece partido tradicional	,182	,756	1,199	-,084	,943	,920	,167	,865	1,182
Volatilidad interna	-,028	,044*	,972	-,051	,019*	,950	-,039	,050*	,962
Switch partido nivel nacional	,013	,703	1,013	,032	,610	1,033	,034	,564	,967
Switch fracción nivel nacional	,141	,000***	1,152	,148	,004**	1,159	,147	,001**	1,158
Listas por bancas en disputa	-,343	,636	1,410	1,258	,328	3,520	,485	,688	1,625
Reforma 1996	1,475	,007**	3,725	-	-	-	-	-	-
Log-likelihood	218,378			118,192			36,797		
% Predicción correcta	77,7			77,2			95,1		
Número de casos	224			127			79		

Como podrá apreciarse, el modelo 1 predice correctamente el 77,7% de los casos y presenta cuatro variables con coeficientes significativos y signo ajustado a las expectativas. En primer lugar, el nivel de significación de la variable *antigüedad en la Cámara* indica que los legisladores con más experiencia son los que cuentan con más chance de ser reelectos (un mandato más supondrá un incremento de 1,3 veces en la posibilidad de reelección). Los senadores de los que estamos hablando integran seguramente el grupo de políticos que conforma el liderazgo de las fracciones y partidos, y que mantiene posiciones en el Senado durante largos períodos gracias a la protección que brinda la lista cerrada y bloqueada. La variable *titularidad en el cargo* confirma esta idea pues presenta al igual que sucedía con los diputados un coeficiente con significación estadística y signo ajustado. Por otra parte, la variable *volatilidad interna del partido* muestra que cuanto más estable es la interna partidaria, mayor será la probabilidad de reelección de los senadores. La variable *switch vote de la fracción nacional* aparece otra vez como el factor más robusto en la explicación de la reelección

e indica que el historial público del grupo aumenta sustantivamente esa probabilidad. Por tanto, cuanto mayor sea la proporción de votos que recibe la fracción, mayor será la probabilidad de reelección de sus senadores (un aumento de una unidad en el valor del *switch* incrementa en 1,152 veces la probabilidad de reelección). Finalmente, la variable de control *reforma 1996* indica que con la vigencia del triple voto simultáneo en diputados, aumentaba la probabilidad de reelección de los senadores y ello respondía a que la acumulación de votos por sublemas en diputados mejoraba la performance electoral de las listas y sublemas del Senado.

El resultado de la regresión logística muestra cuatro variables explicativas que informan acerca de la existencia de elencos estables en el Senado, donde los líderes utilizan el poder de selección y ordenamiento de las listas para garantizar carreras legislativas de larga duración a sus seguidores. La competencia por los cargos del Senado ilustra mejor que ninguna otra, hasta qué punto compiten equipos de individuos pertenecientes a las fracciones y cómo su éxito electoral se encuentra ligada a la suerte del colectivo.

Los modelos 2 y 3 presentan prácticamente las mismas variables explicativas que el modelo general. La excepción la constituye la variable *titular del cargo*, que en ninguno de los exámenes presenta coeficientes con significación estadística, y la variable *pertenece a la fracción mayoritaria*, que en ambos modelos se agrega con diferente impacto. En el modelo 2, al igual que en el caso de los diputados, esta variable informa mejor sobre la probabilidad de derrota que sobre la chance de éxito, dado el signo negativo de su coeficiente. Como se había dicho anteriormente, en el período 1946-1971 se observa un alto grado de volatilidad en la interna de los partidos fundacionales que repercute directamente sobre el escenario interno, pues desde fines de los años cincuenta hasta 1971, ninguna fracción logra mantener el predominio. En el

siguiente período, la variable se vuelve significativa precisamente por la razón inversa: menor volatilidad interna en los partidos, fracciones mayoritarias que predominan por más de un período y mayores tasas de reelección entre los senadores. Las *variables antigüedad en la cámara y volatilidad interna* se comportan de manera similar en los dos modelos, presentando coeficientes de regresión con significación y ajuste adecuado al signo esperado. A mayor antigüedad y menor volatilidad interna, mayor probabilidad de reelección entre los senadores. No obstante, la principal variable en los dos modelos vuelve a ser *switch vote de la fracción nacional* pues sus coeficientes de regresión muestran altos niveles de significación. En suma, el examen estadístico de los senadores muestra que en la Cámara alta, las fracciones y sus líderes cuentan con un peso importante. La etiqueta del sector, los años de servicio legislativo y la baja volatilidad son factores sumamente importantes a la hora de explicar la probabilidad de éxito de los *incumbents*.

4.3. Resumen y conclusiones

En este capítulo he presentado evidencia sobre el funcionamiento del patrón de carreras legislativas en Uruguay. El primer hallazgo destacable refiere a que los legisladores uruguayos presentan una clara inclinación a permanecer en sus cargos (7 de cada 10 diputados y casi 6 de cada 10 senadores persiguen la reelección). Esta información es importante porque permite descartar la hipótesis de que el parlamento uruguayo no estimula las carreras legislativas. El dato también es relevante porque informa acerca de una estructura de oportunidades limitada de los diputados a la hora de tomar sus opciones de futuro. El Senado es pequeño y su acceso está regulado por los líderes partidarios que controlan la nominación en las listas.

También en este capítulo se analizaron los factores que influyen en la decisión

de competir por la reelección. Siguiendo el modelo propuesto por Botero (2010), fueron controladas variables relacionadas con los atributos personales de los candidatos y el tipo de competencia que enfrentan en el distrito. Los resultados de las pruebas estadísticas para los diputados muestran que la antigüedad en la cámara, el haber sido titular de la banca y el margen de victoria en la elección anterior son variables importantes para predecir la decisión del legislador. Aquellos con mayor experiencia, que fueron electos como titulares y que en la elección pasada triunfaron por un amplio margen, estarán más inclinados a competir. El tamaño de la circunscripción también es un factor determinante. Cuanto mayor es el distrito, más probable es la decisión de competir por mantener la banca. La pertenencia partidaria es el último factor que opera decisivamente sobre la decisión. Entre los senadores, operan de igual modo la antigüedad, la titularidad en la banca y la pertenencia partidaria, pero aparece un cuarto factor, el haber sido *incumbent* en la elección anterior. Esto es consistente con la antigüedad y la titularidad y nos informa sobre la existencia de equipos estables en la Cámara alta.

En líneas generales, los resultados estadísticos prueban que las preferencias de los partidos y algunas estructuras electorales como la magnitud del distrito influyen decisivamente en la estructura de oportunidades de los diputados. La asociación positiva con el tamaño del distrito confirmaría que los jefes de las fracciones seleccionan y ordenan la lista y que a éstos poco le importa si el legislador fue *incumbent* o si ejerció cargos en el plenario de la Cámara. Lo determinante será el grado de fidelidad demostrado en el comportamiento legislativo. La decisión de competir en la cámara alta parece asociada con la forma en cómo operan las preferencias de los partidos: mientras las variables *incumbent* y titular en el cargo (variables personales) mostrarían que el Senado es un cuerpo más estable que la Cámara de Representantes, la pertenencia a los

lemas fundacionales –que dominaron el Senado hasta los años noventa- aumenta la probabilidad de competir por la reelección. Estos datos, en definitiva, ilustran sobre la existencia de cuerpos estables liderados por jefes de fracciones (ver cuadro 4.8).

Cuadro 4.8. Determinantes de la decisión de competir (1946-2009)

Diputados	Senadores
Antigüedad en la cámara	Antigüedad en la cámara
Titular de la banca	Titular de la banca
Margen de victoria	Incumbent en la elección anterior
<hr/>	
Magnitud de la circunscripción	
Pertenencia PC	Pertenencia PC
Pertenencia PN	Pertenencia PN
Pertenencia FA	

El capítulo también indagó sobre el resultado que alcanzan aquellos legisladores que deciden competir. Los datos muestran que las tasas de éxito son más altas entre los senadores que entre los diputados, lo cual se ajusta al modelo descripto en el capítulo 2. Mientras en la Cámara alta el éxito en la reelección asciende en promedio al 75%, en la Cámara baja dicha tasa apenas supera el 60%. Para explicar las razones de esas tendencias se realizó un segundo test estadístico tomando en cuenta el enfoque teórico propuesto por Cox y McCubbins: el éxito en la reelección es una función de las características individuales de los legisladores y de las de su partido. El cuadro 4.9 presenta un resumen de los factores significativos que surgen del examen estadístico. Como podrá apreciarse, el *switch* de la fracción nacional (variación de la votación en *t* y *t-1*) aparece como la variable explicativa más robusta de los dos grupos examinados.

Entre los diputados, también aparecen también como factores explicativos el haber ejercido un cargo en el pleno de la cámara, la titularidad del cargo de legislador, la no pertenencia a una fracción mayoritaria y el número de competidores en el distrito (listas por bancas). Entre los senadores, la antigüedad en la Cámara y la volatilidad interna del partido son variables también relevantes para explicar el éxito en la búsqueda de la reelección.

Cuadro 4.9. Determinantes de la reelección en Uruguay (1946-2009)

	Modelo general (1946-2009)	Modelo 2 (1946-1971)	Modelo 3 (1999-2009)
Diputados	Switch Fracción	Switch Fracción	
	-	-	Switch partido en distrito
	No Fracción Mayoritaria	No Fracción Mayoritaria	-
	Cargo en el pleno	-	-
	Listas por bancas	Listas por bancas	Listas por bancas
Senadores	Titular del Cargo	Titular del Cargo	
	Antigüedad en la cámara	Antigüedad en la cámara	Antigüedad en la cámara
	Swicht Fracción	Swicht Fracción	Swicht Fracción
	Volatilidad interna	Volatilidad interna	Volatilidad interna
	Titular del Cargo	-	-
	-	No Fracción mayoritaria	Fracción mayoritaria

El examen estadístico realizado para el segmento de diputados que compiten tras la reforma de 1996 resulta interesante porque muestra hasta qué punto el cambio en las reglas influye sobre el resultado final de la competencia. Bajo las condiciones impuestas por la reforma, el *switch* del voto partidario en el distrito adquiere singular importancia. Este fenómeno obedece a la eliminación de la acumulación por sublemas y por ende, la ausencia de competencia intrafraccional (ver capítulo 2). Asimismo, el número de competidores en los distritos luce como un factor explicativo importante: a mayor competencia, menor probabilidad de éxito. En el Senado, las cosas lucen un poco más nítidas: el *switch* de votación de la fracción, la baja volatilidad interna del partido y la antigüedad del legislador en la cámara son variables robustas que también permiten explicar el resultado.

En suma, este capítulo ha determinado cuáles son los factores que influyen en la decisión de competir y de alcanzar el éxito en la búsqueda de la reelección. Ambos ejercicios prueban que los partidos y en particular, las fracciones son importantes para explicar la extensión de las carreras. Los atributos personales y los factores relacionados con la competencia distrital parecen ser elementos marginales. El patrón de carreras legislativas tiene como centro a los partidos y en particular a sus fracciones parlamentarias.

Capítulo 5. La debilidad institucional del Parlamento

Sumario: Introducción. 5.1. Elección y modificación de las instituciones parlamentarias, una perspectiva teórica; 5.2. Evolución del poder institucional del Parlamento; 5.3. El recorte de prerrogativas constitucionales; 5.4. La debilidad estructural del Parlamento; 5.5. Resumen y conclusión

“No se ha avanzado en la tecnificación del trabajo interno de la asamblea legislativa. El Poder Ejecutivo dispone de enormes recursos para estudiar e informarse (...) En cambio, nuestro Parlamento carece prácticamente de todo utilaje para la realización de su actividad; desde la organización de sus archivos a la selección de su personal, todo es pobre e imperfecto. Y esa pobreza e imperfección en la organización legislativa se va reflejando de modo cada vez más intenso en la imperfección técnica de la legislación que el Parlamento produce. Cada día la legislación es peor formulada, más confusa, más deficiente...”⁸⁵

Justino Jiménez de Aréchaga
1947

Introducción

En el capítulo 1, sostuve la hipótesis de que el Parlamento uruguayo presenta deficiencias en su institucionalización y que ese no es un fenómeno accidental sino una opción de los actores partidarios. Durante las primeras décadas del siglo XX, Uruguay procesó un conjunto de reformas institucionales que permitieron establecer y desarrollar un régimen poliárquico (González 1993, Caetano et.al. 1988, Caetano y Rilla 1987). Esas innovaciones favorecieron la consolidación del sistema de partidos y el desarrollo de un complejo pero eficiente sistema electoral (Barrán y Nahum; Pérez et. al. 1988; Rial 1983; Franco 1984; Buquet et. al. 1998; etc.). En ese contexto de naturaleza fundacional se definieron también los rasgos institucionales más relevantes del Parlamento.

⁸⁵ En *La Constitución Nacional*, página 406. Reeditado por el Poder Legislativo en 2001 y 2002.

La opción por establecer una asamblea con instituciones débiles obedeció a la estructura de preferencias de los partidos, cuyo objetivo era fortalecer su centralidad en el proceso de toma de decisiones, mediante la monopolización del poder de agenda y el contralor de las carreras de los legisladores. Dicha alternativa, sin embargo, no supuso la creación de una asamblea de segunda categoría pues el status político del Parlamento ha sido relevante, sobre todo, porque fue privilegiado por los partidos como escenario de competencia, confrontación y debate público. Por esa razón, las reglas internas parlamentarias garantizan la convivencia interpartidaria, asegurando al mismo tiempo el predominio del liderazgo de las fracciones sobre los legisladores individuales. Los partidos evitaron cuidadosamente desarrollar instituciones legislativas independientes que posibilitaran la emergencia de liderazgos autónomos. El control de los flujos de decisión recayó en estructuras simples y de fácil control para los líderes y sus delegados de confianza. El prospecto estadounidense del legislador emprendedor y autónomo a la hora de decidir sobre su futuro, que construye una carrera a través de la estructura institucional del Congreso, fue cancelado en Uruguay en la década del veinte del siglo pasado. A cambio se estatuyó un diseño que, bajos ciertas condiciones, genera incentivos para que los intereses individuales queden subordinados al interés colectivo.

En la primera sección del capítulo presentaré una breve discusión acerca de las teorías sobre la selección y modificación de las instituciones parlamentarias. En la segunda sección, describiré la evolución del legislativo uruguayo a partir del examen de sus principales rasgos institucionales (status, composición y elección de sus miembros). Más adelante, examinaré empíricamente el impacto que provoca sobre los resultados legislativos el recorte de prerrogativas constitucionales de la reforma de 1967. En la siguiente sección utilizaré algunos elementos de la teoría de la institucionalización de los Parlamentos de Nelson Polsby (1968) con el objetivo de evaluar empíricamente el

nivel de institucionalización del caso uruguayo. En la sección final se presentan algunas conclusiones generales sobre las capacidades limitadas del Parlamento, el papel de sus partidos políticos y la situación de sus legisladores.

5.1. Elección y modificación de las instituciones parlamentarias

Explicar la elección de instituciones por parte de un sistema político no es un tema sencillo y menos si la decisión refiere a la asamblea legislativa. Las instituciones son un conjunto de normas que guían el comportamiento de los individuos pues establecen límites para su conducta e informan al mismo tiempo sobre las posibles consecuencias de sus actos (North 1990). La literatura especializada se apoya en el supuesto de que las instituciones afectan los resultados del sistema político en materia de *policies* (Brady y McCubbins 2002) y por ese motivo, debe esperarse que los políticos construyan reglas que les permitan alcanzar sus metas particulares (Riker 1980).

Las asambleas legislativas son instituciones insertas en un amplio marco de instituciones de carácter estatal. Toda innovación que surja en el ambiente afectará las características y funcionamiento de la asamblea. Por ejemplo, cualquier modificación en las normas que regulan la relación Ejecutivo-Legislativo, tendrá su impacto sobre el funcionamiento del Parlamento. Asimismo, las asambleas normalmente cuentan con una organización interna compleja (cámaras, comisiones, mesas de plenario, etc.) y en su seno actúan organizaciones partidarias que también elaboran reglas de funcionamiento. Cualquier modificación desarrollada en su interna, también afectará el funcionamiento del Parlamento. Por ejemplo, Cox y McCubbins (1993:3-4) describen como en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, a comienzos de los años setenta, el Partido Demócrata reactivó su *caucus*, fortaleció el rol del *speaker*, cambio los criterios de asignación de los legisladores a los comités, y apoyó un proceso de descentralización

del proceso legislativo, desarrollando un sistema de sub-comités. Esas innovaciones provocaron una verdadera revolución en el comportamiento legislativo que se tradujo en un incremento de la cohesión de los partidos y un aumento de la importancia del liderazgo partidario. Por tanto, toda modificación de reglas dentro o en el entorno de las asambleas tendrá su correspondiente impacto sobre el funcionamiento y reproducción de la organización.

La literatura interesada en la selección y reforma de las instituciones parlamentarias presenta tres grandes modelos explicativos: el centrado en las políticas, el centrado en las carreras y el centrado en los partidos. El primer modelo hace hincapié en la variación de las preferencias políticas de los legisladores como fuerza impulsora del cambio. Las instituciones son seleccionadas y modificadas porque los actores individuales desean normas que faciliten el cumplimiento de sus metas en materia de políticas. La distribución de preferencias entre los legisladores será el factor que explique las características que adopta cada asamblea. El modelo centrado en las carreras parte del supuesto de Mayhew (1974) de que los legisladores tienen a la reelección en sus cargos como su meta principal. Para cumplir con ese objetivo, los legisladores diseñan instituciones que mejoren su posibilidad de reelección. La construcción de ventajas institucionales para los *incumbents* representa un seguro para enfrentar la emergencia de competidores desafiantes en sus circunscripciones. Finalmente, el modelo centrado en los partidos pone énfasis en los beneficios colectivos que derivan de la pertenencia a un partido exitoso. Los resultados que obtiene un partido son equiparables con los bienes públicos. En tal sentido, los líderes partidarios son los responsables de administrar el rédito colectivo entre los miembros que contribuyan a su consecución. De esta forma, la selección y reforma de instituciones responderá al deseo de los líderes por garantizar un desempeño que permita resolver dilemas de acción

colectiva. El establecimiento de organismos con poder de agenda y múltiples vetos al proceso legislativo serán prueba del cumplimiento de esas preferencias (Cox y McCubbins 1993).

La selección de instituciones legislativas en Uruguay puede ser interpretada en forma eficiente desde este último enfoque. Esto es fácil de comprender cuando se analiza detalladamente el sinuoso proceso de reformas constitucionales procesadas en Uruguay durante el siglo XX (Chasquetti 2002) y también lo es -como quedará demostrado en este y el próximo capítulo- para el caso de la institución parlamentaria. En la próxima sección revisaré la evolución del Parlamento uruguayo a partir sus características más generales (status institucional, tamaño y composición, y estructura interna).

5.2. Evolución del poder institucional del Parlamento

Una forma rigurosa de determinar el poder efectivo del Parlamento en la historia política uruguaya, consiste en examinar la evolución del régimen de gobierno, entendida ésta como el conjunto de reglas que ordenan la relación entre las dos ramas de gobierno. Matthew Shugart y John Carey (1992) afirman que la principal variable para caracterizar a los regímenes gubernativos es el “grado de separación” de los poderes. El régimen presidencialista puro (Estados Unidos) presentaría una máxima separación, en tanto el régimen parlamentarista puro (Gran Bretaña) tendría una mínima separación. En este enfoque la distribución del poder institucional entre las ramas del gobierno supone un juego de suma cero: el quantum poder que se le encomienda a una rama del gobierno es idéntico al quantum que se le quita a la otra.

Las primeras dos Constituciones (1830 y 1918) establecieron una máxima separación de los poderes, ya que la elección y supervivencia de los titulares de los

cargos no sufría interferencias de parte del otro poder. El régimen de gobierno estaba diseñado para funcionar como un presidencialismo puro, donde el Parlamento votaba leyes y el Ejecutivo las promulgaba o vetaba. A partir de la reforma de 1934 comienzan a introducirse dispositivos de tipo parlamentarista que brindan al Parlamento un mayor poder institucional. Pese a que dicho texto determinó que el Ejecutivo tendría iniciativa legislativa exclusiva en algunas materias, la inclusión de complejos procedimientos de censura de los ministros que perfectamente podrían culminar con la disolución de la asamblea y la caída del presidente, marcaría un punto histórico de mínima separación de los poderes (este esquema se mantuvo en la Constitución de 1942).

La reforma de 1952 iniciaría un proceso inverso al observado en 1934. A partir de entonces los reformadores uruguayos aumentan la separación entre los poderes de gobierno e incrementan la autoridad del Ejecutivo en detrimento del poder del Parlamento (ver cuadro 5.1). La posición predominante del Poder Ejecutivo alcanzará su plenitud con la reforma constitucional de 1967, que establece un nuevo escenario en la distribución de poder entre las ramas del gobierno. La enmienda otorgó al Ejecutivo exclusividad en el inicio de legislación en tres nuevas materias: jubilaciones y pensiones; exoneraciones tributarias y fijación de salarios y precios (Sanguinetti y Pacheco Seré 1970:90-96). A su vez, el ajuste de algunos artículos del texto constitucional dio un sentido indiscutible a varios preceptos incluidos en la reforma de 1934 pero que no habían alcanzado un efecto sustantivo⁸⁶.

⁸⁶ Sobre el recorte de prerrogativas al Parlamento establecido en esa enmienda, Jiménez de Aréchaga afirmaba: “*La reforma de 1934 se caracteriza por la severa restricción de las facultades del Parlamento en favor del Poder Ejecutivo, al que se le confiere la dirección de la política financiera, con el fin de darle mayor unidad y con el designio de contener el crecimiento de los gastos públicos y de las contribuciones para solventarlos. Ustedes sabrán hasta qué punto se han realizado esos objetivos...*” (1997:85)

Cuadro 5.1. Mapa de poderes y dispositivos institucionales en Uruguay (1830-1967)

Poder	Prerrogativas	Dimensiones	Constituciones					
			1830	1918	1934	1942	1952	1967
Ejecutivo	Legislativas	Iniciativa presupuestal		x	x	x	x	x
		Iniciativa legislativa exclusiva			x	x	x	x
		Veto parcial y total	x	x	x	x	x	x
	No legislativas	Proyectos de urgencia					x	
		Designación Ministros	x	x	x	x	x	x
		Destitución Ministros	x	x	x	x	x	x
Parlamento	Legislativas	Disolución de las Cámaras			x	x		x
		Votar de leyes (mayoría simple)	x	x	x	x	x	x
		Levantamiento de vetos (3/5)	x	x	x	x	x	x
	No legislativas	Levantamiento de la urgencia					x	
		Llamados a sala e Interpelaciones	x	x	x	x	x	x
		Censura Ministros			x	x	x	x
		Pedidos de Informes		x	x	x	x	x
		Caída del Ejecutivo		x	x			

Fuente: Elaboración propia en base a Shugart y Carey (1992), Chasquetti y Moraes (2000) y Chasquetti (2002)

Este conjunto de cambios configuró un Ejecutivo institucionalmente poderoso y un Parlamento disminuido en sus capacidades legislativas⁸⁷. Si bien es cierto que la autoridad presidencial uruguaya dista de ser potencialmente dominante, como sucede en Brasil, Colombia y Argentina (Mainwaring y Shugart 1997), no menos cierto es que el diseño institucional de 1967 transformó al Ejecutivo uruguayo en un actor central del proceso legislativo. La trayectoria del Parlamento uruguayo, por tanto, puede dividirse en tres grandes etapas determinadas por el cambio en las prerrogativas constitucionales que definen su poder. La composición de sus cámaras y el contexto político, son factores que contribuyen en la fundamentación de dicha cronología.

La primera etapa se extiende desde la independencia del país hasta la primera reforma de la Constitución en 1917. En esta fase inicial, el Parlamento cuenta con un importante poder formal pero con serias deficiencias para estabilizar su funcionamiento en virtud de la permanente inestabilidad política de su entorno. El lento proceso de

⁸⁷ La reforma de 1967 también otorgó al Poder Ejecutivo la potestad de enviar “proyectos de urgente consideración” y estableció límites temporales para el tratamiento del presupuesto. La enmienda constitucional creó además una serie de instituciones que otorgan al presidente un poder adicional sobre el proceso de políticas públicas (Banco Central, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, etc.).

configuración del sistema de partidos y la ausencia de elecciones libres, alimentaron un contexto de inestabilidad durante la mayor parte del siglo XIX que afectó la continuidad y fortalecimiento de la asamblea legislativa. En este largo período, el Parlamento modificó su composición a partir del rediseño de los distritos electorales (debido a la creación de nuevos departamentos)⁸⁸, los ajustes al Registro Cívico⁸⁹ y la implementación de fórmulas de representación proporcional que exigieron la modificación de las magnitudes de las circunscripciones⁹⁰. En el primer medio siglo, las

⁸⁸ Hasta la sanción de la ley 2.122, del 4 de noviembre de 1890, la Cámara de Representantes contaba con 53 bancas. El incremento de ese número desde las originales 29, respondió principalmente a la creación de nuevos departamentos-circunscripciones. Esta ley, iniciada por tres senadores colorados -Cuestas, Carve y De Castro-, aumentaba el número de bancas a 69 con el objeto de mejorar la representación (12 por Montevideo, 6 por Canelones y 3 por los restantes departamentos). La ley 2.563, del 19 de octubre de 1898, estableció la representación de las minorías, otorgándoseles 1/3 de las bancas en disputa, siempre y cuando superara el 25% de los votos de la circunscripción. La ley 2.920, del 27 de diciembre de 1904, presentada por el Poder Ejecutivo, aumentó el número de bancas a 75 con el objetivo de ajustar la relación entre población y escaños. La ley modificó el criterio de representación de la minoría pues exigía un 33% de los votos de la circunscripción para obtener 1/3 de las bancas en disputa. En caso de no ser así, todas las bancas eran asignadas a la mayoría. Por tal razón, la norma fue conocida con el nombre de “ley del mal tercio”. El 2 de setiembre de 1907 se aprobó la ley 3.237, ideada por diputados de ambos partidos, que estaba orientada a corregir las insuficiencias de la ley anterior. Esta nueva normativa electoral aumentaba el número de escaños a 89 y establecía diferentes criterios para que la minoría alcanzara representación: en las circunscripciones con magnitud par, debía obtener al menos un cuarto de los votos, en las de circunscripciones de magnitud 3, debía recoger un tercio, y en el departamento de Flores, con magnitud 2, debía alcanzar por lo menos la mitad. La ley 3.640 del 11 de julio de 1910, conocida por la incorporación del doble voto simultáneo, realizó nuevos ajustes al sistema de representación, estableciendo una corrección al número de bancas –ahora eran 90- y determinando diferentes cuotas o fracciones para que la oposición efectivamente obtuviera escaños. Por último, la ley 4.026 del 15 de diciembre de 1916, propuesta por el Poder Ejecutivo, aumentó el número de bancas a 123, bajo el fundamento de que por esa vía sería corregida la proporcionalidad entre habitantes y escaños. Esto efectivamente fue así, aunque un análisis cuidadoso de los resultados de la siguiente elección de enero de 1917, muestra claramente que la modificación mejoró la representación del partido de gobierno. Para un detallado análisis del proceso de conformación del sistema electoral uruguayo, puede consultarse la obra de Diez de Medina (1994).

⁸⁹ Durante el siglo XIX, las diversas leyes de ajuste al Registro Cívico favorecieron la manipulación del tamaño de la Cámara. De acuerdo con el artículo 19 de la Constitución de 1830, los representantes debían ser electos a razón de uno *“cada tres mil almas, o por una fracción que no baje de dos mil”*. Dada la ausencia de un registro en esa época, en el siguiente artículo constitucional se estipuló el número y la distribución de bancas de las primeras dos legislaturas. Al momento de elegirse la tercera, en noviembre de 1936, el país vivía los primeros enfrentamientos bélicos que conducirían al conflicto internacional conocido con el nombre de “Guerra Grande”. Como en esas circunstancias el Parlamento no había logrado aprobar una ley acorde a los criterios previstos en la Constitución, se siguieron aplicando dichos preceptos constitucionales en las siguientes tres elecciones (1839, 1841 y 1842). Tras la finalización de la Guerra Grande, diferentes leyes fueron ajustaron la magnitud de la circunscripciones en arreglo a la población al mismo tiempo que se avanzaba en la representación de las minorías (ver siguiente nota al pie).

⁹⁰ Las leyes electorales de 1890, 1898, 1904, 1907, 1910 y 1916, modificaron el número de escaños de la Cámara de Representantes y el tamaño de las circunscripciones con el objetivo de mejorar la

9 circunscripciones iniciales se convirtieron en 19 y los 29 diputados y 9 senadores del comienzo se transformaron gradualmente en 123 diputados (a mediados de la segunda década del siglo XX) y 19 senadores.

La segunda fase del Parlamento se extiende desde la reforma constitucional de 1917 hasta la reforma de 1967. En ese lapso, el sistema de partidos y el sistema electoral se consolidan y el Parlamento adquiere los rasgos institucionales que hoy conocemos. La reforma de 1934 fue importante pues diseñó la Cámara de Representantes de 99 miembros y el Senado de 30 -electos en una circunscripción única nacional- más el Vicepresidente de la República⁹¹. A partir de la década del cuarenta, el funcionamiento del Parlamento se volvió estable y la producción legislativa se ajustó a las

representación de las minorías. Hasta la sanción de la ley 2.122, del 4 de noviembre de 1890, la Cámara de Representantes contaba con 53 bancas. El incremento de ese número desde las originales 29, respondió principalmente a la creación de nuevos departamentos-circunscripciones. Esta ley, iniciada por tres senadores colorados -Cuestas, Carve y De Castro-, aumentaba el número de bancas a 69 con el objeto de mejorar la representación (12 por Montevideo, 6 por Canelones y 3 por los restantes departamentos). La ley 2.563, del 19 de octubre de 1898, estableció la representación de las minorías, otorgándoseles 1/3 de las bancas en disputa, siempre y cuando superara el 25% de los votos de la circunscripción. La ley 2.920, del 27 de diciembre de 1904, presentada por el Poder Ejecutivo, aumentó el número de bancas a 75 con el objetivo de ajustar la relación entre población y escaños. La ley modificó el criterio de representación de la minoría pues exigía un 33% de los votos de la circunscripción para obtener 1/3 de las bancas en disputa. En caso de no ser así, todas las bancas eran asignadas a la mayoría. Por tal razón, la norma fue conocida con el nombre de “ley del mal tercio”. El 2 de setiembre de 1907 se aprobó la ley 3.237, ideada por diputados de ambos partidos, que estaba orientada a corregir las insuficiencias de la ley anterior. Esta nueva normativa electoral aumentaba el número de escaños a 89 y establecía diferentes criterios para que la minoría alcanzara representación: en las circunscripciones con magnitud par, debía obtener al menos un cuarto de los votos, en las de circunscripciones de magnitud 3, debía recoger un tercio, y en el departamento de Flores, con magnitud 2, debía alcanzar por lo menos la mitad. La ley 3.640 del 11 de julio de 1910, conocida por la incorporación del doble voto simultáneo, realizó nuevos ajustes al sistema de representación, estableciendo una corrección al número de bancas –ahora eran 90- y determinando diferentes cuotas o fracciones para que la oposición efectivamente obtuviera escaños. Por último, la ley 4.026 del 15 de diciembre de 1916, propuesta por el Poder Ejecutivo, aumentó el número de bancas a 123, bajo el fundamento de que por esa vía sería corregida la proporcionalidad entre habitantes y escaños. Esto efectivamente fue así, aunque un análisis cuidadoso de los resultados de la siguiente elección de enero de 1917, muestra claramente que la modificación mejoró la representación del partido de gobierno. Para un detallado análisis del proceso de conformación del sistema electoral uruguayo, puede consultarse la obra de Diez de Medina (1994).

⁹¹ En esa instancia se estableció una regla muy peculiar que distribuía las bancas de la cámara alta en mitades entre las dos principales fracciones de los dos partidos mayoritarios (Senado del “medio y medio”). La reforma de 1942 derogó este procedimiento y delineó el Senado moderno introduciendo la elección por representación proporcional en una circunscripción única.

características del Estado keynesiano que Uruguay había desarrollado (ver próximo apartado).

La tercera fase se inicia en 1967 con la entrada en vigencia de una nueva Constitución que otorga al Ejecutivo importantes prerrogativas. Las consecuencias más notables de este cambio comenzarán a observarse tras la democratización de 1985. Asimismo, durante este lapso, el sistema de partidos sufre una dramática modificación al abandonar el formato bipartidista por uno de multipartidismo moderado y el sistema electoral es parcialmente modificado en 1997. El funcionamiento del Parlamento se vuelve bastante previsible, su nivel de productividad evoluciona en forma acorde con el transcurso del mandato (Buquet et.al. 1998) y la legislación se ajusta a la agenda de reformas de la segunda transición (Lanzaro 2000). El cuadro 5.2 resume las tres fases a partir de la consideración del poder institucional, la composición y la forma de elección.

Cuadro 5.2. Tres fases en el desarrollo institucional del Parlamento

Fase	Poder institucional	Composición	Forma de elección
1830-1917	El Parlamento cuenta con un importante poder formal (elige al Presidente y la Alta Corte de Justicia, interpreta la Constitución). Ese poder está debilitado por factores de contexto: un sistema de partidos incipiente e inestable, elecciones con fraude que motivan alzamientos, etc.	Cámara de Senadores de tipo federal. Inicialmente contaba con 9 senadores seleccionados por colegios electorales electos en forma mayoritaria. Cincuenta años después el número de miembros ascendía a 19 debido a la creación de nuevos distritos. Cámara de Diputados elegía un representante cada 3000 almas. Inicialmente 29 diputados. Se amplía gradualmente hasta alcanzar 123 en 1917	Mayoritaria en ambas cámaras. A partir de 1898, 1904, 1907 y 1910 se sancionan leyes para aumentar la proporcionalidad de la Cámara de Diputados.
1917-1967	El Parlamento aumenta su poder en 1934 y 1942, mediante la inclusión de institutos parlamentaristas. La reforma de 1952 disminuye ese poder, regresando a un punto anterior a 1934.	El Senado mantiene su composición de 19 miembros hasta 1934. Luego se establece una cámara de 31 miembros. En Diputados se mantienen una Cámara de 123 bancas hasta 1934. En ese momento se alcanza el formato actual de	En el Senado se mantiene el sistema mayoritario hasta 1942. En el período 1934-1942 se dividen las bancas en partes iguales entre las fracciones mayoritarias de los dos grandes partidos. En Diputados se introduce la representación proporcional.
1967-	En 1967, se limitan las potestades del Parlamento para iniciar legislación en materia de gasto. El Poder Ejecutivo se transforma en el actor preponderante	Senado de 31 miembros y Diputados de 99.	Representación proporcional en ambas cámaras.

5.3. Consecuencias del recorte de prerrogativas constitucionales

El primer recorte de prerrogativas al Parlamento lo estableció la reforma de 1934. En medio de una coyuntura de crisis, los constituyentes de ese año introdujeron una serie de reglas tendientes a limitar la iniciativa legislativa del Parlamento. Por un lado, se confirió al Poder Ejecutivo la dirección exclusiva de la política financiera y se impidió al Parlamento aumentar los montos del presupuesto presentado por el gobierno. Por otro, se otorgó al Ejecutivo la iniciativa exclusiva en materia de endeudamiento externo y creación de empleo público. Finalmente, el Parlamento compartiría con el Ejecutivo la iniciativa en la creación y exoneración de impuestos (Jiménez de Aréchaga 1997:84-94). Estas disposiciones constituyen el primer antecedente de lo que más tarde sería el cambio institucional más importante en la historia del Parlamento, es decir, la reforma de 1967. De todos modos, estas disposiciones no siempre alcanzaron el efecto deseado por sus creadores pues su puesta en vigencia coincidió con la fase de expansión de la estructura estatal, donde el gasto público se incrementó hasta niveles impensados. Además, durante esas décadas, los legisladores keynesianos –parafraseando el término acuñado por Lanzaro (2000) para describir a los partidos de la época- se las ingenearon para encontrar grietas en el orden constitucional e iniciar legislación que aparentemente había sido vedada a la asamblea.

La reforma constitucional de 1967 fue por tanto un segundo avance sobre las prerrogativas del Parlamento y su puesta en práctica afectó el desempeño legislativo. Desde entonces, el nivel de actividad parlamentaria sería una función de la capacidad del presidente de contar con un partido o coalición mayoritaria que actuara como un cártel en las Cámaras.

El Legislativo anterior a 1967 tenía la capacidad de aumentar el gasto mediante la utilización de diferentes dispositivos constitucionales. La posibilidad de obrar de ese

modo representaba un incentivo poderoso para todo individuo que deseara desarrollar una carrera política. Al contar el Parlamento con libre disponibilidad, los legisladores podían buscar aprobar legislación que satisficiera las demandas de grupos de presión particulares. Esa dinámica fue sepultada con la reforma de 1967 que prohibió todo intento unilateral de los legisladores en materia de expansión fiscal.

Para demostrar cuán profunda fue esa modificación y cuánto influyó en la estructura de incentivos de carreras, presentaré un simple examen sobre el tipo de legislación aprobada antes y después de la reforma. Para ello, he codificado las leyes sancionadas durante dos períodos de similar duración: 1947-1967 y 1990-2010. La comparación es muy útil pues en ambos períodos hubo alternancia en el gobierno y por tanto, cambio de mayorías en las Cámaras, por lo que el factor partidario puede ser eliminado como variable explicativa⁹². Además, en ambos lapsos, el nivel de productividad parlamentaria fue muy parecido: 2.691 leyes en el primero y 2.545 en el segundo.

Por tanto, se han clasificado en dos grandes grupos un total de 5.236 leyes: las que representan gasto público y las que no. A su vez, cada grupo de legislación fue codificado en diferentes categorías. Las leyes que representan gastos son: a) leyes de presupuesto, inversiones, obra pública y autorización de gasto al Poder Ejecutivo; b) leyes de creación o modificación de los regímenes de jubilaciones, pensiones y seguros desempleo; c) leyes de Pensiones Graciables; d) Leyes de exoneraciones tributarias, facilidades de pago, quitas, etc.; d) aumento de salarios, licencias, aguinaldos, etc.; e)

⁹² En el primer lapso, el Partido Colorado gobernó doce años (1947-1958) y el Partido Nacional ocho (1959-1967). En el segundo período, el Partido Nacional gobernó cinco años (1990-1995), el Partido Colorado diez años (1995-2005) y el Frente Amplio cinco (2005-2010). O sea, en ambos períodos hay alternancias de partidos en el gobierno y cambios en la estructura gubernativa: gobiernos con mayorías en 1947-1956, 1959-1962, 1990-1992, 1995-2002, y 2005-2009; y gobiernos en minorías en 1957-1958, 1963-1966; 1993-1994; y 2003-2004.

transferencias a privados por vía de subsidios o donaciones; f) préstamos de los bancos estatales a funcionarios públicos y trabajadores. Las leyes que no representan gasto público son: a) leyes que ratifican acuerdos y convenios internacionales; b) leyes de endeudamiento, impuestos y reestructura de la economía; c) leyes de reforma códigos, de políticas sectoriales y de regulación; d) leyes de carácter administrativo (denominación de escuelas, liceos, centros hospitalarios, declaración de feriados, autorización salida de tropas, buques, etc., acuñación de monedas, declaración de interés, etc.); e) otras leyes.

Como podrá apreciarse en el cuadro 5.3, las leyes que suponen gasto público en el período 1947-1967 representaban el 62% del total de la legislación, pero en el período 1990-2010, esa cifra desciende abruptamente hasta ubicarse en el 16%. En contrapartida, en este último período se incrementan las leyes de ratificación de acuerdos internacionales (de 3% a 19%), las leyes de carácter administrativo (de 16% a 41%) y las reformas de códigos, políticas sectoriales y regulación (de 10% a 17%).

Cuadro 5.3. Leyes aprobadas antes y después de la reforma constitucional de 1967

Tipo de ley	1947-67		1990-10	
	Leyes	Porcentaje	Leyes	Porcentaje
Presupuesto, obra pública y autorización de gasto PE	457	17%	46	2%
Jubilaciones, pensiones, seguros desempleo	382	14%	111	4%
Pensiones Graciables	585	22%	174	7%
Exoneraciones tributarias, facilidades de pago, etc.	25	1%	60	2%
Aumento Salarios, Licencias, Aguinaldos, etc	68	3%	11	0%
Transferencias a privados (subsidios)	52	2%	12	0%
Préstamos funcionarios y trabajadores	88	3%	3	0%
Subtotal leyes relacionadas con el gasto público	1.657	62%	417	16%
Acuerdos y convenios internacionales	89	3%	496	19%
Endeudamiento, impuestos y reestructura	203	8%	100	4%
Reforma códigos, políticas sectoriales y regulación	266	10%	438	17%
Administrativas (denominación, feriados, etc.)	433	16%	1049	41%
Otras	43	2%	45	2%
Total	2.691	100%	2.545	100%

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de IM.P.O. (http://www.impo.com.uy/bd_consulta.html)

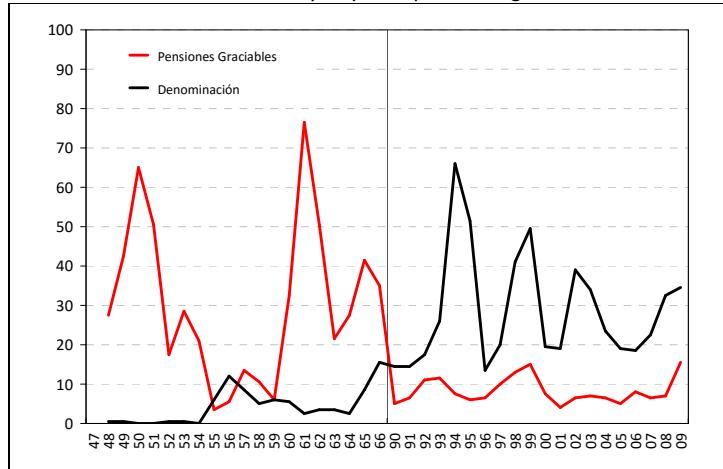
Los datos permiten comprender el impacto que provoca un constreñimiento institucional como el establecido en la reforma de 1967. Al quedar el Poder Ejecutivo con el monopolio de la iniciativa legislativa en materia de gasto, el Parlamento redirecciona su actividad hacia otras áreas de interés. El proceso de reestructuración de las relaciones entre el Estado y el mercado de los años ochenta y noventa, que fuera tan bien descrito por Lanzaro (2001), exigió un Parlamento orientado a la regulación, el rediseño institucional y la formulación de políticas de corte sectorial. En ese escenario, el margen para desarrollar *constituency service* por parte de los representantes se vio severamente afectado, lo cual supuso un cambio en los incentivos de carreras. Veamos otro ejemplo que ilustra muy bien esta afirmación.

En el viejo Parlamento, los legisladores utilizaban diferentes medios legales para satisfacer demandas de electorados particulares. Una de las estrategias preferidas era la de promover pensiones graciables que suponían el pago de un monto mensual por parte del Estado a personas que hubiesen realizado una contribución importante al país y cuya situación personal lo ameritara⁹³. Académicos y artistas retirados, viudas e hijas de personalidades fallecidas, eran recompensados por un Parlamento atento a las dificultades que provocaba la vejez o el deceso del jefe de familia. Con el paso del tiempo, dichas prácticas fueron ampliándose mediante una consideración laxa del “aporte a la comunidad” realizado por el sujeto que motivaba la pensión. De este modo, personas próximas a la estructura de los partidos –así como también familiares de los políticos- se beneficiaron con este tipo de prestaciones. El cuadro 5.3 muestra que en veinte años se aprobaron 585 pensiones graciables, lo cual arroja un promedio de casi

⁹³ La potestad de otorgar pensiones graciables está determinada por el artículo 85, numeral 13, de la Constitución de la República (“*a la Asamblea General le compete: (...) acordar pensiones y recompensas pecuniarias o de otra clase...*”). Este precepto fue incluido por primera vez en la Constitución de 1934 y se mantiene sin modificaciones hasta nuestros días.

30 pensiones por año⁹⁴. En el actual Parlamento, en cambio, se aprobaron sólo 174 pensiones graciabilles, o sea, un promedio de 9 pensiones por años. El gráfico 5.1 muestra la misma información pero desagregada por año. Como podrá apreciarse, la modificación de la pauta de conducta responde principalmente a las restricciones impuestas por la reforma de 1967, pues desde entonces ésta es una de las facultades otorgadas en exclusiva al Poder Ejecutivo. La reglamentación del precepto constitucional votada con forma de ley en 1992 (Nº 16.301) así lo reconoce y establece que la promoción de toda pensión graciabilde deberá ser presentada ante el Ministerio de Educación y Cultura. Lo ocurrido con las pensiones graciabilles luego de recuperada la democracia, podría extenderse a otros rubros de las políticas públicas que otrora permitían a los legisladores cultivar electorados particulares. Me refiero a los préstamos bancarios para funcionarios, los aumentos salariales, la extensión o creación de seguros desempleo de carácter especial, los régimenes de jubilaciones también especiales, etc.

Gráfico 5.1
Tipos de legislación: 1947-1967 y 1990-2010: Leyes que dan nombres a centros educativos y Leyes de pensiones graciabilles.



Los legisladores del siguiente período (1990-2010), al no poder comportarse de la misma manera, buscaron formas alternativas de *constituency service* y una de ellas fue legislar para ponerle nombres a escuelas, liceos, jardines de infantes, centros hospitalarios, parques, estadios, tramos de rutas nacionales, etc. Este mecanismo de carácter simbólico consiste en designar instituciones o espacios públicos con nombres de personalidades bien consideradas por los electorados específicos. Si se observa el cuadro 5.3, se notará un cambio sustantivo en este rubro respecto al período 1947-1967, ya que el número de leyes de designación aumenta de 90 a 581. Lo que era una práctica poco frecuente se transforma en una constante de la legislación en el período actual. Esta práctica innovadora, aunque un tanto desvirtuada del *constituency service*, es extensiva a otros rubros del desempeño parlamentario como la presentación de notas escritas en el pleno de la Cámara o la realización de exposiciones orales en la media hora previa (ambas modalidades culminan con el envío de las palabras a las personas e instituciones que el legislador determina).

Por tanto, el cambio de 1967 es un punto de inflexión en la evolución institucional del Parlamento. En su libro sobre la Constitución de 1967, Julio María Sanguinetti y Álvaro Pacheco Seré señalan que:

“en los años previos a la reforma marcaron el auge de una legislación profusa, que fue agregando – en forma caótica y las más de las veces sin adecuación- beneficios comprometedores para los institutos jubilatorios. Se llegaron a votar beneficios más de una vez ilusorios y se concedieron otros más por el deseo de halagar a los interesados que por el de rendir homenaje a la justicia. (Por esa motivo,) la única forma de permitir el avance firme de la seguridad social es que el poder administrador (Ejecutivo), que tiene en sus manos los medios técnicos necesarios para poder conocer mejor la situación y que tiene además la responsabilidad de la dirección económica tenga el contralor de la legislación que regula la materia” (1970:91-92).

Luego de la restricción impuesta en 1967, los legisladores se verían obligados a modificar sus conductas, condicionando de ese modo sus expectativas y decisiones de carrera. Desde entonces, en materia de *constituency service*, los diputados hacen lo que pueden para continuar con su carrera. Ya no expanden el gasto ni transfieren recursos hacia sus distritos, como intermediarios con los servicios públicos del Estado. Ahora, intentan congraciarse con sus electores mediante el desarrollo de mecanismos simbólicos muy alejados, sin dudas, de las demandas y aspiraciones de sus electores. Por ese motivo, podría pensarse que los legisladores no tienen otra oportunidad para alcanzar su reelección que la de acudir al prestigio y reputación de su partido, generando condiciones para el accionar de los líderes, la actuación disciplinada y por ende, el desarrollo de un proceso virtuoso de legislación orientada a los problemas nacionales.

5.4. La debilidad estructural del Parlamento

He sostenido en estas páginas que la existencia en Uruguay de un Parlamento con instituciones débiles no fue el resultado del destino azaroso de la política sino una opción de los partidos, funcional a sus intereses y objetivos. La mayoría de los estudios sobre la institucionalización de las asambleas parten de la teoría expuesta por Nelson Polsby. Desde esta perspectiva, la institucionalización sería el resultado de largos procesos de transformación institucional donde la organización se diferencia del entorno, adquiere complejidad interna y adopta procedimientos universales de decisión (Polsby 1968)⁹⁵.

⁹⁵ La teoría de Polsby es tributaria de la teoría de Huntington sobre la institucionalización (1991:23-32). Para este autor, “*la institucionalización es un proceso mediante el cual los procedimientos y las organizaciones adquieren valor*”⁹⁵. Ese proceso puede ser analizado mediante el control de cuatro dimensiones: i) adaptabilidad (cuanto más adaptable a los cambios sea una organización, mayor será su

Diferenciación. Cuando una asamblea está institucionalizada su composición será estable y existirán fuertes barreras para quiénes intenten ingresar. Para ello, desarrollará fuertes incentivos (ventajas institucionales) para que sus miembros deseen su permanencia. La consecuencia natural de este esquema será la estabilidad del cuerpo legislativo, con bajas tasas de rotación de sus miembros (*turnover*) y altas tasas de reelección (*reelection rates*).

Complejidad. Cuando una asamblea está institucionalizada su estructura interna será compleja y sus funciones internas tenderán a diferenciarse. La división del trabajo entre los miembros se traducirá en la creación y desarrollo de sistema de comisiones. La especialización de las bancadas partidarias y el incremento de los recursos destinados a respaldar su labor (dinero, asesores, etc.) serán indicadores del desarrollo de dicho proceso.

Universalismo. Cuando una asamblea está institucionalizada, existirán criterios universales para la toma de decisiones en su interna. Esto quiere decir que los procedimientos serán aplicados con rigor y el mérito reemplazará al favoritismo. Los líderes no harán lo que desean sino lo que la norma estipula. La consecuencia de estos criterios será el establecimiento de reglas que aumenten la previsibilidad del trámite legislativo, los debates y la asignación de posiciones en la estructura de cargos. El universalismo en los procedimientos favorece el desarrollo de un sistema de antigüedad (*seniority system*) donde los legisladores con mayor tiempo en la cámara gozan de preferencias al momento de definir posiciones en disputa.

nivel de institucionalización); ii) complejidad (cuanto más compleja es una organización, mayor será su nivel de institucionalización); iii) autonomía (cuanto más autónoma sea una organización respecto a su entorno, mayor será su nivel de institucionalización); y iv) coherencia (cuanto más unificada y coherente es una organización mayor será su nivel de institucionalización). El libro de Huntington, *Political Order in Changing Societies*, fue publicado en 1968, o sea, en el mismo año en que Polsby publicara su artículo en la *American Political Science Review*.

Críticas. Pese a la parsimonia y atractiva lógica de esta teoría, algunos expertos sostienen que la misma resulta inaplicable en casos donde los rasgos institucionales de la asamblea no coinciden con los del modelo estadounidense. En un breve pero removedor artículo, David Judge (2003) recopila información relativa a estudios que intentaron aplicar el modelo de Polsby y alcanzaron resultados muy pobres⁹⁶. En general, la teoría de la institucionalización de los parlamentos ha sido criticada por dos problemas. El primero reside en la ausencia de una explicación robusta respecto a los determinantes de los procesos de institucionalización (Judge 2003:504). El segundo es de carácter empírico y reside en que algunos indicadores de Polsby no son operativos para los estudios comparados⁹⁷. Por ejemplo, el indicador de la *diferenciación* ha sido criticado desde el ángulo de la representación. ¿Cuán diferenciada de su entorno debe estar una asamblea que funda su razón de ser en la representación política de los ciudadanos? Para muchos esta contradicción no tiene solución. El Parlamento no puede ser un club privado de ciudadanos y su renovación en contextos cambiantes debería ser observada como un rasgo de cumplimiento de la función de representación⁹⁸. En suma, investigadores como Hibbing (1988), Coppelrand y Patterson (1994) y Judge (2003) piensan que la investigación sobre el tema debería establecer una distinción conceptual entre dos “*rutas teóricas*”: cómo se institucionalizan las legislaturas, y cómo continuarán cambiando una vez que alcanzan esa situación. Ello implica delimitar

⁹⁶ Allí desfilan las asambleas estatales estadounidenses (California), los parlamentos europeos (Gran Bretaña, Bélgica) y las asambleas legislativas de países post-comunistas (Polonia, República Checa, Eslovaquia, Rumania, Moldavia, etc.). En todos los casos, el enfoque de Polsby sirvió para describir aceptablemente las estructuras parlamentarias, formular algunos problemas teóricos y revelar datos empíricos sustantivos para nuevos estudios comparados. Sin embargo, ninguno de los estudios encontró una asamblea institucionalizada.

⁹⁷ Refiriéndose al punto, Hibbing ironiza: “*si se aplicaran los indicadores de Polsby en un contexto comparativo, se puede llegar a la conclusión de que la Cámara de los Comunes británica no está muy institucionalizada*” (1988:707).

⁹⁸ De igual forma habría que preguntarse qué sucede cuándo el contexto institucional impone restricciones normativas para menguar la permanencia de los legisladores en el cuerpo (prohibición de la reelección, integración del gabinete gobierno con diputados en los regímenes parlamentarios, etc.).

objetivos para luego incorporar nuevas variables que permitan brindar respuestas. La evaluación del nivel de institucionalización del Parlamento uruguayo que aquí intentaré realizar estará enmarcada en la primera perspectiva, esto es, cómo se institucionalizan las legislaturas. Para ello asumo que en el caso uruguayo ese proceso ya está avanzado, pero que presenta deficiencias en algunas de sus dimensiones. El ejercicio probatorio sigue los consejos de Judge (2003) e incorpora explicaciones que esclarecen el desarrollo desigual del proceso de institucionalización.

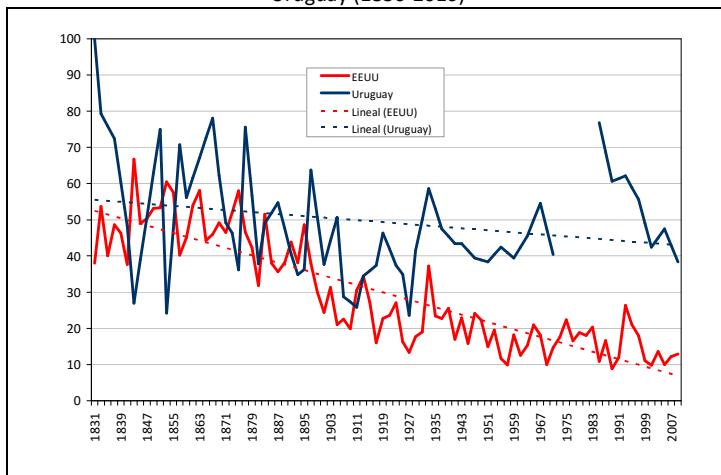
Límites imprecisos del Parlamento uruguayo

En los estudios sobre institucionalización de las asambleas existe consenso respecto a que el *turnover* o tasa de renovación parlamentaria es una medida bastante aproximada de los límites o fronteras de la organización. El *turnover* informa sobre la proporción de individuos que pierden sus bancas y son sustituidos por otros: los que ingresan por primera vez a la cámara (*freshmen*) y los que retornan tras haber perdido su banca en el pasado. En la mayoría de los casos, los legisladores novatos conforman la casi totalidad del *turnover* por lo cual su control estadístico se correlaciona fuertemente con la proporción general de recambio legislativo.

Desde el ángulo que nos concierne, la tasa de nuevos legisladores nos informa sobre cuán accesible es la entrada al Parlamento. Es cierto que esta operacionalización, - como ya se - puede tener problemas dada la influencia de variables como la volatilidad electoral (cambio de preferencias del electorado), el sistema electoral (voto personalizado vs. lista cerrada y bloqueada) y las reglas de selección de candidatos (centralización vs. descentralización). Sin embargo, aún así, la medición brinda una noción básica sobre cuán vulnerables son las fronteras parlamentarias.

En el capítulo 4 se realizaron pruebas estadísticas con una base de datos que cubría el período 1943-2010. En este capítulo ampliaré la muestra con el objetivo de comparar el caso uruguayo con el de Estados Unidos. La información para Uruguay incluye a las 47 Legislaturas de la Cámara de Representantes (del 19 de octubre de 1830 al 1º de marzo de 2010) y reúne datos sobre 3.606 diputados titulares al inicio de cada período. Los datos de Estados Unidos son tomados del trabajo de Nelson Polsby. Como podrá apreciarse en el gráfico 5.2, hasta fines del siglo XIX, las Cámaras de Representantes de ambos países presentaban tasas no muy distantes de legisladores novatos. Si bien es cierto que las oscilaciones son más bruscas en el caso uruguayo, la tendencia de ambos legislativos hasta 1900 es muy similar, o sea, hacia un lento descenso. Sin embargo, a inicios del siglo XX, Estados Unidos mantiene la tendencia a la baja, mientras Uruguay las incrementa hasta un nivel sin retorno. Obviamente, el divorcio entre ambas curvas responde a fenómenos particulares de cada país: en EEUU la Cámara procesa una serie de reformas internas que fortalecen las tendencias a la delimitación, en tanto en Uruguay se desarrollan cambios que favorecen el predominio de un sistema competitivo de partidos y fracciones. Por tanto, al menos desde la primera mitad del siglo XX, ambos Legislativos representan mundos diferentes: el de Estados Unidos con tasas de renovación que oscilan entre el 10% y el 20%; y el de Uruguay, con tasas que oscilan entre el 40% y el 60%. Los datos empíricos indicarían que en el Parlamento uruguayo la entrada y salida resulta mucho más sencilla que en el estadounidense.

Gráfico 5.2.
Nuevos legisladores en la Cámara de Representantes de Estados Unidos y Uruguay (1830-2010)



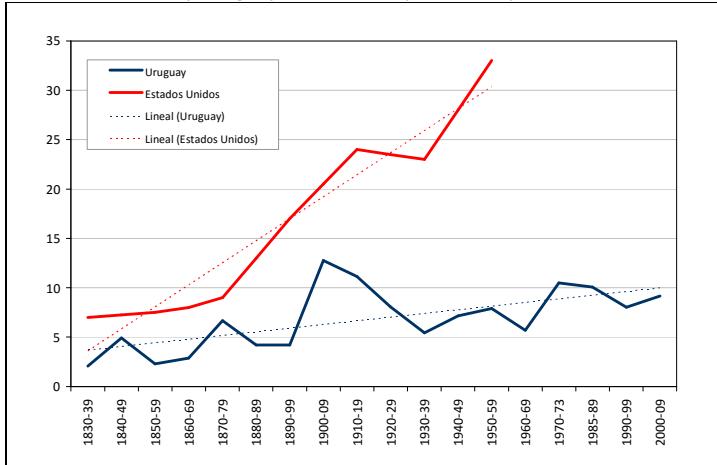
Fuente: Elaboración propia en base a Polsby (1968) y Tablas Cronológicas (1971)

Un segundo indicador utilizado por Polsby para evaluar el grado de diferenciación de una asamblea respecto a su entorno consiste en controlar las características de su liderazgo. Una asamblea institucionalizada debería seleccionar sus líderes mediante un proceso que incremente las exigencias. Los individuos para llegar a liderar las asambleas deberían pasar por períodos de aprendizaje y profesionalización de su labor legislativa. La ausencia de obstáculos y exigencias indicaría una baja diferenciación de la asamblea y por tanto, una débil institucionalización. Para medir esta variable, Polsby controla los años de servicio legislativo cumplidos por los Presidentes de la Cámara (*speaker*) al momento de asumir el cargo. He realizado un procedimiento idéntico para el caso uruguayo, a los efectos de comparar ambos resultados. Como podrá observarse en el gráfico 5.3, las diferencias son muy notables entre ambos países.

En el siglo XIX, los promedios de años de servicio de los *speakers* estadounidenses ya eran más altos que los de los uruguayos, pero esa distancia se amplió drásticamente a partir de la primera década del siguiente siglo. Nuevamente, en ese período histórico se observa una bifurcación muy notable de los caminos de ambas

cámaras. Obsérvese que en el transcurso del siglo XX, los promedios de los *speakers* superan los 20 años de experiencia, en tanto que los promedios de los Presidentes de Cámara uruguayos, si bien aumentan tendencialmente con el tiempo, se mantienen por debajo de los diez años⁹⁹. Otro dato interesante, refiere a que Estados Unidos contó con 34 Presidentes de Cámara entre 1830 y 1965, en tanto Uruguay tuvo 77. En ese lapso, un solo *speaker* contó con menos de un año de experiencia al iniciar su labor¹⁰⁰, en tanto en Uruguay 17 Presidentes asumieron sin experiencia previa¹⁰¹.

Gráfico 5.3
Años de servicio legislativo de los Presidentes de la Cámara en Estados Unidos y Uruguay. 1830-2010. (promedios por década)



Fuente: Elaboración propia en base a Polsby (1968) y Tablas Cronológicas (1971)

⁹⁹ Existen sólo ocho casos de Presidentes de la Cámara en Uruguay que asumieron el cargo con una experiencia superior a los diez años. En 1903, el diputado *batllista* Antonio María Rodríguez fue electo Presidente con 14 años de experiencia, extendiendo ulteriormente su mandato durante once años (un verdadero record). En 1916, Ramón Saldaña asumió con 11 años de servicio; y en 1917, Domingo Arena con casi 12 años. En 1923, Aureliano Rodríguez Larreta, con 20 años de servicio, inauguró la “era” de Presidentes nacionalistas de la Cámara; en 1928, Alfredo García Morales asumió con 11 años; y en 1929, Guillermo L. García con casi 12 años. En 1943, tras la “restauración democrática”, Luis Batlle Berres tomó el control con 10 años de experiencia legislativa; y en 1960, el nacionalista Ciro Ciompi, hizo lo propio con 11 años de experiencia.

¹⁰⁰ Es el caso del republicano William Pennington que ejerció la Presidencia de la Cámara de Representantes en 1859. Al respecto, ver la tabla 3 del trabajo de Nelson Polsby (1968).

¹⁰¹ Los 17 Presidentes de la Cámara con menos de un año de experiencia fueron: Francisco Antonino Vidal (1830), Manuel Errazquin (1837), Pedro Vidal (1840), José María Muñoz (1852), Atanasio de la Cruz Aguirre (1853), José Encarnación De Zaz (1854); Mateo Magariños (1855), José G. Palomeque (1856), Marcos Vaeza (1861), Antonio Rodríguez Caballero (1868), Francisco Javier Laviña (1869), Juan Peñalva (1880) José Ladislao Terra (1881), Miguel Herrera y Obes (1891), José Saavedra (1899), Julio C. Estol (1934) y Antonio Rubio (1947).

Los datos indican que el acceso a la conducción de la Cámara en Uruguay no ofrecería grandes obstáculos. El aprendizaje y profesionalización legislativa no constituye una condición *sine qua non* para el ascenso, lo cual conduce a la deducción que la selección de este puesto obedece a otros criterios y procedimientos.

Como se demostrará en el capítulo 6, esos criterios responden al modelo de partido o coalición legislativa y cartelizada que domina la cámara, donde el acuerdo entre los líderes de la mayoría determina quién controlará esa posición. Por tanto, los Presidentes de la Cámara en Uruguay no son líderes institucionales, sino legisladores depositarios de la confianza de los partidos para ejercer la posición. El acto de delegación que realizan los partidos supone un acuerdo donde el individuo asume la responsabilidad de ejercer el poder de agenda que otorga el cargo y lo abandona cuando éste lo crea conveniente. A cambio, el legislador obtendrá ciertos privilegios derivados de la visibilidad pública de la posición.

Obsérvese que durante los últimos noventa años (1920-2010) sólo 12 legisladores ocuparon la Presidencia por más de un año¹⁰², lo cual demuestra que la Cámara no instituye liderazgos institucionales y sí Presidentes con un mandato expreso de los partidos. Es cierto que en el medio siglo que va desde el fin del militarismo del siglo XIX a la reforma de 1917, varios legisladores detentaron las Presidencia durante períodos extensos¹⁰³. Sin embargo, ese expediente será cancelado con la democratización del sistema en los años veinte.

¹⁰² Un presidente lo hizo por cuatro años (José G. Lissidini, 1948-1953), tres lo hicieron por tres años (Guillermo L. García, 1929-32; Cyro Giambruno, 1938-41; y Luis Batlle Berres, 1943-46) y ocho por dos años (Gabriel Terra, 1923-25; Italo Perotti, 1926-29; José Otamendi, 1932-34; Julio C. Estol, 1934-36; Julio C. Canessa, 1936-39; Arturo Lezama, 1951-52 y 1953-54, Fermín Sorhueta, 1955-57; Héctor Gutiérrez Ruiz, 1972-73).

¹⁰³ Algunos ejemplos, entre 1891y 1895, Miguel Herrera y Obes desempeñó la Presidencia de la Cámara, siendo la principal espada legislativa de su hermano, el Presidente de la República, Julio Herrera y Obes. Por casi na década (1903-1912), el batllista Antonio María Rodríguez ejerció la Presidencia por señalamiento del propio José Batlle y Ordóñez. Tras la salida de Rodríguez y la división del Partido

Autonomía limitada del sistema de comisiones

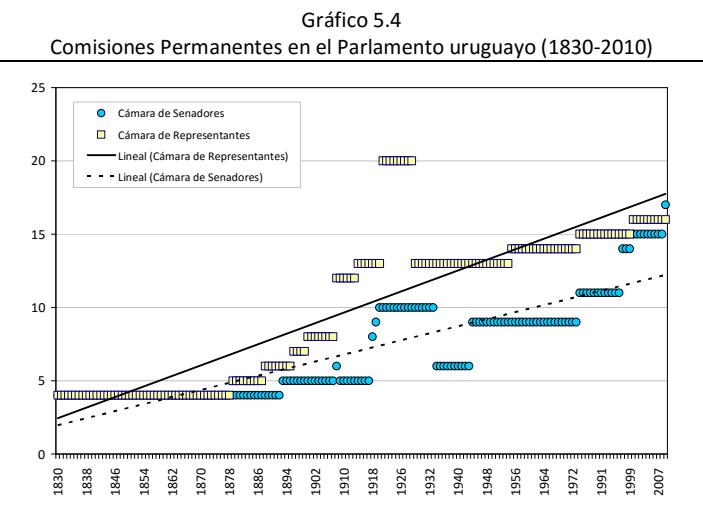
Polsby atribuye gran importancia al nivel de complejidad que alcanza la estructura interna de la asamblea. En el caso de los parlamentos ello supone la división institucional del trabajo legislativo y la creación de un sistema de comisiones con amplias facultades y jurisdicciones precisas. Cuando Polsby evalúa el caso estadounidense, descarta considerar el crecimiento del número de comisiones porque “una cifra excesivamente alta puede generar problemas jurisdiccionales o funcionamiento irregular de las mismas” (1968:153)¹⁰⁴. Como alternativa, propone examinar el grado de autonomía de los comités, la especialización de las agencias partidarias, y el crecimiento de las partidas orientadas al apoyo del trabajo del legislador (salario, staff personal, staff de comisiones, etc.). Como sus críticos afirman, esta decisión metodológica entraña graves problemas de medición que el mismo autor reconoce al afirmar que su estrategia se basa en “un procedimiento de recuento anecdótico que brinda a lo sumo débiles indicadores” (1968:153).

En el caso uruguayo, la creación y desarrollo de un sistema de comisiones se inició con el nacimiento de la propia República. Entre 1830 y 1879, la Cámara de Representantes contó con un pequeño sistema compuesto por cuatro comisiones

Colorado, ocupó por dos años el cargo, el Dr. Eugenio Lagarmilla (1913-15) y por un año, el Dr. Ricardo Areco (1915-16), ambos dirigentes de confianza del líder del riverismo, Pedro Manini Ríos. Cuando el batllismo recupera la mayoría en la Cámara, la Presidencia pasa a manos de Ramón Saldaña (1916-17) y luego de Domingo Arena (1917-1919), ambos dirigentes de extrema confianza de José Batlle y Ordóñez.

¹⁰⁴ De hecho, en 1946, la Cámara de Representantes de los Estados Unidos produjo un ajuste institucional que implicó la reducción del número de comités de 48 a 19. Esa decisión tuvo la intención de delimitar las áreas de competencia de esos organismos y ordenar el trabajo de los congresistas. La *Legislative Reorganization Act*, del 2 de agosto de 1946, representó el esfuerzo más amplio y ambicioso de rediseño del Congreso de los Estados Unidos. Los expertos señalan que tras la depresión de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial, el gobierno federal se hizo cargo de nuevas y amplias responsabilidades. Con el objetivo de elevar la eficiencia del trabajo y eliminar las disputas continuas respecto a las jurisdicciones, la ley reordenó el trabajo legislativo, dando paso a la creación de poderosos sub-comités dotados con ingentes recursos. Una nueva ley de reorganización fue aprobada en 1970 con el objetivo de mejorar las capacidades fiscalizadoras del Congreso, abrir los comités a la participación de las minorías y el público, evitando así las distorsiones que el poderoso sistema de antigüedad imponía al proceso legislativo en esos ámbitos (ver Cannon y Stewart III, 2001).

permanentes (Legislación, Hacienda, Milicia, y Peticiones). Con el paso del tiempo, el mismo elevó su número hasta llegar a 20 comisiones en 1922. Ocho años más tarde, una nueva reforma del Reglamento introdujo un ajuste al sistema llevando su número a 13. En los siguientes ochenta años, el incremento de las Comisiones sería moderado.



Fuente: Elaboración propia en base a Nahum (2007) y Anuarios Estadísticos.

Si seguimos la sugerencia de Polsby, respecto a la necesidad de superar el simple análisis del número de comisiones y evaluar el grado de autonomía del sistema, deberemos acudir a los procedimientos metodológicos de corte cualitativo. En tal sentido, el estudio de los Reglamentos de las Cámaras puede contribuir a simplificar esta engorrosa tarea. ¿Cuánta autonomía han tenido las comisiones permanentes en Uruguay? El análisis de las potestades otorgadas por los Reglamentos muestra que el nivel de autonomía de las Comisiones ha sido modesto. El primer Reglamento de 1830 establecía únicamente la función de “*considerar los asuntos entrados (...) e informar a la Sala*” (artículo 45), lo cual supone un desempeño legislativo mínimo. El segundo Reglamento de 1860 amplió las facultades estableciendo que las Comisiones serían *policy-makers* sujetos a la voluntad del pleno: “*las Comisiones deberán dictaminar sobre todos los proyectos o asuntos que les pase la Cámara para oír su parecer,*

observando, variando, suprimiendo, adicionando, desechando o proponiendo lo que crean conveniente"(artículo 52). Asimismo, las Comisiones serían agentes fiscalizadores que podrían "*invitar a los ministros del Poder Ejecutivo, a conferenciar con ellas y pedirles explicaciones para el mejor despacho de los negocios, por medio de invitaciones firmadas por los Presidentes de ellas*" (artículo 62). Curiosamente, las siguientes enmiendas al Reglamento (1908, 1922, 1930, 1955, 1967, 1991 y 1998) omitieron esta definición, por entenderse que dichas facultades estaban implícitas en la definición constitucional de las comisiones adoptada en la reforma constitucional de 1918.

Por tanto, las facultades de las comisiones permanentes estarían circunscritas a la función legislativa y de fiscalización¹⁰⁵. Participan del proceso legislativo analizando, dictaminando, modificando y proponiendo, pero el pleno de la Cámara decide. Participan del control del Ejecutivo, pero la Cámara es quien interpela. El accionar está siempre sujeto a lo que la Cámara decida, o sea, no existe un grado alto de autonomía. No prevé, como sí sucede en el Congreso brasileño, que la Cámara delegue en las Comisiones la discusión y aprobación de ciertos tipos de leyes; o como ocurre en el Congreso argentino, donde la Cámara faculta el tratamiento y votación en particular de

¹⁰⁵ No incluyo en este análisis a las comisiones especiales. Ya el Reglamento de la Cámara de 1830 permitía su creación con el acuerdo de la mayoría de integrantes del cuerpo. Lamentablemente, no contamos con datos fidedignos sobre el número de Comisiones Especiales creadas desde entonces como para saber cuán recurrente era esa práctica. Sin embargo, sabemos que la ausencia de comisiones especializadas en ciertas temáticas representa un indicador de baja complejidad del sistema de comisiones.

Si se consideran únicamente las últimas dos legislaturas (2000-2010), observaremos que fueron creadas 14 comisiones especiales, 6 en el primer período y 8 en el segundo, lo cual representa un incremento del 38% y 50% del número total de comisiones. Este hecho evidencia la ausencia de capacidades institucionalizadas instaladas y alienta la discrecionalidad a favor del o los grupos partidarios que controlan la Cámara. En el período 2000-2005, el 53% de las presidencias de las comisiones especiales estuvieron en manos de legisladores de la oposición, pero en el siguiente período, el 100% de las presidencias fueron controladas por legisladores del partido gobernante. De las 14 comisiones especiales, 2 funcionaron los 5 años del mandato, 5 funcionaron 4 años; 4 funcionaron 2 años; y 3 funcionaron sólo 1 año.

certas leyes en Comisiones luego que el pleno aprueba las normas en votación general (Bejar 2007).

Polsby (1968:156) sostiene que en el Congreso estadounidense el sistema de comisiones pasó por cuatro fases: a) un sistema sin comités; b) un sistema con comités dominados por el partido del Presidente; c) un sistema con comités dominados por el *speaker*; y d) un sistema con comités independientes y autónomos de los partidos y líderes, con procedimientos y normas que garantizan esas situación¹⁰⁶. Visto en perspectiva histórico-comparada, el sistema uruguayo de comisiones no alcanza a superar la fase de control del o los partidos mayoritarios en la Cámara.

La misma pauta de autonomía limitada siguen las comisiones investigadoras. Durante el siglo XIX, ni la Constitución ni los Reglamentos (1830 y 1860) admitían la existencia de esos organismos, aunque en varias coyunturas el Parlamento creó comisiones investigadoras. La reforma de 1918 incorporó dicha figura en una disposición que se conserva sin cambios hasta nuestros días. Desde entonces, estos organismos han motivado un sinnúmero de debates políticos y académicos, respecto a su alcance y objetivos. Jiménez de Aréchaga sostiene que “*las Comisiones Parlamentarias designadas con fines de investigación, solamente pueden realizar actos dirigidos a poner luz a la gestión cumplida por el Poder Administrador*” (2002:305).

¹⁰⁶ A comienzos del siglo XIX, el sistema pasó por la fase de ausencia de comités, coincidente con la “era Hamilton” de la política estadounidense, donde la diferenciación entre estas unidades y el entorno era mínima. Con el desarrollo de las facciones partidarias se comenzó a gestar una segunda etapa en el desarrollo de un sistema de comités. Este fenómeno coincide con la fase *jeffersoniana* (post-1800), donde los Presidentes de la Federación ejercen su influencia a través de líderes reclutados en el Congreso. La estructura de comités responde entonces a la voluntad de la facción del Presidente en la Cámara. La llegada de Henry Clay a la Presidencia de la Cámara en 1810, abrió una tercera etapa, donde el *speaker* tuvo la prerrogativa de designar a los comités y sus componentes, independientemente de la voluntad del Ejecutivo de turno. Esta fase se extendió por casi un siglo y se caracterizó por el dominio de los comités por parte del partido mayoritario en la Cámara. La cuarta y última etapa se inicia en 1910-1911, luego de la “revuelta” de los diputados progresistas contra el *speaker*. Esta etapa es conocida como la “era descentralizada”, donde los comités adquieren los rasgos más distintivos que hoy conocemos: institucionalización independiente del liderazgo partidario de la Cámara, jurisdicciones muy bien delimitadas, e integración de los comités determinada por un sistema automático de antigüedad (*seniority system*).

La norma sobre las Comisiones Investigadoras, desde esta perspectiva, conformaría un cuerpo normativo único con las disposiciones referidas al control y fiscalización del Poder Ejecutivo (solicitud de informes al Ejecutivo y llamados a sala e interpelación de ministros)¹⁰⁷. Sus limitaciones, entonces, serían muy precisas y estarían centradas en la indagación de la actividad administrativa del gobierno.

No obstante, esta interpretación no ha sido unánimemente reconocida y durante varias décadas fueron formulados, sin éxito, varios proyectos de ley con el objetivo de precisar el alcance del precepto constitucional¹⁰⁸. Recién en abril de 1995, fue sancionada la Ley Nº 16.698, que determinaba el alcance jurídico de las Comisiones Investigadores, tras un complejo y errático proceso legislativo que culminó en un conjunto de vetos parciales interpuestos por el Poder Ejecutivo del Dr. Luis Alberto Lacalle. La aceptación de las observaciones por parte del Parlamento, desarticuló la estructura lógica de la ley, dejando como consecuencia un estatuto donde una parte importante de las facultades de investigación desarrolladas durante más de siete décadas, resultaban apuntadas¹⁰⁹. Por esa razón, Gonzalo Aguirre señala que “en la

¹⁰⁷ Jímenez de Aréchaga señala: “Creemos, en primer término, que los poderes de las Comisiones Parlamentarias deben entenderse limitados en razón de los fines a los que puede dirigirse su designación. Los artículos precedentes son normas perfectamente correlacionadas y el artículo relativo a las Comisiones completa el enlace de esas disposiciones, al establecer que el ejercicio de tales potestades puede dar lugar a una misma consecuencia, que es la declaración que la Cámara formule respecto a la conducta ministerial” (2002: 304-305)

¹⁰⁸ Jímenez de Aréchaga (2001:310-) menciona la existencia de cuatro proyectos de reglamentación no aprobados: en 1919, senador Jiménez de Aréchaga (padre); en 1929, senador Arturo Lerena Acevedo; y en 1944, senadores Arroyo Torres y Pinto Vidal.

¹⁰⁹ Gonzalo Aguirre aclara, en una nota al pie del libro *La Constitución Nacional* de Justino Jiménez de Aréchaga, que “Dicha ley tuvo un difícil y largo trámite parlamentario, principiado con un proyecto, más bien modesto, aprobado por la Cámara de Representantes en 1985. Llegado el mismo a la Comisión de Constitución del Senado, elaboró ésta un proyecto mucho más completo y ambicioso, parcialmente inspirado en la tesis inédita del Dr. José Korzeniak sobre las Comisiones Parlamentarias de Investigación. El Senado aprobó este proyecto en 1987. Vuelto a la Cámara de Representantes, ésta dejó finalizar la 42º Legislatura sin darle sanción definitiva. Pero retomó el tema en la Legislatura siguiente y aprobó, con leves modificaciones, el proyecto senatorial. Retornado éste a la Cámara Alta, recién fue posible sancionarlo sobre el filo de la expiración de la 43º Legislatura, en diciembre de 1994. Pero faltaba el rabo por desollar: el Poder Ejecutivo vetó más de veinte de sus disposiciones, aduciendo en general, su supuesta inconstitucionalidad, y la Asamblea General, reiteradamente citada a efectos de considerar tales observaciones, nunca logró reunir quórum para sesionar a tal fin. En consecuencia, la

práctica, la ley resulta ignorada, pues estas Comisiones han seguido funcionando como en el pasado. Esto es, ejerciendo las atribuciones consagradas por la práctica parlamentaria y haciendo letra muerta de una ley divorciada de la realidad...”

(Jiménez de Aréchaga 2002:309)¹¹⁰.

Como podrá observarse, tanto las Comisiones Permanentes como las Investigadoras, cuentan con una autonomía moderada y hasta recortada para el caso de las últimas. Esta opinión surge de la comparación del Parlamento uruguayo con otros casos. Las Comisiones destinadas al proceso legislativo y la fiscalización cuentan con menos potestades que algunas de sus similares latinoamericanas, en tanto las Investigadoras presentan menos autonomía que sus homólogas estadounidenses, particularmente en lo concerniente a las obligaciones de los imputados y testigos frente el proceso indagador (Chubb y Peterson 1989).

Limitados recursos para el apoyo del trabajo parlamentario

El modelo de Polsby sostiene que una asamblea que destina ingentes recursos para apoyar la labor de sus miembros alienta el profesionalismo de sus miembros, autonomía en su actuación, y por tanto, complejidad interna de la organización. Rubros como el presupuesto de la cámara, el salario de los diputados y el staff de apoyo a la labor legislativa, permiten elaborar un juicio general sobre el soporte que brinda a sus miembros el Parlamento. Para el caso uruguayo, dicha información se encuentra

Ley N° 16.698 configura un texto legal inconexo y desarticulado que, más que reglamentar las facultades de las Comisiones Investigadoras casi siempre ejercieron desde 1919, les niega sus poderes jurídicos. (Jiménez de Aréchaga 2002:309). El Dr. Aguirre ejerció la Vicepresidencia de la República entre 1990 y 1995.

¹¹⁰ La ley N° 16.758 de setiembre del mismo año, intentó perfeccionar algunos aspectos parciales relativos al secreto de actuación de estos organismos. Cabe señalar, que los Reglamentos de la Cámara, a partir de 1922, establecieron reglas para la creación de Comisiones Investigadoras, a los efectos de que los solicitantes deban demostrar la pertinencia de la indagación y se establezcan integraciones de las mismas en arreglo al peso de los diferentes agrupamientos partidarios de la Cámara.

fragmentada, lo cual impide formular una opinión concluyente. No obstante, he sistematizado evidencia que permite formarnos una idea acerca de cuánto apoyo ha recibido el legislador uruguayo para el cumplimiento de su labor. La evidencia será presentada a partir de cinco factores: a) Presupuesto del Parlamento, b) Salarios de los legisladores, c) Otros beneficios para los legisladores, d) Apoyo al funcionamiento de las Bancadas, y e) Apoyo al trabajo de las comisiones.

Presupuesto del Parlamento. Los historiadores Barrán y Nahum afirman que hacia 1860 el peso porcentual del rubro Poder Legislativo en el Presupuesto General de Gastos del Estado no alcanzaba al 2%. Tres lustros más tarde, con el arribo de las Cámaras principistas (1872-1875), dicho porcentaje creció hasta un 4,1%. Durante el interludio dictatorial del Coronel Latorre (1876-1881) el gasto descendió a los niveles de la década del sesenta¹¹¹, pero para el año 1889 el presupuesto del Parlamento se ubicaba en un 3,7% del Presupuesto (ver cuadro 5.4). Este proceso de expansión presupuestal continuaría su ascenso en las siguientes décadas, con la sola excepción del período del Presidente Cuestas (1897-1903), donde se procesaría un nuevo ajuste¹¹².

¹¹¹ Barrán y Nahum sostienen que “el gobierno de Latorre fue el intento más serio de romper con el monopolio que del poder político tenían las figuras dirigentes del Partido Colorado en particular. Apoyado por las “clases conservadoras”, Latorre gobernó en cierto sentido a su través. Pero ya en 1880, sus sucesores, Francisco Vidal y Máximo Santos, retornan al “viejo orden”...” (1979:233).

¹¹² Al respecto, señalan Barrán y Nahum: “Bajo Juan L. Cuestas, así como existió una tendencia a cooperar con el partido adversario y a democratizar las elecciones, los políticos profesionales recibieron un llamado de atención. Las dietas parlamentarias fueron recortadas en cifras significativas (...) Cuestas representó un acuerdo entre las clases conservadoras nacionales, el capital británico y un elenco político renovado y “saneado”, hijo del “colectivismo”. Su gobierno desde este ángulo es el más fácil de calificar de todos los que sucedieron al militarismo. De nuevo, como en la época de Latorre, las clases conservadoras eran oídas: el gasto público se redujo; la deuda se pagó con regularidad sacrosanta; el elogio británico no se escatimó, y la paz con los blancos se mantuvo a toda costa, auténtica obsesión de los estancieros. Todo ello se tradujo en menor influencia del elenco político profesional, testimoniada por la disolución de las cámaras mediante el golpe de Estado del 10 de febrero de 1898 y su sustitución por un Consejo de Estado, la disminución de las dietas de los nuevos representantes de la nación, y la colaboración con los nacionalistas a costa de posiciones políticas (...) Juan Carlos Blanco, presidente del Consejo de Estado, sostuvo en 1898 que debían cesar “las compensaciones rumbosas y exageradas”,

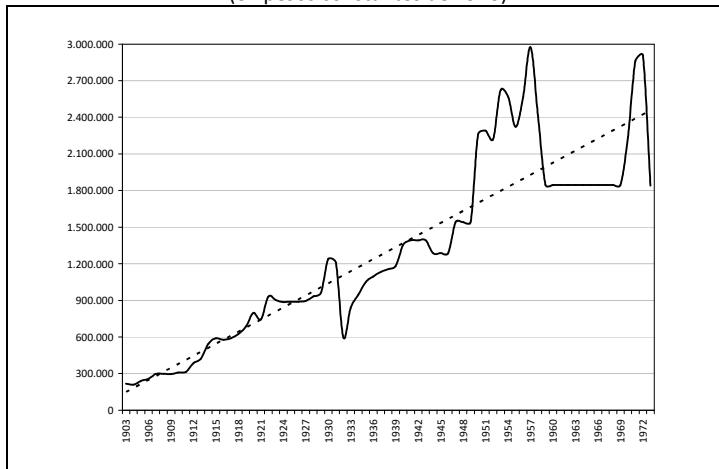
Cuadro 5.4.
Participación del presupuesto del Parlamento en el Presupuesto
Nacional. (1860-1889)

Año	Porcentaje
1860	2,0
1874	4,1
1880	2,0
1883	2,5
1889	3,7

Fuente: Elaboración propia en base a Barrán y Nahum (1979)

En el siglo XX, el presupuesto parlamentario sigue una tendencia al incremento, con algunas transitorias depresiones como la de los años treinta (crisis económica), la de la primera mitad de los sesenta (con un fuerte proceso inflacionario) y el lógico recorte establecido por la dictadura militar de 1973, donde el Parlamento fue sustituido por un Consejo de Estado. El gráfico 5.5 presenta información sobre la evolución del presupuesto legislativo durante buena parte del siglo XX (1903-1973).

Gráfico 5.5
Evolución del Presupuesto del Poder Legislativo. 1903-1973
(en pesos constantes de 1940)



Fuente: Elaboración propia en base a datos tomados de Acevedo (1933), Nahum (2007), Puig (1982), Anuarios Estadísticos (1963-1967) y Bértola et.al. (2003)

y Martín C. Martínez manifestó “la necesidad de hacer cesar la diputación más cara del mundo”. (1979:258-259).

Salario de los legisladores. Por otra parte, ya al inicio de su vida independiente, en Uruguay predominaba la idea de que la función pública representativa debía ser remunerada¹¹³. La Constitución de 1830 garantizaba a los legisladores una compensación en forma de dieta por el tiempo en que ejercieran sus funciones¹¹⁴. Esta definición estaba relacionada con el régimen de trabajo que determinaba la existencia un período ordinario de sesiones de seis meses (entre el 15 de febrero y el 15 de junio) con posibilidad de extensión a un mes más por razones especiales y con la anuencia de las dos terceras partes de la Asamblea General (artículo 40). Este régimen de retribuciones, donde el legislador recibía un pago en tanto ejerciera su cargo, se extendería por más de medio siglo. En 1884, el Parlamento aprobó una ley donde se establecía que “*las dietas de los senadores y diputados correrían desde el día de la presupuestación de los diplomas*¹¹⁵ *hasta el día de expiración de los mismos*” (Acevedo 1933:333). Las dietas quedaban así transformadas en sueldos fijos y permanentes lo

¹¹³ Esto se debió, según Barrán y Nahum, a que “en parte así lo determinaba el ejemplo de las revoluciones norteamericana y francesa tanto como la tradición burocrática española, una de las más cuidadosas del mundo en la protección del funcionario estatal (...) Los diputados elegidos por los Cabildos al Congreso Cisplatino de 1821 recibieron dietas; los elegidos a la Sala de Representantes de la Provincia Oriental para el Congreso General Constituyente de las Provincias Unidas en 1825, una asignación anual de 1.500 pesos; los integrantes de la Asamblea General Constituyente y Legislativa del Estado entre 1828 y 1830, recibieron dietas de \$ 6 diarios (...) Nunca hubo que luchar, como en Gran Bretaña, por ejemplo, con la tradición aristocrática que convertía el ejercicio del Gobierno en un “honor” y, por consiguiente, en una ocupación ejercida sin compensación pecuniaria. Se debe recordar que recién en 1911 recibieron dietas -y muy modestas- los diputados de la Cámara de los Comunes. En 1830 ya las tenían los miembros de nuestra primera Legislatura” (1979:250-251).

¹¹⁴ El artículo 37 señalaba que los legisladores serían “compensados por sus servicios con dietas, que sólo se extiendan al tiempo que medie desde que salgan de sus casas hasta que regresen, o deban prudentemente regresar a ellas, y las cuales serán señaladas por resolución especial en la última sesión de la presente Asamblea para los miembros de la primera Legislatura; en la última sesión de ésta, para los de la segunda, y así sucesivamente. Dichas dietas les serán satisfechas con absoluta independencia del Poder Ejecutivo”.

¹¹⁵ El diploma del legislador era una copia autorizada del acta de proclamación emitida por la mesa central departamental. Según el Capítulo II de la Ley de Elecciones del 1º de abril de 1830, esta mesa estaría integrada por el Alcalde Ordinario, seis ciudadanos seleccionados al azar por el propio Alcalde, el Defensor de Pobres y el Juez de Paz del Pueblo, y tendría por cometido abrir los pliegos remitidos por los diferentes juzgados con el resultado de las mesas de votación locales, y realizar el segundo escrutinio general, anulando los votos emitidos por una misma persona en diferentes mesas. Al respecto, ver Diez de Medina (1994:90).

cual otorgaba un rédito mayor al ejercicio de la función y una seguridad económica al titular del cargo.

En cuanto a los montos de las retribuciones, vale decir que durante las primeras cuatro décadas, los mismos fueron exiguos pues los mismos no eran determinantes para el sustento decoroso de las personas. Las características elitistas de la política del siglo XIX, que exigía como condición para ser legislador, contar con un capital (4 mil pesos a los diputados y 10 mil a los senadores), profesión, arte u oficio que produzca una renta equivalente (artículo 24 y 30), determinaba la predominancia de un tipo de individuo que “vivía para la política” y no “de la política” en términos *weberianos*. No obstante, como bien señalan Barrán y Nahum, durante el último tercio del siglo XIX se procesó una serie de cambios estructurales que posibilitó la aparición de un elenco político profesionalizado con interés en modificar al alza el presupuesto legislativo y las retribuciones de los legisladores. El cuadro 5.5 presenta información sobre la evolución del salario durante el período 1860-1913. Como podrá apreciarse, el monto de las dietas pagas a los legisladores creció de manera excepcional durante las administraciones presididas por Bernardo Berro (1860-1864) y José Ellauri (1872-1875), para luego derrumbarse durante la dictadura del Coronel Latorre. En el período de Santos (1882-1886) el ingreso de los parlamentarios volvió a incrementarse, abandonándose en ese momento el sistema de dietas establecido en la Constitución de 1830.

Año	Cuadro 5.5. Dietas y salarios de los legisladores (1860-1913) (en pesos)	
	Retribución al mes	1860 = 100
1860	80	100
1874	300	375
1880	131	164
1883	400	500
1889	456	570
1893	470	588
1898	250	313
1913	360	450

Fuente: Elaboración propia en base a Barrán y Nahum (1979)

En 1887, durante el gobierno de Máximo Tajes (1886-1890), el Legislativo sancionó una ley por la que “*se disponía que la Tesorería General de la Nación separaría mensualmente el diez por ciento de las rentas y lo pondría a disposición de los presidentes de ambas Cámaras para asegurar el pago de las dietas y de los gastos y sueldos de Secretaría*” (Acevedo, 1933:452-453). Dicha norma buscaba evitar el espectáculo generado en la legislatura anterior, cuando el atraso en el pago de los salarios a los legisladores alcanzó los nueve meses y los mismos fueron cubiertos con títulos de deuda pública. A comienzos de la década siguiente, durante el dominio del “colectivismo colorado” del Presidente Julio Herrera y Obes (1990-1994), el salario parlamentario alcanzó una cifra record de \$ 470 mensuales¹¹⁶, sólo superada por los ingresos implementados a mediados del siglo XX. Si bien en el período de Lindolfo Cuestas (1899-1903), el salario legislativo volvió a bajar, su nivel fue apenas inferior a 1874. Con el advenimiento al poder de José Batlle y Ordóñez y su grupo de políticos profesionales, la paga a los legisladores alcanzaría nuevamente niveles importantes.

La reforma constitucional de 1917 reconoció en su artículo 35 que los parlamentarios recibirían una asignación mensual, y que su monto sería fijado por la Legislatura saliente: “*los Senadores y Representantes serán compensados por sus servicios con una asignación mensual que percibirán durante el término de su mandato y que será fijada por dos terceras partes de votos de la Asamblea y por resolución especial, en el último período de cada Legislatura para los miembros de la siguiente. Dicha compensación les será satisfecha con absoluta independencia del Poder*

¹¹⁶ Señalan Barrán y Nahum: “*con el nuevo arribo de los civiles al poder en el gobierno de Máximo Santos (1886-1890) y el apogeo de la influencia del sector dirigente bajo las administraciones de Herrera y Obes e Idiarte Borda (1890-97), se consolidó el poder económico de los políticos profesionales mediante una redistribución del Presupuesto en detrimento del elemento militar y también de los sueldos bajos, ya que la desigualdad entre la mayoría de los funcionarios y la élite bien paga se acentuó*” (1979:254).

Ejecutivo”. El cuadro 5.6 muestra la evolución en pesos constantes de los salarios parlamentarios entre 1917 y 2010. Allí se observa que los montos fueron en aumento entre 1917 y 1955.¹¹⁷ Lamentablemente, carecemos de información relativa al período 1955-1973, pero sabemos cuál era la paga en el momento del retorno a la democracia. A partir de allí, los salarios no paran de crecer hasta la crisis de 2002, para luego volver a crecer sistemáticamente. El año 2010 representaría el punto más alto desde 1917.

Otros beneficios para los legisladores. Por otra parte, a partir de la década del cuarenta del siglo XX, el Parlamento desarrolló un conjunto de beneficios para sus miembros que fortalecieron el atractivo del cargo. En primer lugar, en julio de 1940 se sancionó una ley que garantizaba el derecho al retiro de los legisladores. Según el artículo 17 de la Ley N° 9.940, todo el legislador podía a jubilarse en forma normal, anticipada o temporal, siempre y cuando complete treinta, quince o diez años de servicio respectivamente. El siguiente artículo establecía que la jubilación anticipada podía obtenerse cuando el interesado alcanza los sesenta años de edad, cuando se vencía el mandato para el que fue electo, cuando el titular tenga una antigüedad en su cargo no

¹¹⁷ No obstante, Jiménez de Aréchaga señala que en los años cuarenta que “*la remuneración que perciben los legisladores es exageradamente baja. Ella se ve más gravemente reducida por el hecho de que los partidos políticos han establecido la regla de que el legislador debe entregar parte de su sueldo a la autoridad partidaria como compensación de los gastos de campaña*” (2002:366). Este es un punto interesante, pues Uruguay cuenta desde 1928 con una legislación que subvenciona con dineros públicos los gastos de campaña de los partidos. Hasta 2004, las leyes de financiamiento en Uruguay se votaban antes de cada elección, por eso se les considera leyes ad-hoc. Por lo menos desde 1954, las mismas tienen un patrón específico: a) están dirigidas a subvencionar la participación electoral; b) son otorgadas a los partidos y candidatos; c) el acceso no está sujeto a barrera electoral alguna; d) se percibe de acuerdo al número de votos recibidos; y e) el monto específico por voto lo define cada ley. Aún así, durante largo tiempo, los legisladores aportaron para pagar las deudas de las campañas electorales y hasta hoy día lo hacen para hacer frente a los gastos corrientes de las agrupaciones. Desde mayo de 2009, Uruguay cuenta con una ley de financiamiento de los partidos políticos (18.485). En su artículo 39 la ley establece que el Estado aportará a los partidos con representación parlamentaria una partida anual equivalente al valor de 4 UI por cada voto obtenido en la última elección nacional (0,3 dólares). Esta partida será entregada por el Poder Legislativo a la autoridad partidaria en doce cuotas mensuales, iguales y consecutivas. Ese monto será distribuido entre los sectores del partido, dejando para el funcionamiento partidario un monto que nunca podrá ser inferior al 20% del total. Al respecto ver Chasquetti (2010).

menor a dos años, o cuando se produzca una renuncia por razones notorias y manifiestas de carácter político. Todas estas posibilidades ponían a resguardo a los individuos de avatares típicos de la política como la pérdida de la banca en la competencia por la reelección, la ruptura con su grupo político o la concreción de un acuerdo para compartir la banca durante un período.

Cuadro 5.6. Salarios de los legisladores (1917-2010)
en pesos constantes de 1940

Año	Retribución mensual
1917	261,0
1924	335,2
1928	365,6
1955	413,3
1985	341,1
1990	377,2
2000	408,5
2003	315,4
2005	386,3
2010	444,2

Fuente: Elaboración propia en base a Nahum (2007); información proporcionada por jerarcas del Poder Legislativo; Contaduría General de la Nación; y Bértola et.al. (2003)

Pero además, una ley de marzo de 1953, estableció que el monto de las jubilaciones de los ex-legisladores se calcularía en base a los salarios vigentes de los legisladores en funciones. O sea, a partir de entonces los pasivos ganarían lo mismo que los activos¹¹⁸. Finalmente, una nueva ley de setiembre de 1955 (Ley N° 12.226) extendió este beneficio a los familiares de los legisladores fallecidos y ex-secretarios de cámaras. El estatuto se completó con la Ley N° 12.183 del 11 de enero de 1955 que otorgaba a las personas que ocuparan cargos electivos gozar del derecho establecido en el decreto del Poder Ejecutivo del 22 de diciembre de 1939, donde se facilita la compra de automóviles sin cargas impositivas para los Agentes Diplomáticos. La norma fue

¹¹⁸ El artículo 383 de la Rendición de Cuentas de 1961 (Ley N° 13.032 del 7 de diciembre de 1961) extendió este beneficio a todo el personal dirigente de los diferentes estamentos del sistema político: Ministros de gobierno, Directores de Entes y Concejos Descentralizados, Procurador en lo Contencioso-Administrativo, Ministros del Tribunal de Cuentas, de la Corte Electoral y de la Suprema Corte de Justicia. Al igual que en el caso de los legisladores, este beneficio se hacía extensivo también a las pensiones que reciban los familiares de un titular fallecido.

conocida como la “ley de los autos baratos o de los colachatas”, permitía a los legisladores vender el auto dos años después de su compra, lo cual se prestaba para negociados de diversa índole¹¹⁹. Estos sucesos provocaron indudablemente la crítica de la opinión pública y contribuyeron al des prestigio de la política. La trabajosa construcción de un estatuto de beneficios provocaba recelos en un país que ingresaba en un período de crisis económica y social¹²⁰. El Estado uruguayo orientaba importantes recursos hacia sus legisladores pero ello no se traducía en una profesionalización e institucionalización del trabajo parlamentario. Como señala Real de Azúa, los legisladores mejoraron su estándar de vida pero no la forma en cómo hacían su trabajo. Con el retorno a la democracia, los políticos demostraron que habían aprendido la lección, pues buena parte de ese estatuto fue desmontado en una secuencia de decisiones adoptadas en no más de una década¹²¹.

¹¹⁹ Las discusiones sobre los negociados que favorecía esta norma fueron resonantes. Como ejemplo, vale citar la narración de Di Candia (2009), quien bajo el título “Tumultos en el Palacio”, afirma que “en la sesión del 5 de diciembre de 1960, el diputado de la lista 14, Esteban Arostegui acusó a varios legisladores nacionalistas de haber vendido sus boletos de importación de autos libres de impuestos, sin haberse quedado con los vehículos. Las reacciones fueron vehementes e incluyeron gritos, insultos, amenazas, intentos de agresión y hasta la rotura de un micrófono contra la bancada, por parte del diputado Manuel Flores Mora. Algunos de los diálogos fueron los siguientes: Arostegui: “Los nacionalistas no derogan la ley de los colachatas porque tienen la cola sucia. Al amparo de esa ley, hay ladrones de los dineros públicos”. Ariel Collazo: (Unión Blanca Democrática): “De los 28 legisladores que no se ampararon en la ‘ley de autos baratos’, 19 pertenecen al Partido Nacional y 2 al Partido Colorado...”. Por esta razón, algunos sectores políticos como el Partido Socialista o el Herrerismo prohibieron a sus legisladores el uso del beneficio, aunque algunos de sus diputados (el socialista Dubra o el nacionalista Vidal Zaglio) desoyeron el precepto, valiéndoles la expulsión de las respectivas bancadas.

¹²⁰ En 1964, Carlos Real de Azúa llamaba la atención con un cierto dejo de amargura, que “entre nosotros, resulta casi normal ver el gasto de los legisladores multiplicado por cuatro (contando, en parte, con la vertiginosa inflación que todas sus declaraciones pre-electorales declaraban poder contener). Resulta normal que se auto asignen, en la más absoluta impunidad, automóviles baratos y negociables y préstamos generosísimos; menos normal, pero sin que provoque ninguna explosiva reacción social, pasar en un artículo epilogal de una ley extensísima –el 383 de la Rendición de Cuentas de 1961-, un reajuste jubilatorio sin limitaciones para los miembros del Ejecutivo, Legislativo y Entes Autónomos, así haya pasado por alguno de esos cargos fugazmente y hace varias décadas” (1964:86-91). Años más tarde Carlos Real de Azúa diría categóricamente que los uruguayos “se acostumbraron a ver a quienes ascendían a un cargo público de relevancia cambiar su modesto tren de vida por otro, mucho más ostentoso, y mantenerlo tras su retiro” (1972:93).

¹²¹ Si bien la ley de automóviles sin impuestos fue derogada en 1967, el grueso de la legislación fue modificada en los años noventa.

Funcionamiento de las bancadas. El primero presupuesto de la Cámara que creó una partida especial para apoyar el funcionamiento administrativo de las bancadas partidarias fue el de 1955. No contamos con una serie histórica que muestre el desarrollo de este rubro, pero conocemos la Resolución del 16 de abril de 1985, donde se aprueba un presupuesto de emergencia donde se incluye una partida mensual con idéntico fin denominada “*Gastos Sectores Parlamentarios*” (de N\$ 1.831.500, lo cual representa unos 22 mil dólares, o sea, unos 220 dólares por legislador)¹²². El monto parece muy menor si se considera que ese rubro fue creado exclusivamente con fines de apoyo a las bancadas. Por otra parte, en 1986 el Parlamento aprobó una norma que permitía el traslado de funcionarios de organismos públicos estatales y no estatales para desempeñar tareas “en comisión” con el objetivo de reforzar el soporte administrativo y de asesoramiento de los gobernantes. Los beneficiarios en la asistencia directa eran el Presidente y Vicepresidente de la República (sin límites), Ministros de Estado (hasta diez funcionarios), Subsecretarios (hasta cinco) y legisladores (hasta dos). El artículo 40 de la ley N° 16.320, del 1º de noviembre de 1992, aumentó a cinco el número de “pases en comisión” para los legisladores. La ley N° 17.556, del 18 de setiembre de 2002, definió con mayor precisión los plazos y condiciones para la utilización de esta figura legal.

Los gobernantes en general, y los diputados y senadores en particular, hicieron uso inmediato de tal beneficio y los “pases en comisión” comenzaron a crecer con el transcurso del tiempo. En líneas generales, los legisladores tendieron a seleccionar funcionarios más con el objetivo de fortalecer las estructuras de sus propias agrupaciones que con la meta primigenia de contar con asesoramiento técnico para su

¹²² Ver <http://200.40.229.134/websip/lisficha/fichaap.asp?Asunto=63012> . Consultado el 28-02-2010.

labor. Así, se realizaron con frecuencia “pases en comisión” de funcionarios que jamás pisaban los despachos parlamentarios pues estaban ocupados cumpliendo tareas relacionadas con el funcionamiento de los partidos. La ausencia de mecanismos de control impidió que este interesante mecanismo se desvirtuara en buena medida. Como los partidos carecían de fondos que permitieran su financiamiento permanente, todos aceptaban la realización de dichas maniobras, pese al convencimiento generalizado de que esa modalidad resultaba bastante perversa para el normal funcionamiento de la estructura estatal. Por esa razón, la ley de partidos del año 2009 creó una fuente de financiamiento permanente que transfiere fondos para el funcionamiento de las estructuras partidarias.

Además de los cinco funcionarios públicos que todo legislador puede solicitar en “comisión”, en la actualidad el Parlamento paga una partida mensual de \$78.706 (unos 3.800 dólares) para contratar soporte administrativo y otra de \$18.353 (unos 900 dólares) para “gastos de representación”¹²³. Como el uso de ambas partidas es “discrecional”, cada legislador dispone libremente de su ejecución. En muchos casos, el dinero se utiliza para obtener personal muy calificado pero en otros se usa para solventar el funcionamiento partidario o los gastos de campañas electorales.

Si bien no existen estudios que sistematicen información sobre cómo los legisladores se asesoran, hay sí relatos respecto a cómo ciertos diputados realizan un buen uso de los recursos. La información disponible lamentablemente se encuentra fragmentada y refiere casi siempre al pasado reciente. No obstante, la ya citada encuesta a los legisladores, realizada en 2007 por el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, contiene información muy útil para

¹²³ Ver website del Parlamento del Uruguay. <http://www.parlamento.gub.uy/>

formarnos una idea sobre el tema. Algunas preguntas indagaron sobre las características y valoración acerca del staff parlamentario. El cuadro 5.7 muestra que en promedio cada legislador cuenta con casi 5 personas en su equipo. Esta cifra es pequeña si se le compara con los datos del Congreso de los Estados Unidos, pues en ese país, para el año 2000, cada representante contaba, en promedio, con 14 personas en su staff, y cada senador con 34¹²⁴. En Brasil, los miembros de la Cámara de Diputados cuentan con un staff que, en promedio, presenta 20,8 asesores, y los senadores con uno que podría alcanzar hasta 79, pero cuyo promedio se aproxima a los 18 asesores¹²⁵. En Chile, los diputados cuentan con un promedio de 6,5 personas en su staff, sustentado por un monto presupuestal de ejecución discrecional de aproximadamente U\$S 6.250. También cuentan con unos 60 pasajes de avión al año para desplazarse a sus circunscripciones, una partida de U\$S 5.300 para gastos de representación, y casi U\$S 2.000 para gastos de combustible y traslado¹²⁶.

La encuesta también indagó acerca de los perfiles del staff de los legisladores, encontrando que sólo un 35% presenta un perfil técnico (abogados, economistas, ingenieros, etc.), en tanto el resto responde a perfiles típicamente partidarios o administrativos, lo cual confirma los juicios vertidos antes acerca de los efectos de la ley de “pases en comisión”.

¹²⁴ Ver C-Span.org, Public Affairs on the Web. <http://www.c-span.org/questions/weekly35.asp>

¹²⁵ Información proporcionada por la Secretaría de Recursos Humanos del Senado. Para los diputados, ver Câmara dos Deputados.

<http://www2.camara.gov.br/transparencia/recursos-humanos/quadro-remuneratorio>

¹²⁶ Ver Cámara de Diputados de Chile. http://www.camara.cl/camara/transparencia_diputado.aspx

Cuadro 5.7. Características del staff de los legisladores uruguayos (2008)

	Porcentaje
Cinco o más componentes	55%
De dos a cuatro componentes	45%
Promedio	4,7
	Perfil del staff
Asesores técnicos	35%
Asesores partidarios	18%
Administrativos	47%

Fuente: Encuesta a los legisladores del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (2007)

Apoyo al trabajo de las Comisiones. Finalmente, debe señalarse que las comisiones permanentes carecen de asesoramientos institucionales. El trabajo administrativo lo cumplen normalmente un Secretario y un asistente o prosecretario. Existen algunas dependencias especializadas en temáticas como la legislación comparada que brindan apoyo al trabajo del legislador¹²⁷. Sin embargo, en conjunto, dichas estructuras representan un soporte muy débil, sobre todo si se le compara con otros Parlamento. En Estados Unidos, los comités de la Cámara tenían en el año 2000 un promedio de 68 funcionarios y los comités del Senado un promedio de 46, incluyendo directores de personal, abogados, investigadores, secretarios de prensa, oficiales mayores y directores de oficinas, programas, documentación y asistentes.

En el balance debe decirse que los recursos que el Parlamento uruguayo destina para el cumplimiento de sus funciones son limitados e inefficientes. En las dos dimensiones aquí presentadas, presupuesto y sueldos y staff de los legisladores, el Parlamento invierte pero se queda a medio camino. Al igual que lo que sucede con la

¹²⁷ La Cámara de Senadores de Uruguay cuenta con dos departamentos destinados al apoyo de los legisladores: Información Legislativa y Legislación Comparada. La Cámara de Representantes cuenta con una división denominada Información Legislativa, que asiste a los parlamentarios en la búsqueda de antecedentes, y con una Unidad de Asesoría Técnica que asiste parcialmente a las Comisiones. Los organigramas están disponibles en el subsidio de cada cámara en www.parlamento.gub.uy

estructura interna de las Cámaras, el desarrollo de los recursos institucionales para el apoyo de los parlamentarios es débil y a esta altura parece atrofiado. La causa de ello no debe buscarse en el propio Parlamento, sino en las preferencias de los partidos políticos uruguayos que, a partir de 1967, diseñaron un esquema de gobierno con un Poder Ejecutivo dotado de dependencias fuertemente especializadas y un Poder Legislativo disminuido en cuanto a sus competencias técnicas. Este esquema provocará fuertes consecuencias sobre el proceso legislativo.

Ausencia de universalismo

Polsby señala que cuando una asamblea está institucionalizada, existirán criterios internos de toma de decisiones de carácter universal, lo cual supone que no existirá favoritismo, la discrecionalidad será baja y los líderes se limitarán a cumplir lo que la norma estipula. La consecuencia de ello será la previsibilidad del trámite legislativo, los debates parlamentarios y la asignación de posiciones en la estructura. La Cámara de Representantes de Estados Unidos muestra que el universalismo en los procedimientos favorece el desarrollo de un sistema de un *seniority system* donde los legisladores con mayor experiencia gozan de ciertas preferencias al momento de definir posiciones en la estructura de cargos.

Según Polsby, Gallaher y Spencer (1969), en Estados Unidos el sistema de antigüedad adquirió su mayor eficiencia luego de la postguerra. Las violaciones a los procedimientos basados en la antigüedad al momento de asignar legisladores en los comités disminuyeron drásticamente a partir de ese período. Asimismo, la disminución del número de compensaciones que el procedimiento admite (el perjuicio que sufre el partido es recompensado por la asignación de otra posición), entendido éste como un indicador de interferencia del liderazgo, también demuestra un incremento del *seniority*.

system en el Congreso de los Estados Unidos. Para los mencionados autores, el incremento del fenómeno implica un síntoma inequívoco de institucionalización que se traduce en una importante descentralización del poder en la Cámara (pérdida de poder del speaker y de los líderes partidarios) y en un fortalecimiento de los procedimientos universales para tomar decisiones internas. Cox y McCubbins (1993:52-55), sin embargo, ponen en tela de juicio esas conclusiones cuando encuentran evidencia que demuestra que esa forma de conducirse volvió a cambiar en los años setenta, cuando el liderazgo partidario aumenta los niveles de influencia. El número de violaciones al *seniority system* se incrementa al igual que el número de compensaciones. De todos modos, para Cox y McCubbins dicho incremento resulta moderado en comparación con las tasas encontradas por Polsby y compañía para el siglo XIX y primera mitad del XX.

Lamentablemente, para el caso uruguayo resulta imposible realizar una réplica del examen por tres distintas razones. Primero, no existe información sistematizada sobre la composición de las comisiones durante la mayor parte de la historia. Solo a partir de los años noventa dichos datos están disponibles. Segundo, en los legisladores uruguayos no cuentan con la posibilidad de expresar formalmente sus aspiraciones, como sí sucede en el caso estadounidense, por lo cual resulta imposible compararlas con la distribución finalmente alcanzada. Tercero y lo más importante, el procedimiento de asignación de legisladores en las comisiones responde a un procedimiento controlado por los partidos y fracciones¹²⁸.

No obstante, creo que es posible analizar la escasa evidencia disponible con el objetivo de formar una opinión acerca de la existencia o no de procedimientos que

¹²⁸ Sobre este punto me extenderé ampliamente en el próximo capítulo.

tomen en cuenta el número de años de servicio cumplido por los representantes. Considerando la asignación en comisiones de los diputados reelectos en las elecciones de 1994, 1999, 2004 y 2009, podemos determinar si el resultado responde a algún tipo de privilegio basado en la experiencia. Como hemos visto en el capítulo 4, la proporción de legisladores reelectos es baja, por lo que el análisis se encuentra limitado a un puñado de casos, máxime si a ello se agrega el hecho de que muchos diputados reelectos no asumen su banca porque también son electos en el Senado o porque algunos resultan nominados para integrar el Poder Ejecutivo como ministros o subsecretarios.

Por tanto, si se considera a los legisladores reelectos en las mencionadas cuatro elecciones, se observará que algo más de la mitad (54%) conservó su posición en la estructura de comisiones¹²⁹. El cuadro 5.8, en su primera parte, muestra que la proporción de diputados que cambian de comisión de un período a otro tiende a disminuir con el transcurso del tiempo, lo cual resulta un fenómeno interesante.

Cuadro 5.8. Legisladores reelectos y asignación en las comisiones (1995-2010)					
Legislatura (año)	Cambian de comisión	Se mantienen en la misma	Total reelectos que asumen		
44 ^a (1995)	17	55%	14	45%	31 100%
45 ^a (2000)	21	51%	20	49%	41 100%
46 ^a (2005)	14	48%	15	52%	29 100%
47 ^a (2010)	15	34%	29	66%	44 100%
Total	67	46%	78	54%	145 100%
Partido	Cambian de comisión	Se mantienen en la misma	Total reelectos que asumen		
Frente Amplio	24	37%	41	63%	65 100%
Partido Nacional	26	55%	21	45%	47 100%
Partido Colorado	16	57%	12	43%	28 100%
NE / PI	1	20%	4	80%	5 100%
Total	67	46%	78	54%	145 100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema de Información Parlamentaria

En la segunda parte del cuadro, se observa que la pertenencia partidaria parece hacer una diferencia, pues los diputados de los partidos tradicionales tienden a cambiar

¹²⁹ Los legisladores reelectos que no cambian de comisión son principalmente los que integran las comisiones más veneradas del Parlamento: *Constitución, Códigos, Legislación y Administración* (21%); *Asuntos Internacionales* (13%); *Hacienda* (13%); y *Salud Pública* (13%).

más (55% y 51%) que los del Frente Amplio, menos (37%). A su vez, los partidos pequeños muestran escasa propensión al cambio de comisiones.

Esta información brinda una noción sobre la estabilidad y especialización de los cuadros más experimentados de la Cámara, pero ilustra poco acerca de la existencia o no de un sistema de reglas que ampare la antigüedad como criterio de asignación. Si asumimos que los diputados que no cambiaron de comisión fueron respetados en su condición de *seniors*, deberíamos concentrar nuestro análisis en el grupo que efectivamente cambió. La pregunta relevante es si dichos diputados se movieron de una comisión a otra por decisión propia o si la mudanza fue inducida por factores externos a su voluntad.

En tal sentido, la información disponible muestra que un 52% de los diputados que se mantuvieron en la Cámara durante dos mandatos consecutivos (completando 10 años) cambiaron de comisión en el siguiente período. Entre los que retuvieron su banca por tercera vez (15 años) dicha cifra crece al 63%. Esto indica que los legisladores tienden a trabajar por ciclos y ello muestra la existencia de una baja propensión a la especialización en temáticas específicas. La razón de este fenómeno podría estar dada por el hecho de que los objetivos de carrera de los legisladores no están ligados a la creación de *policies* (para lo cual se requiere especialización) y sí con las metas colectivas de su partido o fracción.

Una lectura cualitativa de los casos muestra que buena parte de los cambios obedecen a definiciones del partido o de la fracción del diputado. Ejemplo de ello es el caso del diputado del Frente Amplio, José Bayardi. Cuando éste ingresó a la Cámara, en marzo de 1990, fue asignado por su profesión de médico a la comisión de *Salud Pública y Asistencia Social* y se mantuvo allí durante diez años, ejerciendo la presidencia del organismo en tres ocasiones (1994, 1996 y 1999). No obstante, al iniciar su tercer

mandato, en marzo de 2000, Bayardi pasó a la comisión de *Defensa Nacional*, movimiento que le permitió especializarse en esa materia y más tarde ser nombrado Subsecretario de Defensa Nacional cuando su partido asumió el gobierno. El cambio de una comisión a otra obedeció a una decisión estratégica de su sector político, la Vertiente Artiguista, ante la eventualidad de que el Frente Amplio ganase el Poder Ejecutivo. Otro ejemplo de intervención partidaria es el caso del diputado colorado por Paysandú, Ricardo Molinelli, que integró la comisión de *Presupuestos* durante el período 1995-2000. Al comenzar su segundo mandato, en marzo de 2000, su fracción obtuvo dos cargos en dicha comisión, pero no designó a Mollineli sino a los diputados Washington Abdala (proveniente de la comisión de *Constitución, Códigos, Legislación y Administración*) y Rúben Díaz (proveniente de la comisión de *Legislación del Trabajo*). Pese a que Molinelli contaba con 10 años de experiencia legislativa y los reemplazantes sólo 5, debió dejar su lugar en virtud de las preferencias del liderazgo de la fracción. El diputado Molinelli debió conformarse con la comisión de *Industria, Energía y Minería*, bajo la excusa de que en ese organismo podría defender los intereses industriales de su circunscripción electoral.

Sin embargo, no siempre los diputados *seniors* cambian de comisión por una decisión estratégica de sus sectores. Muchas veces lo hacen porque simplemente modifican sus prioridades en materia de *policies*. La legisladora del Frente Amplio, Daisy Tourné, por ejemplo, permaneció diez años en la comisión de *Legislación del Trabajo*, pero en su tercera legislatura (marzo de 2005) emigró a la comisión de *Constitución, Códigos, Legislación y Administración*. También existen casos donde los *seniors* cambian de comisión porque su partido no logra retener las posiciones alcanzadas en el período anterior. Este es el caso del diputado colorado, Daniel García Pintos, que durante quince años formó parte de la comisión de *Hacienda*, pero debió

moverse al iniciarse su cuarto mandato a la comisión de *Defensa Nacional*, pues su partido no había logrado un lugar en aquel organismo.

Por tanto, la evidencia muestra que el procedimiento de asignación de los legisladores en las comisiones está controlado por los partidos y fracciones. Las reglas que ordenan dicho procedimiento privilegian los intereses de los partidos y sectores por sobre las aspiraciones de los legisladores individuales. Sólo marginalmente la antigüedad del legislador suele ser tomada en cuenta como regla objetiva de asignación. En suma, el Parlamento uruguayo carece de métodos universales que expresen un alto grado de institucionalización y que estimulen a sus miembros a realizar carreras orientadas al legislativo.

5.5. Resumen y conclusiones

Una de las hipótesis de este trabajo sostenía que el recorte de potestades que sufrió el Parlamento en 1967 modificó la estructura de oportunidades de los legisladores (particularmente el atractivo del cargo de diputado) lo cual se tradujo en un aumento de la ambición progresiva (apetencia por el cargo de Intendente). En este capítulo he intentado mostrar cuán profunda ha sido esa modificación y para ello se presentó evaluación referida a la producción legislativa previa y posterior a dicha reforma. Es cierto que el cambio en la estructura de oportunidades de los diputados no puede explicarse únicamente por este factor. Sin embargo, en este trabajo se buscó demostrar que el deterioro del atractivo del cargo de representante está asociado con dicha enmienda constitucional. La evidencia presentada muestra que el Parlamento uruguayo es en la actualidad infinitamente menos proactivo que el anterior a 1967 y eso genera incentivos selectivos negativos sobre los sujetos interesados en hacer carrera política. La reforma limitó la capacidad de iniciar legislación en materia de jubilaciones y

pensiones, exoneraciones tributarias y fijación de salarios y precios, y estableció una serie de preceptos que volvieron eficaces las limitantes incluidas en 1934.

El recorte del poder formal del Parlamento, tiene por contracara a una débil organización interna. En este sentido, tendería a ser cierta la máxima de Mayhew que sostiene que los legisladores construyen instituciones para cumplir con sus fines. Dadas las limitaciones que encuentran los representantes para iniciar legislación, parece lógico que las estructuras internas del Parlamento no presenten un gran nivel de inversión y especialización. Si se considera este problema a partir del modelo teórico de Polsby, se podrá observar que el grado de institucionalización del Parlamento tiende a ser modesto. El primer indicador referido a los límites muestra que el Parlamento uruguayo ha sido bastante permeable a lo largo de su historia, con tasas de reelección bajas y tasas de rotación altas. El indicador de la diferenciación de la estructura muestra que el Parlamento uruguayo cuenta con un sistema de comisiones especializado pero carente de autonomía y poder institucional. Tampoco en este rubro es importante la inversión en agencias partidarias ni en el soporte técnico al trabajo cotidiano de los legisladores. Finalmente, el indicador referido al universalismo en los procedimientos muestra que los partidos suelen imponer sus preferencias por sobre las aspiraciones individuales de los legisladores. El criterio del *seniority* suele aplicarse sólo en forma marginal, o sea, cuando la asignación no supone conflicto con las metas colectivas. El cuadro 5.9 resume estas conclusiones.

Cuadro 5.9. Nivel de Institucionalización del Parlamento uruguayo.
Resumen de indicadores

Dimensiones	Indicador	Óptimo	Uruguay
Diferenciación	Tasas de reelección	Altas	Bajas
	Tasas de rotación	Baja	Altas
Complejidad	Autonomía Sistema de comisiones	Alto	Bajo
	Recursos bancadas y legisladores	Grandes	Medios
Universalidad	Procedimientos transparentes en la asignación de legisladores	Sistema de antigüedad	Preferencias de los partidos
Nivel de Institucionalización		Alto	Medio-bajo

Capítulo 6. El origen de las reglas internas del Parlamento

Sumario: 6.1. La evolución del sistema de reglas parlamentarias; 6.2. La construcción de un nuevo sistema de reglas; 6.3. Evidencia sobre la negociación, diseño, asignación y distribución de las posiciones; 6.4. Resumen y conclusión:

“...Los reglamentos de las Cámaras constituyen la ley interna de las asambleas, y tienen a menudo una importancia más grande aún, en el desarrollo de los negocios políticos, que las propias disposiciones constitucionales. Un buen Reglamento, no sólo constituye un arma tutelar respecto de la libertad de pensamiento y de la libertad de expresión, sino que también constituye uno de los elementos más importantes para garantizar una labor seria, honrada y eficaz por parte de la Cámara”¹³⁰

Diputado Arturo Lerena Acevedo
1930

Introducción

En el capítulo 1 afirmé que las reglas parlamentarias brindan un poder adicional a los líderes para controlar sus bancadas. Sabemos que el sistema electoral permite que los diputados de distritos pequeños se orienten a la búsqueda del voto personalizado y para ello desarrollen un comportamiento legislativo independiente al de su grupo. Las reglas que ordenan el funcionamiento interno del Parlamento brindan a los líderes la posibilidad de ejercer un control sobre el desempeño de los diputados al permitir la aplicación de premios y castigos tendientes a cohesionar el trabajo de las bancadas. Mediante el poder de asignación en las comisiones y designación de los cargos, regulado por el Reglamento, los líderes de las fracciones pueden promover a algunos y limitar las carreras de otros.

La literatura centrada en el Parlamento uruguayo ha prestado poca atención a la forma en cómo se organiza el trabajo interno de las Cámaras. Las reglas que definen ese funcionamiento no solo son importantes para comprender el comportamiento de los

¹³⁰ Arturo Lerena Acevedo, miembro informante de la Comisión Revisora del Reglamento. Cámara de Representantes. 2^a Sesión Extraordinaria. 17 de marzo de 1930.

legisladores sino también para interpretar el tipo de resultados que arroja el proceso legislativo. Este capítulo indaga sobre el origen de esas reglas, las alternativas no tenidas en cuenta y las condiciones que deben cumplirse para que las mismas adquieran una mayor eficiencia. A lo largo de su historia, el Parlamento uruguayo ha procesado una secuencia de reformas de sus reglamentos orientadas a la optimización de su funcionamiento. Sin embargo, entre todas ellas, la principal ha sido la aprobada en 1930, que introdujo procedimientos que hasta hoy perduran. En la primera sección de este capítulo se presenta una sintética descripción de la evolución del sistema de reglas de la Cámara de Representantes hasta esa fecha. El examen de los tres Reglamentos utilizados en el período 1830-1930, permite observar la evolución de la estructura de autoridades, su poder de agenda, los regímenes de sesiones, la forma del debate y el sistema de comisiones. En la segunda sección se ingresa en el estudio del proceso de aprobación de un nuevo sistema de reglas parlamentarias durante la coyuntura 1929-1930, con el objetivo de aprehender los motivos de su formulación, las soluciones consideradas y las opciones finalmente escogidas. En la tercera sección se ofrece un ejemplo acerca de cómo funcionan esas reglas para el caso de la existencia en la Cámara de una mayoría en funciones. En la cuarta sección se presentan las principales conclusiones del capítulo.

6.1. La evolución del sistema de reglas parlamentarias

Gary W. Cox (2006) sostiene que las normas que regulan una asamblea legislativa apuntan básicamente a optimizar el tiempo de sus miembros. El ejemplo de la *Legislatura en Estado de Naturaleza* (LEN) presentado por Cox resulta útil para entender la importancia de ese recurso escaso. En una LEN deberían existir solo unas pocas reglas: (i) las iniciativas son presentadas únicamente por sus miembros; (ii) los

mismos se aprueban con el voto de la mayoría del plenario; (iii) la sesión se enfrenta a una fuerte restricción de tiempo (hay urgencias por tomar decisiones); y (iv) todos los miembros tienen derecho a hacer uso del tiempo sin limitación alguna.

Como todos los miembros de la LEN tienen derecho a presentar proyectos, el pleno se verá rápidamente desbordado de iniciativas que no podrán ser tratadas por ausencia de criterios de prelación. Este problema es conocido con el nombre de *cuello de botella*¹³¹. O sea, para que un proyecto sea sancionado debe superar necesariamente el cuello de botella pero esa empresa será extremadamente compleja porque cualquier miembro puede utilizar el tiempo de forma egoísta, retrasando o bloqueando la decisión sobre cualquier iniciativa en discusión. Este problema es conocido con el nombre de *estrategia del filibustero*. Por tanto, en una LEN, la regla de la mayoría jamás podrá ser aplicada como criterio de decisión, pues la asamblea sólo podrá decidir cuando todos sus miembros estén absolutamente de acuerdo.

Por tanto, el establecimiento de normas que regulen el uso del tiempo resulta el único camino sensato para superar los dilemas de acción colectiva que impone una LEN. La consagración de reglas que limitan el uso del tiempo y establecen criterios para ordenar la agenda, se alcanza cuando una coalición de miembros de la LEN impone una reforma tendiente a optimizar el funcionamiento de la asamblea o cuando diferentes

¹³¹ El dilema del cuello de botella (determinar cuáles proyectos se aprueban y cuáles no) bajo las condiciones de la LEN, se agrava por tres tipos de problema. Primero, todos los miembros gozan de un fuerte poder de veto sobre las propuestas que pueden utilizarlo con el simple uso de la palabra y el retraso indefinido de la decisión. Segundo, resulta imposible alcanzar acuerdos en torno a la aprobación de decisiones (“votaremos más tarde vuestro proyecto, si ustedes votan por el nuestro ahora”) o las formas de trabajo (“nos especializamos en esta materia y te mostraremos nuestros resultados, si a cambio ustedes actúan con reciprocidad en otra área”), porque las promesas pueden ser fácilmente quebrantadas en cualquier momento (Weingast y Marshall, 1988) o porque ninguna de las partes estará segura que cuando un proyecto ingrese al pleno será informado en forma completa y sin ocultar información (Krehbiel 1991). Tercero, los miembros de la asamblea pueden hacer uso del tiempo no solo con el fin de impulsar o retrasar decisiones sino también con ánimos proselitistas (por ejemplo dar a conocer sus posiciones sobre un tema antes sus representados) y eso agravará las condiciones de la LEN.

coaliciones de miembros aprueban una secuencia de reformas que incluyen reglas eficientes e inefficientes, pero que tendencialmente consiguen corregir el problema.

En sentido estricto, la solución a los dilemas de acción colectiva (cuello de botella y filibusterio) supone la creación de poderes especiales para diseñar la agenda del plenario. El poder de agenda será ubicado en estructuras de la asamblea que tendrán la responsabilidad de definir qué y cómo serán tratados los proyectos. La creación de este poder deja como resultado un estatuto de derechos desiguales entre los miembros de la asamblea, porque mientras todos tienen derecho a presentar proyectos, sólo unos pocos pueden decidir cuáles y dónde se votan (Cox y McCubbins 2005).

La evolución de las reglas internas del Parlamento uruguayo puede ser observada a partir de estos presupuestos teóricos. Los diversos Reglamentos aprobados a lo largo de su historia también han determinado apuntan a resolver problemas de funcionamiento y eficiencia. Es cierto que el Poder Ejecutivo uruguayo cuenta desde siempre con poder de agenda, pues las diferentes constituciones le han garantizado el derecho a iniciar legislación. Además, como ya se ha dicho, las sucesivas reformas del texto constitucional han ido incrementando esos poderes en dos sentidos. Por un lado, estableciendo áreas exclusivas para iniciar legislación (ver capítulo 5) y por otro, creando mecanismos para limitar el tiempo de los parlamentarios¹³².

La historia de las reglas parlamentarias en Uruguay aun no ha sido escrita. Sin embargo, en base al análisis de los reglamentos utilizados en las Cámaras puede

¹³² Existen en este sentido dos mecanismos, uno positivo y otro negativo. El primero es el de los proyectos de urgente consideración que en caso de no ser tramitados en los plazos establecidos para cada instancia (45 días la primera, 30 días la segunda, 15 días si se requiere de un eventual retorno a la primera, y 10 días si debe actuar la Asamblea General, artículo 168, inciso 7), se transforman automáticamente en ley. Claro está que una mayoría del Parlamento puede levantar el carácter de urgente consideración por una mayoría de tres quintos de sus componentes y volver ordinaria la iniciativa. El segundo mecanismo es el de los proyectos presupuestales que también establecen plazos (45 días cada cámara, 15 si se necesita de una tercera instancia y 15 más si se debe recurrir a la Asamblea General, artículos 217, 218 y 219), pero que en caso de que no cumplimiento el proyecto se considera rechazado.

argumentarse que ese desarrollo institucional presenta un punto de inflexión en la reforma reglamentaria introducida en 1930 en la Cámara de Representantes¹³³. En el Senado se procesaron enmiendas parecidas en los años 1934 y 1943, pero que no llegaron a afectar el poder de agenda de su Presidencia¹³⁴. En esta sección intentaré demostrar que la reforma del Reglamento de la Cámara de Representantes de 1930 no sólo incorporó al funcionamiento legislativo los preceptos filosóficos adoptados por el sistema político en la Constitución de 1918 y en las leyes electorales de 1924 y 1925, sino también procedimientos para que el liderazgo partidario, bajo ciertas condiciones, ejerza el poder de agenda y controle en grandes líneas las carreras de los legisladores.

En primera instancia, se revisarán los tres Reglamentos de la Cámara que rigieron durante el período 1830-1930. Las tres reformas posteriores a ese período fueron importantes pero no modificaron las bases generales dispuestas en el treinta. A los efectos de hacer más ágil la lectura, he ordenado la exposición en cuatro conjuntos de problemas relacionados con la estructura y funcionamiento de la Cámara: (i) autoridades y poder de agenda; (ii) régimen de sesiones y quórum; (iii) régimen de debate; y (iv) sistema de comisiones.

¹³³ El primer Reglamento de la Cámara de Representantes fue votado el 26 de octubre de 1830 y su redacción era muy parecida a la del Reglamento de 1928 utilizado en la Asamblea General Constituyente y Legislativa que sancionó la Constitución de 1830. Desde entonces el Reglamento de la Cámara sufrió cinco reformas: 1860, 1922, 1930, 1955 y 1991. Las que establecen cambios más significativos son las tres primeras.

¹³⁴ En el Senado, donde reside el liderazgo partidario y el tamaño de la cámara es pequeño, el control de la agenda y de la conducta de sus miembros lo realizan en forma directa los propios líderes. Esta Cámara es, en cierto modo, un negocio atendido por sus propios dueños. Por esa razón, las reglas y procedimientos que ordenan el trabajo de esta Cámara no resultan tan determinantes como las que rigen en la Cámara de Representantes.

I. Autoridades y poder de agenda. El primer Reglamento definió la existencia de un Presidente de la Cámara -sin derecho a voto ni a opinión en los debates¹³⁵, dos Vicepresidentes y dos Secretarios, todos electos por pluralidad de votos. Las titularidades eran rotativa debiéndose elegir cada año al inicio del período de sesiones. Entre las funciones encomendadas al Presidente estaban la de confeccionar la orden del día, dirigir las discusiones y mantener el orden de la Sala. El segundo Reglamento, sancionado tres décadas más tarde (19 de mayo de 1860) mantuvo la misma estructura de autoridades¹³⁶ pero incorporó un matiz respecto al poder de agenda del Presidente. El inciso 8º del artículo 20 afirmaba que el Presidente debía “*designar y anunciar los asuntos que han de formar la orden del día en la siguiente sesión, á menos que la Cámara resolviese ocuparse de algún otro con preferencia*”. De esta forma, una mayoría del pleno podía perfectamente interceder ante el poder de agenda del Presidente votando la inclusión de nuevos asuntos. El tercer Reglamento de la Cámara, votado seis décadas más tarde (10 de octubre de 1922) mantuvo la misma estructura de autoridades pero eliminó los impedimentos para que el Presidente votara en el plenario como un diputado más. El artículo 37 reconocía expresamente que el Presidente tenía la facultad de establecer la “*correlación de los asuntos de la orden del día*” y el 38 que la agenda sólo podía ser modificada cuando existiera la voluntad de dos tercios de presentes o la mitad del total de componentes de la cámara. En cierto modo, esa definición reforzaba el poder del Presidente al elevar la exigencia para que el pleno modificara el orden del día.

¹³⁵ Si un asunto resultaba empatado se sometía a nueva votación y si el empate proseguía se abría una nueva discusión con otras dos votaciones. Si aún así la paridad continuaba, el Presidente podía votar y desempatar.

¹³⁶ Con la excepción del establecimiento de la posibilidad de voto del Presidente de la Cámara para los casos de empate o de votación nominal.

II. Régimen de sesiones y quórum. La Constitución de 1830 definía en su artículo 40 que el Poder Legislativo “*iniciaría sus sesiones ordinarias el día 15 de febrero y las concluirá el 15 de Junio del mismo año*”. Si por alguna razón las sesiones debieran continuarse, una mayoría de dos tercios de los miembros de la Asamblea General podía extenderla por treinta días más. Los asuntos del Parlamento durante el resto del año serían atendidos por la Comisión Permanente. El quórum para que la Cámara sesionara era de “*uno sobre la mitad de la totalidad de Representantes*”. El segundo Reglamento prosiguió la línea del anterior en cuanto al régimen de sesiones pero reglamentando los procedimientos a seguir en las sesiones preparatorias. Asimismo, el artículo 9 determinó que la Cámara sesionaría siempre que estuviera presente la mitad de sus miembros. El tercer Reglamento de 1922, incorporó la noción de régimen de sesiones al establecer que “*cada Legislatura comprenderá un período de sesiones preparatorias, tres períodos ordinarios y períodos extraordinarios, si hubiere lugar*”. En el primero de los tres años de la Legislatura, el período ordinario se extendería del 15 de febrero al 15 de diciembre; en los siguientes dos años, iría del 15 de marzo al 15 de diciembre. El artículo 27, a su vez, determinaba la existencia de sesiones ordinarias, que se realizaban en los días establecidos por la Cámara, y sesiones extraordinarias, que serían las que se celebraban por resolución expresa del cuerpo o por la solicitud de al menos 25 diputados. Asimismo, el artículo 32 definía la existencia de dos tipos quórum: el máximo, cuando estaban presentes más de la mitad de los componentes, y el mínimo, compuesto por 25 diputados. El quórum máximo era necesario para aprobar pensiones graciables y considerar asuntos en los cuales la Constitución exige mayoría de dos tercios; el quórum mínimo permitía deliberar y resolver sobre cualquier asunto que no exigiera una mayoría especial. En estos casos, el Reglamento requería “*más de la mitad de los votos de los presentes*” para tomar decisión (artículo 68).

III. Régimen de debates. El primer Reglamento estableció la doble discusión para los proyectos de ley. Primero se tratarían en general y luego en particular. El artículo 69 establecía que “*ningún diputado podrá hablar más que una vez, para fundar en pró ó en contra, y otra para explicar únicamente lo que se crea que se ha entendido mal*”. A su vez, el siguiente artículo prohibía la presentación de mociones de orden hasta que no culminara alguno de los dos debates. La definición de que un tema había sido suficientemente discutido sólo podía ser puesta a votación por iniciativa del Presidente o de una moción firmada por cinco diputados. Bajo estas condiciones, los oradores no tenían límites para hablar -siempre y cuando se circunscribieran al asunto tratado-, las interrupciones eran permitidas y los debates insumían una gran cantidad de tiempo. El segundo Reglamento de 1860 mantuvo la doble discusión pero estableció su desarrollo en dos sesiones diferentes. También mantuvo el precepto de que cada diputado podía hablar una sola vez, aunque reglamentó la posibilidad de que una mayoría de presentes declarara *libre* la discusión general. Asimismo, se reglamentó la forma de presentación de las mociones de orden (por ejemplo, cerrar la discusión, proponer una votación nominal, etc.) y se incorporó un estatuto de prioridades para iniciar la discusión de los proyectos (artículo 116)¹³⁷. Además, se tabuló con meridiana precisión los procedimientos de introducción de enmiendas a los proyectos, de solicitud de devolución a la comisión respectiva, y todo lo concerniente a la forma de las votaciones (artículos 117 al 130). El Reglamento también concedió la posibilidad de interrupciones cuando el orador faltare al orden o aludiese a algún miembro del pleno. En suma, este Reglamento mejoró los procedimientos que ordenaban el debate legislativo, pero hizo

¹³⁷ Hablaría en primer lugar el o los autores, luego se presentarían los dictámenes en mayoría y minoría de la Comisión, y posteriormente se abriría el debate (artículo 115).

poco por limitar el uso del tiempo¹³⁸. El tercer Reglamento de 1921, mantuvo lo dispuesto por el anterior, aunque estableció que para la discusión en particular de las leyes presupuestales y la creación o reformas de códigos, se restringiría el debate a las modificaciones que se planteaban al proyecto en consideración. La mayor novedad consistió en el hecho de que por primera vez se establecía una restricción en el uso del tiempo del plenario: treinta minutos para cada diputado en la discusión general y veinte en la discusión en particular (artículo 42); también se estableció un máximo de cinco minutos para las interrupciones solicitadas y autorizadas por el orador (artículo 52). Si bien estas normas eran adecuadas para mejorar la eficiencia, su aplicación discrecional por parte de la Presidencia condujo a una complicada situación de cuello de botella que motivará la reforma de 1929-1930.

IV. Sistema de Comisiones. El primer Reglamento creó cuatro comisiones permanentes compuestas por cinco miembros (Legislación, Hacienda, Milicia y Peticiones) cuya integración era definida por el Presidente de la Cámara. A eso se sumaba la posibilidad de que el Presidente creara, con el acuerdo del pleno, comisiones especiales con el objetivo de estudiar proyectos de ley que no se ajustaran con las competencias jurisdiccionales de las comisiones permanentes. Para su funcionamiento cotidiano, cada comisión debía designar a un Presidente y un Secretario por pluralidad de votos (artículo 39). El segundo Reglamento de la Cámara mantuvo las mismas comisiones

¹³⁸ No existían limitaciones para las disertaciones y de ello da prueba el calificativo de “cámaras bizantinas” otorgado al Parlamento de la primera mitad de la década del setenta del siglo XIX. Al respecto señala José Pedro Barrán: “...estas Cámaras recibieron el calificativo, no por entero justo, de “bizantinas” aludiéndose con ello a los torneos de oratoria a que los principistas eran aficionados en cuanta ocasión se presentaba” (1988:117).

pero estableció el número de miembros en siete¹³⁹. La forma de integración de estos organismos permaneció en manos del Presidente de la Cámara. Las autoridades de cada comisión eran votadas por los mismos integrantes. Una novedad consistió en la definición de los objetivos que tendrían las comisiones permanentes: “*dictaminar sobre todos los proyectos o asuntos que les pase la Cámara para oír su parecer, observando, variando, suprimiendo, adicionando, desechando o proponiendo lo que crean conveniente*” (artículo 52). El artículo 62 presenta otra novedad al establecer que las comisiones podrían “*invitar a los ministros del PE, a conferenciar con ellas y pedirles explicaciones para el mejor despacho de los negocios, por medio de invitaciones firmadas por los Presidentes de ellas*”. El siguiente Reglamento de 1922¹⁴⁰, mantuvo el precepto de encargar al Presidente de la Cámara la designación de los integrantes de las comisiones, pero recomendando “*que en el total de los cargos a distribuirse, los partidos y sus fracciones estén colocados en la misma proporción que en el seno de la Cámara*”. Este aspecto representaba una atenuación al histórico poder de asignación que tenía el Presidente de la Cámara. En cierto modo, el texto buscó tomar en cuenta la representación de los partidos y fracciones en la estructura del Parlamento. También se distinguió entre comisiones anuales y especiales. El concepto anual es importante pues indicaba que el trabajo de la comisión se desarrollaría durante el año legislativo, y una vez vencido el plazo, la Cámara podría determinar una nueva integración de la

¹³⁹ En las siguientes décadas, la Cámara creó por resolución cuatro nuevas comisiones permanentes: Fomento (1879), Presupuesto (1888), Biblioteca (1896), y Asuntos Internacionales y Constitucionales (1900). Una resolución del 11 de enero de 1908, modificó “*el número y las atribuciones de las Comisiones Permanentes*” estableciendo la existencia de doce comisiones¹³⁹ cuya forma de designación y funcionamiento se mantenían sin cambios. Las 12 comisiones permanentes allí eran: Constitución y Legislación; Códigos; Hacienda; Presupuesto; Fomento; Instrucción Pública; Agricultura, Ganadería y Colonización; Guerra y Marina; Peticiones; Asuntos Internos; y Biblioteca. Otra resolución de 1914 creó la *Comisión de Asuntos Internacionales y Diplomáticos* compuesta también por siete miembros.

¹⁴⁰ La reforma de 1918, previa al tercer Reglamento, otorgaría un status constitucional a las comisiones parlamentarias, al señalar en su artículo 51 que las Cámaras podrían “*nombrar comisiones parlamentarias de investigación o para suministrar datos con fines legislativos*”.

comisión. Otra novedad importante -que prevalecería hasta nuestros días- es la definición de que “*el Presidente (de la Cámara) no podrá ser nombrado para ninguna comisión*” (artículo 87), precepto que busca sustraer al Presidente del debate político específico, indicando la necesidad de que quienes ocuparan el cargo desarrollen un talante moderado e imparcial. El artículo 100 del Reglamento definía la existencia de veinte comisiones anuales¹⁴¹, en tanto el 21 establecía que cada Comisión estaría integrada por siete miembros.

Cuadro 6.1. Evolución de las reglas internas de la Cámara de Representantes (1830-1930)

	Autoridades y Poder de Agenda	Régimen de Sesiones	Régimen de Debate	Sistema de comisiones
1º Reglamento (1830)	Presidente y dos Vicepresidentes Agenda la controla el Presidente	15 de febrero al 15 de junio con posible prórroga de un mes Quórum: ½ de miembros	Cada diputado hablaba una vez por debate Interrupciones toleradas Sin restricciones de tiempo	Las designa el Presidente 4 comisiones 5 miembros cada una
2º Reglamento (1860)	Presidente y dos Vicepresidentes. Agenda la controla el Presidente pero puede ser modificada por la 1/2 de los componentes de la Cámara	15 de febrero al 15 de junio con posible prórroga de un mes Quórum: ½ de miembros	Cada diputado hablaba una vez por debate Interrupciones toleradas Sin restricciones de tiempo Cuestiones previas al comienzo de la sesión	Las designa el Presidente 4 comisiones (que luego aumentarían hasta 12) 7 miembros cada una
3º Reglamento (1922)	Presidente y dos Vicepresidentes. Agenda la controla el Presidente pero puede ser modificada por 2/3 de presentes o por la 1/2 de los componentes de la Cámara	15 de febrero al 15 de diciembre Sesiones ordinarias: quórum mínimo para sesionar de 25 diputados Sesiones extraordinarias a solicitud de 25 diputados	Cada diputado hablaba una vez por debate Debate en general: 30' Debate en particular: 20' Interrupciones: 5' Debate Libre: 1/2 de presentes Media hora al final de la sesión	Las designa el Presidente (cuidando representación de los sectores) 20 comisiones 7 miembros cada una

Fuente: Elaboración propia en base a los Reglamentos de la Cámara de Representantes

El examen de los Reglamentos del período 1830-1930 muestra que el poder de agenda recaía en la Presidencia de la Cámara, la que en acuerdo con la Presidencia del

¹⁴¹ Las 20 comisiones permanentes eran: Constitución y Legislación; Códigos; Hacienda; Obras Públicas, Instrucción Pública; Trabajo, Asistencia y Previsión Social; Presupuesto; Agricultura; Ganadería; Industrias; Comercio; Asuntos Militares; Asuntos Internacionales y Diplomáticos; Legislación Electoral; Salud Pública; Represión de Vicios Sociales; Asuntos Internos; Biblioteca; Peticiones; y Asuntos Administrativos. Las autoridades de las comisiones continuaban siendo el presidente y el secretario, que serían elegidos entre sus integrantes. Las deliberaciones en las comisiones se podrían dar con un mínimo de tres integrantes y la toma de decisiones exigía una mayoría de cuatro miembros (artículo 101)

Senado, marcaba el ritmo del proceso legislativo. Ambas Presidencias representaban posiciones claves para el partido mayoritario pues no sólo modelaban el orden del día sino que ejercían el poder de asignación de los legisladores en las comisiones. Quien controlaba la Presidencia de una Cámara podía también controlar su orden del día y el de las a comisiones.

La evidencia empírica parece confirmar estas apreciaciones, pues los partidos o fracciones que controlaron una mayoría cohesionada en la Cámara colocaron en la Presidencia a personas de extrema confianza de los líderes. Por ejemplo, el Presidente Julio Herrera y Obes colocó en la Presidencia de la Cámara a su hermano Miguel Herrera y Obes (1891-1895). José Batlle y Ordóñez impulsó a Antonio María Rodríguez (1903-1911) y a Eugenio Lagarmilla (1911-1913), y más tarde, cuando su sector volvió a recuperar el control de la Cámara, promovió a Ramón Saldaña (1916-1917), Domingo Arena (1918-1919), César Miranda (1920), César Mayo Gutiérrez (1925) o Italo Perotti (1926-1927). Cuando el Partido Nacional alcanzó la mayoría de la Cámara hizo exactamente lo mismo, o sea, ubicó en esas posiciones a dirigentes de reconocida trayectoria como Alfredo García Morales (1928), Guillermo L. García (1929-1931) y José Otamendi (1932-1933)¹⁴². En la Cámara de Senadores sucedió otro tanto¹⁴³. El Presidente Julio Herrera y Obes contó con Duncan Stewart (1891 y 1894) y Tomás Gomensoro (1892-1893), y José Batlle y Ordóñez promovió a figuras como Juan P. Castro (1904), Juan Campisteguy (1905), Francisco Soca (1906) y Feliciano Viera (1907-1912). O sea, el manejo del poder de agenda era un asunto muy serio como para dejarlo librado al azar. Las fracciones que manejaron una mayoría sólida colocaron en

¹⁴² De hecho, entre 1890 y 1933, el promedio de años de servicio de los Presidentes de la Cámara fue el más alto de la historia. Al respecto, ver capítulo 5, sección 4.

¹⁴³ En el Senado, el problema era aún más delicado, pues su Presidente era el primero en la cadena de sucesión del Presidente de la República. De hecho, hasta 1900, un total de 23 Presidentes de la Cámara de Senadores ocuparon la primera magistratura.

las Presidencias a personalidades que pudieran ejercer el poder de agenda de acuerdo a las preferencias legislativas del grupo.

6.2. La construcción de un nuevo sistema de reglas

La modificación del Reglamento de 1930 fue la más importante que sufrió el sistema de reglas de la Cámara porque incorporó un conjunto de disposiciones tendientes a mejorar la eficiencia parlamentaria, otorgó el control de la agenda a la mayoría en funciones, reservó a los líderes el poder de asignación de los diputados a las comisiones y estableció ciertas garantías para los partidos menores.

Al cierre de la década del veinte, los partidos uruguayos no pasaban por su mejor momento. La apertura de la competencia a partir de la reforma constitucional de 1918 y de la sanción de las leyes electorales de 1924-1925, que garantizaban la representación proporcional integral y el sufragio libre, permitieron el desarrollo de una intensa competencia inter e intrapartidaria. La interna del Partido Colorado estaba dominada por el *Batllismo*, que tras la muerte de su líder en octubre de 1929, comenzaba a dividirse en dos grandes corrientes, los *batlistas netos* y los *terristas*¹⁴⁴. La escena partidaria se completaba con la presencia de otras tres fracciones que en diferentes coyunturas se fueron apartando del tronco del *Batllismo*: el *Riversimo*¹⁴⁵, el *Vierismo*¹⁴⁶ y el

¹⁴⁴ Agrupamiento de seguidores del Presidente Gabriel Terra, electo en noviembre de 1930. El *Terrismo* nace tras la muerte de José Batlle y Ordóñez en octubre de 1929. La elección presidencial del año siguiente divide al *Batllismo* entre aquellos que apoya la candidatura de Terra y quienes se oponen a ella (dirigentes agrupados en torno al diario *El Día*, denominados “*batlistas netos*”). Entre marzo de 1931 y marzo de 1933 –momento del golpe– las filas del *Terrismo* crecen lentamente, para convertirse luego del golpe en la principal fracción colorada. Acuden allí, colorados anticolegialistas, batlistas desencantados y viejos colorados conservadores. El grupo comienza a disgregarse cuando Terra abandona la Presidencia en noviembre de 1938, surgiendo dos fracciones diferentes, el *Baldomirismo* (sublema *Para servir al país*) y el *Blancoacevedismo* (sublema *Libertad y Justicia*). Gabriel Terra falleció en 1942.

¹⁴⁵ Fracción colorada liderada por Pedro Manini Ríos, escindida del *Batllismo* a causa de su desacuerdo con la propuesta colegialista de José Batlle y Ordóñez. El 15 de setiembre de 1916 se organizó como grupo autónomo adoptando el nombre de Partido Colorado General Fructuoso Rivera. En la elección de diputados de febrero de 1917 votó en coalición con el Partido Nacional y la Unión Cívica en seis

*Sosismo*¹⁴⁷. El Partido Nacional, por su parte, luego de un predominio hegemónico del grupo acaudillado por Luis Alberto de Herrera, comenzaba a prefigurar dos grandes corrientes: por un lado, los autodenominados *herreristas*¹⁴⁸ y por otro, un conjunto de sectores y agrupamientos que más tarde confluirían en la fundación del Partido Nacional Independiente¹⁴⁹. Tres partidos menores completaban el espacio partidista: la Unión Cívica, el Partido Socialista y el Partido Comunista.

departamentos. Luego del Golpe de Estado de 1933, el *Riverismo* se fundió -junto a otros grupos- en el *Terrismo*. Con el re establecimiento institucional de 1942, Pedro Manini Ríos reflotó su agrupación (sublema *Por la Patria*) pero los resultados electorales no lo acompañaron (obtuvo una banca en el Senado y otra en Diputados). Para las elecciones de 1946, el *Riverismo* se sumó al *Blancoacevedismo*; en 1954, este grupo se sumó a la fracción batllista *Lista 14* y en 1962, esta última conflu yó junto a otros grupos en la formación de la *Unión Colorada y Batllista*. Pedro Manini Ríos falleció en 1958.

¹⁴⁶ Fracción colorada liderada por el ex presidente Feliciano Viera, escindida del *Batllismo* a causa del creciente autonomismo asumido por su líder al frente del gobierno y en particular, por su profundo desacuerdo con la propuesta de Agrupación de Gobierno formulada por José Batlle y Ordóñez. El 5 de mayo de 1919 oficializó su ruptura adoptando el nombre de Partido Colorado Radical. En la elección del Consejo Nacional de Administración de noviembre de 1925 votó fuera del lema. Tras la muerte de Feliciano Viera en 1927 y de su segundo, Ricardo J. Areco dos años antes, el grupo fue perdiendo peso electoral hasta desaparecer del escenario político en los años treinta. La mayoría de sus dirigentes se incorporaron al *Terrismo* luego del Golpe de Estado de 1933.

¹⁴⁷ Fracción colorada liderada por Julio María Sosa, escindida del *Batllismo* en 1926 a causa de las desavenencias sobre la candidatura presidencial colorada. Batlle y Ordóñez concretó un acuerdo con el *Riverismo* en torno a la candidatura del riverista Juan Campisteguy. Ante esa decisión, Sosa fue candidato y su organización adoptó el nombre de Partido Colorado por la Tradición. La prematura muerte del líder en 1931 desmovilizó al sector, que tras el Golpe de Estado de 1933, engrosó las filas del naciente *Terrismo*.

¹⁴⁸ Desde por lo menos el año 1920, el líder indiscutido del Partido Nacional era el Dr. Luis Alberto de Herrera. Bajo su égida el partido había recobrado su vigor en todo el país, transformándose en una alternativa real de gobierno. El triunfo alcanzado en la elección del Consejo Nacional de Administración de 1925 fue tal vez el punto culminante del ascenso nacionalista. La derrota en la presidencial de 1926 por tan sólo mil quinientos votos había abierto grandes expectativas de triunfo en la siguiente elección de 1930. Sin embargo, las elecciones legislativa y de consejeros de 1928 comenzaron a mostrar que ese objetivo no sería tan sencillo. Caetano y Jacob sostienen que para ese entonces “el *Herrerismo* (presentaba) una fuerte inserción entre los ganaderos y en el medio rural en general, aun hegemónico dentro de filas, pero cada vez más derechizado y personalista, con mayores enemigos y desgastado por las sucesivas derrotas...” (1989:189).

¹⁴⁹ Caetano y Jacob señalan que para fines de los veinte podía ya percibirse “un nacionalismo independiente en formación, muy difuso socialmente, nucleando fuerzas y figuras de orígenes e ideologías muy diversas, pero con el atractivo de perfilarse como una alternativa hipotéticamente viable a la conducción de Herrera”. Confluían en este proceso, “la gente del diario *El País* (la que bajo el liderazgo de Eduardo Rodríguez Larreta y Leonel Aguirre hacía años que buscaban ser el núcleo continuador de Washington Beltrán), los antiguos principistas y lussichistas, el grupo de los ex constitucionalistas (Juan Andrés Ramírez, Martín C. Martínez, etc.), algunos jóvenes tribunos abiertos al reformismo social (Gustavo Gallinal, Javier Barrios Amorín, Luis E. Andreoli), ex radicales de Carnelli vueltos al partido, en fin, un espectro muy diverso de vertientes con trayectorias políticas y propuestas ideológicas muy distintas...” (1989:189-191).

Si bien el Número Efectivo de Partidos en la Cámara y el Número Efectivo de Fracciones en cada uno de los partidos tradicionales mostraban niveles moderados (y ajustados a los valores históricos), la arena parlamentaria se caracterizaba por la existencia de partidos al borde de la ruptura¹⁵⁰ y una diversidad de actores de diferentes tamaños e intereses no siempre convergentes (ver cuadro 6.2).

Partidos y Fracciones	Bancas	Porcentaje
Partido Nacional	61	50%
<i>Nacionalistas</i>	60	98%
<i>Radicales</i>	1	2%
Partido Colorado	59	48%
<i>Batllistas</i>	37	63%
<i>Vieristas</i>	4	7%
<i>Sosistas</i>	9	15%
<i>Riveristas</i>	9	15%
Partido Socialista	1	1%
Partido Comunista	1	1%
Unión Cívica	1	1%
Total	123	100%
NEP.	2,10	
NEF coloradas	2,25	
NEF nacionalistas	1,03	

Fuente: Elaboración propia en base a Lindhal (1971)

A la dificultad que presentaba un Poder Ejecutivo bicéfalo, con un Presidente *riverista* y un Consejo Nacional de Administración dominado por el *Batllismo*, se sumaba un Parlamento controlado por el Partido Nacional. O sea, un escenario de gobierno absolutamente dividido. En las elecciones de 1928, los nacionalistas se habían transformado en la principal fuerza de la Cámara, situación alcanzada en el Senado en la elección de senadores de 1925. Es cierto que el nacionalismo no controlaba la mayoría absoluta de los escaños, sin embargo era la minoría mayor y controlaba las principales

¹⁵⁰ Hay varios sucesos que ilustran esta situación. El *Radicalismo* blanco liderado por Lorenzo Carnelli fue expulsado del Partido Nacional; la fracción *Vierista* votó fuera del lema Partido Colorado en la elección miembros del Consejo Nacional de Gobierno de noviembre de 1924; el *Riverismo* Partido Colorado

posiciones con poder de agenda. Por ejemplo, Guillermo L. García, el experimentado diputado nacionalista de San José, era el Presidente de la Cámara desde el 15 de febrero de 1929, acompañado en la Vicepresidencia por los también nacionalistas Amador Sánchez –también diputado por San José- y Bernardo Rospide -diputado por Florida-¹⁵¹.

La 30^a Legislatura (1929-1932) cumpliría un papel crucial en la historia del país, pues durante su mandato el país enfrentará la crisis económica de 1930-1931, y durante su último año (1932) será protagonista del impulso reformista desarrollado por un Consejo Nacional de Administración controlado por *batllistas* y *nacionalistas independientes*¹⁵². Sin embargo, en el primer año del período legislativo, muy pocos pensaban que esa Legislatura terminaría haciendo historia. El panorama de la Cámara era por preocupante por su baja productividad legislativa y por las dificultades para sesionar y alcanzar quórum. La composición de la Cámara mostraba la presencia de un cuerpo experimentado de diputados donde brillaban figuras como Domingo Arena, Luis Batlle Berres, Francisco Ghigliani, Orlando Pedragosa Sierra, Mateo Legnani, Ricardo Cosio, Francisco Schinca, César I. Rossi (todos colorados *batllistas*), Pedro Manini Ríos, Carlos María Prando, Carlos De Castro (todos colorados *riveristas*), Enrique Rodríguez Fabregat (colorado *sosista*), José A. Otamendi, Guillermo L. García, Gustavo Gallinal, Amador Sánchez, Álvaro Vázquez, Bernardo Rospide y un joven Carlos

¹⁵¹ Guillermo L. García era un legislador experimentado. Había ingresado al Parlamento en 1914 en representación del departamento de San José y había actuado durante nueve años como diputado y más tarde seis como senador. Los Vicepresidentes, Sánchez y Rospide tenían seis años de experiencia como legisladores. Esta terna estaría al frente de la Cámara durante los tres años del mandato.

¹⁵² El ejemplo emblemático de esta avanzada tal vez sea la sanción de un paquete de leyes sustantivas en octubre de 1931 que cambiarán el curso de los acontecimientos venideros: Creación de la Administración Nacional de Combustible, Alcohol y Portland –ANCAP- (ley 8.764); Establecimiento del Monopolio de los Teléfonos a cargo de UTE (ley 8.767); Regulación de las operaciones cambiarias -primer antecedentes del contralor de cambios- (ley 8.763); Reorganización de los Entes Autónomos (ley 8.768), etc.

Quijano (todos *nacionalistas*), Emilio Frugoni (*socialista*) y Hugo Antuña (*cívico*)¹⁵³.

Sin embargo, las dinámicas políticas provenientes del contexto, su nivel de fragmentación y las propias prácticas desarrolladas en el seno de las Cámaras impedían que el Parlamento alcanzara un rendimiento razonable. En ese marco de complejidad se inicia el itinerario de la principal reforma del sistema de reglas del Parlamento uruguayo. Analicemos paso a paso dicho proceso.

En la sesión del 3 de setiembre de 1929, los diputados colorados *sosistas*, Enrique Rodríguez Fabregat, Héctor Ferreira, Ángel Moreno y Luis Fígoli, presentaron una moción con el objetivo de modificar las características del régimen de sesiones¹⁵⁴. Como la Cámara funcionaba en sesión plenaria casi todos los días, no quedaba “*tiempo para el trabajo en las comisiones permanentes o para desarrollar la cantidad de gestiones que debían atender los legisladores alrededor de cada uno de los asuntos que ocupa al Parlamento*”¹⁵⁵. La propuesta fue tratada en la sesión del 4 de setiembre y lo que comenzó como un tímido intercambio de argumentos sobre las frecuencias de las sesiones entre *sostistas* y *batllistas*, más tarde se transformó en un intenso debate sobre casi todos los aspectos del funcionamiento de la Cámara. Al problema del régimen de sesiones se sumaron la forma de los debates, el ausentismo de los diputados, el excesivo número de comisiones, la interpretación discrecional del Reglamento por parte del

¹⁵³ La Legislatura presentaba un promedio de 7,26 años de experiencia. En la elección de diputados de 1928, la tasa de reelección había sido del 63%, hasta ese entonces, la más alta de la historia del Parlamento uruguayo.

¹⁵⁴ La moción señalaba “que las sesiones ordinarias de la Cámara tengan lugar en los días de la primera quincena de cada mes, excepción hecha del sábado y feriados, desde las 17 a las 19 horas” (DSS. CRR. Tomo 355, p.560). La Cámara había votado ajustadamente, tres meses antes, una moción presentada por el diputado colorado radical Luis De Mula, que establecía sesiones durante los primeros 21 días de cada mes, en sesiones alternas los días lunes, miércoles y viernes. El objetivo era dejar que los martes y jueves funcionaran las Comisiones y los diputados tuvieran tiempo para preparar sus participaciones en el pleno. Sin embargo, como señaló Rodríguez Fabregat dicho régimen “no funcionó porque la Cámara sesionó casi todos los días con sesiones extraordinarias que abarcaban todo el horario de la tarde-noche” (DSS. CRR. Tomo 355, p.563).

¹⁵⁵ Diputado Enrique Rodríguez Fabregat, DSS. CRR. Tomo 355, p.561

Presidente, etc.¹⁵⁶. Por ese motivo, el diputado Mariano García Selgas¹⁵⁷ propuso “*la revisión integral del Reglamento, principalmente, en lo que refiere a las Comisiones Permanentes, cuyo número, excesivo en relación al de componentes de la Cámara, dificulta su funcionamiento y el de la propia Cámara*”. La iniciativa contaba con el apoyo de toda la bancada nacionalista y recomendaba formar una Comisión revisora con representantes de todos los partidos y fracciones (al estilo de las que dieron origen a las leyes electorales de 1924-1925), con el objetivo de proyectar una reforma del Reglamento¹⁵⁸. En la sesión siguiente, del 6 de setiembre, se procedió a designar la comisión, pero inmediatamente quedó claro que el número proyectado era pequeño, pues no contemplaba a todas las corrientes con representación parlamentaria¹⁵⁹. De este modo, la Cámara amplió el tamaño de la comisión a veinticinco miembros, incluyendo a representantes de todos los partidos y fracciones. Pese a ello, el trabajo efectivo de la Comisión descansó en no más de una docena de legisladores: los nacionalistas Arturo Lerena Acevedo, Juan Labat, Mariano García Selgas, Juan P. Suárez, y Gustavo Gallinal; los colorados Carlos María Prando (*riverista*), Francisco S. Forteza (*sosista*),

¹⁵⁶ Algunos ejemplos: el diputado nacionalista Miguel Buranelli señaló que “*no es cuestión de regímenes, sino que es cuestión de método de trabajo (...) con el sistema de declarar el debate libre se dilata de manera extraordinaria la consideración de los temas y se pierde un tiempo valioso...*”; el diputado colorado batllista, Lorenzo Batlle Pacheco, manifestó que “*existen otros problemas que perturban el buen funcionamiento de la Cámara, y uno de los más graves, a mi juicio, es esa incesante convocatoria a sesiones extraordinarias...*”; el diputado comunista Eugenio Gómez se quejaba del exceso de trabajo que sufrían los empleados de la Cámara y en particular, los taquígrafos, “*que ingresan a trabajar a las 14 horas y culminan su labor más allá de las 23:30 hrs., por culpa del irregular funcionamiento del pleno...*”; el diputado nacionalista Juan Labat señaló que “*la interpretación del Reglamento se hace todos los días de distinta forma, y es tal que lleva a espíritus inteligentes a cometer errores...*” (DSS. CRR. Tomo 355, pp.564-568).

¹⁵⁷ Mariano García Selgas fue electo diputado en 1922 por el departamento de Montevideo. En 1925 y 1928 consiguió la reelección por el departamento de Canelones. Con el Golpe de Estado de 1933, García Selgas se retira de la política activa. Contador de profesión, fue uno de los impulsores de la creación de la Facultad de Ciencias Económicas.

¹⁵⁸ La moción señalaba “*el Diputado García Selgas propone la designación de una comisión especial de quince miembros, revisora del Reglamento, que deberá expedirse antes del 21 del mes corriente*”. La moción fue votada por 39 de los 61 diputados presentes; en contra estuvieron los diputados batllistas, el diputado socialista y el comunista. (DSS. CRR. Tomo 355, p.570).

¹⁵⁹ Los diputados de los partidos Socialista, Comunista y Unión Cívica, y de las fracciones minoritarias de los partidos tradicionales (*Riverismo, Radicalismo blanco* y el grupo de José Quijano), se quejaron en sala de no ser considerados en la integración.

Julio E. Bonnet (*vierista*), Orlando Pedragosa Sierra (*batllista*) y Francisco Ghiglani (*batllista*); el socialista, Emilio Frugoni, y el cívico, Hugo Antuña.

El proyecto de nuevo Reglamento quedó pronto a fines de setiembre y contaba con el acuerdo de los dos principales grupos de la cámara, el Partido Nacional y la fracción *batllista* del Partido Colorado. En la sesión del 15 de octubre de 1929 fue presentado un proyecto de reforma que contaba con 47 artículos (la mayoría modificaban los del Reglamento anterior) y estaba acompañado por un informe redactado por los diputados Lerena Acevedo y García Selgas. En ese texto, los miembros informantes de la Comisión reconocían que la reforma perseguía el propósito de aumentar la eficacia de la Cámara mediante la reforma de tres grandes temas: el régimen de sesiones, la modalidad de debate y el sistema de comisiones.

Respecto al primer punto, el nuevo Reglamento establecía un régimen de sesiones ordinarias de veinte días y admitía, a solicitud de veinticinco legisladores, la posibilidad de realizar sesiones extraordinarias comunes (a desarrollarse antes de las ordinarias) y especiales (se desarrollarían en un día previamente definido). En relación a la modalidad del debate, la Comisión proponía limitar el tiempo en el uso de la palabra, disminuir drásticamente las interrupciones, reducir las posibilidades para discutir cuestiones de orden, etc. Asimismo, para establecer el debate libre se exigía una mayoría absoluta de miembros, quedando esa posibilidad limitada únicamente a la discusión de los proyectos en general. Finalmente, el proyecto reducía el número de comisiones de 20 a 14 y creaba un nuevo procedimiento para la asignación de los diputados en ellas y para la distribución de sus autoridades.

El trámite parlamentario de la reforma

El tratamiento del proyecto no fue nada sencillo. Influyó en ello la forma desordenada de discusión que tenía por entonces el Parlamento y las dificultades para mantener un

quórum que permitiera adoptar decisiones. La sesión que inició el tratamiento estuvo pautada por una discusión respecto a si el proyecto podía tratarse sin un quórum de 62 diputados. Dado que la sesión era de carácter extraordinario, a esa misma hora se encontraban funcionando dos comisiones permanentes, por lo cual el número de diputados en sala apenas sobrepasaba los cuarenta. Ante esta situación, el diputado *sosista* Rodriguez Fabregat mocionó -sin éxito- para que también pudiera reunirse una comisión especial sobre la situación de la Instrucción Pública, contando con el apoyo de algunos legisladores *batllistas*. Con el transcurso de los minutos, el número de legisladores fue aumentando y cuando se alcanzó el quórum, el diputado Luis Batlle Berres manifestó su deseo de discutir el proyecto¹⁶⁰, lo cual supuso una señal de que todo el *batllismo* estaba dispuesto a dar trámite al asunto.

Luego leerse el articulado se inició un nuevo debate respecto a si la discusión debería darse en una ronda (artículo por artículo) o en dos como si fuera una ley simple. La interpretación reglamentaria del Presidente de la Cámara se impuso no sin dificultades y el proyecto se discutió en general y en particular. Los miembros informantes, los diputados Lerena Acevedo y Pedragosa Sierra, hicieron breves exposiciones procurando centrar el debate en los tres ejes mencionados.

La discusión se centró inicialmente en los aspectos del proyecto que apuntaban a restringir el tiempo del debate en sala, propuesta interpretada por algunos diputados como una verdadera mordaza a la libre expresión de la Cámara. Uno de los abanderados de esa posición era el diputado comunista Eugenio Gómez, pero también se sumaron

¹⁶⁰ Señaló Batlle Berres, “si hay sesenta y dos diputados en la casa, yo voy a votar porque se continúe la discusión del proyecto de Reglamento. Mi oposición era porque no había ese número, pero habiéndolo, no me voy a resistir...” (DSS. CRR. Tomo 357, p.231). La moción de los *sosistas* fue votada negativamente y la Cámara finalmente procedió a iniciar el debate.

otros de partidos y fracciones menores que sentían agredidos sus derechos legítimos¹⁶¹.

Las críticas obligaron a los firmantes del proyecto a realizar aclaraciones sobre las buenas intenciones de la reforma y sobre el acuerdo partidario alcanzado¹⁶². El diputado nacionalista Carlos Quijano, asumió la responsabilidad de contestar las acusaciones sobre el supuesto anti-democratismo del proyecto, al argumentar que reformas como éstas habían sido aprobadas en otros países por partidos republicanos y democráticos:

“...recuerdo las modificaciones introducidas por el Parlamento francés en los años 1925 y 1926, limitando el uso de la palabra. Yo asistía entonces a los debates del Parlamento francés y recuerdo claramente que el líder de esas modificaciones era el diputado Renaudel, uno de los jefes del Partido Socialista (...) si hay alguna cosa que conspira contra la eficacia del Parlamento es precisamente la verborragia...” (DSS. C.RR. T.357. p. 251-254)¹⁶³.

Las siguientes exposiciones se refirieron también al problema del retraso en la toma de decisiones promovido casi siempre por sectores minoritarios mediante el uso de

¹⁶¹ Rodríguez Fabregat señaló que votaría en contra el proyecto “no porque no haya estimado con demasiada frecuencia que era necesaria una revisión del Reglamento (...) [sino porque] el Reglamento será una maquina perfectamente odiosa, dispuesta a triturar el derecho de los diputados a expresar libremente su pensamiento” (DSS. C.RR. T.357. pp. 254-256). El diputado comunista Eugenio Gómez afirmó que “los sectores de la mayoría de la Cámara han apelado a la reforma del Reglamento alegando que con ella van a evitar que la Cámara siga perdiendo el tiempo en debates estériles (...) Yo entiendo que la Cámara, con reforma de Reglamento o sin ella, va a continuar perdiendo el tiempo, porque su misión, Cámara burguesa al fin, es la de disimular bajo una extensa prosa todos los atropellos que cometa contra la clase trabajadora...” (DSS. C.RR. T.357. p. 242). Desde una óptica más moderada, pues él era firmante del proyecto, el diputado socialista Emilio Frugoni reconocía que “hacia falta, indudablemente, que en esta Cámara se modificara el Reglamento para limitar ciertos abusos e impedir que los debates se prolonguen indefinidamente, sobre todo en virtud de las interrupciones enrabadas; pero para suprimir ese inconveniente se ha caído en el extremo que tiene también grandes desventajas. Se ha transformado el Reglamento, a mi juicio, en una especie de bozal...” (DSS. C.RR. T.357. p. 253).

¹⁶² En la interna del Batllismo había por lo menos dos posiciones en este y otros puntos. Ello obligó al diputado Pedragosa Sierra a explicitar la posición del sector: “...la bancada batllista y yo estamos solidarizados en cuanto a reducir el uso de la palabra...” (DSS. C.RR. T.357. p. 250).

¹⁶³ Otros diputados favorables al proyecto reflexionaron en un mismo sentido intentando mostrar las ventajas que traería una mejora en la eficiencia en el uso del tiempo y la división del trabajo parlamentario. Por ejemplo, el diputado nacionalista Gustavo Gallinal dijo que el proyecto “lo que hace, no es restringir el derecho a emitir opiniones, que es amplísimo, sino tender a que la Cámara divida el trabajo, a que las Comisiones trabajen más, presenten amplios informes y a que el debate oratorio sea menos extenso y, sobre todo, menos estéril”. (DSS. C.RR. T.357. p. 260). Otro nacionalista, Daoíz Cerdeiras señaló que “en el período anual parlamentario, que dura diez meses, se realizan unas ochenta sesiones ordinarias. Si ocurriera -como ocurrió con el proyecto de ayudantías escolares- que un solo asunto insume dos meses de trabajo, tengo la absoluta seguridad de que no podremos realizar sino una mínima parte de nuestra labor. Por tanto, eso es lo que hay que tener en cuenta: que el tiempo es limitado” (DSS. C.RR. T.357. pp. 259-260).

subterfugios reglamentarios (la interrupción, la moción de orden o la reconsideración de temas ya votados). En este punto, los dardos partieron desde filas *batllistas* hacia sus pares *sosistas*¹⁶⁴, aunque también en este punto se sumó el nacionalista Segundo F. Santos:

“...me parece inconveniente el sistema actual de interrupciones, que ha degenerado en la monomanía de las interrupciones, y eso es lo que hace extenuantes las sesiones e impide que un diputado en diez o doce sesiones haya conseguido expresar su pensamiento” (DSS. C.RR. T.357 p 262).

No obstante, quien mejor ilustró acerca del problema del “filibustero” (retraso de las decisiones utilizando mecanismos reglamentarios) fue Carlos Quijano cuando mencionó un ejemplo asombroso de obstrucciónismo:

“El caso del doctor Frugoni sobre el problema del salario mínimo, no creo que tenga parangón en ningún otro Parlamento del mundo. Es un discurso que se está haciendo por medias horas, por tres cuartos de hora, desde el mes de agosto y estamos promediando octubre. Es una de esas cosas que, francamente, rebasa los límites del absurdo... ” (DSS. C.RR. T.357. p. 265).

A casi tres horas de iniciada la sesión, el diputado *batllista* Luis De Mula propuso considerar al proyecto como suficientemente debatido. La votación fue afirmativa con 28 en 35 diputados presentes (DSS. C.RR. T.357. p. 267). Los siete votos contrarios a la aprobación del proyecto correspondieron a diputados colorados *vieristas* y *sosistas* y al diputado comunista.

El tratamiento en particular se iniciaría el 17 de octubre de 1929 e insumiría siete sesiones extraordinarias de la Cámara (hasta el 9 de abril de 1930). Los 47

¹⁶⁴ El *batllista* Mateo Legnani afirmó “en la Cámara de Diputados del Uruguay el defecto reside no en la extensión de los discursos sino en las interrupciones. Los discursos largos jamás han impedido que se sancione un proyecto de ley, pero lo han impedido sí, las interrupciones y el desorden que ellas provocan en los debates” (DSS. C.RR. T.357. p. 255). Luis Batlle Berres señaló que “un diputado puede discrepar con los demás, pero no debe hacer obstrucción, no debe impedir que la mayoría decida las cuestiones... ” (DSS. C.RR. T.357. p. 265).

artículos del proyecto fueron analizados individualmente y varios, por lo menos diez, debieron ser tratados en dos y hasta tres ocasiones, requiriéndose varias votaciones para zanjar diferencias y alcanzar finalmente un acuerdo.

La primera sesión se abrió con un nuevo debate respecto a si el pasaje de la Cámara a la discusión particular debía hacerse tomando en cuenta la mayoría especial de 62 legisladores. Este es un ejemplo del tipo de problemas que con frecuencia debía afrontar la Cámara. Con una original interpretación del Reglamento, los patrocinadores del proyecto lograron sortear la dificultad que imponía una asamblea con sólo 52 diputados de los 123 miembros, no sin antes afrontar una agitada discusión con los opositores al proyecto¹⁶⁵. Como la votación de cada artículo exigía la presencia de 62 diputados en sala, el inicio del análisis del primer artículo del proyecto, se tornó lenta y tediosa. Con el fin de ganar tiempo para que algunos diputados ingresen a sala y formaran quórum, los oradores auspiciantes extendieron sus intervenciones y concedieron interrupciones de todo tipo. Paradojalmente, los reformadores utilizaron las artimañas que el nuevo Reglamento debía combatir. Cuando la Cámara alcanzó la ansiada mayoría el debate se volvió más intenso e interesante. Dada la extensión de la discusión y diversidad de materias tratadas, presentaré aquí sólo referencias a los temas que considero fundamentales para nuestro trabajo: régimen de sesiones, sistema de comisiones y forma del debate en sala.

El primer artículo en ser analizado fue el número 24, que mantenía la potestad de cada Legislatura para determinar un régimen de sesiones pero estableciendo la necesidad de definir una modalidad de trabajo de las comisiones¹⁶⁶. Este tema no era menor pues, como se ha mencionado, el funcionamiento de las comisiones permanentes

¹⁶⁵ La votación fue de 42 diputados en 52 presentes. (DSS. C.RR. T.357. p. 353)

¹⁶⁶ El artículo 24 afirmaba que “...La Cámara resuelto su régimen de sesiones ordinarias, establecerá los días destinados al trabajo de las Comisiones”.

representaba en los hechos la variable de ajuste al caprichoso sistema de convocatorias al pleno. El artículo 29 establecía las condiciones para realizar sesiones extraordinarias: deberían ser solicitadas por una mayoría con quórum máximo (más de la mitad de componentes, esto es, 62). Con esta regla se imponían límites muy difíciles de alcanzar. La idea de los reformadores era muy sencilla, se pretendía establecer una secuencia metodológica para obligar a que cada Legislatura creara un régimen de sesiones eficiente. Primero, se definirían los días de sesiones, luego los días de trabajo de las Comisiones, y finalmente, quedaría abierta la posibilidad de sesiones extraordinarias siempre y cuando se cumpliese con las exigentes condiciones. De este modo, desaparecían las sesiones breves de media hora o una hora y se extinguiría la maratón de sesiones extraordinarias convocadas por 25 diputados y colocadas antes o después de las sesiones ordinarias de corta duración¹⁶⁷. Los artículos 24 y 29 serían votados recién en la sesión del 3 de abril de 1930 por 62 votos en 64 presentes (DSS. C.RR. T.361. p. 155).

El siguiente artículo tratado es tal vez el principal de la reforma del Reglamento, pues se transformaría en la pieza angular del funcionamiento del sistema de comisiones:

“Una vez elegida la Mesa en cada período anual, se nombrará en la misma sesión, una comisión especial integrada por un delegado de cada uno de los distintos sectores políticos, a los efectos de determinar: a) cuantos representantes corresponden a cada sector en el total de las comisiones permanentes; b) la distribución de puestos a hacerse en cada una de esas comisiones. Para la integración de dicha comisión especial, cada sector comunicará al Presidente su respectiva elección de delegado y, a falta de esa comunicación, la Mesa lo designará por sí. Por sector político se considerará, a los efectos de este artículo, a toda agrupación que, con lema propio, hubiere obtenido representación en la Cámara. Cada delegado integrante de esta comisión especial, tendrá en ella tantos votos como representantes de su sector haya en

¹⁶⁷ Si bien el espíritu de la norma era preciso, el diputado Luis Batlle Berres propuso ir más allá y establecer nominalmente los días de sesión. Esta iniciativa fue rebatida por García Selgas, generando un rápido y amplio consenso. No obstante, al momento de la votación la Cámara no había logrado el quórum necesario por lo que la votación resultó insatisfactoria (50 en 54 presentes, DSS. C.RR. T.357. p. 359).

la Cámara. La comisión deberá expedirse antes de la sesión ordinaria subsiguiente, aplicándose luego el artículo 26 (referido a los tipos de sesiones, o sea, ordinarias y extraordinarias)".

Los reformadores pretendían quitarle al Presidente de la Cámara la potestad del nombramiento y depositar ese poder en los partidos. Para ello, eligieron un método que suponía la creación de una comisión donde los delegados partidarios negociarían con el respaldo alcanzado en las urnas. La Comisión no manejaría nombres, sino tan sólo posiciones en el sistema de comisiones. Una vez alcanzado el acuerdo, correspondería a los partidos nominar a los individuos para cada posición alcanzada.

Los sectores colorados minoritarios, sin embargo, señalaron que en ese procedimiento sus puntos de vista no tendrían representación pues el delegado partidario de la *Comisión Especial* representaría siempre a la fracción mayoritaria, o sea, al *Batllismo*¹⁶⁸. Ante esto, los patrocinadores del proyecto comenzaron a defender la idea de que los agentes de representación fueran los lemas y no los sublemas. El miembro informante, Pedragosa Sierra (*batllista*), fue muy ilustrativo al señalar que:

"esta iniciativa la presentó el doctor Ghiglani¹⁶⁹ a nombre de la agrupación Batllista y fue aceptada en la comisión de los veinticinco. El pensamiento del doctor Ghiglani al proponer esta fórmula, ha sido el de dar representación estricta a todas las bancadas.

¹⁶⁸ Por ejemplo, el diputado *vierista* Daniel Herrera y Thode dijo: "...creo que hay casos en que distintos candidatos concurren a la elección en sublemas, estableciendo dentro de un lema tendencias diferentes. Van a la elección, pero luego, si son electos, se incorporan a la Cámara defendiendo criterios distintos sobre problemas políticos económicos o sociales. Yo desearía saber si la Comisión ha tenido en cuenta esa circunstancia, para proponer entonces una reforma siempre que mi observación no fuera rectificada" (DSS. C.RR. T.357. p. 360).

¹⁶⁹ Francisco Ghiglani era uno de los principales diputados del *Batllismo*. Electo diputado en Montevideo en la elección de 1919 desempeñó el cargo durante cinco legislaturas y tras el Golpe de Estado fue electo senador. Durante los años veinte, Ghiglani era una de las espadas del Batllismo en la Cámara, desempeñándose como Director del vespertino batllista, *El Ideal*. Participa activamente de la Comisión de los 25 que redacta las leyes electorales de 1924 y 1925. Tras la muerte de Batlle, Francisco Ghiglani toma distancia de la cúpula del *El Día* y apoya fervientemente la candidatura de Gabriel Terra. Dirige el diario *El Tiempo*, fundado por éste, y organiza a los dirigentes colorados que se alinean con Terra y que provenían del *vierismo*, *sosismo* y del propio *batllismo*. En coyuntura crítica de 1933 se enfrenta decididamente a los hijos de Batlle y tras la disolución del Parlamento defiende con el fervor de un cruzado la decisión de Terra. Fallece en circunstancias extrañas en 1935.

Las bancadas se dividen por lemas, y realmente yo no recuerdo que a nadie se le haya ocurrido pensar que los sublemas podrían significar, dentro de la composición del Parlamento, un distingo político, una representación distinta, a la que supone legítimamente los lemas. Los sublemas pueden representar diferenciación dentro de los partidos políticos, pero dentro de la Cámara, dentro de su trabajo y de su distribución de votos, siempre se han establecido los lemas. Tan es así, que en la composición de comisiones, la Mesa cuenta la representación de cada bancada, o sea de cada lema. Por mi parte no habría objeción a una modificación que hiciera más justa todavía la distribución, siempre que fuera practicable... ” (DSS. C.RR. T.357. p. 360).

Esta explicación resultó insuficiente para el diputado nacionalista Carlos Quijano y por ello realizó una contrapropuesta inspirada en una vieja fórmula de Washington Beltrán, presentada en la Constituyente de 1916:

“Yo haría, pues, moción en ese sentido: suprimiría esa Comisión creada por el doctor Ghigliani, que me parece inocua, e iría a un artículo que dijera: cada grupo de diez diputados tiene derecho a elegir un miembro de Comisión” (DSS. C.RR. T.357. p. 361).

La propuesta fue explosiva porque logró el inmediato apoyo de Luis Batlle Berres¹⁷⁰ y de otros diputados *batllistas*, dejando al descubierto las diferencias internas en el sector. En pocos minutos, los redactores del proyecto debieron enfrentar dos frentes de batalla: uno con las fracciones minoritarias del Partido Colorado en la Cámara que exigían la representación de los sublemas en la *Comisión Especial*, y otro, con algunos diputados disidentes de la mayoría bipartidista que ofrecían una solución que barría precisamente con las bancadas minoritarias. Respecto a la primera crítica, el miembro informante Lerena Acevedo señaló:

“...Obsérvese bien que la tarea de la Comisión es, en un primer momento, casi mecánica: saber cuántos diputados corresponden a cada sector en el total de las comisiones permanentes; y en un segundo momento, de simple contralor, establecer la

¹⁷⁰ Dijo Luis Batlle Berres: “Yo me voy a pronunciar a favor de lo propuesto por el diputado Quijano. Creo que lo mejor que se puede hacer es que núcleos de diez diputados indiquen los puestos que desean ocupar... ” (DSS. C.RR. T.357. p. 363).

distribución de puestos a hacerse para cada comisión. En la actualidad esto lo hace el Presidente de la Cámara; pero, como en ciertos casos se han producido rozamientos, porque algunos sectores políticos consideraron que deberían tener representación en tal o cual Comisión, se ha pensado en hacer esta reunión con el objeto de que el resultado del cambio de ideas y la exposición que hagan, por intermedio de sus delegados, cada uno de los partidos políticos, ninguno de éstos salga perjudicado en la distribución. En segundo término, no hay razón para establecer la representación de los sublemas, porque a división de ideas tiene poca importancia en esta distribución preliminar de cargos. Si se tratara de designar personas, el problema cambiaria de aspecto. Pero esa es una cuestión que debe resolver cada uno de los partidos y lo deben traer resuelto al seno de la Cámara y entonces dependerá de la organización interna de las agrupaciones, pues a ellas compete la designación de los candidatos. Esta Comisión simplemente distribuye cargos; no tiene relación con las personas..." (DSS. C.RR. T.357. p. 362).

Respecto a la segunda acusación, García Selgas afirmó que:

"Una de las dificultades más grandes que tuvo que afrontar la Comisión Revisora del Reglamento en lo que respecta al tema de las Comisiones, fue la relativa a las bancadas poco numerosas, entendiendo que ellas también tienen existencia autónoma y deben ser contempladas. Es así que propuse en uno de los artículos, que todos los sectores que no tengan representación en las Comisiones, puedan solicitarla a electo de que uno de sus miembros vaya a su representación a exponer sus ideas, las cuales podrá pedir que consten en el informe correspondiente. Pero establecer núcleos de diez diputados cuando hay bancadas que se componen de un solo miembro, es realmente, aunque no sea esa la idea, atropellar en cierto modo su derecho". (DSS. C.RR. T.357. p. 364).

Los sectores minoritarios comprendieron rápidamente que la propuesta de Quijano, era peor que la que la que propugnaba el proyecto de comisión. Frugoni dejó en claro su apoyo a la reforma tal cual se presentaba porque en otro artículo se establecía la garantía de que los sectores minoritarios pudieran participar como oyentes (con voz y sin voto) en las comisiones en las cuales no alcanzaran representación. Por eso, acusó a Quijano y Batlle Berres de querer "sembrar el confusionismo (sic) en el electorado a través de la idea de los conglomerados o mosaicos de diez diputados de

pequeños partidos y fracciones, sin simpatías políticas ni sintonía ideológica... ” (DSS. C.RR. T.357. p. 365). A esta postura se sumaron el *vierista*, Herrera y Thode, y el cívico, Hugo Antuña. Como la Cámara permanecía sin quórum, simplemente se cerró la discusión con el voto de 40 diputados en 46 presentes. Este artículo también sería sancionado en la sesión del 3 de abril de 1930, con el voto afirmativo de 62 en 64 presentes.

El nuevo Reglamento incorporaba además otros dos artículos relativos al sistema de comisiones. El número 103, que establecía los procedimientos para la formación de comisiones investigadoras y reducía el número de las comisiones permanentes de veinte a doce. El número 111, mencionado por Frugoni en el debate, que permitía participar con voz y sin voto a los sectores políticos que no estuvieran representados en alguna de las comisiones permanentes. Ambos artículos fueron discutidos en la sesión del 17 de noviembre de 1929 y aprobados de igual modo el 3 de abril de 1930.

Los artículos referidos a las restricciones del debate generaron arduas discusiones en las sesiones del 17 de octubre y 7 de noviembre de 1929, y 3 de abril de 1930. La estrategia de los reformistas para limitar el uso de la palabra consistía en restringir el tiempo las intervenciones y para ello se proponían: a) elevar el costo de las interrupciones, b) delimitar el tiempo de los miembros informantes de las comisiones, c) definir términos de intervención en las interpelaciones, sobre todo, en los casos del interpellante y el interpelado, d) reducir el tiempo empleado para dirimir cuestiones de orden, e) restringir el debate libre, y f) crear una modalidad de expresión para las exposiciones que no requieren resolución de la Cámara.

El proyecto mantenía los 30 minutos para el orador en la discusión general, pero reducía las intervenciones en la discusión en particular de 20 a 10 minutos. Sin embargo, en una de las últimas sesiones del tratamiento de la reforma, los miembros

informantes de la comisión revisora se vieron obligados a mantener el lapso establecido en el Reglamento anterior, con el fin de acelerar la sanción final del proyecto¹⁷¹. No obstante, el dilema de reducir a diez minutos el tiempo del orador en el debate particular, resultó un problema menor ante la propuesta presentada por el diputado Luis Batlle Berres el 17 de octubre de 1929:

“Yo voy a hacer una proposición, y es la siguiente: que en primer término se autorice a que cada sector político nombre un orador en cada asunto que se discuta. En segundo lugar, que los diputados que hablen a título personal, no tengan más de un cuarto de hora de tiempo. Tercera cuestión, que el autor del proyecto, el miembro informante o el representante de bancada puedan hablar cuarenta y cinco minutos. La finalidad es que a los autores de proyectos, representantes de bancadas o miembros informantes se les dé más tiempo que el que determina el artículo que habla de la media hora (...) Yo no quiero darle a ese líder el carácter de jefe de bancada (...) el representante de la bancada no es el jefe; es la persona que la bancada dispone que hable a su nombre y nunca es la misma, sino que casi siempre se turna, y se elige a la que sea más apta (...) las bancadas existen, puesto que existen las agrupaciones de gobierno y se tratan muchos asuntos considerándolos como políticos, y cuando una agrupación de gobierno ha resuelto un asunto como político, en general se vota unánimemente. En la bancada de enfrente es obligatorio; en la bancada nuestra, es un parecer... ” (DSS. C.RR. T.357. p. 387).

Esta intervención contó con el apoyo de algunos diputados *batllistas*, el diputado nacionalista Quijano y los tres diputados de los partidos menores. Batlle Berres había perdido la discusión en la interna de su fracción y lanzó la propuesta en el plenario con el fin de presionar a la Cámara a una nueva negociación. Su idea era limitar el tiempo pero al mismo tiempo fortalecer la verticalidad de los partidos y fracciones mediante el establecimiento de la figura del portavoz. Ante este planteo, el diputado García Selgas propuso dejar su consideración para el final de la discusión. Entre los meses de octubre y marzo, la comisión revisora analizó la propuesta con Batlle Berres y otros diputados

¹⁷¹ La razón de la aceptación tuvo que ver con la necesidad de acordar un trámite rápido para el remanente de artículos que quedaban pendientes, dada la eminente pérdida del quórum máximo para sesionar.

batllistas, alcanzando un trabajoso acuerdo para las sesiones de abril de 1930. Batlle retiraba la propuesta de los *speakers* por partido y la comisión revisora aceptaba modificar algunos límites de tiempo establecidos en el proyecto. Fue así, que el tiempo de los miembros informantes pasó de 30 a 45 minutos, el de los diputados en la discusión en particular de 10 a 20 minutos, y el del interpellante e interpelado de 60 minutos a intervenciones sin límite de tiempo.

Pese a esta aparente derrota de los reformadores en su intención de restringir drásticamente el tiempo de las intervenciones, los artículos proyectados con el objetivo de elevar el costo de las interrupciones, reducir el tiempo para dirimir cuestiones de orden, y restringir la posibilidad del debate libre, fueron aprobados sin mayores dificultades¹⁷².

Finalmente, el proyecto de Reglamento estableció en su artículo 129 el instituto de la “media hora previa”:

“Las exposiciones que los representantes deseen hacer ante la Cámara, ajenas a los asuntos de la orden del día, serán anunciadas por escrito al Presidente antes de iniciarse la sesión. La Cámara oirá al representante después de leídos los asuntos entrados y dentro de la primera media hora, improrrogable, de la sesión ordinaria, pasada la cual y sin necesidad de votación alguna se entrará a consideración del orden del día. Sobre estas exposiciones no habrá pronunciamiento de la Cámara, sino al sólo efecto de darles el trámite que el orador solicite, en caso que corresponda según el Reglamento y, en su defecto, si ello procede a juicio de la mayoría de los representantes...”.

Este instituto de la “media hora” para plantear cuestiones que no requiriesen definición de la Cámara, fue establecido en el artículo 120 del Reglamento de 1922. Sin embargo, esa media hora estaba ubicada al final de la sesión y no al comienzo, tal cual

¹⁷² El quórum exigido para declarar el debate libre fue elevado de 25 a 62 diputados estableciéndose que esa decisión solo podría darse en la discusión en general de un proyecto.

la conocemos hoy. Dicha decisión obedecía a las consecuencias perjudiciales que había tenido la posibilidad de realizar planteos al inicio de la sesión. El Reglamento de 1860, definía en su artículo 77, que tras haberse leído la orden del día, los diputados podrían “*hacer sus solicitudes, reclamaciones e indicaciones sobre objetos de simple expediente o economía interna de la Cámara*”. Como muchos diputados narraron, esta facultad se había transformando en un verdadero problema, porque permitía a los opositores realizar discursos que promovían la confrontación, lo cual transformaba por completo el ánimo de la Cámara, impidiendo un normal desarrollo de la sesión prevista¹⁷³. El proyecto inicial mantenía la “media hora previa” al final de la sesión, pero la presión de varios legisladores posibilitó el cambio, bajo el argumento de que normalmente dicho espacio carecía del quórum mínimo de la Cámara para funcionar y por tanto, las cuestiones previas no podían ser planteadas. De esta forma, los diputados se las ingenian para colocar sus temas en el medio de los debates, provocando distorsiones que erosionaban en forma evidente la eficiencia del cuerpo. Como afirmó Frugoni, había que “*abrir una válvula de escape para que todas esas cosas salgan*” (DSS. C.RR. T.357. p. 370).

El nuevo Reglamento de la Cámara que estableció un conjunto de reglas de juego interno que rige hasta nuestros días terminó de aprobarse el 9 de abril de 1930. Recién en la sesión del 3 de abril los partidos consiguieron establecer un quórum

¹⁷³ Por ejemplo, durante los debates de octubre 1929, el diputado *batillista* Pedragosa Sierra narró que “*si los señores diputados recorren los anales parlamentarios verán que se hacía imposible tratar el orden del día, porque el señor Herrera planteaba cuestiones previas. Entonces esas cuestiones dilataban la consideración de los asuntos del orden del día, porque impresionaban de tal modo a la Cámara que se dedicaba a esas cuestiones previas exclusivamente*”. A su vez, Lerena Acevedo afirmó que “*en la exposición de motivos del proyecto de reforma al Reglamento del año 22, el señor diputado Ghigliani dejaba constancia expresa de que el planteamiento de cuestiones previas perturbaba de tal manera que en general indisponía los ánimos para el estudio de problemas fundamentales, y tan así lo entendió la Cámara que resolvió que todas las cuestiones de carácter previo debían ser presentadas por escrito y además que las exposiciones de carácter verbal, que no exigían ninguna resolución , se presentaran al final de la sesión*” (DSS. C.RR. T.357. p. 371).

permanente superior a los 62 diputados que dio aprobación al articulado. El cuadro 6.3 presenta un resumen de las principales enmiendas establecidas en el Reglamento que puede confrontarse con el cuadro 6.1 que resumía los contenidos de los anteriores Reglamentos.

Cuadro 6.3. Reforma de las reglas internas de la Cámara de Representantes (1930)

	Autoridades	Sesiones	Debate	Comisiones
4º Reglamento (1930)	Presidente y dos Vicepresidentes. Agenda la controla el Presidente pero puede ser modificado el orden por 2/3 de presentes o 1/2 de componentes	15 de febrero a 15 de diciembre Sesiones ordinarias: quórum mínimo para sesionar de 25 diputados Sesiones extraordinarias a solicitud de 62 diputados	Cada diputado hablaba una vez por debate Debate en general: 30' Debate en particular: 20' Interrupciones a cuenta del orador Debate Libre: 1/2 de componentes (62) Media hora previa	Comisión Especial con un delegado por partido 12 comisiones El tamaño de cada comisión era variable*

* En 1943 se dispuso la reforma del artículo, al establecerse un mínimo de 5 miembros por Comisión y un máximo de 15. También se dispuso que cada legislador integre una comisión. En 1968, se volvió a modificar el artículo para bajar el mínimo de componentes a 3.

Fuente: Elaboración propia en base a los Reglamentos de la Cámara de Representantes

Un nuevo sistema de reglas

En la reforma del sistema de reglas de 1929-1930 influyeron decisivamente los partidos y sus fracciones. Un acuerdo entre el Partido Nacional –mayoritario en la Cámara- y el Batllismo –mayoritario en el Partido Colorado- permitió la redacción de esta normativa que con pequeños cambios rige hasta la fecha. Si bien el proceso no fue lineal (en noviembre los debates se bloquearon), tras el receso de verano, el acuerdo inicial se amplió a otros grupos menores del Partido Colorado, al Partido Socialista y a la Unión Cívica. En octubre de 1929, una parte importante de los legisladores manifestaba poco interés por la reforma, sin embargo, cuando los partidos dieron prioridad a la reforma se observó una aceleración del trámite.

Los partidos tenían buenas razones para cambiar las reglas internas del Parlamento. El deficiente funcionamiento de la Cámara no sólo empeoraba las condiciones de trabajo, sino que provocaba profundas desigualdades favorables a los

grupos pequeños y bien organizados. El obstrucciónismo y el retraso de la legislación eran los síntomas más notorios de dichos problemas. Las reformas que el sistema político había procesado durante los anteriores quince años exigían su correspondiente contrapartida en el Parlamento. La evidencia muestra que el abanderado de la reforma fue el Partido Nacional, pero la confección de ciertos instrumentos institucionales concretos, como por ejemplo la *Comisión Especial*, responde a la pluma de algunos diputados *batllistas*. Esta actitud reformista está presente en los debates, cuando se compara la modificación de las reglas internas del Parlamento con el proceso de reforma de la Constitución de 1830 y la posterior aprobación de las leyes electorales de 1924 y 1925. Pero a esa vocación por diseñar un sistema institucional democrático y regulado por los partidos, se sumó un contexto político negativo de creciente polarización en torno a los problemas del régimen colegialista de gobierno instaurado en 1918. Las recurrentes críticas al lento y trabado funcionamiento del Ejecutivo bicéfalo, se extendieron al desempeño del Poder Legislativo¹⁷⁴. En 1929, Carlos Quijano decía en la Cámara que “*estamos en un período de desprestigio parlamentario y, sin duda alguna, no guardo la ilusión de los que creen que estas modificaciones reglamentarias van a trocar, de la noche a la mañana, a este Parlamento en un Parlamento verdaderamente realizador; pero, sin duda alguna, esta reforma contribuirá a la regulación de los debates y a la mejora de nuestro trabajo*” (DSS. C.RR. T.357. p. 229).

Por tanto, existían por lo menos tres buenas razones –funcionamiento, vocación reformista, y mala imagen- para que los partidos se comprometieran con un cambio sustantivo de las reglas. La actuación disciplinada de los diputados permitía mantener el

¹⁷⁴ El escenario de gobierno híper dividido había generado la idea de parálisis institucional. La ecuación implicaba la existencia de un Presidente *riverista*, un colegiado sin mayoría absoluta –la minoría mayor era *batllista*-, y un Legislativo controlado en ambas Cámaras por el Partido Nacional.

beneficio colectivo de pertenecer a los partidos, pese a que dentro de ellos crecía la fraccionalización. Como Cox y McCubbins (1993) señalan, los líderes responsables de la organización partidaria administran los beneficios de participar colectivamente en decisiones exitosas de carácter general, brindando a quienes contribuyen con esa tarea, cierto apoyo en el cumplimiento de sus metas individuales. La reforma nace en el primer año del mandato legislativo y para ese entonces, los diputados partícipes de la aprobación podían estar esperanzados en que actuando de esa forma mejorarían su posicionamiento, sobre todo cuando los grupos habían dado su aprobación al cambio.

El resultado de la reforma estableció un método de trabajo más ordenado, generando espacio para el funcionamiento de las comisiones. El abandono del debate libre (sin límite de tiempo y permitiendo toda clase de interrupciones) y la virtual anulación de la estrategia del “filibuster” en el pleno, fueron logros sustantivos. Las reformas posteriores seguirían trabajando sobre este programa con el objetivo de dotar a las Cámaras de eficiencia decisional.

No obstante, a mi juicio, el principal logro de la reforma fue el rediseño del sistema de comisiones, pues estableció organismos con jurisdicciones precisas y orientados al control de la estructura ministerial del Poder Ejecutivo (un diseño tipo espejo). Si bien ambas modificaciones efectivamente optimizaron el trabajo del legislativo, tornándolo más ordenado y eficiente, el principal cambio estuvo centrado en los métodos de asignación de cargos de la Cámara. Hasta ese entonces, dicho proceso funcionaba como un mix donde el poder discrecional de la autoridad de la Cámara confeccionaba la integración de las comisiones a partir de propuestas que los partidos y legisladores le hacían llegar. Bajo este formato, la auto-selección de los legisladores tenía un margen de posibilidad. Con las nuevas reglas, la auto-selección quedaba cancelada.

Lo original del caso consistió en la creación de un mecanismo que resuelve el problema de la distribución mediante la creación de una *Comisión Especial* al inicio del período legislativo, compuesta por un delegado de cada partido. Esta Comisión, que debe expedirse en la sesión plenaria siguiente a su nombramiento, debe elucidar tres tipos de problemas¹⁷⁵: cuál será el número de integrantes de cada comisión plenaria (diseño), cuántos cargos tendrá cada partido en cada comisión (asignación), y cómo se repartirán los puestos de responsabilidad en cada uno de esos organismos (distribución). La negociación entre los delegados de los partidos debe tomar en cuenta cuatro factores: a) todos los cargos son rotativos; b) el tamaño de las comisión varía desde un máximo de 15 a un mínimo de 3 (criterio incorporado en 1943); c) todos los miembros de la Cámara son asignados a una comisión, con la excepción del Presidente de la Cámara¹⁷⁶; d) cada diputado integrará una sola comisión (criterio incorporado en 1943).

Estas disposiciones conducen a negociar en base a la proporcionalidad, lo cual implica que las comisiones reproducirán -en grandes líneas- el balance de fuerzas existente en el pleno. Si bien existen diferencias en cada legislatura, el proceso de negociación discurre de la siguiente manera: los delegados de los partidos que apoyan al gobierno plantean sus aspiraciones y los delegados de los partidos de la oposición plantean las suyas. Esas preferencias están motivadas por diferentes aspectos. Agenda de políticas, valoración sobre la importancia de cada comisión, necesidad de obtener puestos para legisladores de peso, etc. La comisión trabaja sobre fórmulas que

¹⁷⁵ Con la recuperación de la democracia en 1985, esta Comisión amplió su labor al incorporar otras cuestiones como la distribución de las presidencias y vicepresidencias de la cámara para cada año del mandato.

¹⁷⁶ Por ejemplo, en la 30^a legislatura, encargada de aprobar esta reforma al Reglamento, 52 de los 123 diputados no tenían asignada una comisión permanente. Esto quiere decir que en el sistema de comisiones trabajaba sólo el 58% de los diputados.

contemplen los diferentes reclamos de los partidos y tras sucesivas rondas que procura n contemplen los diferentes reclamos de los partidos y tras sucesivas rondas que procura n alcanzar un consenso, se dirimen las diferencias por mayoría, pues cada delegado cuenta con tantos votos como representantes tiene en la Cámara. El acuerdo final establece cuántos miembros tendrá cada comisión, cuántos lugares tendrán cada partido en ellas y qué posiciones controlarán los partidos. Como los puestos son rotativos, el acuerdo toma en cuenta la extensión de la legislatura y el valor que cada año legislativo presenta. Por esa razón, cualquier evaluación sobre el acuerdo final de esta Comisión debe considerar todos los años del mandato.

Una vez que cada partido sabe cuántas posiciones tendrá, inicia el proceso de distribución interna entre sus fracciones. Esta negociación tampoco es sencilla porque en esta fase comienzan a pesar las preferencias de los legisladores individuales, sobre todo las de aquellos que consiguieron la reelección en el cargo. Las bancadas de las fracciones definen posteriormente los nombres a partir de criterios establecidos por el liderazgo de la fracción.

La complejidad del proceso vuelve débiles los mecanismos de autoselección suelen ser débiles, aunque tampoco influye como criterio la antigüedad de los legisladores en la Cámara (*seniority system*). Ambos requisitos pueden llegar a aplicarse, siempre y cuando, los líderes no impongan sus preferencias. La nominación se realiza al inicio de cada año legislativo, por lo cual el liderazgo partidario siempre tiene la oportunidad de mover legisladores de una comisión a otra o de definir nuevos nombres para los cargos de las presidencias y vicepresidencias de las Comisiones¹⁷⁷.

Por tanto, el sistema de reglas que ordena el funcionamiento de la Cámara tenderá a fortalecer el poder del liderazgo partidario sobre la decisión de futuro de los

¹⁷⁷ Para la reconstrucción del proceso de negociación he realizado entrevistas a los diputados Enrique Pintado, Aníbal Pereira, Washington Abdala, y Jaime Trobo, integrantes de las Comisiones Especiales creadas en marzo de 2005 y marzo de 2010.

legisladores. El control de las carreras queda en mano de los líderes de las fracciones, favoreciendo así el comportamiento disciplinado de las bancadas a la hora de la votación.

6.3. Evidencia sobre la negociación, diseño y asignación de las posiciones

En este apartado presentaré un ejemplo empírico acerca de cómo funciona el proceso de negociación de posiciones, diseño del tamaño de las comisiones y asignación de sus presidencias vicepresidencias y distribución de los diputados en las mismas. La descripción y análisis estará centrado en la 46^a Legislatura que inició sus trabajos el 15 de febrero de 2005.

En la segunda sesión ordinaria del 2 de marzo de 2005, la Cámara de Representantes designó la *Comisión Especial* integrada por cuatro delegados de los partidos con representación parlamentaria: los diputados Enrique Pintado (Frente Amplio), Julio Cardozo (Partido Nacional), Washington Abdala (Partido Colorado) e Iván Posada (Partido Independiente). Seis días más tarde, el 8 de marzo, la *Comisión Especial* presentó al plenario un proyecto de resolución que contenía el acuerdo de distribución de posiciones. Los contenidos del informe mostraban que los puestos de la estructura, que garantizaban el poder de agenda, fueron asignados a los partidos y que ellos deberían establecer en su momento qué legisladores serían sus ocupantes definitivos. El resultado de la negociación supuso que: (i) las presidencias y vicepresidencias del plenario y comisiones fueron repartidas de acuerdo al peso relativo de los partidos en la cámara; y (ii) el partido mayoritario de la Cámara controlaba una mayoría absoluta en sólo seis de las diecisésis comisiones. Obviamente, esos seis organismos resultaban de enorme importancia para la agenda legislativa que este partido pretendía imponer. Analicemos cada uno de estos puntos sin perder de vista que el

partido mayoritario, el Frente Amplio, controlaba el 53% de las bancas, el Partido Nacional el 35%, el Partido Colorado el 10%, y el Partido Independiente el 1%.

La distribución de las presidencias de la cámara siguió un criterio de distribución proporcional entre los dos principales partidos. El Frente Amplio con un 53% de las bancas consiguió el 60% de las presidencias de la cámara y el 55% de las presidencias de las comisiones. El Partido Nacional con un 36% de los asientos, obtuvo el 40% de las presidencias de la cámara y de las comisiones. O sea, ambos quedaron levemente sobrerepresentados en la titularidad del órgano con mayor poder de agenda de la Cámara (ver cuadros 6.4 y 6.5).

Cuadro 6.4.
Acuerdo de distribución de cargos en el Pleno para los cinco años (46^a Legislatura)

	Total	FA	PN	PC	PI
Presidencias	5	3	2	0	0
1º Vicepresidencia	5	4	0	1	0
2º Vicepresidencia	5	5	0	0	0
3º Vicepresidencia	5	0	4	1	0
4º Vicepresidencia	5	4	1	0	0

Fuente: Diarios de Sesiones Nº 3242. Cámara de Representantes, 5^a Sesión. 08-03-2005.

Cuadro 6.5.
Acuerdo de distribución de Presidencias en las Comisiones para los cinco años (46^a Legislatura)

Comisiones	FA	PN	PC	PI
Asuntos Internacionales	3	2	0	0
Asuntos Internos	2	3	0	0
Constitución, Códigos, Legislación...	3	2	0	0
Defensa Nacional	3	1	1	0
Derechos Humanos	2	3	0	0
Educación y Cultura	3	2	0	0
Ganadería, Agricultura y Pesca	3	2	0	0
Hacienda	3	2	0	0
Industria, Energía y Minería	2	3	0	0
Legislación del Trabajo	3	1	1	0
Presupuestos	5	0	0	0
Salud Pública y Asistencia Social	2	3	0	0
Seguridad Social	2	2	1	0
Transporte, Comunicación y Obras P.	2	3	0	0
Turismo	3	2	0	0
Vivienda, Territorio y Medio Ambiente	3	1	1	0
Total	44	32	4	0
Porcentaje	55%	40%	5%	0%

Fuente: Diarios de Sesiones Nº 3242. Cámara de Representantes, 5^a Sesión. 08-03-2005.

En segundo lugar, el diseño de las comisiones muestra que en solo 6 comisiones el Frente Amplio se aseguró el control de la mayoría absoluta: *Constitución, Códigos, Legislación y Administración; Hacienda; Presupuestos; Educación y Cultura; Ganadería, Agricultura y Pesca; y Legislación del Trabajo*. En otras 8 comisiones contaría con una mayoría relativa donde gobierno y oposición podrían neutralizarse mutuamente (*Asuntos Internacionales, Defensa Nacional, Derechos Humanos, Industria, Salud Pública, Seguridad Social, Transporte, y Vivienda*). En la *Comisión de Turismo* era la primera minoría pero quedaba sujeto a perder votaciones y en la Comisión de *Asuntos Internos*, encargada de observar el Reglamento, la integración de la Cámara y cuestiones de orden interno, quedaba en absoluta minoría (ver cuadro 6.6).

Cuadro 6.6
Acuerdo en la Comisión Especial. Distribución por partido en las comisiones (46^a Legislatura)

Comisiones	Tamaño	FA	PN	PC	PI	Mayoría
Asuntos Internacionales	6	3	2	1	0	Relativa
Asuntos Internos	3	1	2	0	0	Absoluta
Constitución, Códigos, Legislación...	9	5	4	0	0	Absoluta
Defensa Nacional	4	2	1	1	0	Relativa
Derechos Humanos	6	3	2	1	0	Relativa
Educación y Cultura	7	4	2	1	0	Absoluta
Ganadería, Agricultura y Pesca	9	5	4	0	0	Absoluta
Hacienda	11	6	3	1	1	Absoluta
Industria, Energía y Minería	6	3	3	0	0	Relativa
Legislación del Trabajo	5	3	1	1	0	Absoluta
Presupuestos	5	3	1	1	0	Absoluta
Salud Pública y Asistencia Social	4	2	2	0	0	Relativa
Seguridad Social	4	2	1	1	0	Relativa
Transporte, Comunicación y Obras P.	4	2	2	0	0	Relativa
Turismo	7	3	3	1	0	Relativa
Vivienda, Territorio y Medio Ambiente	8	4	3	1	0	Relativa
Total	98	51	36	10	1	

Fuente: Diarios de Sesiones Nº 3242. Cámara de Representantes, 5^a Sesión. 08-03-2005.

Con esta composición, el partido mayoritario en la Cámara podría ver trabado algunos de sus proyectos. El delegado del Frente Amplio en la Comisión Especial,

Enrique Pintado¹⁷⁸, afirmó al autor que su fuerza política “podía renunciar a la mayoría en algunas comisiones porque, en última instancia, en la sesión plenaria siempre se puede presentar una moción de urgencia con el objetivo de acelerar el trámite de un proyecto trabado en comisión, máxime cuando se tiene una mayoría disciplinada”¹⁷⁹.

La evidencia muestra, sin embargo, que esta situación no fue muy común, pues en los primeros cuatro años (1º de marzo de 2005 y el 28 de febrero de 2009) sobre un total de 309 proyectos tratados en la Cámara de Representantes, sólo 25 salieron de las comisiones sin dictamen debido a la aprobación de una moción de urgencia¹⁸⁰. De todos modos, el interés del partido de gobierno estaba centrado en las seis comisiones donde privilegió el manejo de una mayoría absoluta.

Asimismo, una vez que los partidos conocen el número de posiciones que controlarán, se inicia una negociación interna con el objetivo de distribuir el botín entre sus fracciones. Esta transacción se vuelve opaca y transita los canales orgánicos e inorgánicos de cada partido. Normalmente, la distribución se realiza en arreglo a criterios de proporcionalidad pues ello contribuye a fortalecer el *status quo* interno de poder. El cuadro 6.7 compara los porcentajes de presidencias en las comisiones que cada fracción obtuvo en la negociación intrapartidaria respecto a su peso relativo en la bancada partidaria. Como podrá observarse, la congruencia es relativamente alta, pues salvo en el caso del Partido Colorado, las diferencias tienden a ser menores al 6%.

¹⁷⁸ Entrevista al Diputado Enrique Pintado realizada por el autor (25-02-2007).

¹⁷⁹ El artículo 47 del Reglamento de la Cámara señala que “la consideración de un asunto del orden del día podrá interrumpirse una vez que haya hecho uso de la palabra el primer orador, para resolver, sin discusión, la declaración de urgencia de otro que se promueva. La proposición respectiva se formulará por escrito con la enunciación del asunto, acompañada de una breve exposición. Son cuestiones urgentes las que no admiten aplazamiento a juicio de más de la mitad de los componentes de la Cámara, debiendo tratarse de inmediato....”.

¹⁸⁰ A esto debería agregarse que en casi la totalidad de los casos, la votación del trámite de urgente consideración se obtuvo por unanimidad de votos. La información sobre proyectos y mociones de urgencia fuere realizado por el autor a partir de información de la Base de Datos Parlamentarios del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

Cuadro 6.7.

Congruencia en la distribución de Presidencias de Comisiones con el peso relativo de las fracciones en la Cámara

	Presidencias	Diputados	Diferencia		
Movimiento Participación Pop. (MPP)	18	41%	21	40%	1%
Asamblea Uruguay (AU)	9	20%	8	15%	5%
Partido Socialista (PS)	6	14%	10	19%	-6%
Vertiente Artiguista (VA)	4	9%	4	8%	1%
Alianza Progresista (AP)	3	7%	4	8%	-1%
Democracia Avanzada (DA)	3	7%	1	2%	5%
Cabildo (CAB)	1	2%	1	2%	0%
Nuevo Espacio (NE)	0	0%	3	6%	-6%
Frente Amplio	44	100%	52	100%	
Foro Batllista (FB)	2	50%	7	70%	-20%
Batlismo Lista 15 (L15)	2	50%	3	30%	20%
Partido Colorado	4	100%	10	100%	0%
Herrerismo (H)	7	22%	7	19%	2%
Alianza Nacional (AN)	17	53%	19	53%	0%
Correntada Wilonista (CW)	6	19%	8	22%	-3%
Desafío Nacional (DN)	2	6%	2	6%	1%
Partido Nacional	32	100%	36	100%	

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema de Información Parlamentaria y el Banco de Datos Área Política y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

Por otra parte, la distribución de posiciones en las comisiones entre las fracciones muestra la incidencia de diferentes criterios como el tamaño relativo de las fracciones legislativas, la importancia de ciertas comisiones, y las necesidades generales del partido. El cuadro 6.8 muestra la distribución de posiciones en el partido mayoritario según fracción y grado de importancia de las comisiones¹⁸¹.

¹⁸¹ La opinión sobre el grado de importancia de las comisiones puede variar de partido en partido y de fracción en fracción, aunque existe un pequeño grupo cuya importancia no admite discusión. El Frente Amplio, garantizó en la Comisión Especial, una mayoría absoluta en seis de las dieciséis comisiones. Esta es una prueba indudable acerca del grado de importancia. A esa selección debería agregarse la Comisión de Asuntos Internacionales, comisión que casi todos suelen mencionar como una de las más importantes, por la temática que trata y por los beneficios que otorga en materia de viajes a sus componentes. De este modo, el grupo de comisiones importantes para el Frente Amplio en esa ocasión serían siete: Constitución, Hacienda, Presupuestos, Educación, Ganadería, Legislación del Trabajo y Asuntos Internacionales.

Cuadro 6.8
Frente Amplio. Distribución de posiciones en las Comisiones Permanentes (Año 2005)

COMISION	FRACCIONES								Total
	MPP	E90	AU	NE	VA	AP	CAB	DA	
Hacienda	1	1	1	1	1	1	0	0	6
Constitución, Códigos, Legislación...	1	1	1	1	1	0	0	0	5
Presupuestos	1	0	0	1	0	0	0	1	3
Ganadería, Agricultura	2	1	0	0	1	1	0	0	5
Educación y Cultura	2	1	1	0	0	0	0	0	4
Legislación del Trabajo	1	0	0	1	1	0	0	0	3
Asuntos Internacionales	1	1	1	0	0	0	0	0	3
Total Comisiones Importantes	9	5	4	4	4	2	0	1	29
Porcentajes	31%	17%	14%	14%	14%	7%	0%	3%	100%
Vivienda, Territorio y Medio Ambiente	2	0	1	0	0	0	1	0	4
Derechos Humanos	1	1	1	0	0	0	0	0	3
Industria, Energía y Minería	1	1	1	0	0	0	0	0	3
Turismo	1	1	0	0	0	1	0	0	3
Defensa Nacional	1	1	0	0	0	0	0	0	2
Salud Pública y Asistencia Social	1	0	1	0	0	0	0	0	2
Seguridad Social	1	1	0	0	0	0	0	0	2
Transporte, Comunicación y Obras	1	1	0	0	0	0	0	0	2
Asuntos Internos	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Total restantes comisiones	10	6	4	0	0	1	1	0	22
Porcentajes	45%	27%	18%	0%	0%	5%	5%	0%	100%
Total legisladores en Comisiones	19	11	8	4	4	3	1	1	51
	37%	22%	16%	8%	8%	6%	2%	2%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema de Información Parlamentaria.

Como podrá apreciarse, en las siete comisiones más importantes, los grupos mayoritarios colocan por lo menos la mitad de sus legisladores, en tanto los grupos menores destinan casi la totalidad de sus legisladores. En este sentido, los sectores pequeños parecen favorecerse porque los grandes deben hacerse cargo de la necesidad partidaria de cubrir al conjunto de las comisiones. Obsérvese que las tres fracciones mayores del Frente Amplio (MPP, Asamblea Uruguay y Partido Socialista) están sub-representadas en las comisiones importantes y sobre-representadas en las de menor importancia.

Ahora bien, una vez que cada fracción conoce cuántos y cuáles puestos ha conseguido, debe proceder a distribuir a sus legisladores en dichas posiciones. En este

punto es donde las preferencias del liderazgo comienzan a tallar sobre las carreras legislativas. Las entrevistas realizadas por el autor a legisladores de diferentes partidos confirman que esta definición supone el punto más delicado del proceso. Allí convergen intereses generales y ambiciones personales. En tal sentido, todo conflicto suele ser resuelto por el liderazgo del sector¹⁸². Según el diputado colorado, Washington Abdala, “...una vez resuelta la distribución entre los sectores, en cada uno se comienza a procesar la designación. La prioridad para elegir comisión la tienen los legisladores reelectos, que pueden mantenerse o cambiar de posición respecto al anterior período...”¹⁸³. El delegado del Frente Amplio, Enrique Pintado, coincide en la descripción de ese proceso pero también sostiene que a la hora de asignar los lugares “se considera el perfil técnico y profesional de cada legislador. Un profesor puede solicitar con razón ir a la comisión de Educación y Cultura, un contador o economista ir a la Comisión de Hacienda o un médico ir a la comisión de Salud...”¹⁸⁴. Sin embargo, ese tipo de condiciones son tenidas en cuenta, siempre y cuando el resultado de la negociación entre los partidos lo permita. Son innumerables los testimonios de legisladores que confiesan su resignación respecto a la comisión que finalmente debieron integrar. Por ejemplo, en octubre de 2010, el senador del Partido Nacional, Eber da Rosa (mano derecha de Jorge Larrañaga, líder de la fracción Alianza Nacional)

¹⁸² Un buen ejemplo de conflicto lo constituye el caso del legislador colorado por Montevideo, Daniel García Pintos, que en marzo de 2005, debió abandonar la comisión de Hacienda luego de participar en ella durante catorce de sus quince años de carrera legislativa (ocupó su Presidencia en 1998). El cambio obedeció al hecho de que su fracción, el *Batlismo Lista 15*, había logrado una única posición en esa Comisión y otorgó prioridad a José Amorín Batlle que también integraba la misma desde 1999. Amorín contaba obviamente con el favor del líder del sector.

¹⁸³ Entrevista al Diputado Washington Abdala realizada por el autor (14-06-2009).

¹⁸⁴ La diputada del Frente Amplio, Daisy Tourné señaló que “en la definición (sobre quienes van a las comisiones) también intervienen criterios políticos. En el Frente Amplio se realiza un cálculo proporcional a los votos, pero luego cada sector define de diferentes formas quién va a cada comisión. El PS utiliza un criterio de “importancia política” de las comisiones para asignar allí a los legisladores más votados y en ese sentido las de Constitución y Hacienda son las primeras de la lista”. La Diaria, 06-10-2010.

afirmó: “*Lógicamente hay un proceso interno en la bancada porque todos quieren ir a la misma comisión. Pero también hay que ver dónde hay necesidad de cubrir determinadas especialidades. Durante la Legislatura pasada tuve que ir a la comisión de Salud, porque aunque no era médico me acercaba un poco más al tema por mi experiencia como intendente*”. La diputada Ana Lía Piñeyrúa del Partido Nacional afirmó que en la distribución de los lugares en las comisiones “*hay una elección personal, pero debo decir que quise integrar la de Hacienda y perdí en la negociación interna*”¹⁸⁵. El diputado del MPP, Oscar Grobba, manifestó en entrevista con el autor que “*no me molesta estar en la Comisión de Presupuestos, pero en verdad hubiera deseado integrar la Comisión de Legislación del Trabajo por mi pasado sindical, el problema es que no teníamos gente...*”¹⁸⁶.

Por otra parte, un partido que tras la elección reduce el número de diputados perderá posiciones en el diseño de las comisiones y por esas circunstancias, los legisladores reelectos deberán ajustar sus preferencias a lo que el partido logre en la *Comisión Especial*. Un ejemplo de esta situación lo representa el diputado colorado por Colonia, Daniel Bianchi, que en marzo de 2005 pasó a integrar la comisión de *Seguridad Social* luego de integrar en el período anterior la comisión de *Salud Pública*, donde ejerció su Presidencia (2000) y Vicepresidencia (2003). Como el Partido Colorado redujo su bancada de 32 a 10 diputados en la elección de 2004, la negociación de la *Comisión Especial* dejó a este partido sin lugares en ciertas comisiones, entre ellas, la de *Salud Pública*.

No obstante, estas situaciones no se observan con frecuencia pues al existir una tasa de renovación parlamentaria tan alta, en general, los legisladores reelectos tienen

¹⁸⁵ Testimonios publicados en La Diaria, 06-10-2010.

¹⁸⁶ Comunicación personal. Setiembre de 2010.

grandes posibilidades de escoger dado el número considerable de vacantes. Por ejemplo, en marzo de 2000, los diputados reelectos por Montevideo, Brum Canet (Frente Amplio) y Rúben Díaz (Partido Colorado), que integraban las comisiones de *Defensa Nacional* y *Seguridad Social* respectivamente, decidieron pasar a la comisión de *Presupuestos* ya que existían vacantes dejadas por legisladores que no lograron la reelección. El diputado por Rivera, Guido Machado Brum, logró pasar en 2005 a la comisión de *Presupuestos* luego de haber actuado durante todo el período anterior en la comisión de *Ganadería, Agricultura y Pesca* (donde ejerció su Presidencia en 2001). Esto pudo hacerse porque tres de los cuatro legisladores colorados que integraban aquella comisión no fueron reelectos (Rúben Díaz, Pedro Sande y Gabriel Pais), y el cuarto (Washington Abdala) decidió moverse hacia la comisión de *Asuntos Internacionales*. De todos modos, el destino de cada diputado, aunque sea reelecto, debe contar siempre con el aval o el visto bueno de su sector y por ende, del liderazgo de la fracción.

6.4. Resumen y conclusiones

En este capítulo he analizado el papel que cumplen ciertas reglas internas del Parlamento en el fortalecimiento del poder de control del liderazgo partidario sobre las carreras legislativas. Las reglas y procedimientos que ordenan el funcionamiento de una asamblea son importantes porque generan desigualdades: brindan a unos poder de agenda y relegan a otros a ajustarse a sus preferencias.

A lo largo de su historia, el Parlamento uruguayo ha contado con varios reglamentos que describen aspectos cruciales como la estructura de autoridad, el poder de agenda, el régimen de debate y el sistema de comisiones. No obstante, el cuarto Reglamento sancionado en 1930 es a mi juicio el más relevante e influyente porque crea

en la interna del Parlamento una estructura de reglas que fortalece el papel de los partidos y fracciones, y en particular, el papel que cumplen sus líderes.

Como hemos visto, en la discusión parlamentaria que condujo a la sanción de ese Reglamento, se manejaron alternativas inspiradas en otros ejemplos de la época (Francia, Estados Unidos, Inglaterra), pero los legisladores tuvieron el ingenio y la astucia de crear algunas instituciones y procedimientos autóctonos que se ajustaban plenamente a las características y tradiciones de los conglomerados partidarios uruguayos. En particular, la *Comisión Especial*, propuesta por Francisco Ghigiani, efímera en el tiempo pero sustantivamente importante en el acuerdo y moderación de las apetencias partidarias, determinó consecuencias sustantivas para el manejo de las bancadas partidarias. Primero, porque reconoce el status del partido como agente principal de negociación. Segundo, porque coloca a los partidos ante la necesidad de alcanzar un acuerdo en un lapso relativamente breve. Tercero, porque define que las posiciones son de los partidos y ellos son los que deben distribuir los puestos en su interna.

Como puede notarse, el sistema uruguayo funciona de manera exactamente contraria a los procedimientos típicos de autoselección observados en el estadounidense¹⁸⁷. Las preferencias individuales de los legisladores en Uruguay son tomadas en cuenta luego de un complejo proceso de distribución de posiciones entre los partidos y luego entre las fracciones. Pero aun así, las apetencias personales y las necesidades colectivas no siempre coinciden, pues con frecuencia un número importante

¹⁸⁷ Muchos autores sostienen que el Congreso de Estados Unidos rige la distribución de legisladores en los comités a través de procedimientos de autoselección. Los mismos cumplen con dos condiciones: Primero, los miembros del Congreso eligen libremente comités de acuerdo a sus preferencias (vinculados a sus electorados particulares). Segundo, cada partido cumple con los deseos de sus legisladores al aceptar una asignación basada en sus demandas. Para una discusión sobre la pertinencia de esta descripción para el caso estadounidense, ver Cox y McCubbins (1993:18-42).

de legisladores termina integrando comisiones que no son de su agrado, lo cual es una prueba el poder de los líderes sobre los deseos individuales. Recuérdese además que como la designación de posiciones se reitera al iniciarse cada año legislativo, pues los cargos son *pro tempore*, los líderes tienen la oportunidad de ejercer su poder con relativa frecuencia, premiando y castigando según los comportamientos observados.

La consecuencia de este ordenamiento será la existencia en el seno del Parlamento de partidos fraccionados orientados por líderes que cuentan con un gran poder de decisión. En el próximo capítulo ingresaremos en la descripción de esos partidos legislativos intentando develar cómo funcionan los partidos, donde reside el poder de los líderes y cuánto influye esta configuración sobre el desarrollo de las carreras legislativas.

Capítulo 7: Los partidos en el Parlamento

Sumario: Introducción; 7.1. Un partido-cártel en el legislativo; 7.2. Partidos legislativos fraccionados; 7.3. Líderes en el Senado; 7.4. Delegados de los líderes en la Cámara de Representantes; 7.5. La bancada partidaria como un ámbito de decisión. 7.6. Resumen y conclusiones

“The primary means by which a (majority) party regulates its members’ actions, in order to overcome problems of team production in the legislative process, is by delegating to a central authority”.
Gary W. Cox y Matthew D. McCubbins
2005

Introducción

En 1988, Barry Weingast y William Marshall se preguntaban por qué la actividad legislativa no se organizaba como un mercado de votos. La respuesta que dieron fue contundente: dado que en el Congreso el intercambio y los beneficios no se producen en forma simultánea, los legisladores tienen siempre la posibilidad de actuar de manera oportunista, abdicando de los compromisos asumidos. Por ese motivo, los problemas que ofrecen las negociaciones legislativas pueden ser subsanados mediante el desarrollo de instituciones que garanticen y vuelvan más eficiente el intercambio. La organización en comisiones especializadas con jurisdicciones específicas, crea una estructura estable que favorece los compromisos creíbles a través del tiempo y el espacio. Desde esta perspectiva, la clave del funcionamiento de todo Parlamento reside en el tipo de instituciones que escoge cada asamblea. Este enfoque es conocido con el nombre de “teoría de la organización industrial del Congreso”.

Cinco años más tarde, Gary W. Cox y Matthew McCubbins (1993:77) se preguntaban por qué y cómo un grupo de legisladores con similar status jurídico puede crear un partido y mantenerse en él asumiendo las restricciones que ello impone. La

respuesta brindada también fue muy simple: los partidos se inventan, modelan y reestructuran con el fin de resolver una variedad de dilemas de acción colectiva en la Cámara¹⁸⁸. La teoría “industrial del congreso” de Weingast y Marshal propugnaba la creación de un diseño institucional óptimo para resolver problemas de acción colectiva. La teoría del “cartel-party” de Cox y McCubbins propone la creación de partidos con el fin de resolver idénticas dificultades. Este argumento reposa en la acumulación que brinda la teoría del emprendedor político, la teoría de la firma y la teoría hobbesiana del Estado¹⁸⁹. El argumento sostiene que los partidos ejercen el poder de agenda en la Cámara gracias al control de ciertas posiciones de la estructura legislativa. Esto no significa que no se tome en cuenta las virtudes del diseño institucional como lo hace la teoría de la organización industrial del Congreso. Por el contrario, los partidos se adicionan a esta perspectiva como una entidad capaz de resolver dilemas de acción colectiva mediante el contralor del poder de agenda.

En este capítulo analizaré los rasgos morfológicos de los partidos legislativos uruguayos utilizando como parámetro conceptual a la teoría del *cartel-party* de Cox y McCubbins, pero siguiendo la adaptación realizada por Jones y Hwoang (2006) para el Congreso argentino. El objetivo será demostrar que la estructura de los partidos legislativos uruguayos funciona con una lógica similar a la descrita por esta teoría. En el primer apartado describiré el modelo teórico del *cartel-party* y en los siguientes se abordarán los rasgos estructurales más sobresalientes de los partidos legislativos uruguayos.

¹⁸⁸ Los “dilemas de acción colectiva” son situaciones donde el accionar racional pero no organizado de los individuos puede conducir a un resultado peor que el que se hubiese alcanzado mediante la actuación organizada y coordinada.

¹⁸⁹ Para la teoría del emprendedor político, Cox y McCubbins (1993:84) siguen los trabajos de Frohlich y Oppenheimer, y Olson; para la teoría de la firma, los de Alchian and Demsetz; y para la teoría hobbesiana del Estado los de Gauthier y Kavka.

7.1. Un partido-cártel en el legislativo

La teoría del *cartel-party* sostiene que en aquellas legislaturas donde el tiempo de la cámara representa un recurso escaso, casi siempre se observan soluciones institucionales que favorecen la formación de partidos cártel. Esto implica que si los legisladores tienen incentivos para actuar en forma coordinada (objetivos como la reelección o la aprobación de un paquete de políticas), tenderán a organizarse con el objetivo de alcanzar metas legislativas comunes que aumenten el prestigio y la reputación de la etiqueta partidaria. Para ello intentarán monopolizar los cargos provistos de poder de agenda a los efectos de controlar positiva o negativamente el flujo de decisiones. En términos prácticos, un partido o coalición cartelizada será un grupo de legisladores que controla colectivamente las posiciones con poder de agenda y establecen criterios y procedimientos para seleccionar qué proyectos serán incluidos en el orden del día del plenario y las comisiones¹⁹⁰. Pero esta estrategia colectiva exige coordinación y ello se logra mediante un pacto similar al del cártel económico. Los legisladores delegan parte de su poder en una autoridad central y ésta delega en un conjunto de legisladores el poder fiduciario de diseñar y controlar la agenda de los organismos neurálgicos de la asamblea.

Un partido o coalición está en condiciones de controlar la agenda legislativa cuando es capaz de: (i) seleccionar al presidente y presidentes de las comisiones más importantes, (ii) controlar los procedimientos para confeccionar la agenda del plenario,

¹⁹⁰ Afirman Cox y McCubbins (2002:6) “Our view is that parties in the House – especially majority parties – are a species of “legislative cartel.” cartels seize the power, theoretically resident in the House, to make rules governing the structure and process of legislation. Possession of this rule-making power leads to two main consequences. First, the legislative process in general – and the committee system in particular – is stacked in favor of majority-party interests. Second, because members of the majority party have all the structural advantages, the key players in most legislative deals are members of the majority party and the majority party’s central agreements are facilitated by cartel rules and policed by the cartel’s leadership”.

- (iii) controlar la selección de sus propios miembros en las comisiones permanentes y
- (iv) obtener por su labor colectiva una porción de los beneficios legislativos disponibles. En palabras de Cox y McCubbins:

“el recurso principal que los miembros del partido mayoritario delegan en sus líderes es el poder de diseñar la agenda legislativa (...); el cartel se asegura que sus principales miembros ocupen todos, o casi todos, los cargos con poder de agenda y espera que éstos obedezcan siempre el “primer mandamiento del liderazgo del partido” –no impulsaré proyectos que puedan dividir el partido- y que a veces obedezcan el “segundo mandamiento” –impulsaré proyectos que agraden a la mayoría de los miembros de mi partido” (2003: 47- 48).

Un elemento central de la teoría reside en el acto de delegación. Como la delegación supone un contrato deben existir incentivos claros para cada una de las partes. Los legisladores tienen que llegar a la conclusión de que la cooperación y la cesión de poder redundarán en un beneficio adicional respecto a su actuación unilateral. Por su parte, el liderazgo partidario deberá visualizar un beneficio extra cuyo costo (monitoreo y contralor de la acción colectiva) sea inferior al rédito final¹⁹¹. Normalmente, el liderazgo o autoridad central emplea distintas estrategias para conseguir y mantener la cesión de poder de los individuos. Trata de contar con una completa información acerca de cuáles son las preferencias de los legisladores, promociona sus preferencias entre los miembros, utiliza los organismos de dirección partidaria, establece un exigente calendario de reuniones de bancada, etc.

En mi interpretación, el Parlamento uruguayo funciona como un *cartel-party* particular, pues los legisladores delegan poder en los líderes de las fracciones y éstos delinean una estrategia concertada para controlar el poder de agenda. A diferencia del caso estadounidense donde el consentimiento es dirigido al *speaker* de la Cámara, que

¹⁹¹ Cox y McCubbins (1993:97) señalan: “the collective action in any field of endeavor can produce a surplus, in the sense that collective output exceeds the sum of individual outputs”.

se constituye en autoridad central del cártel, en Uruguay la delegación está dirigida a las jefaturas de la fracción que actúan luego como un cuerpo colectivo de dirección. En esa convergencia, participa además de los líderes el Poder Ejecutivo a través de sus ministros y asesores. Si bien el Poder Ejecutivo no puede ser considerado como la cabeza del *cartel-party*, debe reconocérsele un papel influyente en el funcionamiento colectivo por tres razones principales. Primero, porque cuenta con poder de agenda dadas sus prerrogativas legislativas. Segundo, porque establece las prioridades legislativas. Y tercero, porque el éxito del partido en el gobierno supone un beneficio colectivo que estimula el funcionamiento coordinado.

Visto el problema al revés, se observa que la base del partido-cártel, compuesta por los legisladores individuales, está interesada en conseguir algunas ventajas que el desempeño unilateral no garantiza. Como los diputados y senadores saben por experiencia que su suerte electoral no depende tanto de sus atributos personales y sí del desempeño de la fracción y/o partido, el incentivo para cooperar con el partido-cártel es realmente alto¹⁹². Por tanto, para los legisladores el trato consistirá en (i) aceptar los lineamientos definidos por la fracción y el partido en materia de estrategia legislativa, (ii) asumir responsabilidades en los organismos con poder de agenda, (iii) ejercer el poder de agenda positivo y negativo en base a los lineamientos establecidos, y (iv) votar las propuestas que el partido-cártel defina tanto en las comisiones como en el plenario.

Para comprender el funcionamiento de esta estrategia de acción colectiva, conviene realizar antes una descripción exhaustiva de los rasgos principales de los partidos legislativos uruguayos en las Cámaras, para más tarde presentar evidencia acerca del comportamiento *cartelizado*. En grandes líneas, podríamos decir que los

¹⁹² Ver capítulo 4 donde se muestra que la reputación electoral de la etiqueta de la fracción fortalece la probabilidad de obtener la reelección en el cargo.

partidos legislativos uruguayos cuentan con cuatro características estructurales: a) funcionan como organizaciones fraccionadas en cada una de las cámaras (o sea, son agrupamientos que surcan la división bicameral); b) los líderes de las fracciones están radicados en el Senado y caso contrario, cuentan con agentes que actúan en su nombre; c) en la Cámara no hay líderes sino una diversidad de agentes que actúa en nombre de los líderes (por delegación); y d) las bancadas parlamentarias constituyen un ámbito de fortalecimiento de la cohesión del partido.

7.2. Partidos legislativos fraccionados

Este aspecto de los partidos uruguayo ha sido suficientemente analizado en la primera parte de este trabajo. Sin embargo, conviene señalar aquí que la fraccionamiento de los partidos, tan nítida en los procesos electorales, suele replicarse en la arena parlamentaria. Esta traducción muestra que la misma es algo inferior que la desplegada en el escenario electoral, pues como bien se ha estudiado los sistemas electorales generan un efecto reductor al transformar los votos en bancas. El cuadro 7.1 muestra que en el Senado, los partidos fundacionales han tenido en promedio 2 fracciones y media y que el Frente Amplio alcanza las 4 fracciones y media¹⁹³. El cuadro también muestra el número de grupos parlamentarios que lograron reconocimiento en la Cámara alta durante el período¹⁹⁴.

¹⁹³ He anotado en capítulos anteriores que la situación interna de este partido no representa un equilibrio estable, pues dos fenómenos han retrasado el proceso. En primer lugar, el Frente Amplio ha contado históricamente con un único candidato presidencial, por lo que la típica competencia bipolar impulsada por la mayoría simple -observada tan claramente en la interna de los partidos fundacionales- nunca llegó a expresarse. En segundo lugar, el Frente Amplio ha sido un partido en permanente crecimiento por lo cual podría pensarse que los agentes electorales internos han tenido buenas razones para competir y sacar provecho de un premio en bancas que aumentaba elección tras elección.

¹⁹⁴ Esta información fue tomada de los Diarios de Sesiones y del Sistema de Información Parlamentaria.

Cuadro 7.1.
Fraccionalización en el Senado: Número Efectivo de Fracciones electoral y parlamentario (1943-2010)

	Partido Colorado			Partido Nacional ¹			Frente Amplio		
	Fracc ²	NEFe	NEFp	Fracc ²	NEFe	NEFp	Fracc ²	NEFe	NEFp
1943	4	2,76	2,71	2	1,85	1,72	-	-	-
1947	3	2,23	2,22	2	1,67	1,55	-	-	-
1951	3	2,96	2,97	2	1,52	1,41	-	-	-
1955	3	2,27	2,10	4	2,86	2,66	-	-	-
1959	2	2,49	2,62	2	2,21	1,99	-	-	-
1963	3	2,70	2,51	3	2,92	2,52	-	-	-
1967	5	4,34	3,87	3	4,90	4,56	-	-	-
1971	3	2,83	2,68	5	4,55	3,78	4	4,67	3,57
1985	2	2,43	2,25	3	2,14	1,75	4	3,68	2,57
1990	4	3,74	2,45	4	3,60	2,88	3	3,25	2,33
1995	4	3,13	1,85	4	5,09	4,16	5	4,87	3,52
2000	2	2,21	1,97	2	2,07	1,79	6	5,62	5,27
2005	2	2,61	1,80	3	2,49	2,47	7	6,07	4,57
2010	3	2,41	1,92	3	2,26	1,98	8	4,53	3,76
Media	3	2,79	2,42	3	2,87	2,52	5	4,67	3,66

¹ Hasta 1954 incluye al PNI

² Grupos parlamentarios con reconocimiento en el Senado

Fuente: Elaboración propia en base a Buquet et.al. (1998) y Banco de Datos del Área Política y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República

Como podrá apreciarse la suma de los promedios de cada partido supera la decena de fracciones en un ámbito reducido que cuenta con sólo 31 bancas. Esto nos indica el peso relevante que presentan las fracciones parlamentarias y la existencia de dilemas reales de acción colectiva. Uno de ellos, tal vez el más importante, es el siguiente: cuando las fracciones cooperan entre sí para que el partido-cártel obtenga un beneficio colectivo, pueden existir problemas graves de acción colectiva. Como los logros del partido son beneficios colectivos similares a un bien público (Olson 1988:23) existen incentivos para que el costo de alcanzar el rédito no sea compartido de la misma forma. En otras palabras, la consecución de un bien colectivo por parte de un partido-cártel fraccionalizado siempre entraña el peligro del surgimiento de una fracción *free-rider* estará siempre presente.

Este problema ha ocurrido muchas veces en el Parlamento uruguayo, sobre todo con fracciones de partidos que participan como socios menores de un gobierno de

coalición. Por ejemplo, en 1990, el Partido Colorado ingresó en el gabinete del Presidente nacionalista, Luis Alberto Lacalle, y a pocos días de la asunción, la fracción colorada Unión Colorada y Batllista se dividió, dando origen a un nuevo grupo opositor al gobierno, la Cruzada 94, liderada por el senador Pablo Millor. Esta situación, junto a otros factores sobre los que no me voy a detener, aceleró el proceso de ruptura de la coalición de gobierno, pues los tres grupos que estaban en el gabinete sufrían la competencia de una fracción que estaba en la oposición. La solución fue la salida en pleno del partido en marzo de 1992. Otro ejemplo lo constituye la fracción nacionalista Alianza Nacional, integrante de la coalición de gobierno del Presidente Jorge Batlle. Durante los 2001 y 2002, comenzó a votar en contra de las propuestas que realizaba la coalición de gobierno, precipitando el derrumbe del acuerdo entre los partidos fundacionales.

En ambos ejemplos se observa nítidamente que las fracciones desalineadas generan problemas graves dentro de su partido que determinan, tarde o temprano, una crisis de la coalición. Asimismo, estos grupos -que contaban con un tamaño pequeño- si hubiesen cooperado seguramente hubieran dotado al partido de un accionar colectivo sólido y coherente, pero hubiesen sido incapaces de adquirir relevancia y notoriedad ante los ojos de la ciudadanía. El resultado electoral de ambas fracciones en las siguientes elecciones mostró un crecimiento de su votación y un decrecimiento de la de sus antagonistas¹⁹⁵.

¹⁹⁵ Cuando el senador Millor rompió con la Unión Colorada y Batllista (UCB) arrastró tras de sí a su pequeño grupo de cuatro diputados radicados en Montevideo denominado Cruzada 94. En la siguiente elección, la nueva fracción se presentó en todo el país y consiguió 2 senadores y 4 diputados. La UCB, en cambio, pasó en ese período de 288 mil votos (4 senadores y 12 diputados) a poco más de 50 mil (con un único diputado).

Alianza Nacional surgió como grupo en la elección de 1999 reuniendo a los seguidores del ex Intendente de Paysandú, Jorge Larrañaga. Si bien obtuvo 135 mil votos, consiguió tan sólo 1 senador y 2 diputados. Cinco años más tarde, Alianza Nacional se constituyó en el primer grupo del Partido Nacional al obtener 409 mil votos, 6 senadores y 19 diputados.

Los ejemplos presentados muestran que la coordinación en el estrato superior del partido-cártel supone una tarea esencial para el funcionamiento eficiente del andamiaje, donde el Poder Ejecutivo y los líderes de los sectores mayores deben asumir el costo de desarrollar incentivos selectivos positivos hacia los grupos menores. Una distribución equitativa de los cargos ministeriales y estatales y una negociación de la agenda gubernativa que contemple todas las preferencias, parecen ser elementos esenciales para que las cosas funcionen adecuadamente. A eso se sumaría la existencia de incentivos selectivos de carácter negativo como los *enforcements* de los reglamentos partidarios orientados a cohesionar a las bancadas al momento de las votaciones (este punto será explicado más adelante).

7.3. Líderes en el Senado

Si bien las fracciones han contado a lo largo de su historia con definiciones programáticas más o menos nítidas, la mayoría se caracterizan por contar con fuertes liderazgos personalizados. En el Partido Colorado, el *Batllismo Lista 15* tuvo contó con la presencia de Luis Batlle Berres entre las décadas del cuarenta y el sesenta. Más tarde, aparecería la figura de su hijo, Jorge Batlle Ibáñez, quien condujo el destino de la fracción hasta nuestros días. Sanguinetti cumplió un papel idéntico con el *Foro Batllista* y Jorge Pacheco Areco hizo lo propio con la *Unión Colorada y Batllista*. En el Partido Nacional sucedieron fenómenos similares. La figura de Luis Alberto de Herrera dominó el escenario interno desde la década de 1910 hasta su muerte en 1959. Décadas más

tarde, su nieto, Luis Alberto Lacalle, se encargó de reconstruir en una nueva clave al *Herrerismo* y guiarlo hasta nuestros días¹⁹⁶.

Otras fracciones, en cambio, ya sea por verse inmersos en procesos de sucesión o simplemente por carecer de una personalidad con carisma que agrupara tras de sí a todos sus seguidores, debieron desarrollar direcciones colegiadas donde determinados individuos se alternaban en la conducción del grupo, constituyéndose en líderes *ad-hoc*. Este es el caso de la Unión Cívica durante algunos períodos, el Partido Nacional Independiente o el *Batllismo Lista 14*.

Con el objetivo de corroborar empíricamente la afirmación de que el liderazgo de los partidos reside principalmente en la Cámara de Senadores, he analizado a las fracciones y partidos unificados que integraron el Parlamento durante las 14 legislaturas del período 1942 - 2010. La estrategia fue la siguiente: se realizó un relevamiento de los atributos del liderazgo de esos grupos, distinguiendo entre estructuras personalizadas y estructuras colegiadas. Luego, se determinó el cargo que ocupaba en su momento cada líder -personalista o colegiado-. Finalmente se definió un procedimiento para cuantificar la situación de cada grupo en base a los siguientes criterios:

- i. la unidad de análisis es el liderazgo de cada fracción en una legislatura dada (por ejemplo, una fracción que permanece vigente durante cuatro períodos legislativos, tendrá cuatro entradas en la base);
- ii. cada medición sea -personalizado o colegiada- tendrá siempre un valor 1;
- iii. la tipificación de los lugares de radicación del liderazgo son: senador; diputado; presidente o consejero nacional de gobierno; y afuera del Parlamento¹⁹⁷;

¹⁹⁶ A estos nombres deben añadirse otros no-herreristas como los de Wilson Ferreira Aldunate con el *Movimiento Por la Patria*, Carlos Julio Pereyra con el *Movimiento de Rocha*, Daniel Fernández Crespo con el *Movimiento Popular Nacionalista*, y más acá en el tiempo, Jorge Larrañaga con *Alianza Nacional*. La presencia de líderes personalistas no se agota en los partidos fundacionales. También en las agrupaciones estructuradas y con fuertes preceptos ideológicos como el Partido Comunista, el Partido Socialista o el Partido Demócrata Cristiano, tuvieron sus liderazgos fuertes. Tal es el caso de Rodney Arismendi, Vivián Trías o Juan Pablo Terra, que marcaron una época en sus respectivos partidos.

iv. los liderazgos colegiados serán ponderados según la ocupación de cada componente (por ejemplo, si existen dos líderes en una fracción, y uno es senador y el otro consejero nacional, el valor que asume cada lugar de radicación -Senado y Consejo Nacional de Gobierno- será 0,50).

En total, fueron relevados 146 grupos parlamentarios de los cuales 26 corresponden a partidos unificados con lema propio (Unión Cívica, el Partido Socialista, el Partido Demócrata Cristiano, el Partido Nacional Independiente, el Nuevo Espacio -entre 1995-2005-, el Partido Independiente o el Partido Comunista). Los restantes 120 grupos corresponden a fracciones del Partido Colorado, Partido Nacional, Frente Amplio, y Nuevo Espacio (entre 1990 y 1995). El cuadro 7.2 presenta un resumen del examen.

Cuadro 7.2. Radicación del liderazgo de las fracciones

Lugar	Todos	1943-1971	1985-2010	PC	PN	FA
Cámara de Senadores	58%	45%	60%	42%	49%	81%
Cámara de Representantes	9%	6%	1%	4%	0%	4%
Poder Ejecutivo	7%	18%	16%	24%	16%	8%
Fuera del Parlamento	23%	31%	23%	30%	35%	7%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Observaciones	146	72	74	38	43	37

Fuente: Elaboración propia. Ver Anexo

Como podrá observarse en la segunda columna del cuadro, existirían dos situaciones extremas, los líderes que residen en el Senado (58%) y los que están fuera del Parlamento (23%). Los que se encuentran en la Cámara de Representantes y en el Poder Ejecutivo constituyen una minoría (9% y 7%). Esta información confirma efectivamente que el lugar preferido por el liderazgo para la actuación política es la Cámara de Senadores. Sin embargo, la proporción de jefes de fracciones extra

¹⁹⁷ El cargo de Vicepresidente fue clasificado como Cámara de Senadores; el cargo de ministro como Poder Ejecutivo; el cargo de embajador o director de un ente autónomo como fuera del Parlamento.

Parlamento llama considerablemente la atención. Las siguientes columnas presentan desgloses según dos criterios, períodos de tiempo y pertenencia partidaria.

En cuanto a lo primero, se observa que en el lapso 1943-1973, la relación entre líderes-senadores y líderes extraparlamentarios es más pequeña, 45% a 31%, y aumenta considerablemente el porcentaje de líderes en el gobierno. Esto es comprensible si se toma en cuenta que en dicho período funciona el Ejecutivo colegiado (1952-1966). En el lapso siguiente la relación entre ambos grupos es casi de 2 a 1 (60% a 23%) y desciende algo la proporción de líderes en el Ejecutivo. Ello también es lógico dado que en este período tenemos un período adicional (8 contra 7).

Respecto a los partidos, debe decirse que el Frente Amplio es el que muestra más líderes en la Cámara alta (81%), seguido muy de lejos por el Partido Nacional (49%) y el Partido Colorado (42%). Este hecho responde a que el Frente Amplio ha estado la mayor parte del tiempo (5 períodos) en la oposición y los partidos tradicionales se alternaron en el gobierno durante el mismo lapso. Por ese motivo, la proporción de líderes dentro del Ejecutivo es más alta y también fuera del Parlamento.

Ahora bien, debemos preguntarnos por qué casi la cuarta parte de los líderes que dominaron los partidos durante sesenta años ejercieron la dirección de sus grupos desde afuera del Parlamento. Observando la lista de líderes extraparlamentarios vemos que, a pesar de que existen casos que obedecen a razones especiales¹⁹⁸, en general predominan dos pautas de conducta. Primero, están los líderes de fracciones que luego de culminar su mandato como Presidentes de la República, prefirieron no regresar al Parlamento (Luis Batlle Berres, Julio María Sanguinetti, y Luis Alberto Lacalle). La idea de tomar

¹⁹⁸ Por ejemplo, en la elección de noviembre de 1984, que posibilitó la recuperación de la democracia, el líder principal del Partido Nacional, Wilson Ferreira Aldunate, y el Secretario General del Partido Comunista de Uruguay, Rodney Arismendi, se encontraban proscritos por las autoridades militares. Tras los comicios, ambos líderes dirigirían a sus partidos desde afuera del ámbito parlamentario. Ferreira fallecería en 1988 y Arismendi en 1990, tras ser electo senador.

un período de gracia tras ejercer la Presidencia, está anclada en el pasado político del país. Más precisamente, Batlle y Ordóñez culminó su primer mandato presidencial en 1907 y emprendió un viaje por Europa con el objetivo de alejarse de la escena cotidiana y preparar su regreso para las elecciones de 1911. Desde entonces, todos los Presidentes que desearon reconquistar el sillón, procuraron tomar distancia de la política cotidiana. Luis Batlle Berres tomó su ejemplo y tras completar su Presidencia en 1951, viajó a Europa y retornó al país tiempo más tarde para preparar su regreso en 1954. Sanguinetti y Lacalle también hicieron lo propio con el objetivo de preparar su retorno. El primero tuvo éxito pero el segundo no. En los tres casos, sin embargo, tras haber transcurrido un mandato regresaron al Parlamento para tomar las riendas de su grupo en forma directa. Segundo, algunos dirigentes luego de ser candidatos y perder la elección o luego de completar su período como Presidentes, ya nunca más volvieron ni se postularon a cargos parlamentarios. El caso de Luis Alberto de Herrera es emblemático en este sentido, ya que tras abandonar su banca en el Senado en 1942, ya no volvió a competir por cargos parlamentarios, pese a haber sido parlamentario en los períodos 1905-1917 y 1934-1942, y haber sido candidato presidencial por su partido en las elecciones de 1926, 1930, 1934, 1938, 1942, 1946 y 1950. Herrera prefirió dirigir a su partido desde su propia quinta de forma de abstraerse de la cotidianeidad que imponen las Cámaras y concentrarse en la táctica y la estrategia de conquista del poder por parte de su partido. De hecho, su participación en el Consejo Nacional de Gobierno por la minoría, entre 1955 y 1959, prueban en cierto modo dichas intenciones (Real de Azúa 1969). A eso su sumaba el problema de su avanzada edad (en 1947 Herrera ya contaba con 72 años) que lo obligaba a escoger con parsimonia dónde invertir el tiempo y dónde concentrar el esfuerzo (Maiztegui 2008). La idea de dirigir el partido desde afuera del Parlamento había sido impuesta también por Batlle y Ordóñez quien luego de asumir la Presidencia

en 1903, nunca más retornó al Parlamento, y desarrolló su labor de dirección partidaria en ámbitos como la Convención partidaria, la redacción del diario El Día y su propia quinta. El caso de Jorge Pacheco Areco también se inscribe en esta pauta de no retorno y conducción extraparlamentaria. Pacheco, tras haber sido legislador durante cinco años y haber completado el mandato del fallecido Presidente Gestido en 1972, ya no volvió al Parlamento, pese a haber sido candidato presidencial en las elecciones de 1984, 1989 y 1994.

Como podrá apreciarse, salvo el caso de Herrera y su salida en 1943, los líderes extraparlamentarios asumieron esa modalidad de conducción sólo por cortos períodos y amparados en una estrategia de retorno al poder¹⁹⁹. Por esa razón, surge como pregunta inmediata cómo ejercieron el mando de sus respectivos grupos, estando fuera del ámbito parlamentario. La respuesta es muy sencilla: delegaron poder en uno o varios legisladores –normalmente senadores- que asumían la dirección de la fracción en el Parlamento²⁰⁰. En otras palabras, los líderes extraparlamentarios confiaban el poder de conducción cotidiana a un selecto grupo que actuaba en la Cámara alta como agentes del principal. El acto de delegación no suponía libertad absoluta para quien oficiaba de agente. Por el contrario, la rendición de cuentas y el control sobre lo actuado estaban a la orden del día y la intromisión del líder en los asuntos de la bancada era más una

¹⁹⁹ Cabe señalar que Jorge Batlle, sería un caso intermedio entre la pauta extraparlamentaria de Herrera y el caso de ausencia circunstancial del Parlamento por un período. Luego del fallido intento por convertirse en Presidente de la República en 1967, Jorge Batlle dirigió a su grupo desde afuera del Parlamento, pero con la recuperación de la democracia en 1985, retornó al Senado como primer senador de la fracción mayoritaria de su partido. Con la nueva derrota electoral en la presidencial de 1989, volvió a abandonar por un nuevo mandato. En 1995, ingresó una vez más al Senado como antecesora de su victoria presidencial en 1999. Tras finalizar su mandato como Presidente, no asumió la banca de senador que ganara en la elección de 2004, iniciando así su lento retiro de la actividad política.

²⁰⁰ Así, Herrera contó con Martín Echegoyen y Roberto Berro; Luis Batlle Berres con Alfeo Brum, Justino Zavala Muñiz y Ledo Arroyo Torres; Pacheco Areco con Raumar Jude y Pedro Cersósimo; Jorge Batlle con Héctor Grauert, Hierro Gambardella el propio Sanguinetti, y más tarde, con Alejandro Atchugarry, Federico Bouza y Alberto Brause; Sanguinetti con Fernández Faingold, Luis Hierro López y Orlando Virgili; etc.

constante que una simple casualidad. Esta modalidad de delegación es muy importante para nuestra explicación, pues será utilizada por el liderazgo en la Cámara baja, se encuentre éste presente o no en el Senado.

En síntesis, la evidencia empírica prueba que casi el 60% de los líderes residen en el Senado, casi un 25% eran líderes extraparlamentarios y muy pocos se establecían su dominio desde la Cámara de Diputados²⁰¹. Como en general los líderes extraparlamentarios retornan casi siempre al Senado tras un período de ausencia (la excepción fue Herrera²⁰²), estamos en condiciones de sostener que el liderazgo de las fracciones efectivamente desarrolla su labor de conducción desde la Cámara de Senadores del Poder Legislativo.

7.4. Delegados de los líderes en la Cámara de Representantes

El liderazgo partidario en la Cámara de Representantes es una entidad difusa. Hemos visto que los principales líderes de las fracciones residen en el Senado, ejercen la Presidencia de la República o se mantienen fuera del Parlamento delegando parte de su poder de decisión en senadores leales. El examen de la organización de los partidos y fracciones en la Cámara muestra la existencia de una estructura formal compuesta por la bancada partidaria y un coordinador *pro-témpore* y bancadas de fracciones también provistas de un coordinador *pro-témpore*. Sin embargo, en forma paralela, aparece un poder real ejercido por ciertos legisladores que por su afinidad con el liderazgo de la

²⁰¹ Las excepciones son el líder comunista Rodney Arismendi que desarrolló una extensa carrera en la Cámara de Diputados (1943-1973); el líder socialista Vivián Trías, que revistió en dos legislaturas (1959-1963 y 1972-1973); y Zelmar Michelini, que luego de romper con el Batllismo Lista 15 y formar su propio grupo, se mantuvo como diputado por un nuevo mandato (1963-1967).

²⁰² Los dos principales líderes del Frente Amplio, Liber Seregni (1971-1996) y Tabaré Vázquez (1996-2005), tampoco ejercieron cargos parlamentarios. Ello se debió a que ambos iniciaron sus trayectorias al frente de la coalición de izquierda, siendo candidatos únicos a la Presidencia de la República y que por tal razón no se presentaban como candidatos al Poder Legislativo.

fracción o por el lugar que ocupan en la dirección nacional de la fracción, despliegan una influencia decisiva sobre la orientación política del grupo en la Cámara. Un legislador de uno de los partidos fundacionales consultado por el autor, afirmó:

“No, en la Cámara no hay jefes, hay referentes que están en contacto regular con el líder del sector. Ellos no mandan sólo orientan en las decisiones que tomamos como grupo. Cuando hay temas complicados se reúne la bancada para decidir colectivamente y si es imprescindible, invitamos al líder. Eso no ocurre con mucha frecuencia porque las grandes orientaciones se definen con tiempo en otros ámbitos sectoriales por lo que no es necesario tener a alguien que nos diga todo el tiempo lo que debemos hacer (...) Los referentes pueden cambiar al empezar una nueva legislatura y eso tiene que ver con el resultado electoral. Los que encabezaron la lista del sector por Montevideo son siempre referentes porque llevan la voz cantante del grupo en las comisiones importantes. Igual, eso no significa que tengan poder sobre los demás legisladores del sector... ”.

Las diversas consultas realizadas a los diputados conducen siempre a los mismos destinos: normalmente, los denominados “referentes” en la Cámara cumplen roles bien precisos como integrar la *Comisión Especial* al inicio del período (distribución y asignación de cargos en el plenario y en las comisiones), ocupan un papel central en las Comisiones importantes, integran la dirección nacional de la fracción, algunos llegan a presidir la Cámara y fundamentalmente, lo subrayo, consiguen ocupar los primeros lugares en la lista de candidatos de la fracción por el departamento de Montevideo. Desde un punto de vista funcional, estos delegados se ocupan de la resolver conflictos intrafraccionales, negocian decisiones partidarias restringidas a la jurisdicción de la Cámara a nombre del liderazgo y despliegan toda su influencia a la hora de confeccionar la agenda que impulsará la fracción y el partido. En otras palabras, estos legisladores sin ser los líderes efectivos del grupo actúan como sus delegados en la Cámara.

¿Cómo funciona este poder de delegación? La teoría del principal-agente proporciona elementos para desentrañar este vínculo. Este enfoque centra su atención en los contratos que involucran una cesión de responsabilidad de parte de un mandante o principal a un mandatario o agente, bajo condiciones de información asimétrica (los agentes poseen mayor y mejor información que los principales). Dicha información conduce al problema del “riesgo moral” ya que el agente puede aprovechar la ignorancia del principal como una excusa para abastecer niveles sub-óptimos de esfuerzo y cumplimiento. Las dificultades que presenta esta relación podría minimizarse si el principal logra diseñar un esquema de incentivos selectivos que induzca al agente a desarrollar el nivel de esfuerzo acordado. Entre los procedimientos que la literatura económica señala como incentivos selectivos para intentar alinear los intereses del agente con los del principal están las comisiones, la distribución de beneficios, las altas retribuciones, etc. (Saiegh y Tommasi 1998).

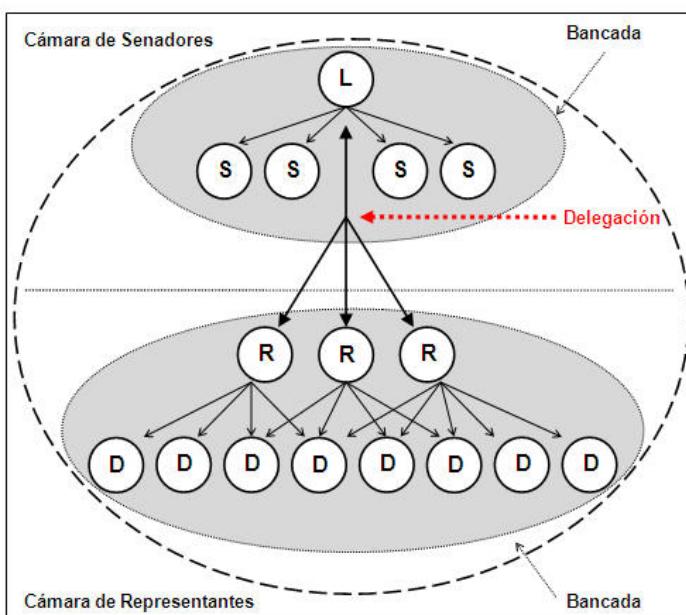
La relación de delegación entre los líderes y referentes funciona, en mi concepto, bajo los mismos términos que describe este enfoque. Los líderes serían los principales y los legisladores referentes serían los agentes. Este acto de delegación entraña los mismos problemas que describe la teoría, pues siempre existe el riesgo que el referente use los recursos del grupo para sus propios fines, debido a que el líder puede toparse con un escenario de información incompleta e incertidumbre. Cuando los líderes estén dentro del Parlamento, impondrán costos más altos al riesgo moral de la agencia a través de una reducción drástica de los costos de información y la incertidumbre. Pero cuando estén fuera del Parlamento habrá mayores dificultades de seguimiento de la delegación, en virtud de que el seguimiento deberá realizarse sobre dos tipos de agentes que actuarán en cada una de las Cámaras con cierta independencia y manejo de información privilegiada.

Podemos suponer que las dificultades mencionadas deberían ser razonablemente atenuadas si se establecen incentivos selectivos positivos relacionados con las metas individuales de los agentes. Esto quiere decir que la eficiencia de la agencia podría aumentar con una promesa de ascenso en la siguiente elección (al Senado o en la lista a la Cámara), la fijación de prioridades para elegir comisión, la promoción a roles de mayor envergadura como la Presidencia de la Cámara (pero también a la condición de miembro interpelante en determinados sucesos) o la oferta de desempeño de algún puesto ministerial en caso del que el partido gane la elección. De igual modo, la delegación podría mejorar mediante el establecimiento de incentivos selectivos de carácter negativo como la amenaza de degradación o salida de la lista de candidatos, la pérdida de privilegios a la hora de asumir posiciones, etc.

La aplicación de la teoría de la agencia en un ámbito como el Poder Legislativo sin embargo presenta ciertas dificultades a la hora de evaluar las características y nivel de cumplimiento de los compromisos. A diferencia de lo que se observa en la economía, aquí no existe un contrato escrito al cual podamos recurrir para evaluar el desempeño de la agencia. A su vez, no resulta sencillo identificar a los agentes en la Cámara pues la información que surge de las entrevistas a los diputados muestra opiniones dispares. Si bien la mayoría reconoce que los referentes –agentes- son unos pocos, también afirman que los líderes mantienen vínculos más o menos permanentes con casi todos los miembros de la bancada. Si esto es así, podríamos suponer que la estrategia de los líderes estaría orientada a reducir el dilema moral de la agencia, al procurar reducir la asimetría de información típica de todo agenciamiento y establecer mecanismos robustos de rendición de cuentas. Manteniendo contactos esporádicos con los diputados, el líder aumenta el costo de actuación unilateral y en su propio beneficio

de los agentes y consigue imponer un comportamiento cohesionado al grupo en ambas Cámaras.

El diagrama 7.1 ilustra sobre el formato que suelen asumir las fracciones importantes en la Cámara y la forma en cómo opera el liderazgo (L) en forma directa sobre los senadores y por delegación sobre los diputados referentes (R). En ambas Cámaras funciona como ámbito relevante de decisión la bancada del grupo. En ciertos casos, la bancada suele agrupar al conjunto de los legisladores de la fracción.



7.5. La bancada partidaria como ámbito de decisión

Las entrevistas realizadas por el autor confirman que todos los partidos reúnen regularmente a sus bancadas en cada una de las Cámaras. Sin embargo, este funcionamiento se superpone con el funcionamiento de las bancadas fraccionales lo cual vuelve complejo el circuito de toma de decisiones. La orgánica de los partidos legislativos es tan intensa como versátil. Semanalmente funciona la reunión de los

coordinadores de cada una de las bancadas sectoriales con el coordinador de la bancada partidaria con el propósito de alcanzar estrategias comunes a desplegar en las comisiones y el plenario. Cuando los temas lo ameritan, este ámbito se complementa con reuniones de toda la bancada partidaria junto a ministros y altas jerarquías del gobierno. Sin embargo, la complejidad orgánica descripta presenta una seria debilidad en cuanto al soporte institucional. Como se mencionó ya en el capítulo 5, ninguno de los ámbitos mencionados –bancadas y reunión de coordinadores- cuenta con grandes recursos institucionales lo cual provoca deficiencias de diversa índole²⁰³.

Algunos partidos han reglamentado el funcionamiento de sus bancadas legislativas, otorgándoles un status relevante para la fijación de estrategias y la resolución de conflictos. En términos teóricos, estas reglas partidarias podrían resultar decisivas para explicar el aumento en el nivel de cohesión de los partidos en el pleno de ambas Cámaras y cumplen un papel sustantivo para el funcionamiento eficiente de la organización cartelizada en la estructura del Parlamento.

El *Reglamento Interno de la Agrupación Nacional Parlamentaria del Frente Amplio*, aprobado en mayo de 1996, establece directrices para alcanzar un funcionamiento cohesionado, al tiempo que define mecanismos para la administración del diseño interno. En tal sentido, el artículo 14 afirma que corresponde a la bancada “*trazar las directivas de trabajo en cada cámara*” (inciso d), “*coordinar las posiciones a adoptar por los legisladores*” (inciso e), “*decidir toda propuesta que formulen los legisladores en materia de llamados a sala, designación de comisiones investigadoras*

²⁰³ Ex coordinadores de bancadas reconocieron al autor este problema. La preparación de las reuniones, el soporte informativo y el seguimiento de las decisiones son algunos de los aspectos más deficientes. Como se mencionó en el capítulo 5, el Parlamento brinda una partida de dinero para gastos de secretaría administrativa de las bancadas. Los recursos humanos existentes son escasos aunque valiosos. Sin embargo, la comparación de este rubro con el de otros parlamentos del mundo muestra cuán débil resulta el andamiaje institucional del Parlamento uruguayo.

o especiales” (inciso f), “*tomar conocimiento y efectuar las observaciones que correspondieren toda vez que un legislador frenteamplista presente proyectos de ley o pedidos de informes”* (inciso g), y “*adoptar todas las decisiones que hacen al funcionamiento interno de la respectiva Cámara”* (inciso i). A esto se suma un llamativo inciso l, que vuelve a insistir con mayor énfasis sobre algo ya dicho en el inciso g: “*todos los proyectos de ley serán considerados, aprobados y presentados por la totalidad de la bancada”*, lo cual significa que el partido actuará como un actor unificado en todas las etapas del proceso legislativo. Sólo “*por excepción, las bancadas podrán autorizar la presentación de proyectos de ley por parte de legisladores del Frente Amplio, previa comunicación a la Mesa Política”*. Como podrá apreciarse, las reglas internas de la bancada del Frente Amplio construyen al máximo el comportamiento individual de los legisladores con el objetivo de favorecer un desempeño armónico del colectivo. Asimismo, el artículo 15 del mismo reglamento establece mecanismos para la resolución de conflictos: “*Las decisiones de todos los organismos se adoptarán por consenso. En caso de disenso las resoluciones se tomarán por dos tercios de integrantes y se darán conocimiento a la Presidencia del Frente Amplio, la Mesa Política y/o Mesa Departamental. Estas resoluciones tendrán carácter obligatorio. A pedido de cualquier miembro del organismo respectivo, por mayoría especial de dos tercios podrá considerarse y resolverse el carácter no imperativo de la decisión adoptada. Todas las resoluciones tomadas tendrán plena vigencia siempre y cuando un organismo de dirección del Frente Amplio no adopte una decisión en contrario”*”. Por tanto, las decisiones se toman por consenso y en su defecto, por mayoría de 2/3. Las mismas son obligatorias para todos los legisladores y quien quiera salirse debe conseguir la autorización de idéntica mayoría especial.

El Partido Nacional, por su parte, reformó su *Carta Orgánica* el 11 de noviembre de 2000, e incorporó la figura de la “Agrupación Parlamentaria” y el mecanismo de “declaración de asunto político” como método para resolver disensos. La Agrupación Parlamentaria integrada por todos los legisladores nacionalistas y está dividida en dos secciones; una primera compuesta por los senadores y una segunda por los diputados. Cada sección elige un Coordinador cuya función es ordenar la actividad del partido en la cámara. La Carta Orgánica establece que el Directorio del partido puede asistir a las reuniones de la Agrupación o de las secciones, a los efectos de emitir su opinión sobre los asuntos en consideración. El artículo 65 de la Carta provee mecanismos para cohesionar a la bancada: “*cuando un tema sea declarado asunto político, todos los miembros que integran la Agrupación Parlamentaria estarán obligados a acatar y cumplir. El Directorio o cualquiera de las secciones podrán invitar a la Agrupación a reunirse en pleno para declarar un tema como asunto político*”. El artículo 67 aclara que “*La Agrupación sólo podrá declarar asunto político un tema por dos tercios de presentes en votación nominal y en quórum mínimo de la mitad más uno de sus miembros*”.

Por tanto, en el Frente Amplio y en el Partido Nacional (el Partido Colorado carece de este tipo de reglas) la regla de la mayoría de los 2/3 sería la clave para garantizar el funcionamiento cohesionado de las bancadas. Además, ambos reglamentos establecen la existencia de *coordinadores* de bancada. Este cargo no supone una autoridad partidaria real sino una delegación del colectivo hacia uno de sus miembros con el objetivo de que ordene el funcionamiento del organismo, los represente ante las autoridades de la Cámara y negocie con los otros partidos asuntos políticos y

administrativas²⁰⁴. Si bien es cierto que el cargo de coordinador de bancada brinda un mayor grado de visibilidad pública y que para en el partido de gobierno adquiere una gran importancia, sus prerrogativas son muy limitadas.

En suma, el funcionamiento de las bancadas ha adquirido una mayor importancia durante los últimos quince años. Son numerosos los episodios (ver ejemplo presentado en la sección 7.3) donde el colectivo partidario impone disciplina a sus miembros individuales, por lo cual se convierten en una pieza fundamental para garantizar el correcto desempeño del partido-cártel en la Cámara.

7.6. Resumen y conclusiones

En este capítulo he intentado demostrar que los partidos legislativos uruguayos cuentan con cuatro características de tipo estructural. En primer lugar, funcionan como organizaciones fraccionadas que surcan la estructura bicameral. En segundo lugar y relacionado con lo anterior, los partidos carecen de un jefe al estilo europeo, pero presentan líderes de fracciones radicados en el Senado. En las pocas ocasiones que eso no sucede, los líderes cuentan con agentes que actúan en su nombre. En tercer lugar, la Cámara de Representantes carece de líderes de fracciones, pero cuenta con una diversidad de agentes que actúan en nombre de ellos. Pese a que este andamiaje es complejo y difuso, sin embargo resulta muy efectivo para alinear el funcionamiento de los partidos con las decisiones adoptadas por el liderazgo en la Cámara alta. A su vez, las bancadas parlamentarias constituyen un ámbito privilegiado de decisión pues están

²⁰⁴ Por ejemplo, durante la 46^a Legislatura (2005-2010), el Frente Amplio designó seis Coordinadores de bancada, con un mandato individual no mayor de los doce meses. Hasta setiembre de 2005, ejerció Jorge Orrico de Asamblea Uruguay; hasta setiembre de 2006, Edgardo Ortúñoz de la Vertiente Artiguista, hasta setiembre de 2007, Aníbal Pereyra del MPP; hasta setiembre de 2008, Juan Andrés Roballo de AP; hasta setiembre de 2009, Gustavo Bernini del PS; y hasta febrero de 2010, José Carlos Mahía del MPP. Ortúñoz, Roballo y Bernini ocuparon sus bancas por renuncia o suplencia de los titulares. En la elección de 2009, Ortúñoz y Roballo perdieron la banca.

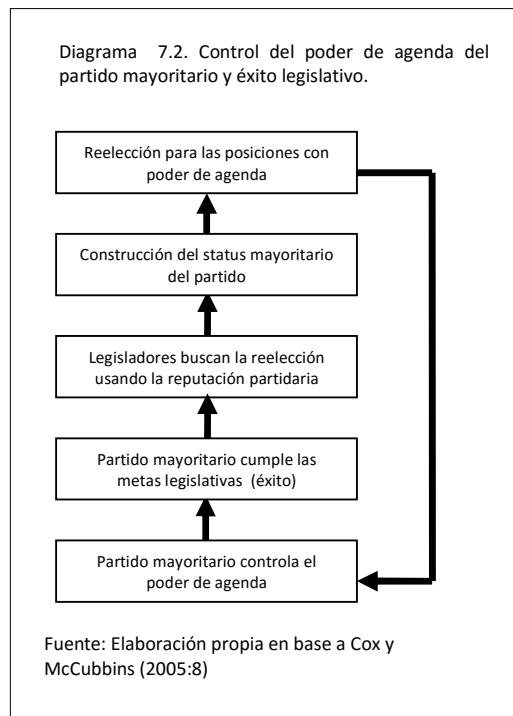
reguladas por normas que contribuyen a la cohesión del comportamiento colectivo. Las mismas tienden a funcionar como un seguro frente a situaciones de potencial disidencia.

La descripción empírica realizada a partir de estos cuatro rasgos permite comprender el modo en cómo funcionan los partidos en la Cámara y el papel que en ese desempeño cumplen los legisladores individuales.

Al iniciarse el mandato, los líderes del partido-cártel cuentan con el incentivo de alcanzar resultados legislativos que favorezcan al gobierno y para ello desarrollan acciones tendientes a garantizar el contralor de las posiciones con poder de agenda: Presidencias de las Cámaras, Presidencias de las Comisiones que consideren importantes, mayorías en esos organismos, etc. Esos cargos serán delegados a individuos leales que resolverán el típico dilema moral de la agencia a favor de los líderes (que actúan como el principal). En este proceso, el Poder Ejecutivo es muy importante porque establece las temáticas de la agenda, define prioridades y asesora a las bancadas para propiciar un trámite fluido de las iniciativas. El Vicepresidente, por su parte, cumplirá un papel sustantivo en la conducción de la Asamblea y la Cámara alta, sin monopolizar los intercambios con el Poder Ejecutivo pero supervisando el ritmo del desempeño del cártel.

Los legisladores, por su parte, comparten el incentivo de alcanzar el éxito legislativo del gobierno. Saben por experiencia que la continuidad de su carrera legislativa está atada a la reputación que logre su partido y fracción. Sin embargo, muchos estarán tentados a actuar como *freeriders* en la Cámara porque el éxito colectivo funciona como un bien público. El incentivo a “traicionar” operará sobre aquellos legisladores de distritos pequeños con chance de cultivar el voto personalizado y aspiraciones a proseguir su carrera política como Intendentes. También estarán tentados a actuar de similar forma los legisladores nuevos, que carecen de información

acerca del peso de la reputación partidaria en la continuidad de la carrera. Por estos motivos, las bancadas legislativas cumplirán un papel sustantivo en la imposición de disciplina pues sus reglamentos establecen incentivos selectivos negativos para votar cohesionados en el plenario. Los legisladores que reciben la responsabilidad de administrar posiciones con poder de agenda trabajarán para que el partido se comporte disciplinadamente en los organismos que comandan y en caso de tener éxito podrán ser recompensados adecuadamente, siendo tomados en cuenta para integrar la lista de candidatos en lugares seguros. El diagrama 7.2 expresa en forma dinámica este proceso. En el próximo capítulo presentaré evidencia empírica que demuestre la existencia de un partido o coalición cartelizada en el Parlamento uruguayo y que ilustre acerca de su modalidad de funcionamiento.



Capítulo 8: Partidos y coaliciones cartelizadas en las Cámaras

Sumario: Introducción; 8.1. Evidencia sobre el poder de agenda; 8.2. Evidencia sobre la aprobación de legislación propuesta por el Ejecutivo; 8.3. Evidencia sobre la disciplina de los partidos en las Cámaras; 8.4. Evidencia sobre el control de la actividad de los legisladores; 8.5. Desempeño parlamentario y búsqueda de la reelección; 8.6. Resumen y conclusiones

Introducción

En el capítulo anterior se presentaron las características más relevantes del modelo de partido o coalición cartelizada y se describieron los rasgos estructurales principales de los partidos legislativos uruguayos. En este capítulo presentaré evidencia empírica tendiente a demostrar un conjunto de hipótesis presentadas en el capítulo 1. Allí, se sostuvo que la combinación de fracciones poderosas, instituciones legislativas débiles, y mayorías estables, permite la formación de partidos o coaliciones cartelizadas en la cámara, que logran aprobar la mayor parte de la legislación que propone el Poder Ejecutivo (H6a). La autoridad central de ese partido o coalición cartelizada está integrada por los líderes de las fracciones que actúan en forma coordinada con el Poder Ejecutivo. Para cumplir con las metas colectivas, la autoridad central delega responsabilidad en ciertos legisladores que garantizarán el control de los organismos con poder de agenda (H6b). Los legisladores del partido o coalición de gobierno que pretenden extender sus carreras legislativas, tienen estímulos para delegar parte de su poder en el liderazgo, pues en caso de éxito contarán con la posibilidad de apropiarse de los beneficios colectivos que brinda el éxito legislativo del gobierno (H7a). De este modo, la combinación de control de agenda con delegación de los legisladores, favorecerá un funcionamiento cohesionado del partido o coalición cartelizada que se

verá reflejado al momento de las votaciones en el plenario (H7b). No obstante, los legisladores que no forman parte del partido o coalición de gobierno o cuya estructura de oportunidades permite desarrollar un tipo de ambición progresiva (legisladores de circunscripciones pequeñas), desarrollarán comportamientos legislativos tendientes a favorecer sus metas individuales (H7c).

La demostración de esta cadena de proposiciones se realizará en varios pasos. En el primer apartado presentaré evidencia sobre el control del poder de agenda en el seno del Parlamento. Luego, analizaré los resultados en materia legislativa de los últimos tres períodos, demostrando que la preeminencia del Poder Ejecutivo sobre los resultados de la legislación en general responde básicamente a la existencia de un partido o coalición cartelizada en las Cámaras. En el siguiente apartado se proporciona evidencia sobre el nivel de disciplina en las votaciones en el plenario de los partidos y coaliciones. Finalmente, en el cuarto y quinto apartado se estudian los efectos del partido o coalición cartelizada sobre el desempeño legislativo de los diputados, así como el vínculo entre el comportamiento orientado a contribuir con el partido y la búsqueda de la reelección.

8.1. Evidencia sobre el poder de agenda en las Cámaras

Hemos visto que el poder de agenda refiere a la capacidad que se le otorga a un órgano en el legislativo para determinar (i) qué proyectos serán considerados y cuáles no, y (ii) bajo qué procedimientos serán analizados en ese ámbito. El poder de agenda en toda asamblea legislativa tiene el objetivo de optimizar el tiempo de los legisladores y para ello busca resolver el dilema del “cuello de botella” provocado por el derecho de los miembros a proponer proyectos de ley. El poder de agenda determina un estatuto de desigualdad entre los legisladores, pues todos cuentan con el derecho de presentar y

votar proyectos, pero sólo unos pocos pueden decidir cuáles serán tratados y en qué ámbitos.

En el sistema político uruguayo, el poder de agenda legislativo está radicado en el Poder Ejecutivo, la Presidencia de la Asamblea General, las Presidencias de las Cámaras y las Presidencias de las Comisiones. Cox y McCubbins (2005) sostienen que cuando existe un partido legislativo mayoritario y *cartelizado*, necesariamente el poder de agenda deberá estar concentrado en sus manos. En esta sección mostraré como en Uruguay, durante la mayor parte del tiempo, una mayoría legislativa favorable al Presidente actúa como un partido cártel controlando el poder de agenda de la asamblea.

Desde la reforma constitucional de 1967, el Poder Ejecutivo cuenta con un conjunto de prerrogativas cuenta con un conjunto de prerrogativas que permiten el ejercicio del poder de agenda. En primer lugar, tiene iniciativa legislativa exclusiva en materia presupuestal y en otros rubros como la creación de empleos públicos, los regímenes de pensiones y jubilaciones, la fijación de precios y el establecimiento de tributos. En segundo lugar, cuenta con dispositivos legislativos que imponen plazos al Parlamento como los proyectos de urgente consideración (si se vence el plazo establecido a cada cámara la iniciativa se transforma en ley) o los proyectos de presupuesto (si se vence el plazo el proyecto se considera rechazado). Finalmente, el Presidente cuenta con prerrogativas reactivas como el poder de veto total y parcial, que podrá ser levantado únicamente si cada una de las Cámaras reúne una mayoría de 3/5 de sus miembros.

Por tanto, el poder legislativo del Presidente uruguayo es importante y ello conduce a una constatación crucial: en Uruguay no parece posible crear coaliciones *cartelizadas* sin tomar en cuenta al Presidente. O sea, todo intento de exclusión del primer mandatario tendrá como consecuencia la existencia de fuertes restricciones en el

accionar del cártel alternativo, pues no podrá legislar sobre aquellas materias donde el Ejecutivo cuente con iniciativa exclusiva y sus productos legislativos estarán sujetos al poder de voto presidencial. A idéntica conclusión arriban Amorim Neto, Cox y McCubbins (2003:556) cuando estudian el caso brasileño. Para estos autores, por definición, cuando existe un presidente con importantes prerrogativas legislativas y con capacidad de control de la agenda, resulta inviable establecer una coalición *cartelizada* alternativa. Esta conclusión es relevante para comprender por qué, aún en minoría en algunos breves períodos, los presidentes uruguayos no suelen quedar enfrentados a una asamblea de tipo “recalcitrante” (Cox y Morgenstern 2002)²⁰⁵.

La segunda posición a tomar en cuenta es la Presidencia de la Asamblea General, que a su vez coincide con la Presidencia del Senado. Este cargo lo ocupa el Vicepresidente de la República el cual normalmente tiene como meta, además de suplir en ausencia al Presidente, coordinar la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. En virtud de que los candidatos presidenciales eligen socios de fórmula leales, el Vicepresidente suele desarrollar una gestión absolutamente alineada con la del primer mandatario²⁰⁶. La actuación proactiva del Vicepresidente fortalece el poder de agenda del Poder Ejecutivo en el Parlamento. Durante el proceso legislativo el Vicepresidente cumple la función de *gatekeeper* pues recibe los proyectos que envía el Presidente y los distribuye para su estudio y sanción. A su vez, como el Vicepresidente

²⁰⁵ Como se ha dicho en el capítulo 5, en la tipología de Cox y McCubbins, una asamblea puede ser considerada “recalcitrante” cuando triunfa en su seno una estrategia de rechazo a la mayoría de las propuestas del presidente. Normalmente, este tipo de asambleas se asocia con presidentes de tipo “imperial” dotado de fuertes prerrogativas constitucionales y con una estrategia tendiente a “adoptar medidas unilaterales”.

²⁰⁶ Este aspecto no ha sido estudiado sistemáticamente por la literatura. Sin embargo, si se analizan diferentes momentos críticos de Uruguay se podrá comprobar el alto grado de lealtad del Vicepresidente hacia el Presidente de la República. Tanto en 1972-1973, cuando los partidos de la oposición solicitaban la renuncia del Presidente Juan María Bordaberry, como en 2002, cuando algunos líderes del Partido Colorado, evaluaron solicitar la renuncia al Presidente Jorge Batlle, los Vicepresidentes rechazaron todo intento de reemplazo como salida ad-hoc a la crisis.

es el Presidente del Senado, fija el orden del día de esa Cámara y propone a qué Comisión será dirigido cada proyecto. En entrevistas con el autor, Vicepresidentes como Rodolfo Nin Novoa (FA) o Luis Hierro López (PC), reconocieron que esa labor suele desarrollarse a partir de criterios de conveniencia política y ocupación de cada Cámara²⁰⁷.

La siguiente posición con poder de agenda es la Presidencia de la Cámara de Representantes. Como se narró en el capítulo 5, este cargo se elige en forma *pro tempore* al comienzo de cada año y cumple funciones similares a las del Presidente del Senado. O sea, esencialmente, maneja el orden del día y distribuye los proyectos entre las comisiones. Desde 1972 en adelante, la distribución de las Presidencias (cinco por período) obedece a la negociación que los partidos desarrollan al inicio de cada legislatura²⁰⁸. El cuadro 8.1 muestra que la jefatura institucional de la Cámara fue ocupada por más de un partido en todos los períodos desde la recuperación democrática en 1985.

Cuadro 8.1.

Presidencias de la Cámara de Representantes y Poder de Agenda

Legislatura	PC	PN	FA	PAP
42 ^a	3	2	0	0,60
43 ^a	2	3	0	0,60
44 ^a	2	2	1	0,80
45 ^a	2	2	1	0,60
46 ^a	0	2	3	0,60

PAP = Poder de Agenda del Partido o Coalición del Presidente (proporción sobre el total de Presidencias)

Fuente: Elaboración propia en base a datos del S.I.P.

²⁰⁷ Como ejemplo, podemos ofrecer el testimonio de Nin Novoa: “*un caso interesante es el de la reforma tributaria* (tramitada entre 2006-2008). *Íbamos a ingresarla en el Senado, pero éste se encontraba tratando el presupuesto, por lo que decidimos enviarla a la Cámara de Representantes de forma de no generar un atascamiento*” (entrevista con el autor).

²⁰⁸ Las elecciones de 1971 marcaron el fin del bipartidismo con la emergencia del Frente Amplio. A partir de entonces y hasta 2005, ningún partido controlaría una mayoría en la Cámara. En virtud de ello, los partidos tradicionales compartieron las Presidencias en las 41^o, 42^o y 43^o legislaturas. En el acuerdo negociado al inicio de la 44^o legislatura incorporaron al Frente Amplio al ejercicio de esta importante posición.

Como podrá apreciarse, el poder de agenda del partido o coalición presidencial ha variado de acuerdo al formato que adquiere su gobierno y el contingente legislativo que lo respalda (ver cuadro 8.2).

Cuadro 8.2. Status de Gobierno del Poder Ejecutivo (1985-2010)

Legislatura	Gabinete	Período	Formato	Partido Pte.	Coalición
42 ^a	Sanguinetti	1985-90	Partido minoritario	41%	-
43 ^a	Lacalle I	1990-92	Coalición mayoritaria	39%	64%
	Lacalle II	1992-93	Coalición minoritaria	39%	46%
	Lacalle III	1993-95	Coalición minoritaria	27%	34%
44 ^a	Sanguinetti	1995-00	Coalición mayoritaria	63%	-
45 ^a	Batlle I	2000-02	Coalición mayoritaria	33%	55%
	Batlle II	2002-05	Partido minoritario	33%	-
46 ^a	Vázquez	2005-10	Partido mayoritario	53%	-

Fuente: Elaboración propia en base a Chasquetti (1999 y 2005)

En la 42º legislatura (1985-1990), el partido del presidente era minoritario y controló tres de las cinco Presidencias de la Cámara (60%). En la 43º legislatura (1990-1995), el presidente formó una coalición mayoritaria que, al término del primer y tercer año del mandato, sufrió la salida de fracciones de ambos partidos (Chasquetti 1999), lo cual no impidió que igualmente controlara la 3 de las 5 Presidencias (60%). En la 44^a legislatura (1995-2000), el Presidente contó con una coalición mayoritaria, lo cual garantizó el control de cuatro de los cinco años (80%). En ese periodo, por vez primera el Frente Amplio obtiene una Presidencia de la Cámara (a cargo del diputado Guillermo Álvarez), como resultado de una negociación inspirada por el triple empate dejado por elección de 1994, donde la diferencia entre el primer y tercer partido fue menor a tres puntos porcentuales del electorado. En la 45^a (2000-2005), el Presidente también logró una coalición mayoritaria pero a mitad del periodo sufrió la salida de su socio menor, por lo cual controló sólo 3 de las 5 Presidencias de la Cámara (60%). Finalmente, en la 46^a legislatura (2005-2010), el Presidente contó con un partido mayoritario pero igualmente cedió dos Presidencias al principal partido de la oposición.

En definitiva, durante casi dos terceras partes del tiempo (64%) el contingente legislativo que respalda al Presidente ha controlado la Presidencia de la Cámara. Esta constatación obliga a preguntarnos acerca de lo sucedido durante el período donde eso no ocurrió. Al menos en teoría, durante esos años (1986, 1988, 1992, 1994, 1997, 2002, 2003, 2006 y 2008) el Ejecutivo debería haber tenido dificultades para procesar su agenda legislativa. Dilucidaremos este punto en las siguientes secciones.

La última posición con poder de agenda es la Presidencia de las Comisiones Permanentes. La mayoría de los autores preocupados por el estudio del poder de agenda (Cox y McCubbins 1993; Jones y Hwang 2005) asumen que el control del cargo es condición suficiente para usufructuar el poder de agenda en beneficio propio. Ello se debe a que en casi todos los Parlamentos son las propias Comisiones las que votan a sus autoridades. Sin embargo, como ya hemos visto en el capítulo 6, en el caso de Uruguay eso no es así pues el acuerdo formulado al inicio del período legislativo en la *Comisión Especial* no solo determina cuántos lugares ocupará cada partido en cada comisión sino también quiénes se quedarán con las posiciones de autoridad. De este modo, en el sistema de comisiones del Parlamento uruguayo habrá dos variables relevantes a considerar para saber qué ocurre con el poder de agenda: la titularidad de la Presidencia de Comisión y la existencia o no de mayorías.

A los efectos de evaluar el poder de agenda he formulado un índice que integra ambas variables: mientras la primera puede asumir tres valores (mayoría absoluta, equilibrio y minoría), la segunda puede asumir dos (titularidad o no de la Presidencia). La combinación de estos rangos de variación ofrece 6 posibles valores (ver cuadro 8.3).

Cuadro 8.3.

Índice de Poder de Agenda del partido cártel en las Comisiones

Status y Presidencia de la Comisión	Valor
Mayoría absoluta y con presidencia	5
Mayoría absoluta y sin presidencia	4
Equilibrio de fuerzas y con presidencia	3
Equilibrio de fuerzas y sin presidencia	2
En minoría y con presidencia	1
En minoría y sin presidencia	0

De esta forma, el valor que asume una comisión en un año dado responde al valor que adquiere el status del contingente legislativo del Presidente y el control o no de la Presidencia de la comisión. En el cuadro 8.4 puede observarse la operacionalización realizada para el caso de la Comisión de Hacienda de la Cámara durante la 46^a legislatura (2005-2010).

Cuadro 8.4.

Poder de Agenda en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes

Legisladores	Partido	2005	2006	2007	2008	2009
Alfredo Asti	FA	X				
Eduardo Brenta	FA			X		
Roberto Conde	FA					
Héctor Tajam	FA					
Gonzalo Mujica	FA					X
Pablo Pérez	FA					
José Carlos Cardoso	PN				X	
Jorge Gandini	PN			X		
Carlos González Álvarez	PN					
José Amorín Batlle	PC					
Iván Posada	PI					
Status		MA	MA	MA	MA	MA
Relación		6/11	6/11	6/11	6/11	6/11
Índice de Poder de Agenda		5	4	5	4	5

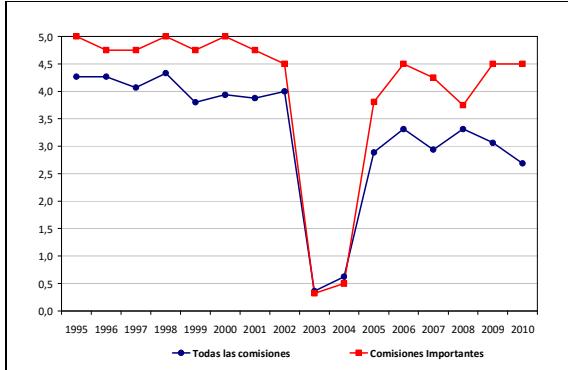
M.A.: Mayoría absoluta

Fuente: Elaboración personal en base a datos del S.I.P.

La aplicación de este procedimiento a las 15 comisiones permanentes de la Cámara de Representantes (16 a partir de 2000) y a las 14 de la Cámara de Senadores (15 a partir de 2005) durante el período 1995-2010, permite evaluar 422 observaciones (comisiones tomadas por año legislativo).

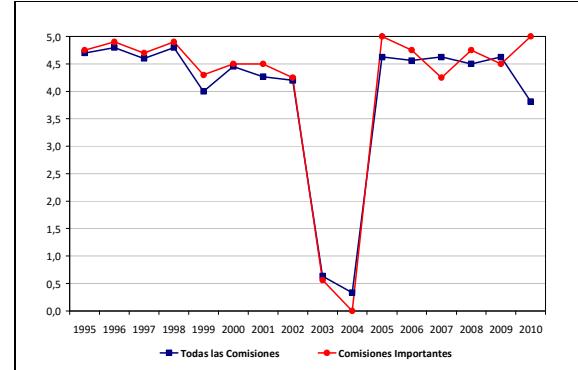
Los gráficos 8.1 y 8.2 muestran la evolución de los promedios anuales de “todas las comisiones” y de las “comisiones consideradas importantes” (Constitución y Legislación; Hacienda, Presupuestos y Asuntos Internacionales). El control sobre este segundo grupo se justifica por motivos de plausibilidad: un partido perfectamente puede trazar la estrategia de “entregar” el poder de agenda de algunas comisiones no muy influyentes y mantenerlo en aquellas que pueden resultar decisivas para el tratamiento legislativo de su agenda.

Gráfico 8.1
Poder de Agenda del Ejecutivo en las Comisiones de la Cámara de Representantes (1995-2010)



Fuente: Elaboración personal en base a datos del S.I.P.

Gráfico 8.2
Poder de Agenda del Ejecutivo en las Comisiones de la Cámara de Senadores (1995-2010)

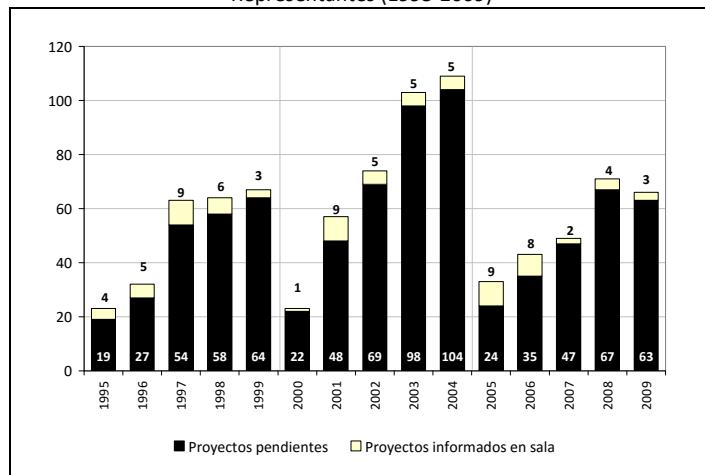


Fuente: Elaboración personal en base a datos del S.I.P.

Como podrá apreciarse en los dos gráficos el poder de agenda del contingente legislativo del Presidente a nivel de las comisiones permanentes es alto en casi toda la serie. La excepción se encuentra en el período 2003-2004, cuando el Presidente Jorge Batlle perdió a su socio de coalición y continuó gobernando con un gabinete de partido minoritario. Asimismo, el poder de agenda del Ejecutivo en las comisiones importantes es superior al poder que alcanza en la totalidad del sistema de comisiones, lo cual indica la existencia de un comportamiento estratégico a la hora de negociar la distribución de las Presidencias. De todos modos, la tendencia para el largo plazo se ubica por encima del valor 4 lo cual demuestra que el control del poder de agenda ha sido permanente.

La principal consecuencia del control del poder de agenda en las comisiones es que el partido o coalición cartelizada definirá qué, cómo y cuándo serán tratados los proyectos que recibe. El gráfico 8.3 presenta evidencia sobre la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes durante el período 1995-2009. Allí se observa el desarrollo de un típico cuello de botella con los proyectos que recibe la comisión, el cual aumenta en intensidad a medida que transcurren el tiempo legislativo. Por ejemplo, en 2005, la Comisión recibió 31 proyectos de ley y solamente informó en sala 9. En el siguiente año, se sumaron 19 nuevos proyectos a los 24 que habían quedado pendientes y se informó en sala sólo sobre 8. De esta forma, en 2007, la Comisión inició el año con un cuello de botella de 35 proyectos, que más tarde (al inicio de 2008) sería de 47, (al inicio de 2009) 67 y finalmente, 63 (al término de la legislatura) que abandonarían dicho ámbito sólo para ser archivados. Estos datos muestran que el partido o coalición cartelizada en la comisión ejerce un poder de agenda negativo no permitiendo el acceso al plenario de un importante número de proyecto. Los pocos que logran aprobación y son informados en sala son el resultado del ejercicio de un poder agenda positivo por parte de la mayoría.

Gráfico 8.3
Poder de Agenda negativo en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes (1995-2009)



Fuente: Elaboración personal en base a datos del S.I.P.

En suma, el contingente legislativo del gobierno controla el poder de agenda de las comisiones y la condición para que ello sea así, consiste en contar con un status legislativo mayoritario. Esta constatación es sustantiva para la demostración de la hipótesis de la existencia de un partido o coalición cartelizada en el seno del Parlamento. Hemos visto que el Poder Ejecutivo goza de un gran poder de agenda y que ningún cártel puede ser establecido sin su presencia. Su poder se amplifica a través de la actuación coordinada del Vicepresidente que ejerce la Presidencia de la Asamblea General y del Senado. Si bien en la Cámara de Representantes puede existir una pérdida de poder de agenda cuando el partido o coalición cartelizada cede la Presidencia, este estudio demuestra que en las comisiones el control sobre el proceso legislativo resulta estable en el tiempo. Por tanto, la condición para que el poder de agenda sea efectivo es la construcción de una mayoría legislativa estable favorable al gobierno. El cuadro 8.5 ilustra sobre la situación del contingente legislativo del presidente en los años en que la Cámara estuvo presidida por diputados de la oposición.

Cuadro 8.5.

Años legislativos donde la Presidencia de la Cámara la ejerce un diputado de la oposición*

Año	Presidente de la Cámara	CLP	Status	1	2	3	4
1997	Carlos Baraibar (FA)	PC-PN	63%	4.1	4.6	4.8	4.7
2002	Guillermo Álvarez (FA)	PC-PN	55%	4.0	4.2	4.5	4.3
2003	Jorge Chápper (PN)	PC	33%	0.4	0.6	0.3	0.6
2006	Julio Cardozo (PN)	FA	53%	3.3	4.6	4.5	4.8
2008	Guillermo Perdomo (PN)	FA	53%	3.3	4.5	3.8	4.8

* No se considera el período 1985-1994, por carecer de información respecto a la integración de las comisiones permanentes

1. Poder de agenda en todas las comisiones de la Cámara de Representantes

2. Poder de agenda en todas las comisiones de la Cámara de Senadores

3. Poder de agenda en las comisiones importantes de la Cámara de Representantes

4. Poder de agenda en las comisiones importantes de la Cámara de Senadores

Fuente: Elaboración propia

Como podrá apreciarse en el cuadro, de los cinco años donde la Presidencia de la Cámara estuvo en manos de un diputado de la oposición, sólo en el año 2003 se observa una pérdida real de poder de agenda por parte del gobierno. En los otros casos, el partido o coalición cartelizada mantuvo el poder de agenda aun cediendo la principal

posición de la asamblea. La evidencia empírica deja en claro que la carencia de una mayoría legislativa es un factor determinante del proceso legislativo en Uruguay.

8.2. Evidencia sobre la aprobación de legislación propuesta por el Ejecutivo

La consecuencia natural de la presencia de un partido o coalición cartelizada en el Parlamento será el control del proceso legislativo y por ende, de sus resultados. Si el partido o coalición mayoritaria controla el poder de agenda y en las votaciones del plenario se comporta en forma cohesionada, las tasas de éxito legislativo deben ser significativas.

El análisis de la producción legislativa del período 1985-2010 muestra que el 64% de la legislación sancionada fue propuesto por el Poder Ejecutivo. Si a esto se suma la legislación iniciada por los legisladores que pertenecen al partido o coalición cartelizada el porcentaje asciende a 80%. Estos datos confirman la hipótesis sobre la existencia de un partido o coalición cartelizada que controla el poder de agenda. Como puede observarse en el cuadro 8.6, la tasa de participación del Poder Ejecutivo y el partido o coalición cartelizada es abrumadora.

Cuadro 8.6. Leyes sancionadas según iniciativa (1985-2010).

	Poder Ejecutivo	CLP	Oposición	Total de leyes	
1985-1990	227 61%	38 10%	106 29%	371 100%	
1990-1995	350 60%	111 19%	125 21%	586 100%	
1995-2000	348 65%	130 24%	61 11%	539 100%	
2000-2005	399 64%	92 15%	136 22%	627 100%	
2005-2009	544 67%	102 13%	161 20%	807 100%	
Total	1.868 64%	473 16%	589 20%	2930 100%	

CLP: Contingente Legislativo que apoya al Presidente

* 3 leyes fueron iniciadas por otros organismos (Corte Electoral, Suprema Corte de Justicia, Intendencias Municipales)

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema de Información Parlamentaria. Poder Legislativo.

Otra forma de comprender el nivel de influencia consiste en controlar las tasas de éxito, lo cual supone calcular la proporción de proyectos sancionados sobre el total

de proyectos presentados en una determinada unidad de tiempo²⁰⁹. El cuadro 8.7 presenta las tasas de éxito por año y tasas de éxito acumuladas del Poder Ejecutivo durante el período 1995-2009. Para calcularlas he tomado en cuenta los proyectos que cada año envía el Ejecutivo, los que el Parlamento archiva (con la anuencia de la mayoría), el número de proyectos pendientes al final de cada año, el número de proyectos acumulados (pendientes más presentados) y el número de proyectos que se convirtieron en ley. De esta forma, la tasa de éxito es:

$$E = (Ppe + Pp - Pa) / Pt$$

...donde E representa la tasa de éxito; *Ppe*, los proyectos enviados por el Ejecutivo; *Pp*, los proyectos pendientes; *Pa*, los proyectos archivados; y *Pt*, el total de proyectos.

Cuadro 8.7. Tasa de éxito en el trámite de la agenda del Poder Ejecutivo (1995-2009).

	Proyectos presentados	Proyectos acumulados	Leyes sancionadas	Proyectos archivados	Proyectos pendientes ¹	Tasa de éxito por año ²	Tasa de éxito acumulado ³
1995	101	101	29	7	65	27%	27%
1996	92	157	47	10	100	28%	43%
1997	133	233	68	17	148	27%	49%
1998	92	240	98	18	124	38%	66%
1999	88	212	98	25	89	41%	79%
2000	167	167	47	2	118	28%	28%
2001	138	256	117	4	135	45%	55%
2002	90	225	101	8	116	43%	70%
2003	103	219	69	7	143	31%	70%
2004	85	228	65	7	156	28%	72%
2005	155	155	63	3	89	40%	40%
2006	134	223	97	5	121	43%	57%
2007	117	238	102	4	132	42%	66%
2008	148	280	142	12	126	49%	76%
2009	146	272	142	3	127	52%	81%

1. *Proyectos acumulados* hace referencia al número de proyectos que cada legislatura trata y ello es la suma del número de proyectos presentados y el número de proyectos pendientes, sustrayendo los que fueron archivados.

2. *Proyectos pendientes* hace referencia al número de proyectos que quedan sin sanción al final de cada año legislativo

3. La tasa de éxito por año es la proporción de leyes aprobadas respecto al total de proyectos acumulados

4. La tasa de éxito acumulada es la proporción de leyes sancionadas respecto al total de proyectos acumulados.

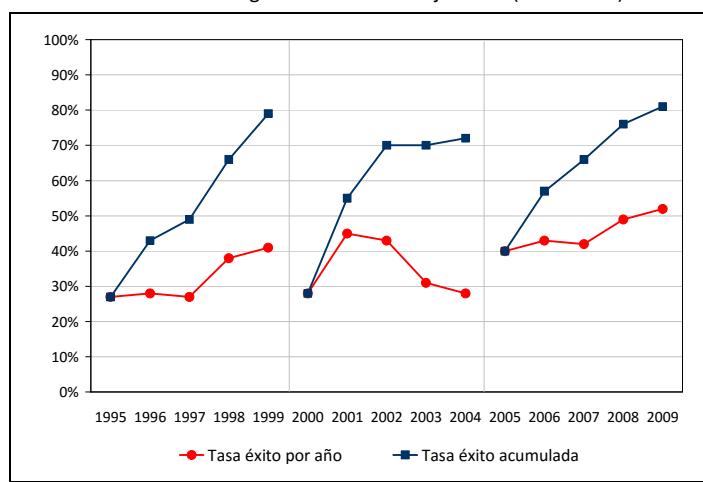
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema de Información Parlamentaria

²⁰⁹ Existe una fuerte discusión sobre la pertinencia de este indicador pues encubre el problema de la calidad de la legislación sancionada. Para una crítica en este sentido ver Barret y Eshbaugh-Soha (2007).

Como podrá apreciarse, la tasa de éxito anual tiende a ascender cuando existe un partido o coalición cartelizada estable en el tiempo. En la 44^a legislatura (1995-2000), con la coalición mayoritaria del Presidente Sanguinetti, la tasa de éxito se mueve desde un 27% inicial hasta un 41%. En la 46^a legislatura (2005- 2010), con el partido mayoritario del Presidente Vázquez, la tasa de éxito se mueve desde un 40% en el primer año hasta un 52% en el quinto. No obstante, cuando se pierde la mayoría legislativa, la tasa de éxito rápidamente desciende y eso se observa con claridad en la 45^a legislatura. En octubre de 2002, la coalición mayoritaria del Presidente Batlle se rompió y sus consecuencias en materia legislativa comenzaron a notarse en el siguiente año.

Por otra parte, la tasa de éxito acumulado muestra una tendencia ascendente en todos los períodos, con la excepción del año 2003 donde se estanca. Evidentemente, el deterioro en el control del poder de agenda, por parte del gobierno influyó en su rendimiento legislativo. El siguiente gráfico muestra cómo evolucionan ambas tasas en el lapso analizado.

Gráfico 8.4.
Tasas de éxito legislativo del Poder Ejecutivo (1995-2009)



Fuente: Elaboración personal en base a datos del Sistema de Información Parlamentaria

¿Por qué el Poder Ejecutivo es tan exitoso en el proceso legislativo? La respuesta es simple: existe en la Cámara un contingente cartelizado compuesto por legisladores favorables al Presidente que controla el poder de agenda en los organismos neurálgicos. Como sostienen Cox y McCubbins (2005) el partido o coalición mayoritaria en la Cámara utiliza su monopolio del poder de agenda con el objetivo de mantener fuera del orden del día a los proyectos que no coincidan con sus preferencias (poder de agenda negativo) y promover aquellos que sí lo hacen (poder de agenda positivo). El modelo de agenda cartelizada está determinado por la actuación de los miembros del partido o coalición mayoritaria que ocupan las presidencias de los comités y el liderazgo en el plenario. Estas posiciones garantizan vetos múltiples y reservan a sus titulares la posibilidad de impulsar, bloquear o retrasar las iniciativas²¹⁰.

Las consecuencias de este modelo serán las siguientes²¹¹:

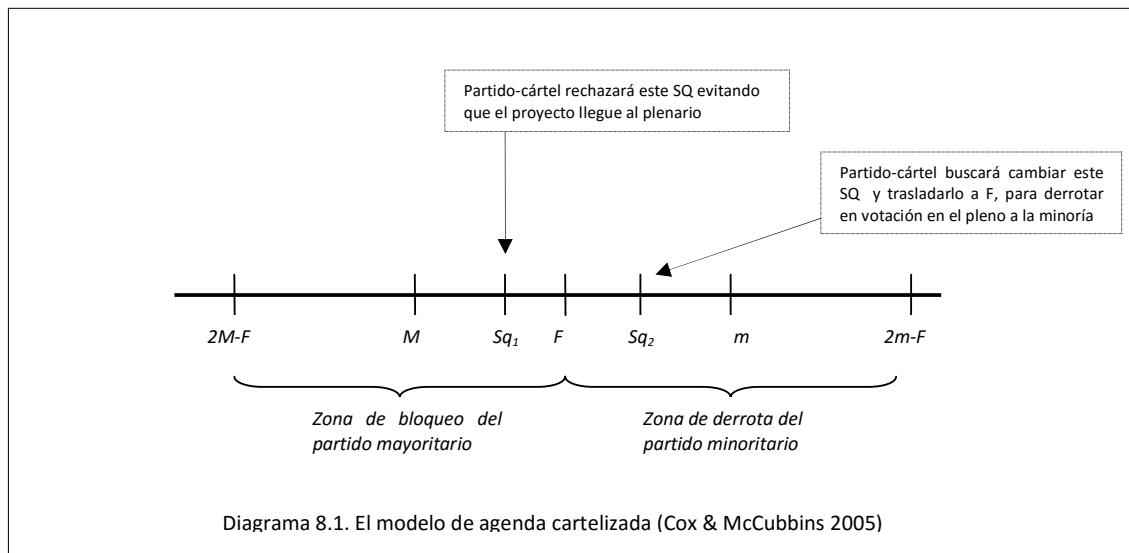
- Ninguna dimensión j de políticas deseada por el legislador mediano de la Cámara (F_j) será tratada en el pleno, si el legislador mediano del partido mayoritario (M_j) prefiere el status quo (SQ_j). Esto se logra porque los miembros del partido mayoritario pueden anticiparse: si se propone un proyecto en la dimensión j , el legislador mediano de la Cámara (F_j) lo modificará. Por ese motivo, solo propondrán proyectos sobre dimensiones en las que el legislador mediano del partido mayoritario preferirá F_j antes que SQ_j . Esto implica que la mayoría del partido nunca propondrá proyectos sobre una dimensión en la que SQ_j sea preferible a F_j .

²¹⁰ Al menos en teoría, los legisladores en posiciones relevantes podrían vetar proyectos que no sean de su agrado incluso en contra de las preferencias del partido mayoritario. Sin embargo, esta conducta es poco probable porque los proyectos deben pasar por una serie de puntos de veto durante su trámite legislativo (Comisiones y Presidencia de la Cámara), en donde la iniciativa puede ser retrasada o bloqueada. Además, los titulares de presidencias de las comisiones permanentes saben que tienen una responsabilidad fiduciaria y ello implica el no retraso ni bloqueo de los proyectos impulsados por su partido. Toda omisión a esa responsabilidad implicará un riesgo para su futuro político.

²¹¹ En términos formales m_i denota la ubicación del legislador mediano del partido minoritario en la dimensión i M_i denota la ubicación del legislador mediano del partido mayoritario en la dimensión i y finalmente, F_j denota la ubicación del legislador mediano de la Cámara en la dimensión i . Se asume que $M_i < F_i < m_i$ para todos los i . Al respecto, ver Cox y McCubbins (2005:41-45).

- Ningún proyecto que cuente con la oposición del partido mayoritario será aprobado en sala, debido a que los miembros del partido mayoritario sólo impulsarán e informarán proyectos en los que la mayoría del partido prefiera F_j antes SQ_j .
- Todo proyecto informado en sala, que proponga mover la política a F_j , será enmendado. Por lo tanto, todos los proyectos informados en sala, pasarán con el voto favorable de miembros del partido-cártel.

El diagrama 8.1, tomado de Cox y McCubbins (2005), pero perfectamente aplicable al Parlamento uruguayo, permite comprender el éxito legislativo del partido o coalición cartelizada en una asamblea dividida en dos bloques. Veamos la notaciones: F representa la posición que asume el legislador mediano de la Cámara; M la posición del legislador mediano del partido mayoritario; y m la posición del legislador mediano del partido minoritario. Asimismo, $2M-F$ corresponde al punto de indiferencia del miembro más a la izquierda del partido de gobierno respecto al legislador o partido mediano del plenario; y $2m-F$ representa el punto de indiferencia del partido minoritario respecto al legislador o partido mediano del plenario.



Si el status quo (sq_1) está más cerca de M que de F , el partido mayoritario se abstendrá de colocar en el orden del día del plenario todo tema que pueda ser alterado en una votación. En otras palabras, los puntos de políticas públicas ubicados en la “zona de bloqueo del partido mayoritario” nunca serán examinados por el pleno. En el caso uruguayo, existen abundantes testimonios (y evidencia empírica ya mostrada arriba) que corroboran esta idea.

Pero si la iniciativa propuesta cambia el sq_2 , situado a mayor distancia de M que la preferencia del legislador mediano de la Cámara, el proyecto será presentado, modificado y votado en el plenario, debido a que el punto de políticas públicas aceptado por el legislador mediano de la Cámara (F) es preferible para M antes que el de sq_2 (que se encuentra en la zona de derrota del partido minoritario).

El modelo muestra que las preferencias del partido mayoritario y su distancia respecto al status quo de cada política, determinan el tratamiento que recibirá cada proyecto (si será o no informado en sala y si será votado). Los miembros de la mayoría legislativa impondrán siempre sus preferencias, evadiendo en algunos casos las preferencias del legislador mediano (a través del bloqueo o la dilatoria en la comisión) y en otros casos, apoyándose en ellas mediante la presentación del proyecto (y su posterior votación). El poder de agenda formal, el compromiso fiduciario de los legisladores que ejercen responsabilidades en las comisiones y la existencia de una mayoría en el plenario dispuesta a votar, determinan el control del trámite legislativo.

8.3. Evidencia sobre la disciplina partidaria en la Cámara

Hasta el momento ha quedado claro que la existencia de una mayoría legislativa, sea de partido sea de una coalición, es una condición necesaria para contralor y ejercer el poder

de agenda. Para que esa mayoría en la Cámara sea efectiva se necesita cohesión y disciplina. Cox y McCubbins sostienen:

“una estricta disciplina de partido, por lo menos en las votaciones importantes, resulta para el partido o coalición mayoritaria un método de contralor de los resultados legislativos. Cuando los líderes del partido tienen los medios para imponer disciplina a sus diputados, el control de la agenda se logra por voluntad de la dirección del partido (...) el cártel entonces no necesita lealtad en cada votación. A menudo, sólo se requieren los votos suficientes como para arrebatarle la victoria a la oposición. Los líderes del partido suelen tomar en cuenta las votaciones donde los dos partidos mayores toman posiciones opuestas y recompensan con la designación de los miembros leales en las comisiones más deseables...” (2005:19-21).

Esta descripción del funcionamiento del partido-cártel estadounidense en el momento de las votaciones parte del supuesto de que los miembros del Congreso tienen diferentes objetivos (reelección, progreso en la Cámara, aprobar buenas políticas, etc.), pero están condicionados por la reputación electoral del partido que se construye, en gran medida, a partir del historial de los logros legislativos. O sea, el diputado miembro de un partido-cártel tiene incentivos para cooperar y eso lo saben los líderes. El principal medio para regular las acciones de los miembros del partido y superar los dilemas de acción colectiva típicos del proceso legislativo, es la delegación en una autoridad central. El liderazgo del partido-cártel, a su vez, delega poder en los miembros que asumen en forma fiduciaria el liderazgo de las comisiones a los efectos de monopolizar el poder de agenda de la asamblea. Las decisiones que se tomen en esos organismos deben ser respaldadas con el voto en el plenario, donde los legisladores contribuirán a mantener y aumentar la reputación del partido.

No obstante, como la reputación del partido es un bien colectivo –en términos de Olson- existirá la posibilidad de que surjan conductas del tipo *freerider* y para evitarlas, el liderazgo deberá implementar incentivos de diferente tipo. Promociones a comisiones

relevantes, ascenso en la lista de candidatos y respaldo para emprendimientos personales serán mecanismos de retribución de carácter positivo otorgados por el partido. La remoción de las comisiones importantes o la degradación en la lista de candidatos, serán incentivos negativos que los jefes del partido también podrán poner en práctica.

La mayoría de los fenómenos descriptos por Cox y McCubbins pueden ser observados en el caso uruguayo. Los legisladores tienen incentivos para cooperar con el liderazgo de su fracción y partido, en virtud de la incidencia que tiene la votación del grupo en su probabilidad de reelección (ver capítulo 4). Pero también la evidencia muestra que los líderes suelen recurrir a estímulos selectivos de carácter negativo. Reglas partidarias como la declaración de asunto político suelen influir para garantizar un comportamiento cohesionado. Veamos un ejemplo de presión para votar:

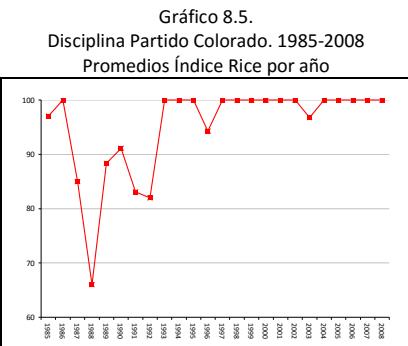
EL CASO DE LOS DIPUTADOS CARLOS GONZÁLEZ ÁLVAREZ Y ALEJANDRA RIVERO

El 29 de mayo de 2002 la Cámara de Representantes votó la Ley de Estabilidad Financiera orientada a enfrentar la crisis financiera que sufría el país. La medida fue ampliamente debatida y la coalición del Presidente, Jorge Batlle, compuesta por el Partido Colorado y el Partido Nacional, asumió el compromiso de votarla en ambas Cámaras. Sin embargo, adentro del partido socio surgieron problemas con algunos legisladores del interior del país que manifestaron su intención de no votar la medida. En ese marco surge el episodio del cambio de voto de los diputados *herreristas* Carlos González Álvarez y Alejandra Rivero, luego de que el Partido Nacional declarara el carácter político del asunto y de recibir presiones de todo tipo. Al respecto, González Álvarez dijo “*algunos legisladores herreristas, entre ellos Gustavo Penadés y Ricardo Berois, me dijeron que si no acataba la declaración de asunto político del sector me iban a echar, o sea que, aplicarían las sanciones. Me dijeron que Lacalle tenía que demostrar que mandaba y la cabeza que iba a rodar en el Herrerismo sería la mía (...)* De mi parte no hay problemas, yo estoy igual que siempre, pero en las últimas horas no mantuve contactos con ningún legislador ni me llamó Lacalle ni para agradecerme ni para manifestar su enojo”. Por su parte, Alejandra Rivero manifestó: “*Hemos cambiado nuestro voto por la resolución de la agrupación parlamentaria de declarar asunto político (...)* Además el propio Presidente Jorge Batlle nos ha llamado para que pudiéramos rever nuestra posición y nos hizo todo un planteamiento de la realidad del país, con base a esos criterios fue que se cambió la decisión de mi voto (...) Igual, nos duele mucho que nuestro propio partido no sepa respetar cuando hay personas que piensan distinto”¹. En la siguiente elección de octubre de 2004, ambos diputados abandonaron el *Herrerismo* para pasar a la fracción *Alianza Nacional*. González Álvarez alcanzó la reelección pero Rivero no.

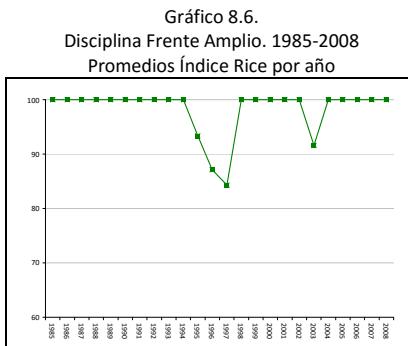
La consecuencia inmediata de este esquema, donde coinciden reglas electorales, parlamentarias y partidarias, junto a una lógica de funcionamiento cartelizada, trae como consecuencia la existencia de partidos sumamente disciplinados.

Para demostrar esta afirmación he reunido información sobre 182 votaciones sobre proyectos de ley importantes realizadas en la Cámara de Senadores durante el período 1985-2010. Para medir la disciplina partidaria utilice el Índice Rice de Disciplina Parlamentaria. El cálculo consiste en restar la proporción de votos positivos a la proporción de votos negativos, eliminando el signo y multiplicando el resultado por cien. De esta manera, cuando un partido vota unido el Índice asume un valor 100, y cuando vota absolutamente dividido (50% a favor y 50% en contra) asume un valor 0. Por ejemplo, si un partido cuenta con diez legisladores y en la votación de un proyecto, seis lo hacen a favor y cuatro en contra, el Índice tendrá un valor 20 ($|0,60-0,40|*100$).

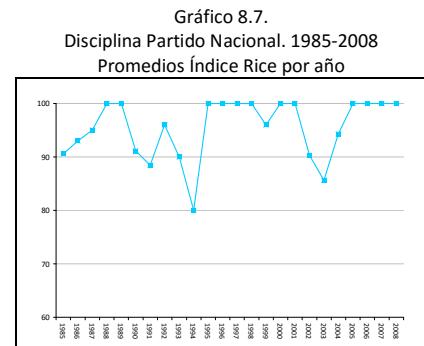
Los gráficos 8.5, 8.6 y 8.7 presentan información sobre los tres principales partidos. La serie histórica está formada por promedios de votaciones por año.



Fuente: Elaboración propia en base a Buquet et.al. (1998), Lanzaro et. al. (2000), Koolhas (2004) y Diarios de Sesiones de la Cámara de Senadores



Fuente: Elaboración propia en base a Buquet et.al. (1998), Lanzaro et. al. (2000), Koolhas (2004) y Diarios de Sesiones de la Cámara de Senadores



Fuente: Elaboración propia en base a Buquet et.al. (1998), Lanzaro et. al. (2000), Koolhas (2004) y Diarios de Sesiones de la Cámara de Senadores

Como podrá notarse, el Frente Amplio ha sido el partido más disciplinado durante los últimos quince años. Únicamente en la 44^a legislatura (1995-2000), este partido muestra divisiones internas provocadas por las desavenencias entre el sector

Asamblea Uruguay (liderado por Danilo Astori) y el resto de las fracciones. No obstante, desde que el Frente Amplio alcanzó el gobierno, su bancada de legisladores ha mostrado una disciplina perfecta. Los partidos Colorado y Nacional, por su parte, logran también promedios altos, pese a que mostraron importantes diferencias internas durante la 43^a legislatura (1990-95), cuando los colorados estuvieron en la oposición y los nacionalistas en el gobierno. En tal sentido, los casos de indisciplina muestran que la disidencia reside normalmente en las fracciones y no en los legisladores individuales. Con la excepción de algunas votaciones divididas en la fracción nacionalista *Por la Patria* en 1988 y 1989, como producto de su crisis y descomposición, la indisciplina obedece a desavenencias entre el partido y una o varias fracciones. Por tanto, los promedios históricos muestran que los partidos uruguayos se distinguen por contar organizaciones legislativas fuertemente cohesionadas que pueden ser consideradas como las más disciplinadas de la región²¹².

Cox y McCubbins (1993 y 2005) y Chandler et.al. (2006) controlan el poder de agenda de un partido o coalición cartelizada a través del análisis de las votaciones en el plenario. Si un partido mayoritario es derrotado en una votación en la Cámara, ello será un síntoma de ausencia de poder de agenda. Hemos visto que en Uruguay las bancadas partidarias son extremadamente disciplinadas, sin embargo, en los casos en los que se forman coaliciones de gobierno, cabe la posibilidad de que sus partidos voten en forma dividida aun respetando la disciplina colectiva. Martín Koolhas (2004) midió la disciplina de las coaliciones de gobierno en las votaciones del plenario de la Cámara de Senadores, y sus datos muestran que en el 90,1% de las votaciones (50 en 55) las

²¹² Para Argentina, Jones (2002) analizó 78 votaciones en la Cámara de Diputados durante el período 1989-92. La Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista muestran un promedio del Índice Rice de 97 y 88 respectivamente. Para Brasil, Figueiredo y Limonghi (1995) analizaron 221 votaciones en la Cámara baja y el Congreso (reunión de ambas Cámaras), durante el período 1989-1994. Para el PT, PFL, PMDB y PSDB, los promedios del Índice fueron 96, 78, 74, y 73 respectivamente.

coaliciones presentaron disciplina perfecta (sin votos en contra). Por tanto, queda claro que en el caso uruguayo las votaciones en el plenario también confirman la existencia de partidos o coaliciones cartelizadas.

Cuadro 8.8. Disciplina legislativa de las coaliciones cartelizadas en Uruguay

	Disciplina perfecta	Indisciplina	Votaciones
Lacalle (1990-1992)	93,3%	6,7%	15
Sanguinetti (1995-2000)	95,5%	4,5%	22
Batlle (2000-2002)	83,3%	16,7%	18
Todas	90,1%	8,9%	55

Fuente: Koolhas (2004) Cuadro 12

8.4. Evidencia sobre el control de la actividad de los legisladores

El desempeño de los legisladores individuales bajo este modelo de organización partidaria queda siempre subsumido en las estrategias definidas por el liderazgo. El funcionamiento cartelizado de la mayoría supone una cadena de delegaciones. La primera y básica es la que los individuos realizan a favor de sus líderes con el objetivo de alcanzar beneficios individuales (mantenerse o ascender en la lista de candidatos) y colectivos (aumento de la reputación partidaria y de la fracción). Los líderes de las fracciones se constituyen de esta forma en la autoridad central del partido-cártel, que actúa en forma coordinada con el Poder Ejecutivo y que delega responsabilidad en los legisladores que lealmente ocupan posiciones con poder de agenda (Presidencia de las Comisiones y Presidencia de la Cámara). Durante ese proceso, una mayoría de legisladores de la coalición cartelizada trabaja concertadamente para alcanzar las metas estipuladas.

Para confirmar este enfoque presentaré evidencia sobre el funcionamiento colectivo de la coalición cartelizada en la Cámara, mediante el examen del desempeño individual de los legisladores. La hipótesis afirma que los legisladores contribuyen a la

formación y mantenimiento de un partido o coalición cartelizada, lo cual supone cumplir con ciertas tareas de carácter colectivo en detrimento de otras de carácter individual. El universo de análisis está integrado por las acciones (orales o escritas) que realizan todos los legisladores titulares de las 44^a, 45^a y 46^a legislatura (1995-2010).

En principio, podríamos suponer que los legisladores desarrollan en la Cámara dos tipos ideales de acciones: *las orientadas al electorado* (COE) y *las orientadas al partido* (COP). Las primeras refieren a todas aquellas iniciativas que por sus características sirven para publicitar una posición personal ante a un electorado particular que se pretende cultivar (exposición verbal; exposición escrita; intervención en un debate para fundamentar el voto; etc.). Las segundas suponen todas aquellas iniciativas vinculadas con el cumplimiento de las metas partidarias, ya sea para alcanzar un resultado o sencillamente para impedirlo (intervención en la discusión de proyectos en sala; intervención en la discusión de minutas de comunicación o proyectos de resolución; intervención en la discusión de un llamado a sala de un ministro; etc.).

Como en este examen pretendemos determinar el peso de las acciones orientadas al partido, nuestra variable dependiente será la proporción de éstas sobre el total de acciones que realiza cada legislador en un período de tiempo dado. La recolección de información relativa a las acciones de los legisladores se realizó a partir de datos tomados del *website* del Sistema de Información Parlamentaria del Poder Legislativo. En total, fueron sistematizadas 69.777 acciones correspondientes a 226 legisladores²¹³, que fueron codificadas a partir de doce criterios básicos. El cuadro 8.9 presenta información respecto a los criterios y a las frecuencias totales y según legislatura.

²¹³ Fueron excluidos los legisladores que no completaron el período por haber renunciado a su banca, pasado a un ministerio o simplemente porque fallecieron. La distribución según legislatura es la siguiente: 74 corresponden a la 44^a Legislatura; 77 a la 45^a Legislatura; y 75 a la 46^a Legislatura.

Cuadro 8.9. Conducta de los diputados según tipo de acción (1995-2010)

Código	Clasificación	1995-2000	2000-2005	2005-2010	Total	Porcentaje
2	Informante de una comisión	782	780	833	2.395	3%
4	Interviene en exposición verbal	423	284	310	1.019	1%
5	Interviene fundamentando el voto	1.879	2.513	2.021	6.413	9%
6	Interviene en debates	7.637	9.946	9.528	27.111	39%
7	Presenta proyecto de ley	3.248	3.249	2.069	8.565	12%
8	Presenta proyecto de resolución, de minuta, etc.	991	1.089	845	2.925	4%
9	Presenta en sala un texto sustitutivo	47	19	7	73	0%
10	Realiza una exposición escrita o verbal	3.166	3.688	3.156	10.010	14%
11	Mociona llamado a Sala o Comisión Gral. / Interpela	104	137	119	360	1%
12	Solicita un pedido de informe	2.941	2.405	1.956	7.302	11%
13	Presenta una moción de urgencia	764	1.139	614	2.517	4%
15	Firma una iniciativa colectiva de toda la Cámara	345	265	192	802	1%
Total		22.327	25.514	21.650	69.492	100%

A los efectos de controlar correctamente la proporción de acciones que los legisladores realizan a favor del partido y evitar sesgos determinados por las reglas de juego o por factores de corte netamente político, he procedido a descartar algunos tipos de acciones. La primera supresión fueron los proyectos de ley. Reconozco que éstos podrían haber sido un estupendo indicador, pero el hecho de que el Frente Amplio se haya autoimpuesto la regla de que todas las iniciativas de ley deben ser analizadas y firmadas por el conjunto de la bancada (ver arriba), invalida plenamente su uso²¹⁴. También fueron suprimidos los llamados a sala de Ministros y los pedidos de informe pues ambos suelen ser institutos priorizados por la oposición. Tampoco fueron tomados en cuenta los proyectos de resolución y las mociones de urgencia pues normalmente estas acciones suelen realizarse en nombre de un partido o fracción y cuentan con la firma de todos los legisladores, por lo cual no existe variación en la conducta individual. Por último, se dejó de lado la presentación de textos sustitutivos en sala, por entenderse que las mismas podían obedecer a cualquiera de los dos tipos de conducta, además de representar un porcentaje ínfimo sobre el total de acciones.

²¹⁴ Tampoco se tomaron en cuenta las iniciativas de ley presentadas con la firma de toda la Cámara pues no hay variación.

Por tanto, se resolvió considerar como conductas orientadas al partido a la presentación de informes de comisión y la intervención en debates motivados por el proceso legislativo o las interpelaciones. Las conductas orientadas al electorado serían las exposiciones verbales en la hora previa, la presentación de una exposición escrita, las intervenciones motivadas por un exposición verbal en la media hora previa y las fundamentaciones del voto.

El cuadro 8.10 presenta un resumen de los datos utilizados para construir el índice. Como podrá apreciarse, la operacionalización de cada uno de los tipos de conducta incluye al 68% de las acciones realizadas por los legisladores en el período.

Cuadro 8.10. Información utilizada para construir el Índice de Conducta Orientado al Partido							
	1995-00	2000-05		2005-10		Total	
Conducta orientadas al Electorado	5.470	39%	6.485	38%	5.487	35%	17.442 37%
Conductas orientadas al Partido	8.419	61%	10.726	62%	10.361	65%	29.506 63%
Total	13.889	100%	17.211	100%	15.848	100%	46.948 100%
Porcentaje sobre el total de acciones	62%		67%		73%		68%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema de Información parlamentaria.

El Índice de *COP* será entonces la proporción de acciones clasificadas como partidarias sobre el total de acciones que realiza un legislador en un año legislativo. La variable dependiente se moverá por tanto desde un valor mínimo de 0 (cuando el legislador no hace nada por el partido) hasta un máximo de 1 (cuando el legislador solo trabaja por el partido). El cuadro 8.11 presenta un ejemplo referido a la actividad desarrollada por tres diputados en el año 2007: Jaime Trobo (PN), Darío Pérez (FA) y Washington Abdala (PC). Como podrá apreciarse, Trobo y Abdala presentan un comportamiento muy orientado al partido (0,750 y 0,761) en tanto Pérez muestra una conducta orientada al electorado (0,146).

Cuadro 8.11.
Acciones desarrolladas por tres diputados en el año 2007

Acciones	Jaime Trobo	Darío Pérez	W. Abadala
Interviene en exposición verbal	2	1	2
Fundamenta el voto	11	6	7
Exposición escrita u oral	19	34	9
Informante en comisión	4	0	0
Interviene en debates	92	7	49
Total	128	48	67
Acciones Orientadas al Electorado	32	41	18
Acciones Orientadas al Partido	96	7	51
Índice de COP	0,750	0,146	0,761

Fuente: Elaboración propia en base a información del Sistema de Información Parlamentaria.

Para explicar la variación de la conducta orientada al partido se han seleccionado tres variables independientes:

Ciclo. Cuanto más próximo esté el ciclo electoral, más probable será la disminución de las acciones orientadas al partido. Para operacionalizar esta variable, utilizaré una secuencia de números que indica los años que restan para la siguiente elección (5, 4, 3, 2, 1). La expectativa de asociación con la variable dependiente será negativa.

Gobierno. Cuando el legislador pertenece al partido de gobierno, más probable será el desarrollo de acciones orientadas al partido. Esta será una variable *dummy*: cuando el legislador pertenece al gobierno tendrá un valor 1, y cuando pertenece a la oposición tendrá un valor 0. La expectativa de asociación con la variable dependiente será positiva.

Distrito. Cuanto mayor es la magnitud de la circunscripción del legislador, más probable será el desarrollo de acciones orientadas al partido. Esta variable asume los valores de la magnitud de distrito: 2, 3, 4, 13, 14, 44, 45. La expectativa de asociación con la variable dependiente será positiva.

Freshmen. Los legisladores nuevos estarán menos inclinados a desarrollar acciones orientadas al partido. Esta será una variable *dummy*: cuando el legislador es nuevo tendrá un valor 1, y cuando cuenta con más de una legislatura en su haber tendrá un valor 0. La expectativa de asociación con la variable dependiente será negativa.

Seniority. Cuanto mayor es la antigüedad del legislador en la cámara, más probable será el desarrollo de acciones orientadas al partido. Esta variable considera el número de años cumplidos por cada legislador al servicio del Parlamento (por ejemplo, el primer año de todo nuevo legislador tendrá valor

0, el segundo, tendrá 1 y así sucesivamente). La expectativa de asociación con la variable dependiente será positiva.

Cargo. Cuando el legislador ocupa el cargo de presidente de una comisión, más probable es el desarrollo de acciones orientadas al partido. Esta será una variable *dummy*: cuando el legislador ocupó una presidencia tendrá un valor 1, y cuando no tendrá un valor 0. La expectativa de asociación con la variable dependiente será positiva.

PN dummy. Cuando el legislador pertenece al Partido Nacional, menos probable es el desarrollo de acciones orientadas al partido. Esta será una variable que asume un valor 1 cuando el legislador pertenece al PN y 0 cuando pertenece a otro partido. La expectativa de asociación con la variable dependiente será negativa. Esta es una variable de control en virtud de que este partido, pese a que integró coaliciones de gobierno, no controló la Presidencia de la República.

En suma, el modelo está integrado por seis variables independientes que explicarían en forma combinada el grado de partidismo del comportamiento de los legisladores. El mismo puede ser resumido a través de la siguiente ecuación:

$$ICOP = \beta_1 Ciclo + \beta_2 Gobierno + \beta_3 Distrito + \beta_4 Freshmen + \beta_5 Seniority + \beta_6 Cargo + Constante$$

El número de observaciones del estudio es de 1.448 que equivale al número de diputados por año de cada una de las tres legislaturas del período 1995-2010. No fueron incluidos los legisladores que renunciaron para asumir otros cargos (por ejemplo, de Intendente) y los legisladores que fallecieron. El cuadro 8.12 presenta un resumen de frecuencias y medias de las variables incluidas en el modelo.

Cuadro 8.12.
Frecuencias y Medias de las principales variables del modelo de conducta partidaria

	Media	Desv. Est.	Frecuencia
Todos los legisladores	0,573	0,233	1448
Primer año	0,604	0,223	297
Segundo año	0,597	0,219	291
Tercer año	0,587	0,235	290
Cuarto año	0,571	0,227	288
Quinto año	0,505	0,248	282
Partido o Coalición de gobierno	0,595	0,233	671
Oposición	0,548	0,230	777
Circunscripciones pequeñas	0,480	0,242	632
Circunscripción mediana	0,548	0,233	194
Circunscripción grandes	0,676	0,173	622
Nuevo legislador	0,542	0,237	818
Con más de una legislatura	0,614	0,221	630
Cinco años	0,542	0,237	818
Diez años	0,595	0,227	395
Más de diez años	0,632	0,195	235
Ejerce Presidencia de Comisión	0,525	0,254	436
No ejerce Presidencia	0,595	0,219	1.012
Pertenece al PN	0,525	0,254	438
Pertenece a otros partidos	0,595	0,219	1.010

Fuente: Elaboración propia.

Como podrá observarse, el promedio del *ICOP* para toda la muestra se ubica en 0,573, lo cual indica que los legisladores están levemente más inclinados a realizar acciones orientadas al partido antes que hacia el electorado. La variable *Ciclo* muestra a su vez promedios decrecientes a medida que avanza la legislatura. La variable *Gobierno* indica que los legisladores de los partidos que participan del gabinete están en promedio algo más inclinados a las conductas partidistas que los de la oposición (0,595 contra 0,548). La variable *Distrito* presenta valores crecientes al partidismo a medida que se sube un nivel en el tipo de circunscripción. O sea, cuanto mayor es la circunscripción más partidistas serán las acciones de los legisladores. La variable *Freshmen* muestra que efectivamente los nuevos legisladores están en promedio más inclinados al electorado que hacia su partido y lo mismo ocurre con la variable *Seniority*, cuanto mayor es la experiencia del legislador, más fuerte es la tendencia hacia las actividades orientadas al partido. La variable *Cargo* indica que en promedio

quienes ejercen Presidencias de Comisión cuentan con promedios inferiores a los que no ejercen (0,525 contra 0,595), lo cual significa que ésta es la primera variable que no parece comportarse según las previsiones, pese a que ambos valores son partidistas al estar por encima de 0,500, valor medio del índice. Por último, la variable de control confirma que los legisladores del Partido Nacional están más inclinados hacia el electorado que hacia el partido, en comparación con los restantes partidos. De todos modos, al igual que la variable anterior, sus valores están por encima del valor medio del índice.

El análisis de las medias y frecuencias no sustituye la regresión lineal pero sí orienta respecto a las tendencias que ésta puede presentar. La ecuación de regresión mínimo-cuadrática se construye estimando los valores de los coeficientes beta del modelo de regresión presentado antes. Estas estimaciones se obtienen intentando hacer que las diferencias al cuadrado entre los valores observados y los pronosticados sean mínimas.

El cuadro 8.13 presenta los resultados del test estadístico²¹⁵. Las pruebas *t* y sus niveles críticos (últimas dos columnas de la tabla: *t* y *Sig.*) sirven para contrastar la hipótesis nula de que un coeficiente de regresión vale cero en la población estudiada. Niveles críticos (*Sig.*) muy pequeños (generalmente menores que 0,05) indican que debemos rechazar esa hipótesis nula²¹⁶.

²¹⁵ Se realizaron diagnósticos de colinealidad con el programa SPSS 17,0, controlando los factores de inflación de la varianza (FIV). A partir de los supuestos de que (i) cuanto mayor es el FIV de una variable, mayor es la varianza del correspondiente coeficiente de regresión y (ii) los FIV son el inverso del nivel de tolerancia, el diagnóstico controló uno de los principales problemas de la presencia de colinealidad: coeficientes de tolerancias pequeñas y FIVs grandes. Los resultados no presentan dicho problema. Vale destacar que la colinealidad es un problema porque bajo esas condiciones (una de las variables independientes se relaciona de forma perfectamente lineal con una o más variables independientes) no es posible estimar los coeficientes de la ecuación de regresión.

²¹⁶ Un coeficiente con valor cero indica ausencia de relación lineal, de modo que los coeficientes significativamente distintos de cero informan sobre qué variables son relevantes en la ecuación de regresión.

Cuadro 8.13.
Regresión Lineal. Modelo de comportamiento de los diputados en la Cámara
Variable dependiente = Conducta orientada al partido

	B	Std. Error	Std. Coeff.	t-value	Sign.
Constante	,536	,023		23,275	,000***
Ciclo	-,019	,005	-,113	-4,001	,000***
Distrito	,005	,000	,384	15,245	,000***
Gobierno	,062	,011	,133	5,555	,000***
Freshmen	-,043	,020	-,092	-2,174	,030*
Seniority	-,002	,003	-,031	,679	,497
Cargo	,001	,015	,002	,096	,924
PN dummy	-,027	,012	-,053	-2,201	,028*

Signif: < 0,001 *** 0,01 ** 0,1 *; N = 1.485

Multiple R-squared: 0,196. Adjusted R-squared 0,192; F-statistic: 2,207 on 7 and 1.447 df, p-value: <2,207

Observando el nivel crítico asociado a cada prueba *t*, constatamos que tres variables independientes poseen coeficientes distintos de cero (con *Sig.* = 0,000), lo cual indica que contribuyen de forma significativa a explicar lo que ocurre con la variable dependiente. Este hecho indicaría que las conductas orientadas al partido serán más probables al comienzo del mandato, entre los legisladores del partido o coalición de gobierno, y entre aquellos que fueron electos por una circunscripción grande. Visto de otro modo, las conductas orientadas al electorado aumentarán en la parte final del mandato, entre los legisladores de la oposición y entre los electos en circunscripciones pequeñas.

Por otra parte, la variable *Freshmen* y la variable de control *PN dummy* presentan coeficientes con niveles de significación inferior de 0,1. En el primer caso, podríamos deducir que los diputados novatos orientan sus acciones más hacia el electorado que hacia el partido porque piensan que esa es llave para garantizar su continuidad en el legislativo. Los que sobreviven, sin embargo, cambian su conducta en la segunda legislatura, en una prueba, tal vez, de aprendizaje respecto a las formas de sobrevivir en política que imprime el patrón de carreras uruguayo. En cuanto a la segunda variable, podríamos también suponer que los legisladores nacionalistas se inclinan tendencialmente más hacia el electorado que hacia el partido porque ninguno

de los tres presidentes del período resultaron ser nacionalistas. En otras palabras, a pesar de que este partido integró el gobierno durante el lapso 1995-2002, resulta probable que no todos sus legisladores se sintieran efectivamente comprometidos con su suerte. A esto se agrega el hecho de que este partido presenta una importante representación electa en circunscripciones pequeñas, donde como se vio anteriormente aumenta la tendencia al decrecimiento del *ICOP*.

Unas palabras ahora sobre las dos variables con coeficientes que carecen de significación estadística. La variable *Seniority* (antigüedad en la Cámara) no es una variable relevante pese a que el análisis de medias así lo expresaba. Es probable que la forma en como se operacionalizó la variable esté influyendo en los resultados de la regresión, por lo que deberían realizarse nuevas pruebas a partir de estrategias de medición diferente, si se quiere tener una opinión definitiva. Al menos en términos teóricos parece razonable creer que esta dimensión contribuye a explicar la varianza de la *ICOP* y por ese motivo el problema ameritaría nuevos estudios. Idéntica reflexión me merece la variable *Cargos*. Tal vez, las presidencias de todas las comisiones no informen correctamente sobre el tipo de labor que realizan sus titulares, pues allí entran en un pie de igualdad organismos muy relevantes y organismos que en ciertas legislaturas pasan a un segundo plano. Quizás debería analizarse el desempeño de aquellos legisladores que regentean comisiones consideradas importantes para alcanzar una opinión final.

Por último, vale la pena mencionar que en la columna con el título “coeficientes no estandarizados” se encuentran los coeficientes que forman parte de la ecuación. Para tener una idea sobre el valor de éstos observemos, por ejemplo, que el coeficiente de la variable *Ciclo* (-0,019) indica que si el resto de los valores de las variables se mantienen constantes, a un aumento de una unidad en esa variable (*Ciclo*) le

corresponde, en promedio, un decrecimiento de 0,019 en la variable *Ciclo*. De esta forma, un legislador que el primer año presente un valor de COP de 0,200, al siguiente tendrá 0,181; luego 0,162; en el tercer año, 0,143; en el cuarto, 0,124; y en el quinto, 0,105. El mismo procedimiento podría realizarse con las otras variables significativas.

8.5. Desempeño parlamentario y búsqueda de la reelección

El presente estudio sirve también para controlar como se vincula el desempeño parlamentario con el objetivo de la reelección. El estudio clásico de Mayhew (1974) sostiene que las acciones que los legisladores realizan en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos se orientan básicamente a garantizar el objetivo de la reelección. Ya hemos visto como Cox y McCubbins (1992 y 2005) y Aldrich y Rhode (2001) han discutido esta conclusión presentando modelos de interpretación del comportamiento legislativo que incluyen al factor partidario. En este trabajo he intentado explicar la actividad parlamentaria de Uruguay a partir del modelo del *cartel-party* y los resultados hasta aquí presentados parecen confirmar esa teoría.

Si Mayhew tuviera razón, debería observarse algún tipo de vínculo entre el desempeño legislativo y la reelección de los legisladores. Cox y McCubbins (1993) admiten esta posibilidad pero como resultado de una transacción entre el legislador y el partido. Como ellos afirman en su primer libro, uno de los pagos que habitualmente reciben los legisladores por la delegación de poder, consiste en el apoyo del partido al cumplimiento efectivo de sus metas individuales, entre ellas, la reelección. O sea, para estos autores el éxito en la búsqueda de la reelección es el resultado de una transacción entre el liderazgo partidario y los legisladores individuales.

Este tipo de conductas no está circunscripto al Congreso de los Estados Unidos. Para el caso brasileño, David Samuels (2003:156) ha encontrado que los diputados que

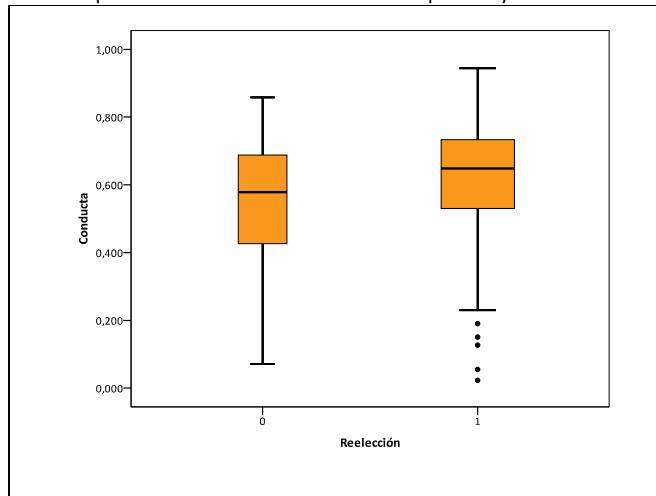
tienen como meta alcanzar una gobernación o un puesto de alcalde en alguna ciudad importante presentan propuestas presupuestales tendientes a orientar recursos hacia los distritos de su interés (“pavimentan su camino”). Para el caso argentino, Juan Pablo Micozzi (2009) encuentra que los legisladores expresan sus objetivos de carreras cuando redactan proyectos de ley orientados al cultivo de electorados específicos²¹⁷.

Para mostrar cuánto influye el desempeño parlamentario en la probabilidad de reelección en Uruguay utilizaré un gráfico de cajas (*boxplot*), que permite la distribución del conjunto de datos sobre el comportamiento de los legisladores, a partir de cinco medidas descriptivas: la mediana, el primer cuartil (Q1), el tercer cuartil (Q2), el valor máximo y el valor mínimo. Las cajas del *boxplot* permiten analizar de manera excelente la información sobre la tendencia central, la dispersión y la simetría de los datos de comportamiento parlamentario de los legisladores. Esta información, será tomada a partir de dos posibles resultados la de los legisladores que logran la reelección (valor 1) y la de aquellos que fracasan en el intento (valor 0). Por esa razón el gráfico cuenta con dos cajas. El gráfico 8.8 presenta el examen de *boxplot*.

Como podrá observarse los legisladores que alcanzan la reelección están más volcados hacia la conducta partidaria que los no reelectos. Téngase presente que los datos están divididos en cuatro grupos iguales: entre el límite inferior y el Q1 existe el mismo número de casos que entre Q1 y la mediana, al igual que entre ésta y Q3, y Q3 y el límite superior. Los valores por debajo de la barra horizontal (bigote) inferior o por encima de la barra horizontal superior deben ser considerados casos atípicos.

²¹⁷ Según Micozzi, los legisladores argentinos usan los recursos disponibles para alcanzar sus objetivos. A través de un análisis de una amplia base de proyectos de ley (180.000) ha encontrado que los legisladores desarrollan un tipo de ambición subnacional al presentar una gran proporción de iniciativas orientada a la esfera local y municipal.

Gráfico 8.8.
Boxplot. Nivel de conducta orientada al partido y reelección



Fuente: Elaboración personal en base a datos del Sistema de Información Parlamentaria

Q1 está integrado por los valores del desempeño parlamentario situados por debajo del 25% de las observaciones; Q2 coincide con la mediana de la distribución; Q3 por los valores situados por encima de 50% y por debajo del 75% de las observaciones; y Q4 agrupa al último tramo de la escala que representa también un 25% de las observaciones.

El alto y ancho de la caja, así como también el largo de las barras, indican el nivel de dispersión de los datos de cada grupo en la escala de comportamiento parlamentario. Como podrá apreciarse, la concentración de valores en la caja de la reelección es mayor que en la de la no reelección.

Por tanto, el examen con la técnica del boxplot estaría indicando que las conductas partidarias, medidas a través del *ICOP*, aumentan la probabilidad de reelección de los legisladores, lo cual derrumba la idea de Mayhew de que el cultivo de electorados particulares garantizará esta meta. Los datos tienden a confirmar – nuevamente- la interpretación teórica de Cox y McCubbins: los legisladores que colaboran con el partido en el Parlamento tienen más chance de ser reelectos pues

consiguen el apoyo del liderazgo para el cumplimiento de esa meta. Las medianas de cada subgrupo parecen mostrarlo con claridad esta afirmación: mientras los no reelectos presentan un valor de 0,593 y los reelectos un valor de 0,627. Dicho apoyo puede adquirir múltiples dimensiones pero, sin dudas, la más importante es la de ser incluido en las listas de candidatos de la fracción en el distrito grande de Montevideo.

8.6. Resumen y conclusiones

Este capítulo demuestra empíricamente la existencia de un partido o coalición cartelizada en las Cámaras. Esta propuesta fue sistematizada en dos subconjuntos de hipótesis y para su comprobación fueron presentadas cuatro tipos de pruebas. La primera evalúa el uso del poder de agenda por parte del partido-cártel y para ello se idearon sencillos procedimientos de análisis sobre la titularidad de las posiciones. Los resultados muestran que el partido o coalición de gobierno controla el poder de agenda en las comisiones durante casi todo el período, con la excepción de los años 2003 y 2004. En ese lapso, se observa un notable deterioro de esa capacidad que repercute severamente en las tasas de éxito legislativo del Poder Ejecutivo. El examen también mostró que la existencia de Presidentes de Cámara o de las Comisiones pertenecientes a partidos de oposición, no provoca *per se* consecuencias graves sobre el nivel de productividad del partido o coalición cártel. La cesión de esos cargos a la oposición genera un impacto negativo sólo si el Poder Ejecutivo no cuenta con una mayoría estable en las Cámaras.

La segunda prueba empírica estuvo dirigida a evaluar el impacto de la presencia de un partido o coalición cartelizada en la producción legislativa. El estudio de la legislación sancionada durante el período 1985-2010, muestra que el 80% de las normas fueron iniciadas por el Poder Legislativo o por miembros del partido o coalición

cartelizada. El control de las tasas de éxito acumuladas muestra una tendencia creciente que se asocia con el desarrollo del mandato: a medida que transcurre el tiempo, más exitoso se vuelve el Ejecutivo. La única excepción a esta tendencia se observa en el período 2003-3004 cuando se quiebra la coalición mayoritaria del Presidente Batlle. Lo mismo sucede con las tasas anuales de éxito, que crecen durante toda la serie salvo en el período mencionado. Sin duda, el nivel de eficacia del partido o coalición cartelizada en el trámite de iniciativas está fuertemente asociado con el control del poder de agenda. Las preferencias de la mayoría y su distancia respecto al status quo que enfrenta cada iniciativa legislativa, determinan el tratamiento que recibirá cada proyecto, esto es, si será o no informado en sala y si será o no votado. En términos prácticos, ello supone que los miembros del partido-cártel determinan que algunas propuestas ingresen al plenario y sean votadas por una mayoría y otras simplemente mueran en las comisiones.

La tercera prueba consistió en analizar el comportamiento de la mayoría legislativa en la toma de decisiones en sala. Para ello, se evaluaron 182 votaciones en el Senado encontrando que los partidos políticos uruguayos son organizaciones fuertemente cohesionadas. Los promedios anuales prueban que la disciplina ha ido en aumento con el paso del tiempo y que ese fenómeno puede estar asociado con la puesta en práctica de reglas intrapartidarias (reglamentos de bancada) que establecen estímulos negativos para el comportamiento cohesionado. Los principales casos de votaciones divididas dentro de los partidos responden casi siempre a disidencias de fracciones y en muy pocas ocasiones a acciones unilaterales de los legisladores. Finalmente, se presentó evidencia sobre el nivel de disciplina de las coaliciones gubernativas, mostrando que en el 90% de los casos sus miembros votan unidos (50 en 55 votaciones).

La cuarta prueba es a mi juicio la más importante de este estudio porque analiza el comportamiento individual de cada legislador. El supuesto básico de este estudio

afirma que si existe un partido o coalición cartelizada en la Cámara, sus miembros deben contribuir con el cumplimiento de las metas colectivas. Esto a su vez debería traducirse en una conducta ajustada a las preferencias del partido. El examen propuso una serie de procedimientos para identificar las acciones orientadas al cumplimiento de las metas del partido y las acciones orientadas al cultivo de un electorado particular. La variable dependiente fue la proporción de acciones que el legislador realiza a favor del partido (intervenir en debates sobre leyes, interpellaciones de Ministros, ser miembro informante de comisión). El control estadístico de regresión lineal muestra la existencia de tres factores que explican cuán orientados al partido se encuentran los legisladores: el ciclo electoral, la pertenencia al gobierno u oposición y la magnitud de la circunscripción. Por tanto, la probabilidad de que un legislador desarrolle un comportamiento orientado al cumplimiento de los propósitos partidarios aumenta en los primeros años del mandato, cuando integra el partido o coalición cartelizada y cuando es electo por una circunscripción grande. Este hallazgo resulta decisivo para demostrar que los legisladores efectivamente cooperan con el partido en el gobierno. Podríamos así pensar que los mismos tienen la esperanza de utilizar más tarde la reputación y prestigio del gobierno para ser reelectos. Además, saben que actuando de esa forma aumentará la chance de ser tenidos en cuenta al momento de confeccionar la lista de candidatos de la fracción. Contrariamente, cuando un legislador pertenece a un partido la oposición, cuando cumple su primera legislatura o cuando es electo en distritos pequeños, se incrementa la probabilidad de que el mismo desarrolle un comportamiento orientado al cultivo de un electorado particular.

Por último, el estudio demostró la existencia de un vínculo entre la probabilidad de reelección y la cooperación con el partido en la Cámara. Este hallazgo derrumba la hipótesis clásica de Mayhew respecto a una asociación positiva entre desempeño

legislativo individual y búsqueda de reelección. Estos resultados son consistentes con los hallazgos presentados en el capítulo 4, que evidencian que el éxito en la búsqueda de reelección se encuentra asociado positivamente con el desempeño electoral de la fracción y el partido. Esto quiere decir que cuanto mejor le vaya al partido, mayor chance tendrá el legislador de ser reelecto, y que cuanto más coopere, mayor posibilidad tendrá de acceder a un lugar privilegiado en la lista de candidatos.

Conclusiones

1. En términos teóricos, este trabajo ha intentado demostrar que las carreras políticas en Uruguay están orientadas al partido. Si bien las reglas electorales modelan las características más relevantes del sistema partidario, al mismo tiempo modelan partidos de tipo fraccionalizado. Estos grupos no son facciones ni corrientes de opinión, son estructuras institucionalizadas provistas de organismos de conducción y organismos de base, con programas y autonomía en la toma de decisiones. Como grupos, a la hora de competir, ingresan en un típico dilema de acción colectiva porque cooperan entre sí para alcanzar el triunfo del colectivo pero también disputan las bancas parlamentarias que alcanzará el partido. En definitiva, las fracciones son agentes neurálgicos del sistema político y por eso resulta natural que los individuos desarrollen sus carreras en su seno.
2. Las fracciones pueden ser observadas como pirámides en cuyo tope se encuentra el liderazgo que cuenta con el poder de confeccionar la oferta electoral así como de imponer sus preferencias en la asignación de posiciones parlamentarias. Este esquema asimétrico limita dramáticamente la estructura de oportunidades de los legisladores para tomar decisión sobre su futuro. Las fuentes del poder de selección son básicamente dos: el sistema electoral con su lista cerrada y bloqueada que permite a los líderes seleccionar y ordenar la nómina de candidatos y el tamaño de la circunscripción (en las mayores el liderazgo cuenta con mayor capacidad para desplegar su poder). La consecuencia natural de esta situación consiste en que los legisladores que desean hacer carrera dentro de las fracciones deben mantener una sólida disciplina respecto a las preferencias de sus líderes.
3. En las circunscripciones pequeñas el poder de los líderes encuentra algunas restricciones, pues el dispositivo del triple voto simultáneo (vigente hasta 1994) reguló la competencia intrafraccional, permitiendo a los legisladores que mantienen diferencias con sus líderes competir igualmente utilizando la etiqueta de la fracción. No obstante, dicho dispositivo también generó en los distritos pequeños situaciones donde un conjunto de desafiantes realizaba un acuerdo con el objetivo de derrotar al *incumbent*. Con la reforma de 1997 y la prohibición de la acumulación por sublemas, la competencia intrafraccional se trasladó hacia la elección interna de los partidos. Este

fenómeno refuerza la tendencia estructural de los distritos pequeños a favorecer el voto personal, aunque ciertos fenómenos contribuyen a limitar ese comportamiento (apoyo de los candidatos detrás de las precandidaturas presidenciales y necesaria coordinación entre la oferta del nivel nacional –Senado- y la del nivel local –Diputados-).

4. Las reglas electorales por tanto imponen a los individuos severos desafíos de carrera. Por un lado, los líderes cuentan con poder de selección en las circunscripciones grandes, lo cual obliga a los legisladores electos a disciplinarse para ser tenidos en cuenta al momento de confeccionar las listas. Pero por otro, la competencia intrafraccional impuso hasta 1997 continuos desafíos para proseguir su carrera. Con la reforma, el riesgo se mantuvo e incluso aumentó. La protección que suponía la lista de candidatos de Montevideo tiende a desaparecer y a cambio se estimula un modelo de legislador-emprendedor, que debe desarrollar y mantener estructuras para la competencia. Por esas razones, la estructura de oportunidades de los legisladores al momento de resolver sobre su futuro se vuelve extremadamente limitada. Donde existe protección se limita la independencia, y donde puede haber independencia aparece la competencia y el desafío.

5. La valoración de la utilidad que brindan los cargos está fuertemente determinada por la percepción general que existe en el sistema político. El análisis detallado de los cargos disponibles en la estructura gubernativa-estatal de Uruguay muestra que a partir de las enmiendas constitucionales de 1967 y 1996, se produjo una modificación en la valoración de los cargos de diputado y de Intendente. La evidencia empírica que surge de una encuesta sobre expectativas de carrera a los legisladores muestra que la mayoría de los diputados presentan en principio un tipo de ambición progresiva. Casi un 30% aspiraba a competir por un cargo de Intendente y casi un 25% por un cargo de senador. Sólo una cuarta parte de los legisladores reconocía tener una ambición de tipo estática y un porcentaje mínimo pensaba en retirarse. Si se compara esa información con lo que efectivamente hicieron se observa que: a) la mayor parte de los legisladores terminó abdicando de sus aspiraciones; b) sólo una pequeña proporción consiguió llevar a cabo sus aspiraciones progresivas; c) la proporción de retiros fue mayor a la esperada.

6. La evidencia empírica muestra que al momento de tomar la decisión sobre su futuro,

la mayoría de los diputados observó que la utilidad de intentar un salto hacia un nivel superior era negativa para sus intereses, pues el costo de conseguir el cargo era mayor que el beneficio que el mismo podría brindarle. Los legisladores, de este modo, se guían por un tipo de ambición progresiva que no ponen en práctica porque actúan en forma racional, tomando en cuenta su valoración inicial y el conjunto de factores negativos que provienen de su entorno. Resulta más seguro aceptar el lugar que le asigna la fracción que desarrollar movimientos costosos con resultados imprevisibles.

7. El relevamiento sobre la experiencia previa de los titulares de los cargos, permite alcanzar algunas conclusiones sobre el sentido jerárquico de las carreras y la forma como se enlazan sus peldaños. La Presidencia sería la meta principal a la que apuntan todas las trayectorias. Los cargos de senador y de ministro estarían en un segundo escalón y serían las plataformas más recurrentes para alcanzar el premio mayor. El cargo de diputado estaría en un tercer nivel y el de edil e Intendente en un cuarto. A partir de los años noventa, se observa una mejora en la valoración de esta última posición, sobre todo de parte de los diputados del interior del país. Para ellos, la Intendencia sería un paso intermedio entre la Cámara de Representantes y el Senado. Dicha alteración es sustantiva para el estudio de las carreras y explica porqué, desde el año 2000, el número de diputados que ganan la banca y luego compiten por otra posición se ha incrementado.

8. El estudio empírico sobre el funcionamiento del patrón de carreras legislativas muestra que los legisladores uruguayos tienen una clara inclinación a permanecer en sus bancas (7 de cada 10 diputados y casi 6 de cada 10 senadores persiguen la reelección). Esta información es importante porque permite descartar la hipótesis de que el parlamento uruguayo no estimula carreras legislativas. El dato confirma la existencia de una estructura de oportunidades limitada para la movilidad ascendente.

9. La decisión competir por la reelección responde a dos tipos de factores. En primer lugar, aparecen los atributos individuales como el haber sido titular de la banca o el margen de victoria alcanzado en la elección anterior. En segundo lugar, aparece un factor vinculado a la competencia como el tamaño de la circunscripción. La pertenencia

partidaria también influye en forma decisiva. Estos resultados muestran que las preferencias de los partidos y el conjunto de reglas de juego que ordenan la competencia tienen importancia en la configuración de la estructura de oportunidades de los legisladores. El tamaño del distrito, en particular, confirmaría que los jefes de las fracciones seleccionan y ordenan la lista y que a ellos poco le importan otros atributos individuales como la antigüedad, el ser incumbent, o haber ejercido cargos en el plenario de la Cámara. El examen realizado con los senadores confirma que la decisión de competir por un nuevo mandato en la cámara alta está asociada con las preferencias de los partidos en el Parlamento: mientras las variables *incumbent* y titular en el cargo (variables personales) prueban que el Senado es un cuerpo más estable que la Cámara baja, la pertenencia a los lemas fundacionales –que dominaron el Senado hasta los años noventa- aumenta la probabilidad de competir por la reelección.

10. En el grupo que compite por la reelección, las tasas de éxito son más altas entre los senadores que entre los diputados. En la cámara alta el éxito asciende al 75%, en tanto en Diputados apenas sobrepasa el 60%. Para explicar las razones de esas tendencias se realizó un test estadístico basado en el enfoque de Cox y McCubbins: el éxito en la reelección sería una función de las características individuales de los legisladores y de los atributos públicos de su partido. Las pruebas estadísticas muestra que la variable *switch* de la fracción nacional (variación de la votación entre dos elecciones) es un factor explicativo robusto. Entre los diputados, también aparecen variables explicativas como el haber ejercido un cargo en el pleno de la cámara, la no pertenencia a una fracción mayoritaria y el número de competidores en el distrito (listas por bancas). Entre los senadores, la antigüedad en la Cámara y la volatilidad interna del partido son variables relevantes en la explicación del éxito en la búsqueda de la reelección. El mismo examen para los diputados que compiten tras la reforma de 1996 muestra que el *switch* del voto partidario en el distrito adquiere singular importancia, lo cual resulta razonable dada la eliminación de la acumulación de votos por sublema. La ausencia de competencia intrafraccional transforma al partido en la variable más importante. En el Senado, en particular, el *switch* de votación de la fracción y la antigüedad del legislador en el Parlamento son variables que predicen la performance en la búsqueda de la reelección.

11. En suma, los exámenes estadísticos que determinan los factores que influyen en la decisión de competir y el éxito en la búsqueda de la reelección, muestran el poder de los partidos. Los atributos personales y los factores relacionados con la competencia distrital pueden ser factores importantes en el análisis de muestras reducidas (antes y después de la reforma de 1997), pero en el modelo general presentan un peso menor. El patrón de carreras legislativas, en definitiva, tiene como centro a los partidos y en particular a sus fracciones parlamentarias.

12. Otra faceta importante del patrón de carreras refiere a la debilidad institucional del Parlamento. La literatura muestra que en la mayoría de los casos donde priman los partidos por sobre las decisiones individuales, las instituciones parlamentarias no se caracterizan por contar con un gran poder. El grado de institucionalización del Parlamento es débil si se le contrasta con el modelo teórico de Polsby. El indicador de los límites muestra que el Parlamento ha sido bastante permeable a lo largo de su historia, con tasas de reelección bajas y tasas de rotación altas. El indicador de la diferenciación de la estructura muestra a una estructura de cargos rotativos con escasa proyección pública y a un sistema de comisiones especializado pero carente de autonomía y poder institucional. Tampoco en este rubro, existe una inversión en agencias partidarias ni en el soporte cotidiano del trabajo de los legisladores. Los staff son pequeños y están dominados por lógicas partidarias antes que técnicas. Finalmente, el indicador del universalismo en los procedimientos muestra que los partidos suelen imponer sus preferencias por sobre las aspiraciones individuales. El sistema de antigüedad suele aplicarse sólo en forma marginal, o sea, cuando la asignación no supone conflicto con las metas colectivas.

13. Como institución, el Parlamento uruguayo es hoy infinitamente menos proactivo que en décadas anteriores. El recorte de potestades consagrado en la reforma de 1967 lo transformó en una legislatura de tipo reactiva, haciendo disminuir el atractivo por el cargo de diputado y provocando un aumento en la ambición progresiva de los legisladores del interior (creció el apetito por el cargo de Intendente). Los datos referidos a la producción legislativa antes y después de la reforma son categóricos. La legislación sancionada con anterioridad a la reforma muestra a un Legislativo influyente

en el gasto público y con un gran poder de respuesta ante las demandas particulares de ciertos segmentos de la sociedad. La legislación posterior a la reforma presenta otro perfil, más abocada a las tímidas reformas estructurales iniciadas por Uruguay, la regulación de mercados, los convenios internacionales (un claro signo de la globalización) y las materias de tipo administrativa.

14. Pese a su baja institucionalización y a sus pobres apoyaturas técnicas, no se puede afirmar que el Parlamento uruguayo sea un actor secundario. Su papel en el proceso de toma de decisiones es sustantivo pues el Ejecutivo no cuenta con capacidad legislativa como para tomar acciones unilaterales. Bajo estas condiciones, como sostienen Cox y Morgenstern (2001), todos los gobiernos deben intentar entenderse con la legislatura.

15. El estudio de las reglas internas del Parlamento resulta sustantivo por dos razones. La primera se relaciona con el poder de asignación y nominación que ejercen los líderes sobre los legisladores y la segunda con la forma de funcionamiento de la asamblea. Ambas dimensiones son sustantivas para comprender la relación entre legisladores y liderazgo partidario y como la misma influye en el desarrollo de las carreras.

16. A lo largo de su historia, el Parlamento uruguayo ha contado con varios reglamentos que describen aspectos cruciales como la estructura de autoridad, el poder de agenda, el régimen de debate y el sistema de comisiones. Sin embargo, el cuarto Reglamento sancionado en 1930 es el más relevante porque determina la estructura de reglas que regirán en los siguientes ochenta años, otorgando un papel central a los partidos y fracciones, y en particular, a sus líderes. En la discusión parlamentaria que condujo a esa reforma, se manejaron alternativas inspiradas en otros ejemplos de la época, pero los legisladores optaron por la creación de ciertas instituciones y procedimientos autóctonos que se ajustan plenamente a las características y tradiciones de los partidos uruguayos. En particular, debe mencionarse a la *Comisión Especial*, efímera en el tiempo pero importante en la construcción de un acuerdo y la moderación de las apetencias partidarias. Este original procedimiento reconoció el status de los

partidos como agente principal de negociación. Pero además definió que las posiciones son de los partidos y no de los individuos, lo cual supone la distribución de puestos debe realizarse al interior de los mismos, obligando al acuerdo y coordinación de preferencias entre las diferentes fracciones. Así, las preferencias individuales de los legisladores son tomadas en cuenta luego de un largo y complejo proceso de distribución de posiciones entre los partidos y más tarde entre las fracciones. Con frecuencia un número importante de legisladores termina integrando comisiones que no son de su agrado, lo cual es una prueba el poder de los líderes sobre los deseos individuales. La consecuencia de este ordenamiento será la existencia de líderes de fracción que cuentan con un gran poder de asignación y nominación.

17. Los partidos legislativos uruguayos cuentan con cuatro características de tipo estructural. En primer lugar, funcionan como organizaciones fraccionadas que cruzan la estructura bicameral. En segundo lugar y relacionado con lo anterior, los partidos carecen de un jefe al estilo europeo, pero cuentan con líderes de fracciones que se encuentran radicados en el Senado. En las pocas ocasiones que eso no sucede, los líderes cuentan con agentes que actúan en su nombre. En tercer lugar, la Cámara de Representantes carece de líderes de fracciones, pero cuenta con una diversidad de agentes que actúan en nombre de ellos. Este andamiaje es tan diverso como complejo y difuso. Sin embargo, resulta muy efectivo para alinear el funcionamiento de los partidos con las posiciones determinadas en la Cámara alta. Finalmente, las bancadas parlamentarias constituyen un ámbito privilegiado de decisión pues están reguladas por reglas que contribuyen a la cohesión del comportamiento colectivo. En este esquema, los legisladores individuales cuentan con pocas posibilidades de desarrollar una gestión autónoma o de desarrollar sus propias agendas.

18. Al comienzo del mandato, los líderes fraccionales del partido o coalición del presidente cuentan con el incentivo de alcanzar éxitos legislativos que favorezcan al gobierno. Para ello desarrollan acciones tendientes a garantizar el controlador de las posiciones con poder de agenda: Presidencias de las Cámaras, Presidencias de las Comisiones que consideren importantes, mayorías en esos organismos, etc. Esas posiciones serán ocupadas por legisladores leales que resolverán el típico dilema moral de la agencia a favor de los líderes. El Poder Ejecutivo es muy importante en este

proceso porque define los contenidos temáticos de la agenda, establece prioridades y asesora a las bancadas para propiciar un trámite fluido de las iniciativas. El Vicepresidente de la República cumplirá un papel sustantivo sin monopolizar los intercambios entre los ministros de gobierno y los líderes del partido o sus delegados.

19. En este andamiaje, los legisladores comparten el incentivo de alcanzar el éxito legislativo que fortalezca el desempeño del presidente. Saben por experiencia que la continuidad de su carrera legislativa está anudada a la reputación que logre su partido y su fracción. Sin embargo, muchos estarán tentados a actuar como *freeriders* en la Cámara porque el éxito colectivo funciona como un bien público. En particular, este incentivo operará sobre aquellos legisladores de los distritos pequeños con chance de cultivar el voto personalizado en la siguiente elección y sobre los legisladores nuevos que carecen de información acerca del peso de la reputación partidaria en la continuidad de la carrera. Por esa razón, las bancadas legislativas cumplirán un papel importante al imponer cohesión mediante sus reglas particulares. Los legisladores que reciben la responsabilidad de administrar posiciones con poder de agenda trabajarán para que el partido se comporte disciplinadamente en los organismos que comandan y en caso de tener éxito podrán ser recompensados adecuadamente, siendo tomados en cuenta para integrar la lista de candidatos en lugares seguros.

20. La teoría del partido-cártel Cox y McCubbins es fértil para comprender las características del funcionamiento del partido o coalición de gobierno en Uruguay. En este ordenamiento adquieren especial importancia las posiciones con poder de agenda que determinan cuáles proyectos serán tratados y cuáles no. El examen empírico realizado en esta tesis muestra que el partido-cártel controló el poder de agenda en las comisiones durante todo el período, con la excepción de los años 2003 y 2004. En ese lapso se observa un deterioro de esa capacidad que repercute sobre las tasas de éxito legislativo del Poder Ejecutivo. A su vez, el examen presentado dejó en claro que cuando la Presidencia de la Cámara de Representantes queda en manos de los partidos de la oposición, no existen consecuencias graves sobre el nivel de productividad del partido o coalición cártel.

21. El estudio empírico de la legislación sancionada en el período 1985-2010, muestra que entre el Ejecutivo junto a los legisladores miembros del partido-cártel iniciaron el 80% de las leyes sancionadas. El control de las tasas de éxito acumuladas muestra una tendencia creciente asociada con el transcurso del mandato (las tasas aumentan con el paso del tiempo). La única excepción a esa tendencia se observa precisamente en el período 2003-3004 cuando se rompe la coalición mayoritaria del Presidente Batlle. Lo mismo sucede con las tasas anuales de éxito, que crecen en toda la serie salvo en el período señalado. Por esa razón, entiendo que el nivel de eficacia del partido o coalición cartelizada en el trámite de las propuestas del Ejecutivo está asociado con el control del poder de agenda. Las preferencias de la mayoría y su distancia respecto al status quo de cada iniciativa legislativa, determinan el tratamiento que recibirá cada proyecto, esto es si será o no informado en sala y si será o no votado. En términos prácticos, esas decisiones implican que los miembros del partido-cártel impondrán sus preferencias permitiendo que algunas propuestas ingresen al plenario y y otras simplemente duerman indefinidamente en las comisiones.

22. El estudio empírico de las votaciones en sala muestra que el comportamiento del partido-cártel es extremadamente disciplinado. El relevamiento de 182 votaciones en el Senado informa sobre el alto grado de cohesión de los partidos, fenómeno que tiende a profundizarse con el paso del tiempo. Los principales casos de votaciones divididas en la interna de los partidos responden casi siempre a disidencias de fracciones respecto a la mayoría partidaria y casi nunca de legisladores individuales. El relevamiento de 55 votaciones que toman en cuenta el nivel de disciplina de las coaliciones gubernativas, muestra que en el 90% de los casos sus miembros votaron unidos, lo cual conduce a idénticas conclusiones.

23. Finalmente, el estudio del comportamiento de los legisladores individuales en la Cámara es, a mi juicio, la prueba más categórica sobre las características y naturaleza del patrón de carrera legislativa en Uruguay. El supuesto básico de ese estudio empírico sostiene que si existe un partido o coalición cartelizada en la Cámara, sus miembros deben contribuir con el cumplimiento de las metas colectivas. Por tanto, las conductas individuales deberían ajustarse estrictamente a las preferencias del partido-cártel. El estudio propuso una serie de procedimientos para identificar las acciones orientadas al

cumplimiento de las metas del partido y las acciones orientadas a cultivar un electorado en particular. La variable dependiente fue la proporción de acciones que el legislador realiza a favor del partido (intervenir en debates sobre leyes, interpelaciones de Ministros, ser miembro informante de comisión). La regresión lineal muestra la existencia de tres factores que explican el comportamiento orientado al partido: el ciclo de gobierno, la pertenencia al gobierno u oposición y la magnitud de la circunscripción. De esta forma, la probabilidad de que un legislador desarrolle un comportamiento orientado al cumplimiento de las metas partidarias aumentará (i) en los primeros años del mandato, (ii) cuando el legislador es miembro de un partido o coalición cartelizada y (iii) cuando es electo por una circunscripción grande. Este hallazgo resulta decisivo para demostrar que los legisladores efectivamente cooperan con el partido con la esperanza de utilizar más tarde su reputación. Si todo va bien y el legislador cumplió adecuadamente con su parte, será contemplado al momento de confección de la lista de candidatos de la fracción. Contrariamente, cuando un legislador pertenece a un partido la oposición, cuando cumple su primera legislatura o cuando es electo en distritos pequeños, crece la probabilidad de un comportamiento orientado al cultivo del electorado.

24. La última prueba empírica realizada en esta tesis consistió en indagar acerca de la relación entre probabilidad de reelección y cooperación con el partido en la Cámara. Los resultados muestran la inexistencia de una asociación positiva entre el desempeño legislativo y la búsqueda de la reelección. En definitiva, el éxito en la búsqueda de reelección está más asociado al desempeño electoral de la fracción y el partido que a lo que hace cada legislador en la Cámara. Esto quiere decir que cuanto mejor le vaya al partido, mayor chance tendrá el individuo de ser reelecto, y que cuanto más coopere, mayores posibilidades tendrá de acceder a un lugar privilegiado en la lista de candidatos.

25.

Bibliografía

- Abramson, Paul, John Aldrich, y David Rohde (1987). "Progressive Ambition among United States Senators: 1972-1988" en *The Journal of Politics*, 49(1), pp. 3-35.
- Aldrich, John H. (1995) *Why Parties? The Origin and Transformation of Party Politics I America*. Chicago, Illinois: University of Chicago Press.
- Aldrich, John H. y David Rohde (2001). "The Logic of Conditional Party Government: Revisiting the Electoral Connection" en Dodd, Lawrence C. y Bruce I. Oppenheimer (eds.), *Congres Reconsidered*, 7th ed. Washington, DC: CQ Press.
- Alemán, Eduardo y George Tsebelis (2006). "The Origins of Presidential Conditional Agenda-Setting Power in Latin America". *Latin American Research Review* 40 (2): 3-26.
- Alemán, Eduardo y Sebastián Saiegh (2007). "Legislative Preferences, Political Parties, and Coalition Unity in Chile". *Comparative Politics* 39 (3): 253-272.
- Alemán, Eduardo. (2006). "Policy Gatekeepers in Latin American Legislatures". *Latin American Politics and Society* 48 (3): 125-155.
- Alford, John R. y David W. Brady (1989). "Personal and Partisan Advantage in U.S. Congressional Elections", en Dodd, Lawrence C. y Bruce I. Oppenheimer, *Congress Reconsidered*. New York: Praeger Publishers.
- Alford, John R. y John R. Hibbing (1981). "Increased Incumbency Advantage in House" en *The Journal of Politics*, Vol. 43.
- Altman, David y Daniel Chasquetti (2004). "Re-election and political career paths in the Uruguayan Congress: 1985-1999". *Journal of Legislative Studies*. Vol.2.
- Amorim Neto, Octavio, Gary W. Cox y Mathew D. McCubbins (2003). "Agenda Power in Brazil's Câmara Dos Deputados, 1989-98". *World Politics*, Vol. 55, No. 4. Jul., pp. 550-578
- Amorm Neto, Octavio (1998). "Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries". Ponencia presentada en el Meeting of the Latin American Studies Association, The Palmer House Hilton Hotel, Illinois, September 24-26, 1998.
- Ansolabehere, Stephan y Alan Gerber (1997). "Incumbency Advantage and Persistence of Legislative Majorities" en *Legislative Studies Quarterly*, 22(2), pp. 161-178.
- Arnold, Douglass (1996). *The Logic of Congressional Action*. New Haven and London: Yale University Press.
- Arnold, Douglass (2004). "Foreword" en Mayhew, David, *Congress. The Electoral Connection*. Second Edition. Yale University Press.
- Barrán, José y Benjamín Nahum (1979). "El Uruguay del Novecientos Montevideo" en *Battle, los estancieros y el Imperio Británico* Tomo 1. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Barrán, José y Benjamín Nahum (1982). "El nacimiento del Batllismo" en *Battle, los estancieros y el Imperio Británico* Tomo 3. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

- Barret, Andrew W. y Matthew Eshbaugh-Soha (2007). "Presidential Success on the Substance of Legislation" en *Political Research Quarterly*, Vol. 60, Nº 1, pp.1000- 112. University of Utah
- Bird, Karen (2002). "Does Parity Work? Results from French Elections" en *Feminist Studies* 28(3):691–698.
- Black, Gordon S. 1972. "A Theory of Political Ambition: Career Choices and the Role of Structural Incentives" en *American Political Science Review*, Vol. 66, No. 1. pp. 144-159.
- Borchert, Jens y Copeland, Gary (2003). "United States: A Political Class of Entrepreneurs", en Borchert, Jens y Jürgen Zeiss (eds.). *The Political Class in Advanced Democracies*. Oxford and New York: Oxford University Press, pp. 393-415
- Borchert, Jens y Zeiss Golsch (2003). "Germany: From "Guilds of Notables" to Political Class" en Borchert, Jens y Jürgen Zeiss (eds.). *The Political Class in Advanced Democracies*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Botero, Felipe (2010). *Ambitious Career-Seekers: An Analysis Of Career Decisions And Duration In Latin America*. Ph.D. Dissertation. University of Arizona.
- Bottinelli, Eduardo (2005). *La Trayectoria de los Senadores en el Uruguay Contemporáneo*. Tesis de Licenciatura de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.
- Bottinelli, Oscar O. y Daniel Buquet (1993). "Escenarios parlamentarios resultantes de cuatro reformas al sistema electoral", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Nº6. Montevideo: Fundación de Cultural Universitaria
- Brace, Paul (1984). "Progressive Ambition in the House" en *The Journal of Politics*, 46:556-71.
- Brady, David W. y Mathew McCubbins (2002). *Party, Process, and Political Change: New Perspectives on the History of Congress*. Stanford University Press.
- Brady, David, Kara Buckley y Douglas Rivers. 1999. "The Roots of Careerism in the U.S. House of Representatives" en *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 24, No. 4. pp. 489-510.
- Buquet, Daniel (1999). "Reforma Política y Gobernabilidad Democrática en el Uruguay: La Reforma Constitucional de 1996" en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Nº10. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Buquet, Daniel y Daniel Chasquetti (2008). "Presidential Candidate Selection in Uruguay (1942-1999)", en Peter Siavelis y Scott Morgestern, *Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. Penn State University Press.
- Buquet, Daniel, Daniel Chasquetti y Juan A. Moraes (1998). *Fragmentación Política y Gobierno. ¿Un Enfermo Imaginario?* Montevideo: Instituto de Ciencia Política.
- Caetano, Geardo, Romeo Pérez y José Rilla (1987). "La Partidocracia Uruguaya" en *Cuadernos del Claeh* Nº 44. Montevideo: CLAEH.
- Caetano, Gerardo y José Rilla (1995). "Relaciones partidarias y gobierno en Uruguay (1942-1973)" en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Nº 8. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Caetano, Gerardo y Raúl Jacob (1989). *El nacimiento del terrismo (1930 - 1933)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

- Cain, Bruce, John Ferejohn y Morris Fiorina (1987). *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*. Cambridge: Harvard University Press.
- Canon, David T. y Charles Stewart III (2001). "The Evolution of the Committee System in Congress", en Dodd, Lawrence C. y Bruce I. Oppenheimer (eds.), *Congress Reconsidered*, 7th ed. Washington, DC: CQ Press.
- Carey, John M. (1996). *Term Limits and Legislative Representation*. New York: Cambridge University Press.
- Carey, John M. (1998). "Parties, Coalitions, and the Chilean Congress In The 1990s" en Morgenstern, Scott y Benito Nacif, *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press
- Carey, John M. (2002). "Parties, Coalitions, and the Chilean Congress in the 1990s". *Legislative Politics in Latin America*, editado por S. Morgenstern y B. Nacif. Cambridge: Cambridge University Press, Pp. 222-253.
- Carey, John M. (2009). *Legislative Voting and Accountability*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carey, John M. y Matthew S. Shugart (1995). "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas." *Electoral Studies* 14 (December): 417-39.
- Carey, John y Peter Siavelis. (2003). «El ‘seguro’ para los subcampeones electorales y la sobrevivencia de la concertación». *Estudios Públicos*, 90: 5-27.
- Chandler, William, Gary W. Cox y Mathew McCubbins (2006). "Agenda Control in the German Bundestag, 1980-2002". *German Politics*, Vol. 15, No. 1, 2006
- Chasquetti, Daniel (1999). "Compartiendo el Gobierno: Multipartidismo y Coaliciones en el Uruguay (1971 - 1997)" en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Nº10. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Chasquetti, Daniel (2000a). "Gobierno y Coaliciones en Uruguay. 1985-1999" en *Coparticipación y Coalición. 164 años de acuerdo entre Blancos y Colorados*. Montevideo: Arca.
- Chasquetti, Daniel (2000b). "La renovación del Parlamento: 1985-1999". Documento de Trabajo del Instituto de Ciencia Política Nº22. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.
- Chasquetti, Daniel (2001). "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación", en Lanzaro, Jorge (coord.) *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- Chasquetti, Daniel (2008). *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la "difícil combinación*. Montevideo: Ediciones Cauce.
- Chasquetti, Daniel (2010). "El Financiamiento de los Partidos Políticos en Uruguay" en Zovatto, Daniel (ed.), *Dinero y Política en América Latina* San José de Costa Rica: IDEA-OEA (en prensa).
- Chasquetti, Daniel y Juan Andrés Moraes (2000). "Hipótesis para una teoría del Ciclo Político uruguayo" en Lanzaro, Jorge (Coord.) *La Segunda Transición en Uruguay*. Montevideo: FCU-ICP.
- Copeland, Gary W. (1989). "Choosing to Run: Why House Members Seek Election to the Senate" en *Legislative Studies Quarterly* 14:549-66.

- Copeland, Gary W. y Samuel C. Patterson (1994). *Parliaments in the Modern World*. Ann Arbor: University of Michigan Press
- Cotta, Maurizio y H. Best (2007) *Democratic Representation in Europe: Diversity, Change and Convergence*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Cox, Gary W. (2001). "Agenda Setting in the U. S. House: A Majority-Party Monopoly?" *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 26, No. 2 May, pp. 185-210
- Cox, Gary W. (2006). "The Organization of Democratic Legislatures" en Weingast, Barry R. y Donald Wittman (eds.) *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford University Press.
- Cox, Gary W. y Jonathan Katz (1996). "Why Did the Incumbency Advantage Grow?", en *American Journal of Political Science* 40: 478-497.
- Cox, Gary W. y Mathew D. McCubbins (1992). *Legislative Leviathan*. New York: Cambridge University Press.
- Cox, Gary W. y Mathew D. McCubbins. (2005). *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives*. New York: Cambridge University Press.
- Cox, Gary W. y Scott Morgenstern (1993). "The Increasing Advantage of Incumbency in the U.S. States" en *Legislative Studies Quarterly* 18: 495-514.
- Cox, Gary W. y Scott Morgenstern (2002). "Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents" en Morgenstern, Scott y Benito Nacif (eds.) *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Cox, Gary W., Mikitaka Masuyam y Mathew D. McCubbins (2000). "Agenda Power in the Japanese House of Representatives". *Japanese Journal of Political Science* 1 (1), pp. 1-21.
- Cox, Gary W., William Heller y Mathew McCubbins (2008). Agenda Power in the Italian Chamber of Deputies, 1988-2000, *Legislative Studies Quarterly*.
- Cox, Gary y McCubbins, Mathew (2003): "Legislative Leviathan Revisited", Department of Political Science, UC San Diego.
- Crisp, Brian, Maria C. Escobar-Lemmon, Bradford S. Jones, Mark P. Jones y Michelle M. Taylor-Robinson (2004) "Vote-Seeking Incentives and Legislative Representation in Six Presidential Democracies" en *The Journal of Politics*, Vol.66, Nº3, August, pp 823-846.
- De Luca, Miguel, Mark P. Jones, y María Inés Tula. 2002. "Back Rooms or Ballot Boxes? Candidate Nomination in Argentina" en *Comparative Political Studies* Vol 35-4. pp. 413-36
- Derichs, Claudia y Harold Kerbo (2003)."Japan: Political Careers between Bureaucracy and Hereditary Constituencies" en Borchert, Jens y Jürgen Zeiss (eds.). *The Political Class in Advanced Democracies*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Desposato, Scott (2006). "The Impact of Electoral Rules on Legislative Parties: Lessons from the Brazilian Senate and Chamber of Deputies". *Journal of Politics*, Volume 68, Issue 4. November, pp.1018–1030.
- Di Candia, César (2009). *Resbalones y Caidas. Un siglo de política uruguaya*. Montevideo: Fin de Siglo.

- Diez de Medina, Álvaro (1994). *El voto que el alma pronuncia: Historia electoral del Uruguay (1810-1910)*. Montevideo: Fundación Bank of Boston.
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- Epstein, David, David Brady, Sadafumi Kawato, y Sharyn O'Halloran. 1997. "A Comparative Approach to Legislative Organization: Careerism and Seniority in the United States and Japan" en *American Journal of Political Science* 41(3):965-98.
- Fenno, Richard. 1978. *Home Style: House Members in their Districts*. New York: Longman.
- Figueiredo Cheibub, Argelina y Fernando Limongi. 1999. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Río de Janeiro: Editora FGV
- Figueiredo, Argelina y Fernando Limonghi (1995). "O Processo Legislativo é a Produção Legal no Congresso Pós-Constituinte", en *Novos Estudos*. N° 38, Março. São Paulo: CEBRAP
- Finocchiaro, Charles J. y Tse-min Lin (2000). "The Hazards of Incumbency: An Event History Analysis of Congressional Tenure". Paper presentado en el 58th Annual Meeting of the Midwest Political Science Association.
- Fiorina, Morris P. (1974). *Representatives, Roll Calls, and Constituencies*. Lexington, Mass., Lexington Books.
- Fiorina, Morris. 1989. *Congress: Keystone of the Washington Establishment*, 2nd edition. New Haven: Yale University Press.
- Gallagher, Michael y Michael Marsh (1988). *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*, London: Sage..
- Gamm, Gerald y John Huber. 2002. "Legislatures as Political Institutions: Beyond the Contemporary Congress" en Ira Katznelson y Helen V. Milner (ed). *Political Science: The State of the Discipline*. New York:W.W. Norton, pp. 313–41.
- Garson, David (2006). *Logistic regression*. Disponible en: [http://www2.chass.ncsu.edu/garson/PA765 /logistic.htm](http://www2.chass.ncsu.edu/garson/PA765/logistic.htm). [Consultado el 15 de agosto de 2010].
- González, Luis Eduardo (1993). *Estructuras Políticas en Uruguay*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Gross Espiell, Héctor y Juan José Arteaga (1991). *Esquema de la evolución constitucional del Uruguay*. Segunda edición actualizada. Montevideo: Fondo de Cultura Universitaria.
- Guerrini, Aldo y María Elena Laurnaga (1994). "Del 'buen vecino' al 'intendente emprendedor': Rol de los Intendentes Departamentales en la reforma del Estado" en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. N°7. Montevideo: Fundación de Cultural Universitaria
- Hagevi, Magnus (2003). "Sweden: Between Participation Ideal and Professionalism" en Borchert, Jens y Jürgen Zeiss (eds.). *The Political Class in Advanced Democracies*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Hazan, Reuven y Gideon Rahat. (2006). "The influence of candidate selection methods on legislatures and legislators: Theoretical propositions, methodological suggestions and empirical evidence" en *Journal of Legislative Studies*, 12 (3): 375-394.
- Hibbing John R. (1988). "Legislative Institutionalization with Illustrations from the British House of Commons", *American Journal of Political Science*, 32: 3, p. 707.
- Hibbing, John R. (1982). "Voluntary Retirement from the U.S. House of Representatives: Who Quits?" en *American Journal of Political Science* 30: 651-65.

- Hibbing, John R. (1999). "Legislative Careers: Why and How We Should Study Them". *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 24, no. 2, pp. 149-71.
- Hibbing, John R. y Samuel C. Patterson (1994). "The Emergence of Democratic Parliaments in Central and Eastern Europe" in Gary W. Copeland y Samuel C. Patterson, *Parliaments in the Modern World*, Ann Arbor, University of Michigan Press, pp. 147-9.
- Huntington, Samuel P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. Yale University Press.
- Huntington, Samuel P. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press
- Jenkins, Jeffery A. y Charles H. Stewart III (2002). "Order from Chaos: The Transformation of the Committee System in the House. 1816-22", en Brady, David W. y Mathew McCubbins (2002). *Party, Process, and Political Change: New Perspectives on the History of Congress*. Stanford University Press.
- Jensen, Torben K. (2003). "Denmark: Professionalism in an Egalitarian Political Culture" en en Borchert, Jens y Jürgen Zeiss (eds.). *The Political Class in Advanced Democracies*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Jiménez de Aréchaga, Justino (2001 y 2002). *La Constitución Nacional*. Montevideo: Poder Legislativo.
- Jones, Charles O. (1994). *The presidency in a separated system*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Jones, Mark P. (2002). "Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress," en Scott Morgenstern and Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2002, pp. 147-84.
- Jones, Mark P. (2002). "Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress" en *Legislative Politics in Latin America*, eds. Scott Morgenstern and Benito Nacif. New York: Cambridge University Press, pp. 147-84.
- Jones, Mark P. y Wonjae Hwang (2005). "Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the U.S. Congress" en *American Journal of Political Science* 49:2 pp. 267-82.
- Jones, Mark P., Sebastian Saiegh, Pablo T. Spiller, and Mariano Tommasi (2002). "Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System", *American Journal of Political Science*.46:3, July, pp. 356-69.
- Judge, David (2003). "Legislative Institutionalization: A Bent Analytical Arrow?" en *Government and Opposition*.
- Jun, Owe (2003). "Great Britain: From the Prevalence of the Amateur to the Dominance of the Professional Politician" en "en Borchert, Jens y Jürgen Zeiss (eds.). *The Political Class in Advanced Democracies*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Katz, Jonathan N. y Brian R. Sala. 1996. "Careerism, Committee Assignments, and the Electoral Connection" en *American Political Science Review* 90(1): 21-33.
- Kiewiet, D. Roderick y Langche Zeng (1993). "An Analysis of Congressional Career Decisions, 1947-1986." *American Political Science Review* 87: 928-41.
- King, Anthony. 1981. "The Rise of the Career Politician in Britain - And Its Consequences" en *British Journal of Political Science*, Vol. 11, No. 3. pp. 249-285.

- King, Gary y Langche Zeng (2000). "Logistic Regression in Rare Events Data" en *Political Analysis*, 9 (2), pp. 137-163.
- Koolhas, Martín (2004). *Coaliciones de gobierno en Uruguay, 1990-2003*. Tesis de grado, Montevideo: Instituto de Ciencia Política.
- Krehbiel, Keith (1991). *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Krehbiel, Keith (1993). "Where's the Party?" en *British Journal of Political Science*, Vol. 23, No. 2. pp. 235-266.
- Lanzaro, Jorge (1998). "Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista" en *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 60, N°2. México.
- Lanzaro, Jorge (2001). *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. (editado). Buenos Aires: CLACSO.
- Lanzaro, Jorge (2004). "Fundamentos de la Democracia pluralista y estructura política del Estado en el Uruguay" *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Volumen 14 (01). Montevideo: Editorial Banda Oriental.
- Lanzaro, Jorge, Daniel Buquet, Daniel Chasquetti y Juan Andrés Moraes (2000). Estudio sobre la Producción Legislativa en Uruguay, Programa de Evaluación de la Producción Legislativa en Uruguay, 1985-2000. Montevideo: Poder Legislativo.
- López, Santiago (2007). "¿Cuán "locales" son las elecciones municipales en Uruguay? Estimando independencia de resultados y comportamientos electorales" en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Volumen 16 (01). Montevideo: Editorial Cauce.
- Magar, Eric y Juan Andrés Moraes (2008). "Coalición y Disciplina: Aprobación y duración del trámite parlamentario en Uruguay (1985-2000)", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Volumen 17 (01). Montevideo. Ediciones Cauce – ICP.
- Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart (1997). "Conclusion: Presidentialism and the Party System" en *Presidentialism and Democracy in Latin America*, eds. Scott Mainwaring and Matthew S. Shugart. New York: Cambridge University Press, pp. 394–439.
- Marenco, André y Miguel Serna (2006) ¿El cambio ideológico – electoral contribuye a la rotación de las élites políticas? Izquierdas y derechas en los congresos brasileño, chileno y uruguayo. Ponencia presentada en el 1er Congreso Uruguayo de Ciencia Política, 30 y 31 de octubre.
- Martínez-González, M., A. Sánchez-Villegas, y C. López del Burgo (2007). *Introducción a los Modelos Multivariados*. Disponible en <http://www.unav.es/preventiva/modelos/>
- Martínez, Pablo (2006). "Subordinación Vs. Autonomía: Selección de Candidatos en Canelones. 1999-2004", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Volumen 15 (01). Montevideo: Cauce.
- Matuschek, Peter (2003). "Spain: A Textbook Case of Partitocracy" en Borchert, Jens y Jürgen Zeiss (eds.). *The Political Class in Advanced Democracies*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Mayhew, David (1974). *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.
- Mezey, Michael L. 1979. *Comparative Legislatures*. Durham, North Carolina: Duke University Press.

- Micozzi, Juan Pablo (2009). *The Electoral Connection in Multi-Level Systems with Non-Static Ambition: Linking Political Careers and Legislative Performance in Argentina*. Ph.D. Dissertation, University of Rice.
- Monestier, Felipe (1999). "Partidos por dentro: la fraccionalización de los partidos políticos en Uruguay (1954-1994)" en *Los partidos políticos en tiempos de cambio*, Montevideo: Fundación Bank of Boston y Universidad Católica del Uruguay.
- Moraes, Juan Andrés (2008). "Why Factions? Candidate Selection and Legislative Politics in Uruguay" en Peter Siavelis y Scott Morgenstern, *Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. Penn State University Press.
- Morgenstern, Scott (2001). "Organized Factions and Disorganized Parties: Electoral Incentives in Uruguay", en *Party Politics* 7(2), pp. 235-256.
- Morgenstern, Scott (2002). "Explaining Legislative Politics In Latin America" en Morgenstern y Nacif, *Legislative Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Morgenstern, Scott (2004). *Patterns of Legislative Politics: Roll-Call Voting in Latin America and the United States*. New York: Cambridge University Press.
- Morgenstern, Scott (2006). "Limits on Exporting the U.S Congress Model to Latin America" en Power, Timothy J. y Nicol C. Rae (eds.), *Exporting Congress?: The Influence of the U.S. Congress on World Legislatures*, University of Pittsburgh Press.
- Narud, Hanne Marthe (2003). "Norway: Professionalization—Party-oriented and Constituency-based" en Borchert, Jens y Jürgen Zeiss (eds.). *The Political Class in Advanced Democracies*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Norris, Pippa (1997). *Passages to power: legislative recruitment in advanced democracies*. New York: Cambridge University Press.
- Olson, Mancur (). *La lógica de la Acción Colectiva. Bienes Públicos y la Teoría de Grupos*. México D.F.: Limusa, Noriega Editores.
- Panizza, Francisco (1988). *Uruguay, batllismo y después. Pacheco, militares y tupamaros en la crisis del Uruguay batllista*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Pereira, Carlos y Bernardo Mueller (2000). "Uma Teoria da Preponderância do Executivo: o Sistema de Comissões do Legislativo Brasileiro" en *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 15(43): 45-67.
- Pérez, Romeo (1989). "El parlamentarismo en la tradición constitucional uruguaya". *Cuadernos del CLAEH* N°49, Montevideo.
- Piñeiro, Rafael (2004). "Elección de diputados y fraccionalización partidaria en Uruguay 1942-1999" en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Volumen N°14 (01). Montevideo: Editorial Banda Oriental.
- Polsby, Nelson W. (1968). "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives" en *American Political Science Review* 62, no. 2: 144-68.
- Polsby, Nelson W., Miriam Gallaher, y Bany Spencer Rundquist. 1969. "The Growth and Seniority in the U.S. House of Representatives." *American Political Science Review* 63:787-802.
- Real de Azúa, Carlos (1964). *El impulso y su freno. Tres décadas de batllismo*. Montevideo: Editorial Banda Oriental.
- Real de Azúa, Carlos (1971). "Política, poder y partidos en el Uruguay de hoy", en *Uruguay hoy*. pp. 145-321. Buenos Aires: Siglo XXI.

- Real de Azúa, Carlos (1984) 1972. *Uruguay: ¿una sociedad amortiguadora?* Montevideo: CIESU-Ediciones de la Banda Oriental
- Rial, Juan (1984). *Partidos políticos, democracia y autoritarismo.* 2 Volúmenes. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Rohde, David W. (1991) *Parties and Leaders in the Postreform House.* Chicago, Illinois: University of Chicago Press.
- Rohde, David. 1979. "Risk-Bearing and Progressive Ambition: The Case of Members of the United States House of Representatives" en *American Journal of Political Science* 23(1): 1-26.
- Salvat, Richard (2009)."Carreras políticas en la Junta Departamental de Florida: Inestabilidad y amateurismo (1985-2005)" en *Revista Uruguaya de Ciencia Política.* Volumen 18 (01). Montevideo: Editorial Cauce.
- Samuels, David (2000). "Ambition and Competition: Explaining Legislative Turnover in Brazil" en *Legislative Studies Quarterly* XXV: 481-498.
- Samuels, David (2002). "Progressive Ambition, Federalism, and Pork-Barreling in Brazil" en Morgestern, Scott y Benito Nacif, *Legislative Politics in Latin America,* New York: Cambridge University Press.
- Samuels, David (2003). *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil.* Cambridge, Cambridge University Press.
- Sanguinetti, Julio María y Álvaro Pacheco Seré (1970). *Ante la nueva constitución.* Montevideo: Editorial ARCA.
- Sarthou, Carlos (2000). *Santoro: la Nación, el Partido. Testimonios de una vocación parlamentaria.* Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Schlesinger, Joseph A. (1966). *Ambition and politics.* American Politics Research Series. Chicago: Rand McNally.
- Shugart, Matthew S. y John M. Carey (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics.* New York: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew S., Melody E. Valdini y Kati SuominenSource (2005). "Looking for Locals: Voter Information Demands and Personal Vote-Earning Attributes of Legislators under Proportional Representation" en *American Journal of Political Science,* Vol. 49, No. 2 (April), pp. 437-449.
- Siavelis, Peter y Scott Morgenstern (2008). *"Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America".* Penn State University Press.
- Siavelis, Peter. (2005). "La lógica oculta de la selección de candidatos en las elecciones parlamentarias chilenas" en *Estudios Públicos,* 98: 189-225.
- Solari, Aldo (1991). *Uruguay. Partidos políticos y sistema electoral.* Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Strøm, Kaare (1990). "A Behavioral Theory of Competitive Political Parties" en *American Journal of Political Science,* Vol. 34, No. 2 pp. 565-598.
- Taylor-Robinson, Michelle M. y Christopher Diaz (1999). "Who Gets Legislation Passed in a Marginal Legislature and Is the Label Marginal Legislature Still Appropriate? A Study of the Honduran Congress" en *Comparative Political Studies* 32:589-625.

Vernazza, Francisco (1989). “Minoristas, Mayoristas y Generalistas en el sistema electoral uruguayo” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. N°3. Montevideo: Fundación de Cultural Universitaria.

Weingast, Barry R. y William Marshall (1988). “The Industrial Organization of Congress” en *Journal of Political Economy* 96:132-163.

Zucco Jr., Cesar (2009) “Executive’s Influence Over Legislative Behavior in Uruguay”. Paper presentado en el Meeting of Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, June.

Materiales de Consulta

Anales del Senado del Uruguay. Cronología sistematizada. Legislaturas I al XL (1830-1971) por Luis Alberto Musso. Montevideo: Cámara de Senadores. 1972.

Tablas Cronológicas 1830-1971. Sección “Información y Antecedentes Legislativos”. Montevideo: Cámara de Representantes. 1971.

Entrevistas realizadas

Washington Abdala
Enrique Pintado
Jaime Trobo
Aníbal Pereyra
Rodolfo Nin Novoa
Jorge Gandini
Carlos Varela
Daniela Payseé
Guillermo Stirling
Luis Hierro López
Alfredo Asti

A N E X O S

➤ Encuesta a los legisladores. Instituto de Ciencia Política.

La encuesta realizada fue realizada entre los meses de junio, julio y agosto de 2007 en base a una muestra representativa de 52 legisladores (ver cuadro). El diseño de la investigación y procesamiento de los datos estuvo a cargo del Prof. Juan Andrés Moraes. Los microdatos de la encuesta están depositados en el Banco de Datos del Área de Política y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Partido	% Votos	Diputados	Muestra de Legisladores			Total (40%)
			Muestra (40%)	Senadores	Muestra (40%)	
Frente Amplio	51.7%	52	21	17	7	28
Partido Nacional	35.1%	35	14	11	4	18
Partido Colorado	10.6%	11	4	3	1	5
Partido Independiente	—	1	1	—	—	1
Total	97.4%	99	40	31	12	52

➤ Encuesta Grupo Radar

La encuesta de Grupo Radar fue realizada entre el 24 y el 30 de setiembre de 2004 entre 1.003 ciudadanos. Los mismos constituyen una muestra representativa de la población de 18 y más años de edad residente en hogares particulares de localidades de todo el país con 2000 y más habitantes. La muestra es de carácter aleatorio probabilístico y su margen de error, para un nivel de confianza de 95%, no supera el ±2.4% cuando se analizan resultados sobre el total de la población. Este margen de error aumenta cuando se trabaja sobre segmentos más pequeños.

Todas las encuestas fueron realizadas en forma telefónica en los hogares de los entrevistados. Montevideo fue dividida en 25 zonas geográficas, coincidiendo con las divisiones de ANTEL. Superponiendo los datos del Censo de Población con la zonificación de ANTEL, manteniendo fijas las características de cada zona y sorteando las demás cifras al azar, es posible diseñar una muestra probabilística de números de teléfono que respete la estructura de la población por barrio. En el Interior se realizaron encuestas en 50 localidades, utilizando una metodología similar de sorteo.

La realización de las entrevistas fue tarea exclusiva del equipo de encuestadores de Grupo RADAR en forma permanente. El diseño de la muestra, la formulación de las preguntas y el análisis de la información estuvieron a cargo del equipo conformado por Alain Mizrahi, Director de Grupo RADAR, y los Polítólogos Daniel Chasquetti y Adolfo Garcé.

➤ Regresión Logística Cuadro 4.2.

Case Processing Summary

Unweighted Cases ^a	N	Percent
Selected Cases	1164	93,0
Missing Cases	1	,1
Total	1165	93,1
Unselected Cases	86	6,9
Total	1251	100,0

a. If weight is in effect, see classification table for the total number of cases.

Classification Table^c

		Predicted					
		Selected Cases ^a			Unselected Cases ^b		
		Run3		Run3		Run3	
Observed		0	1	Percentage Correct	0	1	Percentage Correct
Step 8 Run3	0	2	235	,8	0	49	,0
	1	1	926	99,9	0	37	100,0
Overall Percentage				79,7			43,0

a. Selected cases Legislatura NE 41

b. Unselected cases Legislatura EQ 41

c. The cut value is ,500

Variables in the Equation

	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 8 ^a	Mandatos	-,110	,066	2,736	1	,098
	Margen	,369	,165	5,037	1	,025
	Titular(1)	-,758	,214	12,564	1	,000
	Magnitud	,012	,004	7,854	1	,005
	PC(1)	1,542	,386	15,933	1	,000
	PN(1)	1,184	,393	9,083	1	,003
	FA(1)	,954	,438	4,743	1	,029
	Constant	-1,383	,817	2,865	1	,091

a. Variable(s) entered on step 7: Mandatos.

Variables not in the Equation

		Score	df	Sig.
Step 8	Variables			
	PGob(1)	1,171	1	,279
	FracMay(1)	,177	1	,674
	Incumbent(1)	2,000	1	,157
	Pleno(1)	,286	1	,593
	Sexo(1)	,070	1	,792
	Listabx	,276	1	,599
	NEL	,563	1	,453
	NES	,959	1	,327
	TVS(1)	,180	1	,671
	Overall Statistics	4,864	9	,846

➤ Regresión Logística Cuadro 4.3

Variables in the Equation

	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 1 ^a	Years	-,056	,028	4,150	1	,042
	Pleno	-,061	,278	,049	1	,825
	Titular	1,216	,330	12,905	1	,000
	Incumbent	-1,179	,348	11,500	1	,001
	Sexo	-,278	,646	,185	1	,667
	Listaban	-,069	,390	,031	1	,861
	PC	-1,315	,687	3,661	1	,056
	PN	-1,265	,687	3,381	1	,066
	FA	-,863	,750	1,325	1	,260
	Constant	1,892	,979	3,735	1	,053

a. Variable(s) entered on step 1: Years, Pleno, Titular, Incumbent, Sexo, Listaban, PC, PN, FA.

➤ Regresión Logística Cuadro 4.6

Case Processing Summary

Unweighted Cases ^a		N	Percent
Selected Cases	Included in Analysis	850	96,4
	Missing Cases	0	,0
	Total	850	96,4
Unselected Cases		32	3,6
Total		882	100,0

a. If weight is in effect, see classification table for the total number of cases.

Classification Table ^c						
Observed	Predicted					
	Selected Cases ^a		Unselected Cases ^b			
	Win		Win			
	0	1	Percentage Correct	0	1	Percentage Correct
Step 1 Win 0	116	215	35,0	9	5	64,3
1	79	440	84,8	5	13	72,2
Overall Percentage			65,4			68,8

a. Selected cases Legislatura NE 41
b. Unselected cases Legislatura EQ 41
c. The cut value is ,500

Variables in the Equation

	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 1 ^a Years	,002	,022	,010	1	,919	,998
Cargo(1)	,418	,213	3,861	1	,049	,658
Titular(1)	,634	,269	5,539	1	,019	1,885
Sexo(1)	-,499	,354	1,984	1	,159	,607
PGob(1)	-,077	,172	,202	1	,653	,926
FraccMay(1)	-,349	,164	4,512	1	,034	,706
PPTT(1)	-,077	,270	,082	1	,775	,925
Volat_int	-,008	,006	2,004	1	,157	,992
Magnitud	,004	,006	,570	1	,450	1,004
SW_PD	,005	,011	,240	1	,824	1,005
SW_F	,068	,014	22,874	1	,000	1,070
Listasxb	-,048	,021	5,360	1	,021	,953
TVS(1)	,123	,207	,356	1	,550	1,131
Constant	1,476	,325	20,592	1	,000	4,373

a. Variable(s) entered on step 1: Years, Cargo, Titular, Sexo, PGob, FraccMay, PPTT, Volat_int, Magnitud, SW_PD, SW_F, Listasxb, TVS.

Case Processing Summary

Unweighted Cases ^a		N	Percent
Selected Cases	Included in Analysis	486	55,1
	Missing Cases	0	,0
	Total	486	55,1
Unselected Cases		396	44,9
Total		882	100,0

a. If weight is in effect, see classification table for the total number of cases.

Classification Table^c

Observed	Predicted					
	Selected Cases ^a		Unselected Cases ^b			
	Win		Win			
	0	1	Percentage Correct	0	1	Percentage Correct
Step 1 Win 0	37	128	22,4	76	104	42,2
1	29	292	91,0	54	162	75,0
Overall Percentage			67,7			60,1

a. Selected cases Legislatura LT 41

b. Unselected cases Legislatura GE 41

c. The cut value is ,500

Variables in the Equation

	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 1 ^a Years	,005	,029	,026	1	,871	,995
Cargo(1)	,064	,314	,041	1	,840	1,066
Titular(1)	,757	,375	4,076	1	,043	2,132
Sexo(1)	-,1039	,616	2,848	1	,091	,354
PGob(1)	-,224	,232	,932	1	,334	,799
FraccMay(1)	-,742	,238	9,757	1	,002	,476
PPTT(1)	,334	,391	,729	1	,393	1,397
Volat_int	,000	,007	,000	1	,990	1,000
Magnitud	,006	,008	,541	1	,462	1,006
SW_PD	-,007	,016	,198	1	,856	,993
SW_F	,059	,020	9,051	1	,003	1,061
Listasxb	-,096	,044	4,771	1	,029	,909
Constant	1,329	,445	8,928	1	,003	3,779

a. Variable(s) entered on step 1: Years, Cargo, Titular, Sexo, PGob, FraccMay, PPTT, Volat_int, Magnitud, SW_PD, SW_F, Listasxb.

Case Processing Summary

Unweighted Cases ^a		N	Percent
Selected Cases	Included in Analysis	226	25,6
	Missing Cases	0	,0
	Total	226	25,6
Unselected Cases		656	74,4
Total		882	100,0

a. If weight is in effect, see classification table for the total number of cases.

Classification Table^d

Observed		Predicted					
		Selected Cases ^a			Unselected Cases ^{b..c}		
		Win		Percentage Correct	Win		Percentage Correct
0	1				0	1	Percentage Correct
Step 1 Win	0	34	56	37,8	55	133	29,3
	1	20	116	85,3	47	271	85,2
Overall Percentage				66,4			64,4

a. Selected cases Legislatura GT 43

b. Unselected cases Legislatura LE 43

c. Some of the unselected cases are not classified due to either missing values in the independent variables or categorical variables with values out of the range of the selected cases.

d. The cut value is ,500

Variables in the Equation

Step 1 ^a	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Years	,002	,045	,002	1	,969	1,002
Cargo(1)	,404	,361	1,248	1	,264	,668
Titular(1)	,183	,500	,134	1	,714	1,201
Sexo(1)	,151	,513	,087	1	,769	1,163
Edad	-,013	,016	,667	1	,414	,987
PGob(1)	-,223	,447	,250	1	,617	,800
FracMay(1)	,374	,307	1,485	1	,223	1,454
PPTT(1)	-,175	,554	,100	1	,752	,839
Volat_int	-,011	,017	,479	1	,489	,989
Magnitud	-,006	,016	,159	1	,690	,994
SW_PD	,048	,020	5,493	1	,019	1,049
SW_F	,004	,035	,012	1	,912	1,004
Listasxb	-,115	,068	2,825	1	,093	,892
Constant	2,582	1,277	4,090	1	,043	13,226

a. Variable(s) entered on step 1: Years, Cargo, Titular, Sexo, Edad, PGob, FraccMay, PPTT, Volat_int, Magnitud, SW_PD, SW_F, Listasxb.

➤ Regresión Logística Cuadro 4.7

Case Processing Summary

Unweighted Cases ^a		N	Percent
Selected Cases	Included in Analysis	224	96,1
	Missing Cases	0	,0
	Total	224	96,1
Unselected Cases		9	3,9
Total		233	100,0

a. If weight is in effect, see classification table for the total number of cases.

Classification Table ^c							
Observed	Predicted						
	Selected Cases ^a		Unselected Cases ^b				
	Win	1	Win	1	Win	1	Percentage Correct
	0	1	0	1	0	1	Percentage Correct
Step 1 Win 0	20	39	33,9	0	1	,0	
1	11	154	93,3	1	7	87,5	
Overall Percentage			77,7			77,8	

a. Selected cases Legislatura NE 41
b. Unselected cases Legislatura EQ 41
c. The cut value is ,500

Variables in the Equation						
	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 1 ^a A_Antigüedad	,285	,107	7,097	1	,008	1,330
A_Cargo(1)	-,423	,421	1,010	1	,315	,855
A_Titular(1)	1,161	,531	4,781	1	,029	,313
A_Sexo(1)	-,142	,788	,032	1	,857	,868
B_Gobierno(1)	-,281	,460	,372	1	,542	,755
B_FM(1)	-,611	,381	2,571	1	,109	,543
B_PPTT(1)	,182	,584	,097	1	,756	1,199
B_Vol_Int	-,028	,014	4,043	1	,044	,972
B_SW_P	,013	,034	,145	1	,703	1,013
B_SW_F	,141	,036	15,109	1	,000	1,152
C_LisxBanc	,343	,725	,224	1	,636	1,410
D_TVS(1)	1,315	,491	7,178	1	,007	3,725
Constant	1,475	,874	2,847	1	,092	4,369

a. Variable(s) entered on step 1: A_Antigüedad, A_Cargo, A_Titular, A_Sexo, B_Gobierno, B_FM, B_PPTT, B_Vol_Int, B_SW_P, B_SW_F, C_LisxBanc, D_TVS.

Case Processing Summary		
Unweighted Cases ^a	N	Percent
Selected Cases Included in Analysis	127	54,5
Missing Cases	0	,0
Total	127	54,5
Unselected Cases	106	45,5
Total	233	100,0

a. If weight is in effect, see classification table for the total number of cases.

Classification Table ^c							
Observed	Predicted						
	Selected Cases ^a		Unselected Cases ^b				
	Win	1	Win	1	Win	1	Percentage Correct
	0	1	0	1	0	1	Percentage Correct
Step 1 Win 0	15	21	41,7	11	13	45,8	
1	8	83	91,2	17	65	79,3	
Overall Percentage			77,2			71,7	

a. Selected cases Legislatura LT 41
b. Unselected cases Legislatura GE 41
c. The cut value is ,500

Variables in the Equation						
	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 1 ^a A_Antiguedad	,372	,146	6,464	1	,011	1,451
A_Cargo(1)	-,217	,617	,123	1	,725	,805
A_Titular(1)	1,069	,691	2,394	1	,122	,344
A_Sexo(1)	-,666	,991	,452	1	,501	,514
B_Gobierno(1)	-,345	,839	,169	1	,881	,708
B_FM(1)	-1,280	,557	5,275	1	,022	,278
B_PPTT(1)	-,084	1,167	,005	1	,943	,920
B_Vol_Int	-,051	,022	5,544	1	,019	,950
B_SW_P	,032	,064	,260	1	,810	1,033
B_SW_F	,148	,052	8,109	1	,004	1,159
C_LisxBanc	1,258	1,287	,956	1	,328	3,520
Constant	1,337	1,107	1,460	1	,227	3,808

a. Variable(s) entered on step 1: A_Antiguedad, A_Cargo, A_Titular, A_Sexo, B_Gobierno, B_FM, B_PPTT, B_Vol_Int, B_SW_P, B_SW_F, C_LisxBanc.

Case Processing Summary

Unweighted Cases ^a	N	Percent
Selected Cases	Included in Analysis	79 33,9
	Missing Cases	0 ,0
	Total	79 33,9
Unselected Cases		154 66,1
Total		233 100,0

a. If weight is in effect, see classification table for the total number of cases.

Classification Table^d

		Predicted					
		Selected Cases ^a		Unselected Cases ^{b..c}			
		Win	Loss	Win	Loss	Win	Loss
Observed		0	1	Percentage Correct	0	1	Percentage Correct
Step 1	Win	0	9	81,8	14	28	33,3
	1		1	98,0	20	97	82,9
	Overall Percentage			95,1			69,8

a. Selected cases Legislatura GE 44

b. Unselected cases Legislatura LT 44

c. Some of the unselected cases are not classified due to either missing values in the independent variables or categorical variables with values out of the range of the selected cases.

d. The cut value is ,500

Variables in the Equation

	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 1 ^a						
A_Antigüedad	,269	,141	3,622	1	,057	1,308
A_Cargo(1)	-,421	,574	,538	1	,463	,656
A_Titular(1)	1,059	,743	2,028	1	,154	,347
A_Sexo(1)	-1,140	,990	1,325	1	,250	,320
A_Edad	-,032	,029	1,223	1	,289	,969
B_Gobierno(1)	,264	,781	,114	1	,736	1,302
B_FM(1)	-1,445	,547	6,989	1	,008	,236
B_PPTT(1)	,167	,983	,029	1	,865	1,182
B_Vol_Int	-,039	,020	3,854	1	,050	,962
B_SW_P	-,034	,059	,332	1	,564	,967
B_SW_F	,147	,044	10,881	1	,001	1,158
C_LisxBanc	,495	1,206	,162	1	,888	1,625
Constant	3,872	1,716	5,089	1	,024	48,035

a. Variable(s) entered on step 1: A_Antigüedad, A_Cargo, A_Titular, A_Sexo, A_Edad, B_Gobierno, B_FM, B_PPTT, B_Vol_Int, B_SW_P, B_SW_F, C_LisxBanc.

➤ Regresión Lineal Cuadro 8.3

Descriptive Statistics

	Mean	Std. Deviation	N
Conducta	,57394	,233248	1448
Ciclo	2,98	1,414	1448
Distrito	21,72	19,424	1448
Gobierno	,54	,499	1448
Freshmen	,56	,496	1448
Seniority	4,82	4,156	1448
Cargo	,17	,371	1448
PN	,30	,459	1448

Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,443 ^a	,196	,192	,209621

a. Predictors: (Constant), PN, Ciclo, Cargo, Freshmen, Gobierno, Distrito, Seniority

ANOVA^b

Model	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	15,448	7	2,207	50,225
	Residual	63,275	1440	,044	
	Total	78,724	1447		

a. Predictors: (Constant), PN, Ciclo, Cargo, Freshmen, Gobierno, Distrito, Seniority

b. Dependent Variable: Conducta

Coefficients^a

Model	Unstandardized Coefficients			t	Sig.	Collinearity Statistics	
	B	Std. Error	Beta			Tolerance	VIF
1	(Constant)	,536	,023	23,275	,000		
	Ciclo	-,019	,005	-,4001	,000	,702	1,425
	Distrito	,005	,000	,384	15,245	,000	,882
	Gobierno	,062	,011	,133	,555	,000	,969
	Freshmen	-,043	,020	-,092	-2,174	,030	,314
	Seniority	-,002	,003	-,031	-,679	,497	,271
	Cargo	,001	,015	,002	,096	,924	,994
	PN	-,027	,012	-,053	-2,201	,028	,956

a. Dependent Variable: Conducta

