

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

**Tesis Maestría en Ciencia Política**

**Control político en Uruguay:**  
un modelo explicativo general de las interpelaciones  
(1943-2015)

**Esteban Andrés García Ortíz**  
Tutor: Daniel Chasquetti

**2020**

**Resumen:** ¿Qué factores explican el uso de la interpelación en el Parlamento uruguayo? Dado que hasta la actualidad la literatura sobre preguntas parlamentarias se ha concentrado en estudiar su uso en regímenes parlamentaristas y poco se ha escrito sobre sus funciones en sistemas presidenciales, esta monografía contribuye aportando información original sobre la evolución del mecanismo de llamado a sala en el Parlamento uruguayo entre 1943 y 2015. Específicamente, se argumenta que el uso de la interpelación en Uruguay depende de la cantidad de escaños del principal partido opositor (PPO); la capacidad de la bancada oficialista para proteger a los ministros; del transcurso del ciclo legislativo; y la variación del malestar social. En segundo lugar, se arguye que la práctica de interpelaciones realizadas por legisladores del mismo partido que el presidente (fuego amigo) depende del estatus del PPO; la distancia ideológica del presidente con respecto al legislador mediano de su partido; el peso legislativo de las fracciones que no integra el presidente; y el transcurso del ciclo legislativo. En tercer orden, se expone que los legisladores del corazón de los partidos y los parlamentarios especializados son quienes se encargan de liderar la mayor parte de los llamados. El cuarto asunto abordado es la suerte de los ministros al finalizar las interpelaciones; exponiendo que el respaldo legislativo hacia el gabinete es la clave para evitar la aprobación de censuras. Finalmente, se concluye que la reducción de la práctica de interpelaciones que se registra desde 1985 con respecto al período 1943-1973 ha sido consecuencia de cinco cambios: han existido partidos opositores que controlan un tercio de escaños durante menos tiempo que en el pasado; se eliminó una regla informal que facilitó el blindaje legislativo de los ministros, desestimulando el uso de ciertos llamados; hubo menores niveles de variación del malestar social; mayores niveles de cohesión interna de los partidos que eliminaron la práctica de llamados de fuego amigo; y, al menos durante las primeras legislaturas postdictadura, los partidos opositores buscaron mostrarse como oposiciones moderadas, evitando posibles excesos de confrontación pública.

**Palabras clave:** control político; preguntas parlamentarias; interpelaciones; Uruguay.

Esta monografía fue realizada gracias a la Beca de Maestría de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) en el marco del proyecto “El control parlamentario ex-post en América Latina”, del Fondo Clemente Estable (FCE\_1\_2017\_1\_136127) dirigido por Daniel Chasquetti.

## **Contenidos:**

<b>1.</b>	Introducción .....	5
<b>2.</b>	Un estado del arte .....	9
2.1	Las preguntas parlamentarias: historia y funciones legislativas .....	11
2.2	Un estado del arte sobre las preguntas orales.....	13
2.3	Preguntas parlamentarias en el presidencialismo .....	16
<b>3.</b>	Interpelaciones parlamentarias en Uruguay.....	19
<b>4.</b>	Teoría e hipótesis .....	23
<b>5.</b>	Datos y métodos.....	29
<b>6.</b>	Demostración .....	34
6.1	Un modelo general de las interpelaciones en Uruguay (1943-2015) .....	34
6.2	Explicando la práctica de interpelaciones de fuego amigo .....	37
6.3	¿Quiénes se encargan de interpelar?.....	40
6.4	La suerte de los ministros interpelados.....	46
6.5	El cambio en el uso de la interpelación post 1985 .....	51
<b>7.</b>	Conclusiones .....	55
<b>8.</b>	Bibliografía .....	57
	Anexos.....	63



# 1. Introducción

---

¿Qué explica la variación en el número de interpelaciones parlamentarias a miembros del Poder Ejecutivo en Uruguay? Nuestro país ha experimentado importantes cambios en sus regímenes políticos y de gobierno a lo largo del siglo XX, como la aprobación de cinco Constituciones y la aplicación de dos formatos de gobierno diferentes al clásico presidencialismo unipersonal: el primero, que ocurrió entre 1919 y 1933, estableciendo una división del Poder Ejecutivo entre el Presidente de la República y el Consejo Nacional de Administración; y el segundo, entre 1952 y 1967, que hizo del Poder Ejecutivo un órgano colegiado denominado Consejo Nacional de Gobierno. Sin embargo, las reglas que regulan los llamados a sala no muestran modificaciones desde la Constitución de 1918 y aún así encontramos que la frecuencia de uso de esta herramienta ha variado con el paso de las décadas, mostrando un aumento constante entre 1943 y 1973, y una utilización notablemente menor desde 1985 hasta 2015.

La literatura sobre preguntas parlamentarias es relativamente reciente, pudiendo señalar a Wiberg y Koura (1994) y Wiberg (1995) como los trabajos que dieron inicio a las investigaciones en esta dimensión de la vida legislativa. No obstante, apenas en la última década es que han surgido investigaciones sistemáticas al respecto; aunque casi la totalidad de la literatura en esta materia se ha enfocado en democracias parlamentaristas, principalmente de Europa occidental o de países de la Commonwealth, dejando casi intacto el territorio de las preguntas parlamentarias en sistemas presidencialistas.

De hecho, a pesar de que Alcántara et al (2005) señalen que en nuestro continente 15 constituciones permiten el llamado a sala a integrantes de los Poderes Ejecutivos y que 7 de ellas permiten la censura parlamentaria, muy poco se ha investigado hasta el momento. En efecto, apenas podemos mencionar los trabajos de Vela et al (2014), quienes observaron que las interpelaciones en Perú son un instrumento dominado por los legisladores de la oposición en el marco de lo que denominaríamos control *ex-post*; y a Alemán et al (2018) quienes en un trabajo más reciente analizaron las preguntas escritas en el Parlamento chileno.

Esta monografía busca contribuir, entonces, con la referida literatura aportando nuevos hallazgos e información sistematizada sobre las preguntas parlamentarias orales, poniendo el foco en las interpelaciones legislativas a los Poderes Ejecutivos del

Uruguay en el período 1943-2015, y centrándonos en las variaciones que se registraron respecto al uso y formas con las que dicho mecanismo de control parlamentario se ha aplicado.

La investigación mostrará que la teoría del poder de agenda, desarrollada por Cox y McCubbins (2005), no se adecúa correctamente para explicar la conformación de la agenda de interpelaciones en el parlamento uruguayo. Si bien este enfoque teórico resulta muy pertinente para analizar la capacidad que tienen los partidos mayoritarios para controlar y construir el orden del día en las comisiones y cámaras legislativas; las reglas que activan el mecanismo de llamado a sala en Uruguay impiden que el partido mayoritario controle su agenda, ya que las interpelaciones se realizan con el voto favorable de un tercio de cualquier cámara. Ese bajo umbral para activar el mecanismo favorece que los partidos minoritarios de la oposición puedan ponerlo en marcha sin verse bloqueados por la negativa del oficialismo.

Como resultado de lo anterior las bancadas oficialistas no pueden manejar la agenda de interpelaciones de acuerdo a sus preferencias, pero sí pueden actuar como “escudos legislativos” que protejan a los ministros interpelados, imposibilitando la aprobación de censuras que produzcan inestabilidad al gobierno. El concepto de “escudo legislativo” es tomado de Pérez-Liñán (2007) en su estudio sobre juicios políticos a los presidentes latinoamericanos y refiere a las instancias en que una mayoría parlamentaria impide que maltraten o enjuicien al presidente. Por tanto, el concepto funciona exactamente igual trasladándolo al estudio de las interpelaciones en Uruguay. De este modo, desde una perspectiva teórica nos enfrentamos a un juego de agenda abierta –ya que todos los que reúnan un tercio de cualquier cámara pueden llamar ministros a sala– y en caso de existir una mayoría que respalde al gobierno, habrá un escudo legislativo capaz de blindar a los ministros cuestionados.

Para explicar la frecuencia de uso de la interpelación entre 1943 y 2015, el trabajo testeará cinco hipótesis mediante un modelo de regresión lineal múltiple. La primera hipótesis propone que la existencia de un principal partido opositor (PPO) con un tercio escaños promueve mayores cantidades de interpelaciones. La segunda hipótesis señala que la existencia de escudos legislativos con capacidad para impedir censuras ministeriales desestimula la práctica de llamados. La tercera hipótesis indica que cuanto mayor sea la distancia ideológica del presidente con el legislador mediano de la oposición, mayor debe ser la cantidad de interpelaciones. La cuarta hipótesis plantea que a medida que avanza el ciclo legislativo más interpelaciones deberán

ocurrir, ya que la oposición tendrá más asuntos que indagar y el gobierno más resultados que mostrar y defender. Y la quinta hipótesis sostiene que mayores niveles de variación de la inflación generan más llamados a sala.

Posteriormente, el trabajo se centrará en la práctica de interpelaciones protagonizadas por interpelantes e interpelados del mismo partido político. En este caso adicionaremos otras dos hipótesis de trabajo. La sexta hipótesis es similar a la primera y dice que cuanto mayor sea la proporción de escaños que tengan las fracciones a las que no pertenece el presidente sobre la totalidad de bancas del partido de gobierno, más interpelaciones de la bancada oficialista ocurrirán. Por otra parte, la séptima hipótesis tiene la misma inspiración que la tercera y propone que cuanto mayor sea la distancia ideológica entre el presidente y el legislador mediano de las fracciones del partido de gobierno a las que el primer mandatario no pertenece, más cantidad de interpelaciones al interior del partido de gobierno se realizarán.

En tercer lugar, la monografía versará sobre quiénes son los legisladores encargados de interpelar en el parlamento uruguayo. Para este caso se plantea una nueva hipótesis de trabajo, señalando que serán los políticos de carrera (*party insiders*) y los legisladores especializados quienes más interpelaciones protagonizarán. Este supuesto se fundamenta en que los partidos uruguayos son organizaciones altamente institucionalizadas y jerárquicas con capacidad para premiar y castigar a sus legisladores. De ese modo, los políticos uruguayos orientan sus carreras de acuerdo a los intereses de sus fracciones y/o partidos; por lo que resulta natural que instancias de gran visibilidad pública como las interpelaciones sean protagonizadas por los miembros más leales al partido o los más especializados en lo que se quiera investigar.

El cuarto eje del trabajo estará orientado a estudiar la suerte de los ministros durante las interpelaciones. La novena hipótesis es muy simple y expresa que la existencia de escudos legislativos impide el derribo de ministros interpelados. Como se detallará en próximas secciones, a pesar de que los partidos de gobierno nunca hayan tenido ni tengan la capacidad de controlar la agenda de llamados a sala, sí pueden transformarse en escudos legislativos cuando posean el peso legislativo necesario para imposibilitar la aprobación de censuras ministeriales.

Finalmente, el trabajo plantea que luego de 1985 se practicaron menos interpelaciones que antes de 1973 por la eliminación de una regla informal que facilitaba la caída de ministros en el Parlamento; porque hubo menos tiempo con un PPO que poseyera un tercio de escaños; porque la variación de la inflación estuvo más

controlada y en niveles inferiores al pasado, generando menor malestar social; porque dejaron de existir los llamados a sala entre fracciones del partido de gobierno; y porque, al menos durante las primeras legislaturas postdictatoriales, los partidos opositores buscaron mostrarse como oposiciones moderadas.

Así, para llevar adelante la investigación se utilizará una base de datos original que recopila todos los llamados a sala del Parlamento uruguayo entre 1943 y 2015; se realizará revisión de Diarios de Sesiones en la Biblioteca del Poder Legislativo y de prensa en la Biblioteca Nacional, con el fin de conocer más a fondo algunos fenómenos particulares como las interpelaciones de legisladores a ministros de su mismo partido; se estudiarán las Constituciones que Uruguay ha tenido a lo largo del siglo XX; y se llevarán adelante entrevistas con exlegisladores y antiguos funcionarios del Poder Legislativo que, en la medida de lo posible, hayan trabajado en el Parlamento antes y después de la última dictadura.

El escrito continuará con una sucinta presentación sobre los mecanismos de control legislativo en general y sobre las preguntas parlamentarias en particular, poniendo especial énfasis en el estado del arte de las preguntas orales. El tercer capítulo será destinado a detallar el origen y la evolución del llamado a sala como instrumento de control político en el Parlamento uruguayo. En el cuarto capítulo se expondrán los enfoques teóricos que orientan a la monografía y sostienen su argumento, a la vez que se presentarán las hipótesis del trabajo. A continuación se explicarán los datos y métodos usados para demostrar a las hipótesis junto con los datos recabados para someterlas a prueba. El sexto capítulo será el eje central del trabajo, ya que se pasará a la demostración de las hipótesis y se expondrá un modelo explicativo sobre la frecuencia del uso del llamado a sala. Finalmente se cerrará con las conclusiones correspondientes.

## 2. Un estado del arte

---

El presente trabajo aborda al mecanismo de interpelación parlamentaria como una de las facetas del control legislativo sobre el Poder Ejecutivo. El tema del control parlamentario, en términos generales, ha sido una de las grandes áreas de estudio de la ciencia política desde mediados del siglo XX hasta el presente. Al respecto, Velázquez escribe que, por un lado, Weber (1946) encabezó a un grupo de autores que generó un marco teórico estableciendo que los legisladores no tenían posibilidades de controlar el ámbito de las políticas públicas, el cual estaba dominado por los burócratas. Sin embargo, posteriormente y con una óptica más optimista, surgió un segundo enfoque propuesto por institucionalistas de la elección racional argumentando que los legisladores sí tienen el interés y las capacidades para controlar a las burocracias (2018, p. 14).

La primera visión liderada por Weber, aunque ya de larga tradición en los Estados Unidos (ver McCubbins 2014), sostenía que los burócratas poseían la información y el conocimiento técnico sobre cómo desarrollar las políticas públicas; mientras que los políticos, pese a poseer la autoridad para gobernar, se encontraban en tal desventaja en cuanto al saber especializado que dicha función requería, que poco podían hacer para controlar a la burocracia. Asimismo, este enfoque argumentaba que el crecimiento y desarrollo de diversas capacidades estatales explotó tras las guerras mundiales, consolidando los “Estados administrativos” y modificando los equilibrios entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. De ese modo, con el correr del tiempo las burocracias fueron ampliándose, autonomizándose y desarrollando los conocimientos técnicos necesarios para colocarse por encima de los demás poderes (Velázquez 2018, p. 16-18).

Por su lado, la segunda visión mencionada argumenta que el Poder Legislativo sí puede controlar y subordinar a la burocracia mediante el establecimiento de ciertos mecanismos institucionales que limiten y regulen su comportamiento. Uno de los estudios más destacados sobre control parlamentario ha sido la teoría de la delegación de Kiewiet y McCubbins (1991). Bajo este marco, el principal es quien ostenta la autoridad y delega funciones en el agente para que lleve adelante determinadas decisiones; siendo el Poder Legislativo el principal, y el Poder Ejecutivo y la burocracia dos de los agentes más importantes (Kiewiet y McCubbins 1991, en Bieda 2015).

No obstante, cualquier tipo de delegación conlleva riesgos por la posibilidad de que los agentes se sientan motivados por intereses particulares y, así, traicionen las metas propuestas por el principal, estimulados por la asimetría de información y conocimientos técnicos a su favor. Por ende, los dos grandes problemas son la selección adversa (*adverse selection*) y el riesgo moral (*moral hazard*). El primer caso puede ocurrir cuando el principal no escoge adecuadamente a su agente y este cuenta con información privilegiada que no transmite al principal. El segundo caso es un problema de información y tiene como sujeto al agente. Aquí ocurre la disyuntiva de “traicionar o no traicionar al principal”, fundamentalmente, cuando este es incapaz de detectar comportamientos apartados del contrato (Velázquez 2018, p. 23).

Por lo tanto, las democracias han elaborado dos herramientas institucionales para controlar a la burocracia: los mecanismos *ex-ante* y los mecanismos *ex-post*. El control *ex-ante* más típico es el diseño de las leyes y/o estatutos y están orientados a resolver problemas de selección adversa y evitar el dilema del riesgo moral mediante una clara redacción de las mismas; mientras que los controles *ex-post* clásicos son los pedidos de informes o las interpelaciones y se practican para evitar el riesgo moral de los burócratas sobre las políticas ya implementadas, haciéndolos responder preguntas o entregar información al Poder Legislativo (Saalfeld 2000; Strøm 2000; Strøm et al 2010).

Al respecto, Kiewiet y McCubbins (1991) formularon cuatro estrategias tendientes a limitar dichos problemas de delegación: el contrato, los mecanismos de selección, los mecanismos de monitoreo y los frenos institucionales. El contrato sería un mecanismo de control sobre el agente, ya que establecería incentivos y sanciones para las buenas y malas conductas respectivamente. Los mecanismos de selección, a su vez, permitirían al principal establecer las condiciones sobre las capacidades y preferencias que debe tener el agente para desempeñar el cargo. El monitoreo implicaría hacer un seguimiento de la conducta del agente a través de una vigilancia permanente y aleatoria (*police patrols*) o vigilancia por denuncia de terceros (*fire alarms*) (McCubbins y Schwartz 1984). Finalmente, los frenos institucionales generarían que el principal pueda monitorear al agente mediante denuncias o sanciones sobre las conductas indebidas (Kiewiet y McCubbins 1991).

Así, la elaboración de interpelaciones –y de preguntas parlamentarias en general– se considera como un mecanismo de rendición de cuentas *ex-post* de los gobiernos ante los Legislativos, en el sentido de que las preguntas permiten a los

congresistas controlar las acciones ya efectuadas por el Poder Ejecutivo (Papp 2013; 2016).

### *2.1 Las preguntas parlamentarias: historia y funciones legislativas*

El inicio de las preguntas parlamentarias que los legisladores pueden realizarle a los Ejecutivos se remonta a la Cámara de los Lores británica en el siglo XVIII (Rasiah 2007; Rozenberg y Martin 2011). Desde allí su uso fue extendiéndose a otros sistemas parlamentarios de Europa a lo largo de los siglos XVIII y XIX, y también aplicándose en algunos regímenes presidencialistas. Sin embargo, los formatos con los que las preguntas parlamentarias fueron instalándose alrededor del mundo varían notoriamente entre sí y con respecto a la propia versión original británica. Como bien señalan algunas investigaciones, no hay dos parlamentos idénticos en las formas de realizar preguntas y, a pesar de que se las englobe bajo un mismo término –*Parliamentary Questions*–, las preguntas parlamentarias varían en formas, contenidos, funciones y consecuencias (Russo y Wiberg 2010; Sánchez de Dios y Wiberg 2011).

Las preguntas parlamentarias son, utilizando una definición mínima, búsquedas de información que promueven que los gobiernos rindan cuentas ante los parlamentos (Yamamoto 2007, p. 49). Esto es trascendental en los sistemas parlamentaristas dado que bajo este sistema político los gobiernos se conforman mediante el voto de confianza del Parlamento; a la vez que el mantenimiento del Poder Ejecutivo depende del respaldo legislativo. Por ende, resulta natural que los Poderes Legislativos les exijan respuestas periódicas a los Ejecutivos sobre las políticas públicas que han ido implementando o se encuentran diseñando.

No obstante, las preguntas parlamentarias han evolucionando de tal forma que las debemos dividir en dos grupos: las escritas y las orales. Una de las diferencias más importantes entre ellas es que, comúnmente, las preguntas orales tienden a ser muy amplias y a tratar sobre políticas nacionales de muy diverso carácter, mientras que las preguntas escritas buscan información detallada y profunda sobre temas específicos (Martin 2011, en Rozenberg y Martin 2011, p. 395). De esta manera, las preguntas orales son más adecuadas que las escritas para la confrontación pública entre los partidos (Rozenberg et al 2011, p. 340); a la vez que las escritas son más adecuadas para la búsqueda de información técnica bien pormenorizada y argumentada sobre las políticas desarrolladas por los Ejecutivos, siendo dos facetas complementarias del

proceso de *accountability* de las democracias modernas (Rozenberg y Martin 2011, p. 396).

La segunda diferencia notoria es que las preguntas escritas se practican con mayor frecuencia que las orales. Esto tiene que ver con la existencia de legislaturas en las que el número de preguntas escritas que puede hacer cada parlamentario es ilimitado; mientras que las orales requieren la coordinación de fechas entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, de manera que los ministros puedan presentarse en el piso de las Cámaras y, por un muy limitado tiempo de horas al año, hacer frente a los cuestionamientos de los legisladores que estén autorizados a preguntar por los reglamentos de Cámara.

De este modo, las preguntas orales son oportunidades regulares que los legisladores –tanto opositores como oficialistas– tienen públicamente para interrogar al gobierno sobre las políticas del Poder Ejecutivo (Salmond 2014, p. 322); siendo, posiblemente, las denominadas *Prime Minister's Question Time* británicas (PMQs), el ejemplo más estudiado de pregunta oral, ya que ocurren cada miércoles del año legislativo y son los momentos específicos de la agenda legislativa en los que el Primer Ministro acude a la Cámara de los Comunes para responder preguntas de la bancada opositora.

Sin embargo, Wiberg (1995) estudiando 18 democracias de Europa occidental, halló la existencia de otros tipos de pregunta oral, distintos al recién mencionado, que difieren en sus reglas y propósitos de país en país. Entre ellas se destacan las *Urgent question* para abordar problemas o temas que surgen de improviso; las *Topical Hour*, las *Committee question*, y las interpelaciones que, dependiendo de cada país, pueden derivar en una moción de censura o no.

Por otra parte, aunque la formulación de preguntas –escritas y orales– sea un área del trabajo legislativo dominada, en la mayoría de los países estudiados, por los partidos que se hallan en la oposición (Vliegenthart y Walgrave 2011), según Martin (2013) las preguntas parlamentarias también sirven, al menos dentro de la lógica de los regímenes parlamentaristas, para que los partidos que pertenecen a una coalición de gobierno exijan respuestas al gobierno por sus acciones o inacciones. Esta suerte de control interno de los partidos de gobierno sucede cuando los legisladores oficialistas presentan preguntas que les permiten saber si los líderes de su partido y/o gobierno están desarrollando políticas cercanas a su orientación ideológica. De la misma manera, cuando un gobierno está conformado por una coalición multipartidista, es de esperarse

que los legisladores oficialistas realicen preguntas a los ministros que pertenecen a los demás partidos de la coalición, de forma que puedan controlarse mutuamente (ver Martin 2013; Höhmann y Sieberer 2020).

## 2.2 *Un estado del arte sobre las preguntas orales*

Hasta mediados de la década de 1990 Wiberg lamentaba que las preguntas parlamentarias hubieran sido un aspecto de la vida legislativa muy poco estudiada por la academia politológica y que se hubiera puesto el foco en sus reglas formales cuando, en apariencia, las preguntas parlamentarias parecían ser mucho más que un mero instrumento de control al Poder Ejecutivo (1995, p. 182-183). De hecho, recién desde los estudios de Wiberg y Koura (1994) y Wiberg (1995) es que se ha realizado una significativa cantidad de trabajos acerca de los formatos, usos y consecuencias que las preguntas parlamentarias generan en diversas democracias del mundo, aunque haciendo foco, sobre todo, en las democracias parlamentaristas de Europa occidental. Dichos avances han sido especialmente importantes pues, a pesar de la centralidad de las preguntas parlamentarias en la vida de los Legislativos y de la propia atención mediática que suscitan las preguntas orales, el contenido y la naturaleza de las mismas en la mayoría de las legislaturas siguen siendo aspectos relativamente oscuros (Martin 2011, p. 259).

Centrándonos exclusivamente en las preguntas orales, Conley remarca que el turno de preguntas (*Question Time*) o el período de preguntas (*Question Period*) son componentes elementales de los sistemas parlamentarios, porque es el momento en el que, en teoría y en práctica, los partidos opositores y cualquier legislador individual puede preguntarle al gabinete sobre las políticas implementadas y cuestionarlos públicamente. En consecuencia, estas instancias son importantes para el mantenimiento de la confianza en el gobierno por parte de la legislatura (2013, p. 2-3).

Como se señaló anteriormente, es casi seguro que el ejemplo más reconocido y estudiado de pregunta oral sean las denominadas *Prime Minister's Question Time* (PMQs). Establecidas en 1961, cada miércoles durante el año legislativo el Primer Ministro británico se presenta ante la Cámara de los Comunes para responder preguntas de los legisladores (Bevan y John 2015). En consideración de Bates et al (2012) y Martin (2013) esta variedad de pregunta oral tiende a ser extremadamente teatral y a recibir una enorme cobertura mediática debido a sus características. En primer lugar, la sesión comienza con el Primer Ministro respondiendo una pregunta inicial y luego se

abre paso a un cuestionamiento más profundo, ya que el líder del principal partido –o coalición– de la oposición puede realizar hasta seis preguntas más y el Premier debe responder cada una de ellas.

Ahora bien, dentro del Reino Unido dos trabajos sobre preguntas orales se destacan. El primero es el estudio de Saalfeld (2011), quien halló que los diputados británicos electos en distritos con alto porcentaje de ciudadanos pertenecientes a minorías étnicas y/o extranjeros, realizan más preguntas parlamentarias sobre los asuntos que les preocupan a dichos ciudadanos que el resto de legisladores; pero, además, este efecto se acentúa sobre aquellos representantes que también pertenecen personalmente a alguna minoría étnica. En segundo lugar, bajo una novedosa perspectiva de género, Bird (2005) encontró que las parlamentarias mujeres realizan preguntas orales y escritas que representan los intereses y necesidades de la población femenina, mejor que sus colegas masculinos. Así, en buena lógica, culmina sugiriendo que a los “asuntos femeninos” se les podría otorgar una mayor prioridad en el parlamento si el número de políticas mujeres aumentara (2005, p. 368).

Fuera de Gran Bretaña dos trabajos abordaron la importancia de las reglas y procedimientos de las preguntas orales. En primer lugar y bajo un enfoque comparativo, Salmond (2011) encontró que las formas y reglas de los *Question Time* tienen consecuencias en la disposición de los ministros para delegar autoridad en la burocracia de sus carteras, ya que los riesgos son más altos en los sistemas cuyos *Question Time* autorizan la práctica de preguntas espontáneas o de fuego rápido –*quick-fire’ question*–, porque facilitan que los legisladores opositores transformen a los ministros en las “caras públicas” de una mala administración (2011, p. 369). En segundo lugar, Rasch (2011) observó que en el parlamento noruego los legisladores gozan de reglas relativamente abiertas para practicar preguntas orales durante el *Question Time* ordinario, pero sufren reglas bastante restrictivas para formular preguntas orales en el *Question Hour*. De ese modo, los legisladores son muy productivos al momento de participar en el *Question Time*; pero, las reglas tan restrictivas y el escaso tiempo que duran las *Question Hour* – exactamente una hora–, hacen que bajo esta modalidad participen, casi en exclusivo, los legisladores que detentan el poder de agenda, es decir, los líderes partidarios.

Dejando de lado las reglas y centrándose en los fines que persiguen los legisladores al momento de hacer preguntas, Rozenberg et al (2011), estudiando las preguntas orales realizadas a los ministros de Defensa en las Cámaras bajas de Alemania (2005-09), España (2004-08), Francia (2002-07) y Reino Unido (2004-05),

encontraron que las preguntas sirvieron para que los partidos opositores criticaran el desempeño de la cartera de Defensa del gobierno alemán; para premiar a los legisladores especializados en temas de defensa en España; para promover asuntos de interés local en Francia; y para expresar disensos internos en el partido de gobierno del Reino Unido. Bailer (2011), asimismo, estudiando al Legislativo suizo, detectó que la probabilidad de hacer preguntas orales aumenta cuando los legisladores consideran importante representar a sus cantones, cuando dedican tiempo a desarrollar su profesión y cuando son jóvenes o tienen trayectorias legislativas cortas y necesitan atraer la atención.

En Europa oriental, mientras tanto, Sebök et al (2017) estudiaron las interpelaciones en Hungría entre 1990 y 2014; hallando que en este país –y al igual que en Europa occidental– los parlamentarios de la oposición interpelan más que los oficialistas y que los representantes electos por listas nacionales interpelan más que los electos por circunscripciones uninominales o regionales. En paralelo, también descubrieron que los representantes de los distritos uninominales o de listas regionales hacen más referencia a los problemas locales que sus pares electos por listas nacionales, pero sin referirse a sus propios distritos o condados en particular.

Finalmente, por fuera de Europa, vale la pena reseñar cuatro aportes, uno sobre Canadá, otro sobre Singapur y dos sobre India. Por un lado, Soroka et al (2009) presentan evidencia que demuestra que en Canadá, pese a la fortaleza de sus partidos y a la disciplina partidaria que imponen sobre los políticos, los representantes electos en sistemas de *Single Member Plurality* utilizan regularmente las preguntas orales para representar o defender intereses de sus circunscripciones geográficas, más allá de su afiliación partidaria personal. Por otra parte, Tam (2019) expone la importancia de las preguntas parlamentarias en un país étnicamente diverso como Singapur, ya que los legisladores pertenecientes a minorías étnicas o raciales realizan más preguntas relacionadas a dichas minorías, que los legisladores pertenecientes a la etnia china mayoritaria.

Por último, Ojha y Mishra (2010) realizaron un novedoso estudio sobre las preguntas parlamentarias a nivel subnacional, específicamente en la Asamblea Estatal de Uttar Pradesh; revelando que el *Question Time* en dicha asamblea “no se utiliza para fines retóricos ni para ataques de partido (...). Se dedica principalmente a la discusión de asuntos de importancia pública, así como a llamar la atención del Ejecutivo sobre temas de negligencia profesional en la administración” (p. 102). Ayyangar y Jacob

(2015), finalmente, analizando las preguntas de la *Question Hour* de la India durante el período 1980-2009, detectaron que los legisladores de partidos nacionales realizan, por lejos, mayores cantidades de preguntas que sus pares electos por partidos subnacionales o regionales. No obstante, los autores reconocen que hace falta más investigación para comprender por qué sucede esta diferencia.

### *2.3 Preguntas parlamentarias en el presidencialismo*

Como se aprecia en los apartados anteriores, las investigaciones sobre preguntas parlamentarias –en cualquiera de sus modalidades– vienen desarrollándose de manera progresiva durante las últimas dos décadas. Sin embargo, dichos estudios han estado especialmente concentrados en la utilización de este mecanismo en los regímenes parlamentaristas; mientras que casi nada se ha escrito sobre su uso bajo sistemas presidencialistas. Ello seguramente se explique porque los estudios sobre el presidencialismo están centrados en Estados Unidos, y el Congreso de este país se ha negado en repetidas ocasiones a aprobar y reglamentar cualquier tipo de pregunta parlamentaria oral semejante a los de origen parlamentarista.

Shane Martin, al respecto, reconoce que el Congreso estadounidense ha construido un muy fuerte sistema de Comités Investigadores. No obstante, este autor señala que comités y preguntas orales pueden verse como herramientas complementarias que podrían ayudarse a la hora de controlar al Poder Ejecutivo y la burocracia. Por un lado, los turnos de preguntas orales son un ámbito ideal para debatir temas de interés actuales para los votantes y representantes; a la vez que los comités son más adecuados para realizar investigaciones profundas a mediano plazo. Así, desde la visión de Martin, estos mecanismos de control parlamentario podrían tener una relación complementaria (2013, p 25).

A pesar de lo expresado por Martin (2013), en Estados Unidos ha triunfado la postura contraria a adoptar las preguntas parlamentarias, siendo una de las principales críticas que, precisamente, su instalación podría socavar al sistema de comités. En adición a esto, otras críticas de importancia han sido que el *question period* es un mecanismo inaplicable para sistemas que no sean parlamentaristas; que se opone a la separación de poderes establecida constitucionalmente; que es una herramienta de supervisión legislativa pobre; que intensificaría el enfrentamiento público entre los partidos; que generalmente deriva en actos teatrales y manipuladores; que puede ser costoso; y que es sencillamente innecesario (Glassman 2009, p. 22).

Sin embargo, la noción de que el presidencialismo clásico norteamericano sufrió modificaciones a medida que fue expandiéndose por América Latina es muy aceptada por politólogos, historiadores y constitucionalistas. De hecho, a lo largo del siglo XX los presidentes latinoamericanos fueron empoderándose en demérito de los otros poderes, mediante la aprobación de decretos de urgencia o estableciendo áreas de iniciativa exclusiva de legislación. Así, los presidentes latinoamericanos se han convertido, en general, en actores institucionalmente más poderosos que sus pares estadounidenses (Shugart y Carey 1992; Cheibub et al 2011), yendo a contramarcha de los principios originales del presidencialismo *hamiltoniano* y *madisoniano*, basados en la división y dispersión de poderes, y en el establecimiento de *checks and balances* entre el presidente, la asamblea y la suprema corte (Chasquetti 2006, p. 165).

En la práctica múltiples congresos latinoamericanos han ido alejándose de su matriz original estadounidense, al ir adoptando instrumentos típicos del parlamentarismo como la interpelación. Alcántara et al (2005), en particular, encontraron 15 constituciones americanas que permitían que sus Legislativos convocaran a los ministros para hacerles preguntas, y 7 de ellas permitían la presentación de mociones de censura contra integrantes del Poder Ejecutivo. Negretto (2010), en tanto, encontró que en 2008, 13 países latinoamericanos contaban con Congresos con poderes de control político sobre el gabinete.

En consecuencia, resulta importante notar que las interpelaciones que se realizan en el marco del régimen presidencialista difieren de las preguntas orales que se realizan bajo el régimen parlamentarista. La distinción clave a considerar es que mientras en el parlamentarismo la conformación y estabilidad del gobierno depende de la confianza del parlamento, en el presidencialismo está asegurada la separación de poderes y la estabilidad del Ejecutivo es independiente de la confianza del Legislativo. Por ende, en el parlamentarismo se observa que una parte de las preguntas se formulan para resolver problemas de agencia entre el parlamento y el gobierno (Strøm 1997), a la vez que las realizan todos los legisladores sin distinciones entre oficialistas y opositores, aunque con diferentes propósitos (Wiberg 1995; Martin 2013); mientras que en el presidencialismo, las interpelaciones sirven como batallas entre el gobierno y la oposición desarrollando un control *ex-post* del tipo *fire alarms* (McCubbins y Schwartz 1984).

Aún así, hasta la fecha son escasos los estudios sobre preguntas legislativas en sistemas presidencialistas. En efecto, apenas podemos mencionar a Vela et al (2014),

quienes observaron que las interpelaciones en Perú son un ámbito dominado por los legisladores de la oposición en el marco de lo que denominaríamos control *ex-post*; y a Alemán et al (2018) quienes en un trabajo más reciente analizaron las preguntas escritas en el parlamento chileno, examinando cómo los legisladores utilizan este mecanismo para forjar conexiones con los votantes de sus respectivos distritos y cultivar el voto personal, a pesar de que se ha caracterizado al comportamiento legislativo chileno como altamente estructurado por partidos de orientación nacional.

Por lo tanto, la presente monografía realiza un esfuerzo por aportar nueva información a la literatura sobre preguntas parlamentarias orales, enfocándose en las interpelaciones legislativas a los Poderes Ejecutivos del Uruguay durante el período 1943-2015; siendo esta investigación un caso original por centrarse en un país latinoamericano que no posee ni ha poseído un sistema de tipo parlamentarista. En específico, el trabajo se orientará a explicar porqué existen cambios en la frecuencia y formas del uso de la interpelación en nuestro país, ya que entre 1943 y 1973 se realizaron casi el triple de llamados a sala a ministros que en el período 1985-2015, además de encontrarse otras diferencias que se expondrán con detalle en el capítulo correspondiente.

### 3. Interpelaciones parlamentarias en Uruguay

---

El artículo 26° de la Constitución de la República de 1830 señalaba que era derecho exclusivo de la Cámara de Representantes, acusar ante el Senado al Jefe Superior del Estado y sus Ministros –entre otras autoridades–, por delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos o violación de la Constitución, después de haber conocido sobre ellos y declarado haber lugar a la formación de causa. Por su lado, al Senado correspondía, según el artículo 38°, “*abrir juicio público a los acusados por la Cámara de Representantes, y pronunciar sentencia con la concurrencia, a lo menos, de las dos terceras partes de votos, al solo efecto de separarlos de sus destinos*”<sup>1</sup>.

Respecto a la comparecencia de integrantes del gabinete en el Parlamento, el artículo 53° de dicha Carta estableció que las dos Cámaras legislativas tenían la facultad de citar a sala a los ministros del Poder Ejecutivo para pedirles y recibir los informes que estimaran convenientes. Sin embargo, al ser un artículo muy poco preciso, se admitieron diversas interpretaciones del mismo. En la práctica se dieron situaciones en las que los ministros acudieron al Parlamento para informar sobre sus gestiones a la vez que ciertos legisladores deseaban juzgarlos políticamente o citaciones que no se cumplieron porque los ministros se limitaron a responder mediante informes escritos.

De hecho, una situación ilustrativa de todo esto se dio el 20 de mayo de 1892 cuando en el Senado, Fernando Torres y Lucas Herrera y Obes discutieron sobre una llamada a sala que el Senador Amaro Carve le realizara al Ministro de la Guerra el día anterior. Mientras el Senador Torres consideraba que todo llamado a sala constituía una interpelación; Herrera y Obes sostenía que la solicitud de explicaciones y la interpelación eran dos elementos diferentes. Es más, este legislador afirmaba “*que el Cuerpo Legislativo tiene perfecto derecho de llamar á su seno a los miembros del Poder Ejecutivo cuando se trate de pedirle explicaciones*”; pero negaba su voto a las interpellaciones porque entendía que esta herramienta “*no está en las facultades de nuestro Cuerpo Legislativo*”, ya que el uruguayo era un sistema presidencial<sup>2</sup>. Finalmente, Torres argumentaba su postura destacando que las “*interpelaciones son la salvaguardia de las libertades en general, de la independencia del Cuerpo Legislativo*”

---

<sup>1</sup> Constitución de la República de 1830.

<sup>2</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores N° 53, 20/05/1892, p. 87.

*en segundo lugar y son el medio de excitar la prudencia del Poder Ejecutivo*”, al funcionar como una alerta ante ciertos actos que los integrantes del Ejecutivo no deben cometer<sup>3</sup>.

Por lo tanto, la redacción de la Constitución de 1830 daba lugar a confusiones y enfrentamientos sobre cuándo una llamada podía considerarse como interpelación y cuándo no. En este sentido fue la Constitución de 1918 –surgida a su vez de la Convención Nacional Constituyente y todo el proceso que llevara a instalar las bases de la poliarquía nacional (González 1993)– la que distinguió con claridad la naturaleza del llamado a sala de ministros de la de los pedidos de informes. Mientras el artículo 49° definió al segundo mecanismo, el artículo 50° estableció que cada cámara poseyera la facultad de citar a los ministros con el voto de un tercio de sus miembros<sup>4</sup>, ya sea con fines legislativos, de inspección o de fiscalización<sup>5</sup>.

La reducción de la exigencia para aprobar la realización de llamados a sala favoreció el uso de este mecanismo porque, lógicamente, a los legisladores de la oposición les fue más fácil reunir un tercio de votos que la mayoría de una cámara. Empero, la interpelación uruguaya continuó siendo una “interpelación impropia”<sup>6</sup>, ya que no permitía la moción de censura, al contrario de lo que sucedía y sucede en los regímenes parlamentaristas. Este hueco fue resuelto con la Constitución de 1934, la cual estableció que la Asamblea General podría juzgar políticamente la conducta de los Ministros de Estado (art. 137°) a petición de cualquiera de las cámaras por mayoría absoluta de presentes (art. 138°). La Asamblea General, a su vez, podría desaprobado individual o colectivamente a los ministros, por mayoría absoluta de miembros (art. 139°).

Ante la censura de un ministro o grupo de ministros, la Constitución de 1934 indicaba que el presidente podía aceptar la votación de la Asamblea General y pedirle la renuncia al ministro censurado o, en el caso de que la censura hubiera sido aprobada por menos de dos tercios de presentes, mantenerlo y observar la decisión del Parlamento. En este caso, la Asamblea General volvía a reunirse y si la votación arrojaba una mayoría absoluta inferior a los dos tercios, el ministro debía irse; pero si la mayoría absoluta

---

<sup>3</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores N° 53, 23/05/1892, p. 104-105.

<sup>4</sup> Durante la vigencia de la Constitución de 1830, los llamados a sala se aprobaban por voto de la mayoría de la cámara, generando que las minorías opositoras tuvieran grandes dificultades de practicar este mecanismo de control (ver Martín C. Martínez 1918).

<sup>5</sup> Constitución de la República de 1918.

<sup>6</sup> “Impropia” en el sentido de que algo propio de la interpelación es que culmine con una moción de censura o un voto de confianza al interpelado (ver García y Brunet 2007).

sobrepasaba los dos tercios, el presidente podía disolver las Cámaras y convocar a elecciones legislativas anticipadas. Si la nueva Asamblea General ratificaba esa mayoría, el presidente debía renunciar y se convocaría a elecciones presidenciales anticipadas (Chasquetti 2003).

Las Constituciones de 1938 y 1942 mantuvieron las disposiciones descriptas hasta aquí, pero la Constitución de 1952, además de implantar el régimen de gobierno colegiado, introdujo modificaciones a las consecuencias que el mecanismo de interpelación podía provocar. Específicamente, eliminó los procedimientos que posibilitaban la caída del gobierno, aunque manteniendo la censura ministerial (arts. 147° y 148°) y la eventual disolución del Parlamento como solución de conflictos.

Por último, la Constitución de 1967 eliminó al gobierno colegiado y reinstauró el presidencialismo unipersonal clásico. Respecto a la interpelación, mantuvo las reglas que permitían su práctica, aunque volvió a imponer los procedimientos que permitían la caída del gobierno. Asimismo, tal vez el agregado más original de esta Carta al mecanismo de llamado a sala, fue distinguir entre la desaprobación individual, plural o colectiva; en el sentido de que una desaprobación individual era la que afectaba a un solo ministro, una desaprobación plural afectaba a más de un ministro y una desaprobación colectiva afectaba a la mayoría del Consejo de Ministros (Art. 148). En resumen, desde este momento y hasta la actualidad el llamado a sala se mantiene vigente y sin modificaciones en sus reglas escritas.

La Tabla 1 resume lo exployado hasta aquí: todas las constituciones desde 1934 permiten el llamado a sala con el voto favorable de un tercio de cualquier cámara legislativa; las interpelaciones culminan con el voto de satisfacción o insatisfacción respecto a las respuestas otorgadas por los interpelados, proponiéndose la censura ministerial en la Asamblea General cuando el voto de insatisfacción alcance la mayoría absoluta de la cámara; la Asamblea General puede censurar a un ministro o grupo de ministros por mayoría absoluta de miembros; el Poder Ejecutivo –a excepción de la Constitución de 1952– puede observar la decisión de la Asamblea General y mantener a un ministro censurado si la moción de censura fuera aprobada con una votación menor a dos tercios de sus integrantes; en el caso de que el Poder Ejecutivo observe una decisión de la Asamblea General, esta debe reunirse nuevamente y si mantuviera su decisión por dos tercios –en el caso de las constituciones de 1934 y 1938– o tres quintos –constituciones de 1942 y 1967–, el presidente podrá mantener por decisión expresa al ministro censurado y disolver las cámaras.

**Tabla 1. Fases del llamado a sala y posibles consecuencias**

Constitución	Llamado a Sala	Voto de Satisfacción o Insatisfacción por las respuestas del ministro	Censura en la Asamblea General	Observación del Poder Ejecutivo	Asamblea General	Disolución
1934	1/3 de miembros	Mayoría absoluta	Mayoría absoluta	Votación menor a 2/3	2/3 de miembros	Sí
1938	1/3 de miembros	Mayoría absoluta	Mayoría absoluta	Votación menor a 2/3	2/3 de miembros	Sí
1942	1/3 de miembros	Mayoría absoluta	Mayoría absoluta	Votación menor a 2/3	3/5 de miembros	Sí
1952	1/3 de miembros	Mayoría absoluta	Mayoría absoluta	-	-	-
1967-presente	1/3 de miembros	Mayoría absoluta	Mayoría absoluta	Votación menor a 2/3	3/5 de miembros	Sí

Fuente: elaboración propia en base a las Constituciones de la República (1934, 1938, 1942, 1952, 1967 y 1997)

Más allá de los orígenes y la evolución de las reglas formales descritas, ¿qué sabemos sobre el uso de las interpelaciones en Uruguay? Pese a la larga tradición de citar ministros que tiene el Parlamento uruguayo, hasta el momento nada se ha publicado especialmente. Es así que para la presente monografía se recopilaron todos los llamados a sala sucedidos entre 1943 y 2015, apelando a dos fuentes: en primer lugar, al Programa de Estudios Parlamentarios que ha recabado todas las interpelaciones entre 1985 y el presente; y en segundo lugar, tomando como apoyo lo hecho por el mencionado Programa, se compilaron las interpelaciones comprendidas entre 1943 y 1973 mediante la revisión de todos los Diarios de Sesiones de las Cámaras de Representantes y Senadores disponibles en la Biblioteca del Poder Legislativo.

## 4. Teoría e hipótesis:

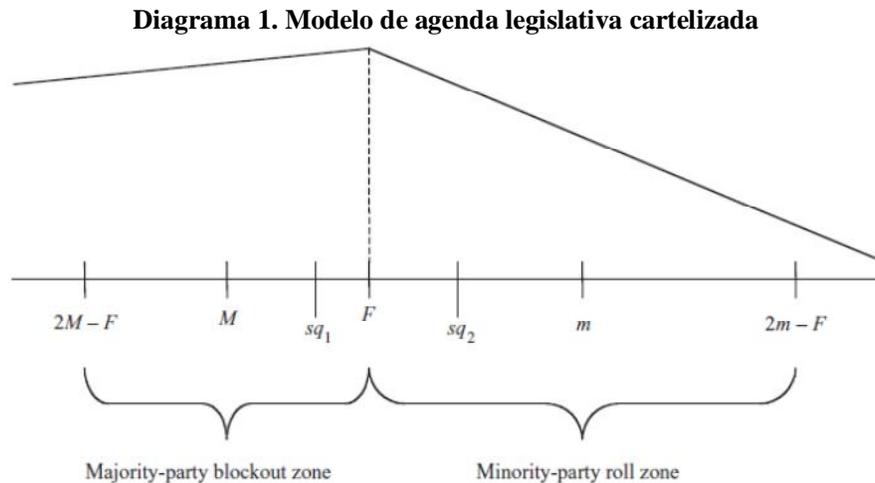
---

La teoría del poder de agenda elaborada por Cox y McCubbins (2005) es ampliamente utilizada alrededor del mundo para analizar las relaciones de poder en el interior de los parlamentos. Para desarrollarla Cox y McCubbins (2005) se basaron en el modelo económico del “cartel”, sosteniendo que en el seno de los parlamentos los partidos o coaliciones que consiguen la mayoría de los escaños se organizan cartelizadamente para maximizar su desempeño legislativo. Esto significa que el partido mayoritario se hace con el poder de las cámaras y puede establecer las reglas que más le favorezcan. De ese modo, el proceso legislativo y los comités se ordenan a favor de sus intereses, convirtiéndose en el partido cartel. Por otra parte, este partido coloca en posiciones legislativas importantes a parlamentarios que sean leales a sus líderes (Cox y McCubbins 1993). Así, todo partido que posea la mayoría de la asamblea se transformará en el “cartel legislativo” y podrá definir la estructura y el proceso legislativo. Con ello, por ejemplo, establecerá los proyectos que deban ser considerados y en qué orden específicamente, y cuáles proyectos deberán ser relegados o directamente desechados del orden del día.

En síntesis, el partido cartel se hace con el “poder de agenda” legislativo cuando (1) formalmente se delegan poderes especiales para establecer la agenda en varios cargos –como los presidentes de los comités o el Comité de Reglas–; (2) la mayoría de estos cargos queda en manos del partido cartel; y (3) quienes ocupan estos cargos estratégicos utilizan el poder institucional para impulsar legislación en sintonía con los deseos de la mayoría de su partido (Cox y McCubbins 2005, p. 9). De esta manera, vemos que los partidos cartel tienen dos tipos de estrategias para hacerse con el control legislativo: por un lado, tienen el poder de agenda positivo que implica promover los proyectos legislativos que coincidan con sus preferencias; y por otro lado, tienen el poder de agenda negativo que implica mantener fuera del orden de día a los proyectos alejados de sus preferencias (McCubbins 2001).

El Diagrama 1 expuesto más abajo permite comprender cómo opera la mayoría que controla el poder de agenda en una asamblea dividida en dos bloques.  $F$  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 de la oposición. Asimismo,  $2M-F$  corresponde al punto de indiferencia del miembro más a la

izquierda del partido de gobierno respecto al legislador mediano del plenario; y  $2m-F$ , el punto de indiferencia del legislador de la oposición situado más a la derecha respecto al legislador mediano del plenario.



Si un proyecto mueve el *statu quo* hacia  $sq_1$  el partido mayoritario evitará incluirlo en el orden del día del plenario porque ese punto de preferencias está más cerca de  $F$  que de  $M$ . Por tanto, todos los proyectos de políticas ubicados en la “zona de bloqueo del partido mayoritario” que acerquen el *statu quo* a  $F$  en detrimento de  $M$  nunca serán agendados y estudiados por el pleno. Pero si la iniciativa mueve el *statu quo* al punto  $sq_2$ , situado a mayor distancia de  $M$  que de  $F$ , el proyecto  $sq_1$  será presentado al plenario, modificado y votado, debido a que para el partido mayoritario la preferencia del legislador mediano de la cámara  $F$  es preferible para  $M$  antes que  $sq_2$  (situado en la zona de derrota del partido minoritario).

El modelo muestra, entonces, que las preferencias del partido mayoritario y su distancia respecto al *status quo* de cada política pública determinan el tratamiento que recibirá cada iniciativa. Los miembros de la mayoría siempre impondrán sus preferencias, evitando 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 introducción del proyecto en el plenario. El poder de agenda formal, el compromiso de los legisladores que integran las comisiones y la existencia de una mayoría en la cámara dispuesta a votar determinan el control del trámite legislativo.

Ahora bien, Salmond (2014) y Wegmann y Evequoz (2019) plantean que las instancias en las que se proponen y formulan preguntas parlamentarias son,

prácticamente, los únicos momentos en los que el oficialismo pierde el control de la agenda legislativa a manos de la oposición. En efecto, que en Uruguay se haya establecido que las interpelaciones se aprueben con el voto de tan solo un tercio de una cámara fue una búsqueda premeditada para que los partidos opositores pudieran practicarlas sin mayores problemas y que el oficialismo no las pueda bloquear por su mera voluntad. Por lo tanto, dado que nunca un partido mayoritario ha contado con dos tercios de los escaños legislativos, los partidos de gobierno nunca han poseído el poder de agenda sobre las interpelaciones.

Bajo este escenario, entonces, los partidos o coaliciones oficialistas deben aceptar los llamados propuestos por cualquier agrupación que reúna el apoyo de un tercio de cualquier cámara e ir al plenario a defender a los ministros cuestionados, de forma de establecerse como “escudos legislativos” que blinden al gobierno y eviten la aprobación de mociones de censura contra miembros del gabinete. El citado concepto de “escudo legislativo” es tomado directamente de Pérez-Liñán (2007) y su estudio sobre juicios políticos a los presidentes en América Latina. En dicho trabajo el autor sostiene que las reglas constitucionales interactúan con la configuración partidaria de los congresos, con la capacidad de los presidentes para formar coaliciones y con los contextos políticos para crear escudos legislativos capaces de proteger a los Ejecutivos (2007, p. 12).

De esa manera, el hecho de que se cree un escudo legislativo contra la impugnación a un presidente depende tanto del número de legisladores leales que tenga en el congreso como de los umbrales de votación constitucionales necesarios para evitar una caída presidencial (Pérez-Liñán 2007, p. 143), ya que los juicios a los Ejecutivos requieren mayorías especiales para ser aprobados. Del mismo modo, tenemos que el mecanismo de interpelación en Uruguay se caracteriza por su agenda abierta a la hora de proponerlas y, solo en caso de haber mayorías parlamentarias leales a los ministros, existirán escudos legislativos capaces de protegerlos e imposibilitar sus caídas.

A los efectos del presente trabajo, dado que nunca han existido –ni existirán– partidos de gobierno con dos tercios de escaños legislativos, esperamos que los legisladores opositores dominen la agenda de interpelaciones para desempeñarse de la mejor forma posible en sus actividades de supervisión parlamentaria. Así, se propone que el principal partido opositor (PPO) debería ser quien lidere a la oposición, siendo el que más llamados a sala realice. Paralelamente, también se espera que el PPO aumente el número de interpelaciones cuando posea un tercio de las bancas en alguna de las

Cámaras legislativas, ya que no tendría que negociar votos con otras agrupaciones para aprobarlas.

Por otra parte, la teoría del poder de agenda establece que el partido cártel delega el poder formal en cargos especiales en los que, a su vez, coloca a algunos de sus miembros para tener la capacidad de impulsar su agenda legislativa. En este sentido, es de esperarse que los partidos opositores se organicen de forma que las interpelaciones sean realizadas por los políticos del corazón de los partidos (*party insiders*) o por los miembros más especializados en los asuntos que se propongan indagar, de manera de premiar la lealtad y/o experiencia de sus integrantes.

Finalmente, respecto al partido o coalición de gobierno, dado que las reglas le impiden controlar la práctica de llamados a sala, su función será la de actuar como un escudo legislativo que proteja a los ministros interpelados, impidiendo posibles caídas de integrantes del gabinete que la oposición quiera derribar, ya que las censuras parlamentarias se aprueban por mayoría absoluta de votos de la Asamblea General. Más aún, como se expuso en el capítulo previo, el Poder Ejecutivo –a excepción de la Constitución de 1952– puede observar la decisión de la Asamblea General y mantener a un ministro censurado si la moción de censura fuera aprobada con una votación menor a dos tercios de sus integrantes.

Para explicar la frecuencia de uso de la interpelación entre 1943 y 2015 la monografía propone testear las siguientes cinco hipótesis de trabajo:

*H<sub>1</sub>: Cuando un partido opositor controle  $\frac{1}{3}$  de una Cámara mayor cantidad de interpelaciones se realizarán.* Aquí se toman en cuenta las reglas formales del mecanismo: si la aprobación de un llamado a sala se logra con el voto favorable de un tercio de una Cámara, entonces cada vez que un partido opositor posea esa cantidad de legisladores, mayores facilidades tendrá para llevar adelante las interpelaciones que desee practicar.

*H<sub>2</sub>: La existencia de un escudo legislativo reducirá la cantidad de interpelaciones.* En este caso planteamos que, aunque el oficialismo nunca pueda controlar la agenda de llamados a sala (debería contar con dos tercios de las bancas más uno, algo muy difícil de lograr), sí puede actuar coordinadamente para funcionar como un blindaje que asegure la estabilidad del gabinete. Por lo tanto, cuando el Ejecutivo posea un respaldo legislativo leal y numéricamente suficiente para impedir censuras

ministeriales, la oposición se vería desestimada de practicar una porción de sus llamados a sala porque el derribo ministerial como fin en sí mismo estaría bloqueado.

*H<sub>3</sub>: A mayor distancia ideológica entre el líder del Poder Ejecutivo con respecto al legislador mediano de la oposición, mayor cantidad de interpelaciones se realizarán.* Utilizando el ajuste que Cox y McCubbins (2005) le hicieron a la “teoría del votante mediano” formulada por Downs (1957), podemos suponer que el Parlamento se conforma por miembros cuyas preferencias se distribuyen a lo largo del eje izquierda-derecha y que, bajo una distribución normal, habrá un punto en ese eje donde se agrupará la mayoría de los legisladores. Por lo tanto, suponemos que cuanto más alejadas estén las preferencias ideológicas de los presidentes con respecto a las preferencias ideológicas del legislador mediano de la oposición, mayor debería ser el número de llamados a sala que se practiquen.

*H<sub>4</sub>: A medida que transcurra el ciclo legislativo, mayores cantidades de interpelaciones se realizarán.* Aquí se considera que los ciclos legislativos atraviesan distintos momentos que afectan las capacidades de supervisión legislativa. Mientras en el primer año de mandato los gobiernos están comenzando y los legisladores –sobre todo los que no cuentan con experiencia previa– aún están asentándose en sus funciones, a partir del segundo año ya estarán más aptos para exigirles respuestas a los gabinetes, los cuales, a su vez, ya tendrán resultados que mostrar y defender. Por lo tanto, parece sensato que los llamados a sala aumenten con el paso del tiempo.

*H<sub>5</sub>: A mayores niveles de variación de la inflación, mayor cantidad de interpelaciones se practicarán.* Por fuera de la teoría y conceptos manejados hasta ahora, con esta hipótesis se plantea que, dado que el llamado a sala es un mecanismo de control *ex-post* sobre las acciones del gobierno, sería razonable esperar que en momentos de alta volatilidad económica y descontento social aumenten las interpelaciones sobre los Ejecutivos.

En segundo lugar, se proponen otras dos hipótesis para explicar el uso de las interpelaciones de “fuego amigo”; es decir, llamados a sala en los que interpelantes e interpelados integran el mismo partido:

*H<sub>6A</sub>: Cuanta mayor proporción de bancas tengan las fracciones del partido de gobierno a las que no pertenece el presidente sobre la totalidad de bancas del oficialismo, mayor cantidad de llamados de fuego amigo se realizarán.* El fenómeno que aquí hemos de llamar “interpelaciones de fuego amigo” es inesperado por la

literatura sobre preguntas parlamentarias y ocurre por la fraccionalización típica de los partidos uruguayos (ver Moraes 2008). Dado que los presidentes suelen ser líderes de una fracción y no de la totalidad de sus partidos, consideramos razonable que cuanto menor sea el porcentaje de bancas de su fracción sobre la totalidad de escaños del partido, más probable es que se practiquen llamados de este tipo.

*H<sub>6B</sub>: A mayor distancia ideológica entre el presidente y el legislador mediano de las fracciones de su partido a las que él no pertenezca, mayor cantidad de llamados de fuego amigo se realizarán.* Bajo la misma lógica de la tercera hipótesis se propone que a mayor distancia ideológica entre el presidente y las fracciones de su partido, mayor cantidad de interpelaciones de fuego amigo se realizarán.

Con respecto a quiénes son los políticos encargados de interpelar se propone una hipótesis adicional:

*H<sub>7</sub>: Los políticos de carrera de los partidos opositores (party insiders) y/o los legisladores especializados serán quienes más interpelaciones practicarán.* Como se expondrá más adelante, las carreras de los políticos uruguayos están orientadas a sus partidos y/o fracciones. Además, tanto los partidos como las fracciones están organizados jerárquicamente, de modo que sus líderes tienen las capacidades suficientes para premiar a los legisladores más leales y castigar a los desleales; así, los políticos deben ajustar su conducta para asegurar la continuidad de sus carreras. Por otra parte, las preguntas parlamentarias orales son espacios de gran difusión pública que otorgan amplia publicidad a los interpelantes, por lo que es de esperarse que las interpelaciones sean realizadas por legisladores *party insiders* o por aquellos miembros especializados en los asuntos que se propongan investigar.

Finalmente, se plantea una última hipótesis con respecto a la suerte de los ministros cuestionados:

*H<sub>8</sub>: La existencia de un escudo legislativo impedirá el derribo de los ministros interpelados.* Si bien el partido de gobierno nunca tendrá la capacidad de controlar la agenda de llamados a sala, cada vez que posea el peso legislativo suficiente para impedir censuras y actúe con disciplina y lealtad hacia el Poder Ejecutivo, actuará como un escudo legislativo que imposibilitará la caída de ministros.

## 5. Datos y métodos:

---

Para los propósitos de la investigación se ha creado una base de datos que recopila todos los llamados a sala entre 1943 y 1973, siguiendo el formato con el que el Banco de Datos y el Programa de Estudios Legislativos de la Facultad de Ciencias Sociales han compilado a las interpelaciones realizadas entre 1985 y el presente. Como resultado se ha obtenido información muy detallada sobre la frecuencia y las formas en las que ha evolucionado el mecanismo de interpelación, facilitando la comparación entre ambos períodos.

Nuestra variable dependiente será el número de llamados a sala que se realizan por semestre. La serie muestra que en 121 semestres se desarrollaron 396 llamados a sala.

La primera hipótesis es la más simple, pues solo requiere determinar los períodos legislativos en los que existió algún partido opositor que por sí mismo poseyera un tercio de escaños en alguna cámara. Las expectativas son que el número de interpelaciones debe aumentar cuando se dé esa situación y disminuir cuando ocurra lo contrario. O sea, cuando exista un principal partido opositor (PPO) que controle un tercio de miembros de alguna Cámara, los llamados se aprobarán sin necesidad de buscar otros apoyos; y cuando eso no ocurra los partidos de oposición deberán coordinar entre sí para plantear y aprobar interpelaciones.

En esta línea vemos que el Partido Nacional en las legislaturas 37° (1955-1959), 40° (1967-1972), 41° (1972-1973), 42° (1985-1990)<sup>7</sup> y 46° (2005-2010); el Partido Colorado en las legislaturas 38° (1959-1963) y 39° (1963-1967); y el Frente Amplio en la legislatura 45° (2000-2005)<sup>8</sup> contaron por sí solos con las bancas necesarias para activar el mecanismo de llamado a sala. La Tabla 2 expone que el 70% de las interpelaciones realizadas entre 1943 y 2015 se practicaron cuando el principal partido

---

<sup>7</sup> Durante la 42° Legislatura el gobierno de Sanguinetti procuró formar un "Gobierno de Unidad Nacional", pero solo culminó con la inclusión de dos ministros nacionalistas. Sin embargo, asumieron esos cargos a título personal, ya que las dirigencias del Partido Nacional y del Frente Amplio optaron por permanecer en la oposición (Buquet et al 1998, p. 64).

<sup>8</sup> El Partido Nacional logró 11 senadores y 35 representantes en la 37° Legislatura (1955-1959), 13 senadores y 41 representantes en la 40° Legislatura (1967-1972), 12 senadores y 40 representantes en la 41° Legislatura (1972-1973), 11 senadores y 35 representantes en la 42° Legislatura y 11 senadores y 36 representantes en la 46° Legislatura (2005-2010). Por su lado, el Partido Colorado obtuvo 12 senadores y 38 representantes en la 38° Legislatura y 14 senadores y 44 representantes en la 39° Legislatura (1963-1967). Finalmente, el Frente Amplio obtuvo 12 senadores y 40 representantes en la 45° Legislatura (2000-2005)

opositor (PPO) contó con un tercio de escaños en el Poder Legislativo. La correlación Pearson entre la existencia de un PPO con un tercio de bancas y el número de interpelaciones presenta una correlación estadísticamente significativa ( $,000$ ). Esto implica que la presencia de un PPO con un tercio de bancas correlaciona positivamente con un mayor número de llamados a sala (magnitud de 31,8%) (Ver Cuadro 18 del Anexo 1).

**Tabla 2. Interpelaciones según situación del PPO (1943-2015)**

Estatus Legislativo	Interpelaciones (N)	Interpelaciones (%)
Controla $\frac{1}{3}$ de las bancas	276	70%
Ningún partido controla $\frac{1}{3}$ de las bancas	120	30%
<b>Total</b>	<b>396</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaboración propia.

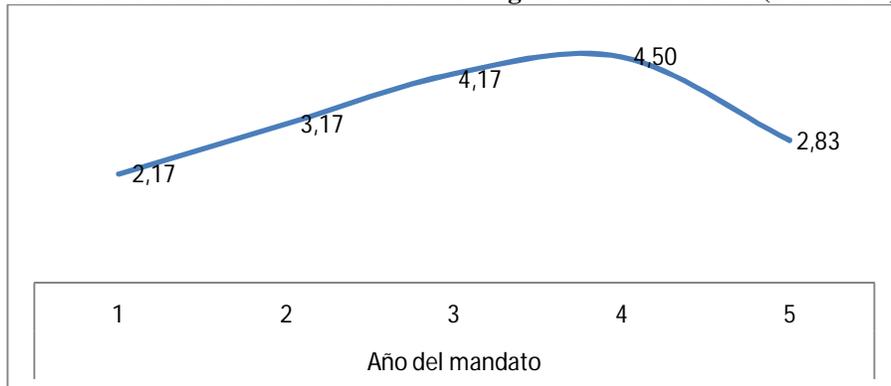
La segunda hipótesis plantea que como el gobierno nunca cuenta con los escaños necesarios para controlar la agenda de interpelaciones, construirá un “escudo legislativo” a los efectos de impedir la aprobación de mociones de censura contra sus ministros. La existencia de un escudo debería funcionar como un desestímulo para la realización de llamados a sala, ya que bajo esas circunstancias el derribo de ministros se vuelve imposible. La oposición, por ende, al ver negada a priori la posibilidad de tumbar ministros, carecería de incentivos para desarrollar esta práctica. En sintonía con nuestras expectativas los resultados del Cuadro 19 (ver Anexo 1) revelan una correlación estadísticamente significativa ( $0,000$ ), mostrando una importante asociación entre la existencia de escudos legislativos con menores cantidades de llamados a sala (magnitud  $-49,8\%$ ).

La tercera hipótesis propone que cuanto más alejadas estén las preferencias ideológicas de los presidentes respecto a las preferencias del legislador mediano de la oposición, mayor será el número de llamados a sala que se practiquen. Para operacionalizar y poner a prueba esta suposición recurrimos a la encuesta a expertos realizada por Guedes, Luján y Kardjian (2011), en la que ubicaron ideológicamente en la escala izquierda-derecha a todos los presidentes de la república y principales partidos políticos uruguayos entre 1920 y 2010. En ese trabajo los autores crearon una escala ideológica de 7 puntos, donde el 1 representa la extrema izquierda y el 7 la extrema derecha y solicitaron a los encuestados que situaran a los presidentes y partidos políticos. Para calcular la posición del legislador mediano se ponderó el valor de cada

partido por su peso en bancas y se determinó el promedio. La variable distancia ideológica no muestra correlación estadística con el número de interpelaciones por semestre, pero igual decidimos incluirla en la prueba (ver Cuadro 20 del Anexo 1).

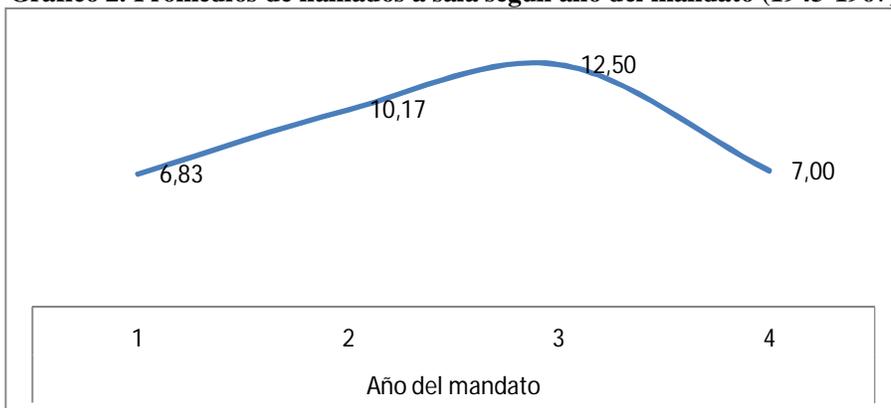
La cuarta hipótesis indica que el ciclo legislativo influye sobre la práctica de llamados a sala, proponiendo que a medida que avance el mandato más interpelaciones se realizarán. Los Gráficos 1 y 2 ilustran sobre el momento del período legislativo en que se desarrollaron los llamados a sala en los períodos 1943-1967 y 1985-2015. Allí vemos que las interpelaciones aumentan a medida que avanza el mandato, aunque caen abruptamente el último año. Las curvas en ambas gráficas, entonces, presentan comportamientos muy parecidos, aunque con valores absolutos muy superiores entre 1943 y 1967<sup>9</sup>.

**Gráfico 1. Promedios de llamados a sala según año del mandato (1985-2015)**



Fuente: elaboración propia en base a datos del Programa de Estudios Parlamentarios.

**Gráfico 2. Promedios de llamados a sala según año del mandato (1943-1967)**



Fuente: elaboración propia.

<sup>9</sup> Los Gráficos 1 y 2 coinciden con Chasquetti y Moraes (2000).

La variable “Ciclo legislativo” será operacionalizada como una *dummy* que asume el valor “1” en el penúltimo año de cada legislatura y el valor “0” para los restantes años. Las pruebas de correlación muestran significación entre el año que atraviesan las legislaturas y la práctica de interpelaciones (magnitud de 18,3%) (Ver Cuadro 21 del Anexo).

La quinta hipótesis plantea que, dado que el llamado a sala es un mecanismo de control *ex-post* sobre las acciones del gobierno, es razonable esperar que en momentos de volatilidad económica y descontento social aumenten las interpelaciones, haciendo que el Poder Ejecutivo rinda cuentas públicamente. Si bien no es fácil encontrar fuentes de información para medir el descontento social o la popularidad de los gobiernos, sí contamos con excelentes datos sobre la evolución de la inflación disponible en la página web del Banco Central del Uruguay. Con esa información logramos determinar la variación porcentual entre semestres del Índice de Precios del Consumo (IPC) entre 1943 y 2015. Las pruebas preliminares muestran una correlación estadísticamente significativa (0,001) entre la variación porcentual semestral del IPC y la práctica de llamados a sala (magnitud de 30,3%) (Ver Cuadro 22 en Anexo 1).

La sexta hipótesis es similar a la primera y refiere a un fenómeno inesperado por la literatura sobre preguntas parlamentarias: la práctica de interpelaciones de legisladores sobre ministros de su mismo partido. Como anticipamos, dado que los presidentes suelen ser líderes de una sola fracción y no del partido en su totalidad, parece razonable que cuanto menor sea el porcentaje de bancas de su fracción sobre la totalidad de escaños del partido, más probable es que se practiquen llamados de fuego amigo. Mediante datos del Programa de Estudios Legislativos se calculó el porcentaje de escaños de cada fracción de los partidos de gobierno para todo el período de estudio. En este sentido, las pruebas de correlación muestran significación estadística (,005) entre el peso legislativo de las fracciones que no integra el presidente con la cantidad de interpelaciones de fuego amigo (magnitud de 25,4%).

La hipótesis 6<sub>B</sub> presenta una variante centrada en las diferencias ideológicas entre la fracción del presidente y las otras fracciones del partido. De este modo, la operacionalización será similar a lo descrito en la tercera hipótesis, con la salvedad de que aquí nos centraremos únicamente en la posición ideológica del legislador mediano del partido del presidente. Los datos utilizados fueron tomados de Altman (2001) donde, mediante una encuesta a expertos, se ubicó ideológicamente en una escala de 1 a 10 (donde 1 es extrema izquierda y 10 la extrema derecha) a las principales fracciones

de los partidos uruguayos desde 1942. Los resultados que presenta el Cuadro 24 del Anexo 1 muestran una correlación significativa (0,007) entre la distancia ideológica del presidente con respecto al legislador mediano de las fracciones del partido de gobierno que el primer mandatario no integra y la práctica de llamados de fuego amigo (magnitud de 24,4%).

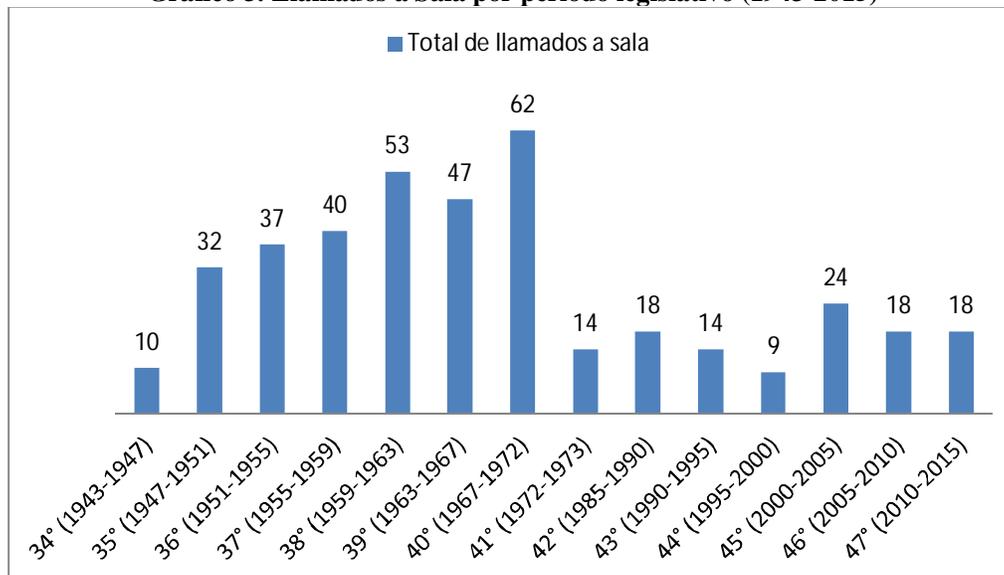
La séptima hipótesis procederá a determinar quiénes han sido los legisladores encargados de liderar las interpelaciones. En tal sentido, esperamos que los legisladores típicos del partido, los *party insiders*, sean quienes comanden los llamados a sala. Para determinar cuáles parlamentarios pueden calificarse como *party insiders*, se observará la ubicación que tuvo cada legislador en sus listas electorales. En este trabajo se considera *party insider* a todos aquellos legisladores que hayan ocupado los puestos 1°, 2° y 3° en la lista de su fracción partidaria, al igual que aquellos que hayan sido candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República. En la Cámara de Representantes consideraremos *party insiders* a los que fueron electos en los puestos 1°, 2° y 3° en listas de su fracción en Montevideo. Para determinar cuáles legisladores son especialistas en el tema que interpelan, se observará las comisiones permanentes que han integrado a lo largo de sus carreras y, en la medida de lo posible, qué cargos han ejercido por fuera del Poder Legislativo.

Por último, la octava hipótesis está centrada en la suerte de los ministros tras la interpelación. Aquí se plantea que, de existir un “escudo legislativo”, no deberían aprobarse declaraciones de insatisfacción ante las respuestas de los ministros ni mucho menos aprobarse mociones de censura. Por el contrario, en las instancias que no exista “escudo legislativo” la oposición tendrá mayores oportunidades para declarar insatisfacciones y censurar ministros. Ahora bien, aquí debemos adelantar que hasta 1973 una regla informal establecía que cualquier ministro que obtuviera una declaración de insatisfacción por mayoría absoluta de cualquier Cámara tenía que renunciar a su cargo. Sin embargo, desde 1985 se eliminó dicha regla informal y pasó a exigirse el camino constitucional de la censura para derribar a un ministro (mayoría absoluta en la Asamblea General o dos tercios de esta para el caso de que la censura reciba observación presidencial). Por lo tanto, en este trabajo se supondrá la existencia de “escudos legislativos” cada vez que el Poder Ejecutivo cuente con el apoyo de la mitad más un legislador de cualquier Cámara entre 1943 y 1973; y cada vez que cuente con el apoyo de un tercio de legisladores de la Asamblea General entre 1985 y 2015.

## 6. Demostración

El Gráfico 3 expone la evolución de llamados a sala, revelando la práctica de 396 interpelaciones en los últimos 60 años de democracia. Puntualmente, se observa el crecimiento sostenido de la realización de interpelaciones entre 1943 y 1973; a la vez que muestra que tras la recuperación de la democracia en 1985, el número de llamados a sala por legislatura ha sido claramente inferior. De hecho, se destaca que entre 1985 y 2015 las legislaturas han tenido cantidades similares de llamados, promediando casi 17 interpelaciones por legislatura; mientras que en el período previo la variación fue mucho mayor, registrándose un mínimo de 10 llamados en la 34° Legislatura (1943-1947) y, tras un aumento sostenido casi sin interrupciones, un máximo de 62 llamados en la 40° Legislatura (1967-1972). Además, podemos suponer que la 41° Legislatura (1972-1973) iba a continuar con la tendencia creciente porque solo pudo culminar su primer año de trabajo y en él se practicaron la misma cantidad de llamados que durante el primer año de la Legislatura previa.

**Gráfico 3. Llamados a Sala por período legislativo (1943-2015)**



Fuente: elaboración propia.

### 6.1 Un modelo general de las interpelaciones en Uruguay (1943-2015)

Para explicar la frecuencia de uso del llamado a sala entre 1943 y 2015 se proponen cuatro modelos de regresión lineal múltiple basados en las hipótesis presentadas en el capítulo anterior. La Tabla 3 presenta los resultados de la prueba

estadística y el Anexo 2 expone el resumen del modelo y la Tabla ANOVA. El primer modelo muestra que las dos primeras hipótesis cuentan con coeficientes de regresión con significación estadística y que sus signos indican que la presencia de un principal partido opositor (PPO) que controle un tercio de escaños produce un mayor número de llamados a sala y que el “escudo legislativo” genera un menor número de interpelaciones.

**Tabla 3. Modelos de regresión lineal múltiple para la predicción de interpelaciones**

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Constante	4,386**	4,528**	4,173**	3,884**
	-0,494	(0,644)	(0,657)	(0,664)
Status PPO	1,521**	1,547**	1,561**	1,446**
	-0,46	(0,468)	(0,461)	(0,459)
Escudo	-2,922**	-2,874**	-2,829**	-2,480**
	-0,486	(0,507)	(0,500)	(0,522)
Distancia ideológica	-	-0,137	-0,085	-0,256
	-	(0,396)	(0,391)	(0,395)
Ciclo legislativo	-	-	1,144*	1,251*
	-	-	(0,548)	(0,543)
$\Delta$ IPC	-	-	-	0,043*
	-	-	-	(0,021)
F	26,755**	17,743**	14,780**	12,985**
R <sup>2</sup> ajustado	0,300	0,295	0,315	0,333
N	121	121	121	121

Coeficientes significativos al: 1%\*\* y 5%\*.  
Errores estándar entre paréntesis.

El segundo modelo incluye la variable de distancia ideológica entre el presidente y el legislador mediano de la oposición. Como podrá apreciarse, la consistencia del modelo se reduce levemente ( $R^2$  de 0,295) y la variable no presenta significación estadística, lo cual implica que no repercute sobre la frecuencia de uso del llamado a sala. Esto podría obedecer al hecho de que los partidos opositores pueden encontrarse muy alejados ideológicamente del gobierno, pero si no tienen los escaños suficientes para aprobar por sí mismos los llamados a sala, tendrán una menor probabilidad de interpelar.

El tercer modelo presenta un ajuste superior a los anteriores ( $R^2$  de 0,315) al incluir una cuarta variable: el ciclo legislativo. Como podrá apreciarse, se mantienen los

coeficientes con significación estadística de las variables PPO y Escudo; mientras la nueva variable ofrece un coeficiente con significación estadística algo menor.

El cuarto y último modelo agrega la variable variación del Índice de Precios del Consumo (IPC) entre 1943 y 2015, mostrando el mejor ajuste ( $R^2$  de 0,333). Como podrá apreciarse en este modelo encontramos dos variables con coeficientes significativos al 1% (PPO y Escudo) y otras dos con coeficientes significativos al 5% (Ciclo Legislativo y Variación de la inflación).

De esta manera, siguiendo la fórmula de regresión lineal múltiple que se presenta abajo, y que expresa que  $Y$  es la variable dependiente;  $\alpha$  es la constante; los  $\beta$  los coeficientes de todas las variables independientes; y  $\varepsilon$  el error, podemos predecir el número de interpelaciones por semestre.

$$Y = \alpha + (\beta_1 * X_1) + (\beta_2 * X_2) + (\beta_3 * X_3) + (\beta_4 * X_4) + (B_k * X_k) + \varepsilon$$

$$Y = \alpha + (StatusPPO * X_1) + (Escudo * X_2) + (Distancia * X_3) + (CicloLegislativo * X_4) + (\Delta IPC * X_5) + \varepsilon$$

Aplicando, entonces, la anterior fórmula, encontramos que nuestro modelo obtiene un  $R^2$  ajustado de 0,333, lo que significa que el 33,3% de la variación de la práctica de interpelaciones puede explicarse por las variables independientes. Asimismo, el valor Durbin-Watson (1,556) señala que se cumple con el supuesto de independencia de errores.

En definitiva, nuestro mejor modelo adquiere los siguientes valores:

$$Y = 3,844 + (StatusPPO * 1,446) + (Escudo * -2,480) + (Distancia * -0,256) + (CicloLegislativo * 1,251) + (\Delta IPC * 0,043) + \varepsilon$$

El modelo indica que los niveles más altos de uso de interpelaciones se producirán cuando exista un PPO con un tercio de escaños; no exista un escudo legislativo; se transite el penúltimo año del período legislativo; y existan mayores niveles de variación del IPC. La regresión predice una media de 3,2752 interpelaciones por semestre para el lapso 1943-2015, valor muy próximo a la media encontrada en la serie de 3,2727 llamados por semestre; por lo que los resultados solo revelan una leve diferencia de -0,00249 entre la media predicha y la media real.

## 6.2 Explicando la práctica de interpelaciones de fuego amigo

Una diferencia notable entre las legislaturas previas a 1973 y las posteriores a 1985 es que en las primeras solían practicarse llamados a sala de fuego amigo. Es decir, interpelaciones en las que interpelantes e interpelados pertenecían al mismo partido. La Tabla 4 revela que el llamado a sala es una herramienta utilizada mayormente por legisladores opositores, en concordancia con las expectativas teóricas y con la evidencia recogida por la literatura especializada (ver Cole 1999; Hazama et al 2007; Akirav 2011; Sánchez de Dios y Wiberg 2011; Vliegthart y Walgrave 2011; Ayyangar y Jacob 2015). Sin embargo, durante el período 1943-1973 hubo 39 llamados de fuego amigo. Más específicamente, 27 interpelaciones de este tipo se dieron bajo el formato de gobierno colegiado (1952-1967), lo que podría suponer que su acumulación en ese período haya sido propiciada por alguna particularidad de dicho sistema de gobierno. Sin embargo, vemos que esta clase de llamados existieron desde antes de la instalación del colegiado y siguieron ocurriendo tras el regreso al sistema de presidencia unipersonal en 1967.

**Tabla 4. Llamados a Sala según ubicación de los interpelantes (1943-2015)**

Legislatura	Partido del Ejecutivo	Interpelaciones Oposición	Interpelaciones Fuego amigo	Interpelaciones Totales
34° (1943-47)	PC	10	0	10
35° (1947-51)	PC	31	1	32
36° (1951-55)	PC	31	6	37
37° (1955-59)	PC	32	8	40
38° (1959-63)	PN	44	9	53
39° (1963-67)	PN	43	4	47
40° (1967-72)	PC	55	7	62
41° (1972-73)	PC	10	4	14
42° (1985-90)	PC	18	0	18
43° (1990-95)	PN	14	0	14
44° (1995-00)	PC	9	0	9
45° (2000-05)	PC	24	0	24
46° (2005-10)	FA	18	0	18
47° (2010-15)	FA	18	0	18
<b>Total (N)</b>		<b>357</b>	<b>39</b>	<b>396</b>
<b>Total %</b>		<b>90,2</b>	<b>9,8</b>	<b>100,00</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos del Programa de Estudios Parlamentarios.

Los 39 llamados a sala listados en la Tabla 4 como fuego amigo son básicamente “interpelaciones interfaccionales”; es decir, fueron protagonizadas por legisladores

interpelantes y ministros interpelados de diferentes fracciones del partido que controla el Poder Ejecutivo. Los únicos episodios que podrían considerarse casos desviados son las interpelaciones desarrolladas por el entonces diputado herrerista Enrique Erro, quien en 1960 interpeló al Ministro de Obras Públicas, Luis Giannattasio y en 1961 al Ministro de Relaciones Exteriores, Homero Martínez Montero (ambos casos durante el primer colegiado blanco). Sin embargo, debemos recordar que Erro, tras ser apartado de su cargo de Ministro de Industria y Trabajo en enero de 1960, se distanció rápidamente del herrerismo y más tarde sería expulsado del Partido Nacional por promover la formación de la Unión Popular junto al Partido Socialista. Por tanto, entendemos que los dos llamados a sala realizados por Erro también se inscriben dentro del patrón que hemos denominado “interpelación interfaccional”.

Para explicar el uso de este tipo de llamado a sala se proponen cinco modelos de regresión lineal múltiple utilizando cinco variables independientes: peso legislativo de las fracciones del partido de gobierno distintas a la fracción del presidente; distancia ideológica entre el presidente y el legislador mediano de las fracciones que no son del presidente; tamaño legislativo del principal partido de la oposición (PPO); existencia o no de un escudo legislativo; y evolución del IPC.

La Tabla 5 expone los resultados de estas pruebas estadísticas y el Anexo 3 presenta el resumen del modelo y la Tabla ANOVA. El primer modelo posee coeficientes y niveles de significación estadística que prueban que cuanto más grande es el peso legislativo de las fracciones del partido de gobierno a las que no pertenece el presidente, más interpelaciones de fuego amigo habrá ( $R^2$  ajustado de 0,093). Sin embargo, la variable distancia ideológica entre el presidente y el legislador mediano de las fracciones a las que el primer mandatario no pertenece, no arroja significación alguna.

El segundo modelo es más robusto que el primero ( $R^2$  de 0,181) e incluye como variable al estatus del PPO. Esta tercera variable presenta coeficiente y nivel de significación estadística significativos, probando que la presencia de un PPO con un tercio de escaños implica mayor cantidad de llamados a sala de fuego amigo. Esto podría obedecer a que la existencia de un partido de oposición fuerte estimula a las fracciones de gobierno que no controlan el vértice del Poder Ejecutivo a competir por un electorado que tal vez se siente defraudado con el gobierno en temas específicos. Adicionalmente, la variable distancia ideológica también presenta significación estadística, aunque al 5%.

**Tabla 5. Modelos de regresión lineal múltiple para la predicción de llamados de fuego amigo**

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5
Constante	-1,077* (0,509)	-1,508** (0,502)	-1,656* (0,731)	-1,820* (0,719)	-1,804* (0,725)
Peso Legislativo otras fracciones	0,026** (0,008)	0,024** (0,008)	0,026* (0,010)	0,027* (0,010)	0,026* (0,010)
Distancia ideol. Presidente y fracciones	0,239 (0,200)	0,415* (0,197)	0,428* (0,204)	0,439* (0,199)	0,427* (0,204)
Status PPO	- -	0,546** (0,169)	0,558** (0,175)	0,573** (0,171)	0,558** (0,178)
Escudo	- -	- -	0,064 (0,229)	0,099 (0,225)	0,102 (0,226)
Ciclo Legislativo	- -	- -	- -	0,417* (0,191)	0,426* (0,194)
$\Delta$ IPC	- -	- -	- -	- -	0,002 (0,007)
F	5,620**	7,628**	5,680**	5,697**	4,715**
R <sup>2</sup> ajustado	0,093	0,181	0,172	0,207	0,199
N	91	91	91	91	91

Coefficientes significativos al: 1%\*\* y 5%\*.  
Errores estándar entre paréntesis.

El tercer modelo incluye una nueva variable: Escudo legislativo. Esta variable no presenta significación estadística y el modelo es más débil que el anterior al obtener un R<sup>2</sup> ajustado de 0,172.

El cuarto modelo es el que presenta el mejor ajuste (R<sup>2</sup> de 0,207) al incluir como quinta variable al ciclo legislativo. Bajo este modelo encontramos una variable (Estatus del PPO) con significación estadística al 1% y tres variables (peso legislativo de las fracciones que no integra el presidente, distancia ideológica y ciclo legislativo) que alcanzan significación estadística al 5%.

El último modelo incluye a la variación de la inflación, pero este modelo no mejora los resultados del anterior (R<sup>2</sup> 0,199), al tiempo que las variables con coeficientes y niveles con significación estadística son las mismas que en el cuarto modelo.

Si aplicamos la fórmula de regresión lineal múltiple ya expuesta anteriormente, encontramos que el cuarto modelo obtiene un R<sup>2</sup> ajustado de 0,207, lo que significa que el 20,7% de la variación de la práctica de interpelaciones puede explicarse por las

variables independientes. Asimismo, el valor Durbin-Watson (2,015) señala que se cumple con el supuesto de independencia de errores.

En definitiva, nuestro mejor modelo adquiere los siguientes valores:

$$Y = -1,820 + (\text{PesoFracciones} * 0,027) + (\text{DistanciaIdeológica} * 0,439) + (\text{StatusPPO} * 0,464) + (\text{Escudo} * 0,573) + (\text{CicloLegislativo} * 0,417) + \varepsilon$$

El modelo explicó el 25,1% de la varianza, siendo estadísticamente significativo, por lo que concluimos que los niveles más altos de práctica de interpelaciones de fuego amigo se producirán cuando exista un PPO con un tercio de escaños; cuantas más bancas tengan las fracciones del oficialismo a las que no pertenece el presidente; cuanto más alejados ideológicamente estén el presidente del legislador mediano de las fracciones a las que él no pertenece; y a medida que avanza el ciclo legislativo. La regresión predice una media de 0,4402 llamados de fuego amigo por semestre, valor muy cercano a la media encontrada de 0,4286 llamados de fuego amigo por semestre. Así, estos resultados solo tienen una diferencia de -0,01162 entre la media predicha y la media real.

### 6.3 ¿Quiénes se encargan de interpelar?

Nuestra sexta hipótesis sostenía que los políticos de carrera de los partidos opositores (*party insiders*) y/o los legisladores especializados son quienes más interpelaciones practican. Para aportar pruebas sobre esta afirmación resulta necesario precisar el concepto “políticos de carrera”.

La literatura sobre carreras tiene su eje en el concepto de “ambición” (Schlesinger 1966) y sostiene que los legisladores son individuos racionales que buscan extender sus trayectorias políticas mediante la reelección en sus cargos; condición necesaria para cumplir con sus objetivos ulteriores (Mayhew 1974). Esta subcampo de estudios tiene su origen en Estados Unidos, donde los congresistas gozan de gran autonomía para resolver sobre su futuro, cultivando el voto personalizado en sus respectivas circunscripciones, lo que les permite desarrollar extensas carreras legislativas. Así, este modelo se caracteriza por poseer partidos débiles o descentralizados junto con instituciones legislativas fuertes (Chasquetti 2008).

No obstante, en Uruguay la selección de candidatos y las carreras parlamentarias están controladas por los partidos y más específicamente por las fracciones (Altman y

Chasquetti 2005; Moraes 2008; Buquet y Chasquetti 2008). Esto hace que los legisladores desarrollen sus carreras dentro de los partidos y que sus cargos dependan de la confianza que generen sobre los líderes de sus fracciones. Por otra parte, las reglas internas del Parlamento también permiten que los líderes fraccionales controlen a los miembros de sus bancadas, ya que pueden premiarlos o castigarlos a través de los nombramientos que realicen para la conformación de las comisiones o de las designaciones de cargos (Chasquetti 2008). De este modo, los líderes estimulan el comportamiento leal y disciplinado de sus parlamentarios, orientando la conducta de los individuos al cumplimiento de objetivos colectivos.

En paralelo, la literatura sobre preguntas parlamentarias orales sostiene que las interpelaciones no solo funcionan como mecanismos de control sobre la gestión de los gobiernos, sino que suscitan gran atención mediática, otorgando amplia publicidad a los legisladores a cargo de los cuestionamientos (Salmond 2014); a la vez que posibilitan que los parlamentarios tomen posición pública sobre diversos asuntos, confronten al oficialismo y se muestren como alternativas viables a los gobiernos en funciones (Soroka et al 2009). Por lo tanto, dadas estas características y considerando que las cúpulas de los partidos uruguayos mantienen la disciplina de sus bancadas, es razonable esperar que los llamados a sala sean principalmente practicados por legisladores de carrera en sus partidos o por aquellos parlamentarios con probada experiencia en los asuntos que deseen indagar.

Para comprobar empíricamente la sexta hipótesis consideraremos como *party insiders* a aquellos legisladores que hayan sido electos en los puestos 1º, 2º y 3º en la lista de su fracción partidaria del Senado y a los que hayan sido candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República. En la Cámara de Representantes consideraremos *party insiders* a los que hayan sido electos en los puestos 1º, 2º y 3º en listas de su fracción en Montevideo.

La Tabla 6 clasifica a los legisladores de las últimas 14 legislaturas de acuerdo a nuestra definición. Allí puede verse que sobre un total de 1806 legisladores titulares, 648 (36%) son *party insiders*. En congruencia con la literatura previa que señala que el Senado ha sido un histórico ámbito de líderes (ver Chasquetti 2008), un 63% (263) de sus integrantes califica como legislador *party insider*. En la Cámara de Representantes, los números se invierten y solo el 28% (385) de sus integrantes han sido *party insiders*.

**Tabla 6. Clasificación de los legisladores por Cámara Legislativa (1943-2015)**

Tipo de legislador	Senado	Representantes	Totales
<i>Party insiders</i>	263 (63%)	385 (28%)	648 (36%)
Otro	157 (37%)	1001 (72%)	1158 (64%)
<b>Totales</b>	<b>420 (100%)</b>	<b>1386 (100%)</b>	<b>1806 (100%)</b>

Fuente: elaboración propia.

Si consideramos a los firmantes de los llamados a sala ocurridos entre 1943 y 2015, encontramos que el 66% (260) cuenta con la firma de algún *party insider*, en tanto que el restante 34% (136) solo fue firmado por otros legisladores. Mientras en el período 1943-1973, un 64% (188) de los llamados recogió la firma de algún *party insider*, en el lapso 1985-2015 un 71% (72) de las interpelaciones contaron con el apoyo de *party insiders* (ver Tabla 6).

**Tabla 7. Llamados a Sala según firma de interpelantes (1943-2015)**

Período	<i>Party insider</i> firmante	Ausencia de <i>Party insider</i> firmante	Totales
<b>1943-1973</b>	188 (64%)	107 (36%)	295 (100%)
<b>1985-2015</b>	72 (71%)	29 (29%)	101 (100%)
<b>1943-2015</b>	<b>260 (66%)</b>	<b>136 (34%)</b>	<b>396 (100%)</b>

Fuente: elaboración propia.

Si cortamos esta información según la Cámara que convoca al ministro, encontramos que entre 1943 y 2015 el 73% (79) de los llamados del Senado fueron firmados por *party insiders*; a la vez que en la Cámara de Representantes el 63% (181) de los llamados recogieron la firma de algún *party insider*. En el período 1943-1973 esa proporción alcanza un 65% (41) en el Senado y un 63% (147) de los de la Cámara de Representantes; en tanto en el período 1985-2015, ascienden a 83% (38) en el Senado y al 62% (34) de Representantes (ver Tablas 7 y 8).

**Tabla 8. Llamados a Sala según firma de interpelantes en el Senado (1943-2015)**

Período	<i>Party insider</i> firmante	Ausencia de <i>party insider</i> firmante	Totales
<b>1943-1973</b>	41 (65%)	22 (35%)	63 (100%)
<b>1985-2015</b>	38 (83%)	8 (17%)	46 (100%)
<b>1943-2015</b>	<b>79 (73%)</b>	<b>30 (27%)</b>	<b>109 (100%)</b>

Fuente: elaboración propia.

**Tabla 9. Llamados a Sala según firma de interpelantes en Representantes (1943-2015)**

Período	<i>Party insider</i> firmante	Ausencia de <i>party insider</i> firmante	Totales
1943-1973	147 (63%)	85 (37%)	232 (100%)
1985-2015	34 (62%)	21 (38%)	55 (100%)
1943-2015	<b>181 (63%)</b>	<b>106 (37%)</b>	<b>287 (100%)</b>

Fuente: elaboración propia.

Para centrarnos en el aspecto más importante que es quiénes fueron los encargados de realizar las interpelaciones, debemos realizar previamente una aclaración. En la actualidad quien firma una solicitud de interpelación es quien se encargará de realizarla como miembro interpelante. Sin embargo, entre 1943 y 1973 los llamados a sala solían ser solicitados en forma grupal, haciendo que no necesariamente la solicitud fuera encabezada por un líder o *party insider*. En otras palabras, en ese período era común que los legisladores solicitaran llamados a sala en calidad de “cointerpelantes”<sup>10</sup>, por lo cual la congruencia entre la firma y el ejercicio de la interpelación como miembro interpelante no necesariamente deben coincidir.

La Tabla 10 muestra que entre 1943 y 2015 el 57% (226) de los llamados fueron liderados por *party insiders*. Las correlaciones R de Pearson entre legislador *party insider* y (i) firma de pedidos de interpelación y (ii) interpelante *party insider* de la Tabla 11 muestran coeficientes estadísticamente significativos (,000), lo cual confirma una asociación positiva magnitud 14,9% y 15,9%, respectivamente.

**Tabla 10. Llamados a Sala según rol del principal interpelante (1943-2015)**

Período	<i>Party insider</i> interpelante	Otro interpelante	Totales
1943-1973	154 (52%)	141 (48%)	295 (100%)
1985-2015	72 (71%)	29 (29%)	101 (100%)
1943-2015	<b>226 (57%)</b>	<b>170 (43%)</b>	<b>396 (100%)</b>

Fuente: elaboración propia.

**Tabla 11. Estadísticos de correlación entre ser *party insider* y firmar o encabezar Llamados a Sala (1943-2015)**

		<i>Party insider</i>
Firmar interpelaciones	Correlación de Pearson	,149**
	Sig. (bilateral)	,000
	N	1843
Encabezar	Correlación de Pearson	,159**

<sup>10</sup> Este calificativo artificial fue utilizado por el Senador Gustavo Fusco cuando en agosto de 1957, junto al Senador Efraín González Conzi, interpeló al Ministro de Defensa Nacional (ver Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores N°219, p. 155-156).

interpelaciones	Sig. (bilateral)	,000
	N	1843

\*\* La correlación es significativa en el nivel 0,01 (bilateral).

Por lo tanto, a pesar de que los *party insiders* solo representaron poco más de un tercio de los legisladores titulares entre 1943 y 2015, el 57% (226) de las interpelaciones quedó en sus manos. En paralelo, todos los demás legisladores representaron el 64% (1158) de los integrantes de este Poder pero solo se encargaron del 43% (170) de los llamados a sala. Estos números implican una relación de 0,35 llamados por *party insider* y de 0,14 llamados para los demás parlamentarios. Asimismo, con el paso de las décadas los *party insiders* demuestran una mayor capacidad para hacerse del control de la agenda de interpelaciones, pues son quienes más llamados a sala protagonizan. De hecho, que sean legisladores *party insiders* quienes practiquen la mayor parte de los llamados a sala es concordante con los hallazgos de Rasch (2011), quien indica que cuanto más cerradas sean las reglas para realizar preguntas parlamentarias, más centralizado estará el poder de agenda en los líderes partidarios.

Paralelamente, otra característica de los llamados a sala es que han sido mayormente realizados por legisladores especializados en los temas que se propusieron investigar. Aquí se considerarán “interpelantes especializados” a quienes hayan interpelado sobre asuntos vinculados a las Comisiones Parlamentarias que integraron y/o hayan ejercido cargos en el Poder Ejecutivo o en sus actividades personales que estuvieran vinculadas a los asuntos de los llamados. La Tabla 12 muestra que el 75% (73) de los llamados sucedidos entre 1985 y 2015<sup>11</sup> fueron encabezados por parlamentarios con experiencia en los asuntos que consultaron y el 25% (24) fueron promovidos por legisladores no especializados.

**Tabla 12. Llamados a Sala según especialización del interpelante (1985-2015)**

Legislatura	Interpelante especializado	Interpelante no especializado	Totales
42°	13	1	14
43°	8	6	14
44°	5	4	9
45°	22	2	24
46°	13	5	18

<sup>11</sup> Se optó por excluir al período 1943-1973 debido a dificultades para acceder a datos de los parlamentarios de las Legislaturas más antiguas.

47°	12	6	18
<b>Totales (N)</b>	<b>73</b>	<b>24</b>	<b>97</b>
<b>Totales (%)</b>	<b>75%</b>	<b>25%</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos del Programa de Estudios Parlamentarios.

\* En 4 llamados de la 42° Legislatura no se pudo determinar si los interpelantes eran especialistas o no.

Distinguiendo los datos anteriores de acuerdo a las cámaras legislativas, la Tabla 13 expone que en el Senado el 81% (35) de los llamados fueron hechos por parlamentarios especializados y solo el 19% (8) por senadores no especializados. En la Cámara de Representantes, por su parte, el 73% (32) de los llamados fueron de legisladores especializados y el 27% (12) de legisladores no especializados. Por último, en la Comisión Permanente el 60% de las interpelaciones fueron protagonizadas por especialistas.

**Tabla 13. Llamados a Sala según especialización del interpelante y Cámara (1985-2015)**

Legislatura	Senado		Representantes		Comisión Permanente	
	Interpelante especialista	Interpelante no especialista	Interpelante especialista	Interpelante no especialista	Interpelante especialista	Interpelante no especialista
42° (1985-90)*	6	1	6	0	1	0
43° (1990-95)	4	3	4	3	0	0
44° (1995-00)	1	1	4	3	0	0
45° (2000-05)	11	0	9	1	2	1
46° (2005-10)	5	0	7	3	1	2
47° (2010-15)	8	3	2	2	2	1
<b>Totales</b>	<b>35</b>	<b>8</b>	<b>32</b>	<b>12</b>	<b>6</b>	<b>4</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos del Programa de Estudios Parlamentarios.

\* En 4 llamados de la 42° Legislatura no se pudo determinar si los interpelantes eran especialistas o no.

Además, como se detalla en la Tabla 14, vale la pena señalar que de los 24 llamados a sala realizados por legisladores no especializados, 19 fueron practicados por políticos *party insiders*. Los datos expuestos sugieren, entonces, que la interpelación es un ámbito dominado por legisladores especializados. Del mismo modo, la información señala que los *party insiders* están habilitados para realizar interpelaciones sean o no sean especialistas en los temas que investigan; mientras que el resto de los legisladores, si desean promover algún llamado a sala, están casi obligados a centrarse en asuntos vinculados a su área de trabajo y especialización. Esto, lógicamente, concuerda con nuestras expectativas.

**Tabla 14. Llamados a Sala de acuerdo al rol de los interpelantes y su especialización (1985-2015)**

Legislatura	Legisladores <i>party insiders</i>		Otros legisladores	
	Especialistas	No especialistas	Especialistas	No especialistas
42° (1985-1990)	12	1	1	0
43° (1990-1995)	6	6	2	0
44° (1995-2000)	5	3	0	1
45° (2000-2005)	14	2	8	0
46° (2005-2010)	8	3	5	2
47° (2010-2015)	7	4	5	2
<b>Totales</b>	<b>52</b>	<b>19</b>	<b>21</b>	<b>5</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos del Programa de Estudios Parlamentarios.

\* En 4 llamados de la 42° Legislatura no se pudo determinar si los interpelantes eran especialistas o no.

#### 6.4 La suerte de los ministros interpelados

Nuestra séptima hipótesis sostenía que la existencia de un escudo legislativo impedirá el derribo de ministros interpelados.

Como se expuso en el tercer capítulo, fue la Constitución de 1934 la que estableció la posibilidad de que el Parlamento censure a los ministros y de que a partir de ese evento el conflicto entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo quedara encuadrado en un dispositivo institucional que podría culminar con la convocatoria a elecciones legislativas anticipadas y la caída del Poder Ejecutivo. La reforma constitucional de 1952 mantuvo la censura ministerial pero eliminó el procedimiento de caída del gobierno, y desde la Constitución de 1967 hasta la actualidad se reinstalaron los procedimientos que pueden derivar en la caída gubernamental. Pese a la permanencia de los procedimientos que habilitan el uso de la interpelación y de los requisitos para aprobar una resolución de insatisfacción en el plenario de una Cámara, la caída de ministros ha sido muy diferente si comparamos el período 1943-1973 con el período 1985-2015.

La explicación a dicha diferencia se sostiene en que hasta 1973 una regla informal establecía que si una Cámara resolvía por mayoría simple la insatisfacción ante las respuestas de un interpelado, este debía abandonar su cargo automáticamente. Por ende, se eludía que la censura se zanjara en la Asamblea General y que el Poder Ejecutivo pudiera observar tal votación, generando un potencial conflicto de poderes. La Tabla 15 expone que en este tramo histórico hubo 7 ministros que abandonaron su cargo luego de que el plenario de la Cámara donde se los interpeló se declarara insatisfecho. Asimismo, se revela que otros 9 ministros abandonaron su cargo en los 30 días posteriores a haber sido interpelados, aunque técnicamente no hubieran sufrido la

aprobación de mociones de insatisfacción en su contra. Estos casos se debieron a los motivos que se exponen con más detalle en la Tabla 25 del Anexo 1. Allí se logra apreciar que dichos ministros recibieron críticas a sus gestiones y se caracterizaron por no reunir apoyos mayoritarios en el Parlamento, al carecer, incluso, del respaldo de fracciones de sus propios partidos.

**Tabla 15. Llamados a Sala y mociones de censura (1943-1973)**

Legislatura	Partido del Presidente	Llamados a Sala	Censuras aprobadas	Derribos sin aprobación de censura	Derribos totales
34° (1943-47)	PC	10	0	0	0
35° (1947-51)	PC	32	1	2	3
36° (1951-55)	PC	37	0	0	0
37° (1955-59)	PC	40	1	2	3
38° (1959-63)	PN	53	0	0	0
39° (1963-67)	PN	47	1	1	2
40° (1967-72)	PC	62	4	2	6
41° (1972-73)	PC	14	0	2	2
<b>Total (N)</b>		<b>295</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>16</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos del Programa de Estudios Parlamentarios.

Sin embargo, desde el retorno a la democracia en 1985 no se registraron censuras ministeriales a pesar de la existencia de 17 mociones de censura que lo intentaron, como se resume en la Tabla 16. Esto se produjo porque los partidos o coaliciones de gobierno siempre actuaron como escudos disciplinados para proteger a los ministros cuestionados por las oposiciones. Ello se debió, en gran medida, a que el primer gobierno postdictatorial, presidido por Julio María Sanguinetti, eliminó la regla informal por la cual los ministros caían a través de simples declaraciones de insatisfacción de una sola Cámara; estableciendo que, para derribar a algún miembro del gabinete, se deban llevar adelante los procedimientos indicados por la Constitución. La eliminación de la citada regla informal fue mantenida por el resto de los sucesivos gobiernos y taponó el camino hacia las censuras.

**Tabla 16. Llamados a Sala y mociones de censura (1985-2015)**

Legislatura	Partido del Presidente	Llamados a sala	Mociones de Censura	Censuras aprobadas	Derribos totales
42° (1985-90)	PC	18	2	0	0
43° (1990-95)	PN	14	5	0	0
44° (1995-00)	PC	9	1	0	0

45° (2000-05)	PC	24	4	0	0
46° (2005-10)	FA	18	1	0	0
47° (2010-15)	FA	18	4	0	0
<b>Total (N)</b>		<b>101</b>	<b>17</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos del Programa de Estudios Parlamentarios.

Por lo tanto, mientras hasta 1973 se requería la disciplina de la mitad más un legislador en cada Cámara para blindar a los ministros en sus cargos y que la oposición no los pudiera censurar; desde 1985 con el apoyo de solo un tercio más un legislador de la Asamblea General el oficialismo puede proteger a sus ministros y mantenerlos en funciones; ya que la censura solo puede realizarse tal como indica la Constitución de la República y, tal cual se adelantó en el Capítulo III, para que el Parlamento derribe a un ministro y el Presidente de la República no pueda observar la decisión se requiere el voto de censura de dos tercios de la Asamblea General.

La Tabla 17 muestra la existencia o inexistencia de escudos legislativos entre 1943 y 2015. Allí se aprecia con claridad que las 16 caídas de ministros ocurrieron cuando el oficialismo no logró niveles de apoyo parlamentario suficientes para eludir la censura; mientras que cuando se constituyeron escudos no hubo derribos. Entre 1943 y 1973 vemos solo tres períodos que alcanzaron a blindar a sus gabinetes: la 34° Legislatura (1943-1947) en la que las fracciones baldomiristas, blancoacevedistas y batllistas del Partido Colorado se aliaron al Partido Nacional Independiente; la 36° Legislatura (1951-1955) que correspondió a un gobierno colorado con mayorías propias; y la 38° Legislatura (1959-1963) que correspondió a un gobierno nacionalista con clara mayoría herrerista, que aún así le dejó un ministerio a la UBD.

**Tabla 17. Respaldo legislativo de los gabinetes según legislatura (1943-2015)**

Legislatura	Partido del Presidente	Escudo legislativo sobre el Gabinete	Caídas Ministeriales
34° (1943-47)	PC	Blindaje de coalición	0
35° (1947-51)	PC	Desprotección	3
36° (1951-55)	PC	Blindaje de partido	0
37° (1955-59)	PC	Desprotección	3
38° (1959-63)	PN	Blindaje de partido	0
39° (1963-67)	PN	Desprotección	2
40° (1967-72)	PC	Desprotección	6
41° (1972-73)	PC	Desprotección	2
42° (1985-90)	PC	Blindaje de partido	0

43° (1990-95)	PN	Blindaje de partido	0
44° (1995-00)	PC	Blindaje de coalición	0
45° (2000-05)	PC	Blindaje de coalición (2000-02) / Blindaje de partido (2002-05)	0
46° (2005-10)	FA	Blindaje de partido	0
47° (2010-15)	FA	Blindaje de partido	0

Fuente: elaboración propia.

En oposición a lo anterior, en los restantes períodos legislativos existieron problemas para que los partidos o coaliciones de gobierno protegieran a sus ministros. El primer ejemplo de esto ocurrió en la 35° Legislatura (1947-1951) cuando el Partido Colorado conformó un gabinete con representantes de todas sus fracciones. Aún así, disputas internas entre la Lista 15 y la Lista 14 (Caetano y Rilla 2000) debilitaron la unidad del partido y, al poseer solo 47 representantes en la Cámara baja, no pudieron evitar tres caídas ministeriales impulsadas por el Partido Nacional y el Partido Socialista en dicho lugar. Por otra parte, en la 37° Legislatura (1955-1959) encontramos un ejemplo paradigmático de enfrentamientos entre fracciones del partido de gobierno. Durante ese período el Partido Colorado comenzó la gestión con un gabinete integrado por miembros de la 15 y la 14 y con el respaldo de mayorías parlamentarias en ambas Cámaras (17 Senadores y 51 Diputados). Sin embargo, la Lista 14 abandonó el gobierno y los ministros *catorcistas* renunciaron al gabinete en mayo de 1956 dejando al Ejecutivo con el único apoyo de los 10 Senadores y 31 Diputados de la Lista 15. A partir de allí los legisladores de la 14 impulsaron 8 interpelaciones de fuego amigo que resultaron en la caída de dos ministros *quincistas*; mientras que los restantes partidos iniciaron otras 32 interpelaciones, una de las cuales derivó en la caída de un tercer ministro.

Posteriormente, la 39° Legislatura (1963-1967) correspondió al segundo colegiado blanco liderado por la UBD, pero en el que el Partido Nacional poseía minoría legislativa –15 Senadores y 47 Diputados–, y en el que las relaciones entre la UBD y los herreristas rápidamente comenzaron a mostrar rispideces, sucediendo 4 interpelaciones de fuego amigo. En efecto, la primera de ellas ocurrió en el primer año de gobierno y culminó con la censura del Ministro de Hacienda, Salvador Ferrer Serra, al unirse los Senadores herreristas y batllistas. Un año más tarde también cayó el Ministro de Salud Pública, quien no asistió al Parlamento el día de la interpelación

porque no contaba con el respaldo suficiente si se proponía una moción de insatisfacción.

Con el regreso al sistema presidencial en 1967, la 40° Legislatura (1967-1972) se mostró dificultosa para la fracción gobernante, ya que aunque el Partido Colorado contaba con 17 Senadores y 50 Representantes, se iniciaron 62 interpelaciones –de las cuales 7 fueron de fuego amigo– y se derribaron a 7 ministros. Estas cifras revelan que el Partido Colorado no logró apaciguar las disputas internas, porque fracciones coloradas votaron mociones de censura junto a la oposición. De hecho, de las 6 caídas de ministros, 5 ocurrieron en el Senado, donde técnicamente el Partido Colorado no debería haber tenido dificultades para defender a su gabinete.

Por último, con la irrupción del Frente Amplio, Uruguay abandonó definitivamente su clásico bipartidismo, lo que implicó que en la 41° Legislatura (1972-1973) el Partido Colorado accediera al poder contando con 14 Senadores y 41 Representantes. Ello hizo que el gobierno de Bordaberry, para llevar adelante parte de su agenda legislativa, buscara el apoyo del herrerismo y de las fracciones minoritarias del Partido Nacional; hecho que concretó entre junio y octubre de 1972 a cambio de tres ministerios en el gabinete. Sin embargo, la coalición duró escasos meses, se generaron 4 llamados de fuego amigo y ocurrieron dos caídas ministeriales.

Tras la vuelta a la democracia en 1985 la conformación de escudos legislativos fue una regla constante. El primer gobierno colorado (1985-1990), el único gobierno nacionalista (1990-1995) y los dos gobiernos frenteamplistas (2005-2010 y 2010-2015) pudieron blindar a sus ministros con el solo respaldo de sus legisladores. A su vez, el gobierno colorado correspondiente a la 44° legislatura (1995-2000) estableció una sólida coalición junto al Partido Nacional y al Nuevo Espacio, que aseguró la protección del gabinete; y el gobierno presidido por Jorge Batlle (2000-2005) protegió a su gabinete mediante una coalición con el Partido Nacional que se quebró en octubre de 2002, momento en el que el citado presidente quedó como la cabeza de un gobierno minoritario que solo poseía el respaldo de 11 Senadores y 33 Representantes. Aún así, el resto de los partidos juntos no alcanzaba los dos tercios de la Asamblea General, por lo que la disciplinada actitud de los legisladores colorados hacia el Poder Ejecutivo fue crucial para que no cayeran ministros.

En resumen, se constata que cuando los partidos de los presidentes fueron capaces de blindar a sus gabinetes mediante la disciplina de sus legisladores o a través de coaliciones, los ministros no cayeron. Por el contrario, cada vez que el oficialismo no

aseguró el respaldo legislativo mínimo para constituir escudos legislativos, sucedieron censuras. Ahora bien, en este sentido los períodos de tiempo comparados se diferencian con claridad. Mientras entre 1985 y 2015 los partidos de los presidentes siempre blindaron a los ministros por sí mismos o mediante coaliciones; entre 1943 y 1973 el panorama fue más variopinto, con tres legislaturas (34°, 36° y 38°) en las que existieron escudos capaces de defender a sus gabinetes, pero con otras cinco legislaturas (35°, 37°, 39°, 40° y 41°) en las que la fracción del Ejecutivo perdió el apoyo de otras fracciones de su mismo partido y resultó impotente frente a las censuras propuestas. Por lo tanto, vemos que en el pasado existían menores niveles de unidad partidaria que se sumaban a que las prácticas de la época hacían más fácil la caída de ministros, ya que se consideraba suficiente la aprobación de una moción de insatisfacción en una sola Cámara para que el interpelado renunciara.

#### *6.5 El cambio en el uso de la interpelación post 1985*

La notoria caída en la frecuencia de uso de la interpelación que se aprecia desde 1985 con respecto a los niveles de uso registrados entre 1943 y 1973 responde a cinco cambios. En primer lugar, considerando que la interpelación es un mecanismo que se aprueba con el voto de un tercio de cualquier Cámara, vemos que entre 1943 y 1973 hubo 18,5 años con un PPO con un tercio de escaños y 12 años sin un PPO con dicho tercio. Por su parte, entre 1985 y 2015 hubo 15 años con un PPO con un tercio y 15 años sin un PPO con un tercio. Dado que la existencia de un PPO con un tercio es un factor fundamental para que se produzcan más llamados a sala, es lógico que desde 1985 se hayan practicado menos interpelaciones que en el pasado.

En segundo lugar, como también adelantamos, la construcción de escudos legislativos con capacidad para blindar a los gabinetes se ha vuelto mucho más sencilla por la eliminación de una regla informal en 1985. Gracias a esa modificación desde ese año el oficialismo puede blindar a su gabinete con el voto favorable de nada más que un tercio más un legislador de la Asamblea General; mientras que hasta 1973 los gabinetes únicamente estaban blindados cuando conseguían el respaldo de la mitad más un legislador de cada Cámara legislativa.

Este cambio responde a un cálculo racional elaborado en la primera presidencia de Julio María Sanguinetti (1985-1990), ya que el Partido Colorado solo poseía 14 Senadores y 41 Representantes. De continuarse, entonces, con la postura tradicional de asumir que los ministros debían renunciar en el caso de sufrir una moción de

insatisfacción por mayoría absoluta en cualquier Cámara; la estabilidad del gabinete estaría sujeta a posibles alianzas entre los restantes partidos con representación parlamentaria. Por lo tanto, al eliminarse esa regla informal, el único camino para derribar a un integrante del gabinete pasó a ser el establecido por la Constitución, y allí sí el Partido Colorado, actuando con disciplina y lealtad hacia el Poder Ejecutivo, pudo blindar a sus ministros, ya que poseía los escaños constitucionalmente requeridos para bloquear todo intento de censura.

Al respecto, el entonces Senador Gonzalo Aguirre expresó palabras muy claras al indicar que la interpretación piedeletrista del presidente Sanguinetti respecto a cómo se debe censurar a un ministro, hizo que la interpelación deviniera “*en una especie de 'divertimento', de acusaciones que van y vienen, sin terminar más que en una especie de empate*”. Esto, a su vez, funcionó “*como un freno, como un disuasivo, que ha determinado que muchas interpelaciones no se llevaran adelante y, con ello, que se haya entrado en una especie de inoperancia del instituto*”<sup>12</sup>. Pese a esta crítica, todos los gobiernos subsiguientes mantuvieron la posición adoptada por el primer gobierno de Sanguinetti y continuaron con la exigencia de cumplir con los pasos constitucionales para censurar ministros.

De esta manera, la construcción de escudos legislativos que blinden a los ministros se volvió mucho más simple que en el pasado; razón por la que entre 1985 y 2015 todos los gabinetes gozaron del respaldo legislativo suficiente como para considerarse a salvo de mociones de censura. Esto, adicionalmente, actuó como un desaliento para practicar una porción de los llamados a sala, dado que el derribo ministerial como objetivo en sí mismo estaba bloqueado.

El tercer factor que influyó en la reducción de la práctica de interpelaciones puede adjudicarse a menores niveles de conflictividad social que los registrados, sobre todo, en las décadas de 1960 y 1970. Si bien ya aclaramos que no disponemos de fuentes de información o datos precisos sobre la popularidad de los gobiernos, el descontento social o la conflictividad sindical antes de 1973, de modo de compararlos con lo sucedido entre 1985 y 2015; sí apelamos a la variación del IPC como proxy del malestar social, dado que la inflación afecta la realidad económica de toda la población y, en especial, la de los sectores más populares. De esa manera, podemos suponer que

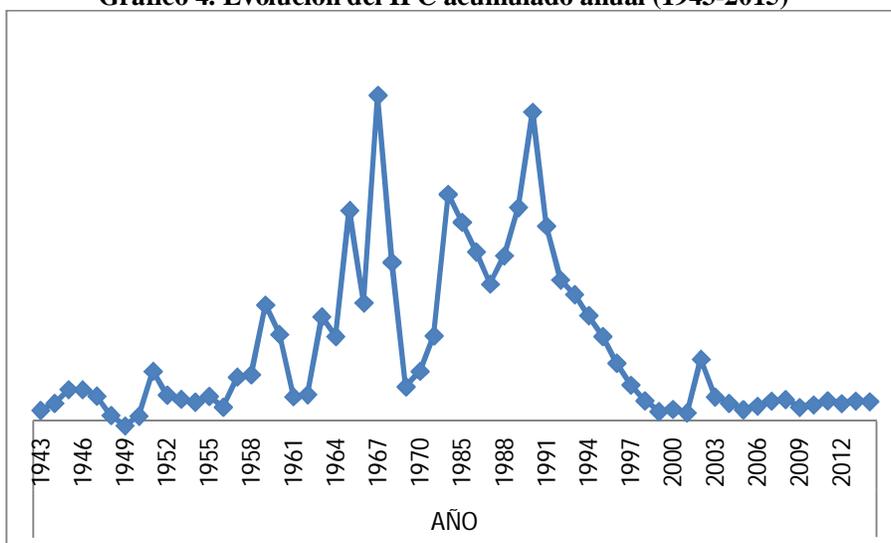
---

<sup>12</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores N° 210, Tomo 310, 24/09/1987, p. 4-6.

altos niveles de variación del IPC acarrear inestabilidad económica y provocan malestar social.

El Gráfico 4 presenta la evolución del IPC acumulado anual entre 1943 y 2015, percibiéndose que en el período 1943-1973 hubo una mayor variación de la inflación, con picos y descensos extraordinarios y abruptos. Por el contrario, desde el regreso a la democracia en 1985 el IPC acumulado anual, salvo dos excepciones en 1990 y 2002, ha tendido marcadamente a la baja y a estar bajo control, sobre todo desde mediados de la década de los '90. De este modo, la variación del IPC muestra una evolución histórica que coincide con nuestra suposición y expectativas.

**Gráfico 4. Evolución del IPC acumulado anual (1943-2015)**



Fuente: elaboración propia en base a datos del INE.

El cuarto cambio que ha producido menores niveles de llamados a sala fue la desaparición de las interpelaciones de fuego amigo. Los partidos en general y los partidos en el gobierno en especial han aumentado su disciplina interna eliminando el uso de este tipo de convocatorias ministeriales. Esto responde a que luego de 1985 las fracciones de los presidentes han logrado mayores proporciones de escaños sobre el total de bancas de sus partidos; y a que se ha reducido la distancia ideológica entre los presidentes y el legislador mediano de las fracciones que el mandatario no integra.

Por último, un quinto elemento que pudo reducir el uso de la interpelación, al menos en las primeras legislaturas tras el regreso a la democracia, fue la búsqueda consciente de evitar enfrentamientos directos entre los partidos que afectarían la estabilidad de los gobiernos. Ese temor tenía su razón de ser: por un lado, como se

detalla en la Tabla 25 del Anexo 1, entre 1943 y 1973 cayeron 16 ministros como consecuencia directa del uso de la interpelación. Por otro lado, estudios recientes advierten que las preguntas orales en general son ámbitos idóneos para el enfrentamiento explícito y hasta con extremos de violencia entre el gobierno y la oposición (ver Taflaga 2012; Bédard 2011). De este modo, buscar una reducción de posibles conflictos entre los partidos se entiende como un camino sensato que desarrollaron los parlamentarios, mientras procuraban reasentar las bases de la democracia.

Las palabras más elocuentes en esta línea parecen ser las del entonces Senador Gonzalo Aguirre cuando en 1987 expresó que durante el primer gobierno de Sanguinetti tanto el Partido Nacional como el Frente Amplio y la Unión Cívica fueron “*parcos, moderados, prudentes y hasta renuentes en utilizar el instituto del llamado a Sala de los Ministros. Épocas ha conocido el país (...), en que se hizo un abuso tal del llamado a Sala de los Ministros que éstos, prácticamente, no podían estudiar los asuntos de su competencia*”. Además, terminó agregando que tanto el Partido Nacional como el Frente Amplio creyeron “*que tras el restablecimiento de la democracia [debían] dar una sensación de moderación, de oposición seria y responsable y no sistemática*” porque “*las instituciones tenían que afianzarse y asentarse*”<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores N° 210, Tomo 310, 24/09/1987, p. 3.

## 7. Conclusiones:

---

De acuerdo al modelo explicativo elaborado en el presente trabajo cuatro factores inciden en que se registren mayores niveles de uso de la interpelación en Uruguay: primero, la cantidad de escaños en manos de la oposición, especialmente cuando el PPO posea un tercio de bancas; segundo, cuando no exista un escudo legislativo capaz de blindar a los gabinetes; tercero, cuando se transite el penúltimo año del período legislativo; y cuarto, cuando ocurran altos niveles de variación del IPC.

En segundo lugar, las interpelaciones de fuego amigo han dejado de existir desde 1985 y su uso dependía de cuatro factores: la existencia de un PPO con un tercio de escaños; la proporción de bancas que alcanzaran a obtener las fracciones del partido de gobierno a las que no pertenecía el presidente; la distancia ideológica entre el presidente y el legislador mediano de las fracciones a las que el mandatario no pertenecía; y cuando transcurría el penúltimo año del ciclo legislativo.

La tercera conclusión refiere a que los llamados a sala suelen ser asuntos iniciados y encabezados por políticos *party insiders* o por legisladores especializados. Estas particularidades concuerdan con la literatura sobre preguntas parlamentarias, ya que las interpelaciones son eventos de gran atracción mediática en los que los partidos opositores pueden cuestionar y desafiar al oficialismo respecto a las políticas o al manejo de la administración pública. Por eso, para los partidos opositores es importante que los llamados sean protagonizados por sus miembros más confiables, ya sean legisladores *party insiders* o expertos en la materia que se propongan cuestionar. Además, en concordancia con nuestras expectativas teóricas, se expone que los *party insiders* interpelan sean o no sean especialistas en los asuntos que investigan; a la vez que el resto de los parlamentarios debe interpelar sobre temas vinculados a su especialización.

En cuarto lugar se evidenció que la suerte que corran los ministros en una interpelación depende del respaldo legislativo que tengan. En ese sentido vemos que entre 1943 y 1973 ocurrieron 16 censuras ministeriales; mientras que no han sucedido caídas desde 1985. Este cambio se debe a que luego de 1985 los gobiernos han construido escudos legislativos capaces de defender a sus gabinetes, ya que eliminaron una regla informal mediante la cual los ministros debían renunciar a sus cargos por la simple aprobación de una moción de insatisfacción por mayoría absoluta de una sola

Cámara. Con la eliminación de esa regla el único camino para derribar a un ministro es el establecido por la Constitución de la República. Así, mientras hasta 1973 era necesario el respaldo de la mitad más uno de los escaños de cada Cámara para blindar a los ministros; desde 1985 los gabinetes están blindados con el apoyo de tan solo un tercio más un miembro de la Asamblea General.

Finalmente, la caída del uso de la interpelación entre 1985 y 2015 se responde por la combinación de cinco elementos: primero, en comparación con el lapso 1943-1973, han existido partidos opositores que poseyeran un tercio de escaños por sí solos durante menos tiempo. Segundo, la eliminación en 1985 de la regla informal utilizada hasta 1973 facilitó la construcción de escudos legislativos capaces de blindar a los gabinetes y eso desalentó la práctica de aquellas interpelaciones cuyo fin fuera censurar ministros. Tercero, altos niveles de variación de la inflación provocan mayores cantidades de llamados a sala, y dicha variación ha estado mucho más controlada entre 1985 y 2015 que entre 1943 y 1973. Cuarto, dejaron de realizarse llamados a sala de fuego amigo, por lo que una clase de interpelación dejó de existir. Y quinto, al menos en la primera legislatura tras el regreso a la democracia, los partidos opositores buscaron reducir los potenciales conflictos públicos con el oficialismo reduciendo la práctica de llamados a sala.

# Bibliografía:

---

Alcántara, M., García Montero, M. y Sánchez López, F. (2005). *El poder legislativo en América Latina a través de sus normas*. Universidad de Salamanca, España.

Alemán, E., Micozzi, J.P. y Ramírez, M. (2018). The hidden electoral connection: analyzing parliamentary questions in the Chilean Congress. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 24, N° 2, p. 227-244.

Altman, D. (2001). *The Politics of Coalition Formation and Survival under Multiparty Presidential Regimes*. PhD Thesis, University of Notre Dame, Estados Unidos.

Altman, D. y Chasquetti, D. (2005). Re-election and political career paths in the Uruguayan Congress: 1985-1999. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 11, N° 2, p. 235-253.

Akirav, O. (2011). The use of parliamentary questions in the Israeli parliament, 1992–96. *Israel Affairs*, Vol. 17, N° 2, p. 259-277.

Ayyangar, S. y Jacob, S. (2015). Question Hour Activity and Party Behaviour in India. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 21, N° 2, p. 232-249.

Bailer, S. (2011). People's Voice or Information Pool? The Role of, and Reasons for, Parliamentary Questions in the Swiss Parliament. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 17, N° 3, p. 302-314.

Bates, S., Kerr, P., Byrne, C. y Stanley, L. (2012). Questions to the Prime Minister: A Comparative Study of PMQs from Thatcher to Cameron. *Parliamentary Affairs*, Vol. 67, N° 2, p. 253-280.

Bédard, M. (2011). *Question Period in the Canadian Parliament and Other Legislatures*. Library of Parliament, Publication N° 2011-88-E, Ottawa-Canada.

Bevan, S. y John, P. (2015). Policy Representation by Party Leaders and Followers: What drives UK Prime Minister's Questions?. *Government and Opposition*, Vol. 51, N° 1, p. 59-83.

Bieda, T. (2015). El control parlamentario argentino en sus orígenes. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 24, N° 1, p. 71-88.

Bird, K. (2005). Gendering Parliamentary Questions. *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 7, N° 3, p. 353-370.

Buquet, D. y Chasquetti, D. (2008). Presidential Candidate Selection in Uruguay (1942-1999). En Siavelis, Peter y Morgenstern, Scott (eds.), *Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. Penn State University Press.

Buquet, D.; Chasquetti, D. y Moraes, J.A. (1998). *Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿Un enfermo imaginario?* Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales.

Caetano, G. y Rilla, J. (2000). El gobierno como cogobierno. Despliegues y repliegues de la partidocracia uruguaya, 1943-1973. En Lanzaro, Jorge (coord.) *La Segunda transición en el Uruguay*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, p. 197-257.

Chasquetti, D. (2008). *Parlamento y carreras legislativas en Uruguay. Un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las Cámaras*. Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

Chasquetti, D. (2006). La supervivencia de las coaliciones presidenciales de gobierno en América Latina. *Revista POSTdata*, Vol. 11, p. 163-192.

Chasquetti, D. (2003). El proceso constitucional uruguayo. En Nahúm y Caetano (Org.) *El Uruguay del siglo XX: La Política*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, p. 65-93.

Chasquetti, D. y Moraes, J.A. (2000). Parlamento y gobierno en el Uruguay. Hipótesis para una teoría del ciclo político. En Lanzaro, Jorge (coord.) *La Segunda transición en el Uruguay*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, p. 297-338.

Cheibub, J., Elkins, Z. y Ginsburg, T. (2011). Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective. *Texas Law Review*, Vol. 89 (7), p. 1707-1740.

Cole, M. (1999). Accountability and quasi-government: The role of parliamentary questions. *The Journal of Legislative Studies*, Vol 5, N° 1, p. 77-101.

Conley, R. (2013). The Consociational Model and Question Time in the Northern Ireland Assembly: Policy Issues, Procedural Reforms, and Executive Accountability, 2007-2011. *Irish Political Studies*, Vol. 28, N° 1.

Cox, G. y McCubbins, M. (2005). *Setting the Agenda. Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*. Cambridge: Cambridge University Press.

Cox, G. y McCubbins, M. (1993). *Legislative Leviathan. Party Government in the House*. University of California Press, Berkeley and Los Angeles, California.

Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.

García, J. y Brunet, M. (2007) Aumentando los estándares democráticos del proceso político chileno: reformas pendientes en materia de fiscalización política, intervención electoral del gobierno y garantías electorales. *Revista de Derecho Público*, Vol. 69, N° 1, p. 216-232.

Glassman, M. (2009). *A Parliamentary-Style Question Period: Proposals and Issues for Congress*. Washington DC, Congressional Research Service Reports. Disponible: <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL34599.pdf>

González, L. E. (1993). *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política y Fundación de Cultura Universitaria.

Guedes, A., Luján, D. y Kardjian, N. (2011). *Presidentes, partidos e ideología en Uruguay (1920-2009)*. Documento de trabajo N° 01/11, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Hazama, Y., Gençkaya, Ö., y Gençkaya, S. (2007). Parliamentary Questions in Turkey. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 13, N° 4, p. 539-557.

Höhmman, D. y Sieberer, U. (2020). Parliamentary Questions as a control mechanism in coalition governments. *West European Politics*, Vol. 43, N° 1, p. 225-249.

Kiewiet, R. y McCubbins, M. (1991). *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriation Process*. Chicago, Chicago University Press.

Martin, S. (2013). *Parliamentary Questions*. Comparative Assessment of Parliaments (CAP) Note, Center for International Development, SUNY/CID, Rockefeller College.

Martin, S. (2011). Using Parliamentary Questions to Measure Constituency Orientation: An Application to the Irish Case. *Political Studies*, Vol. 59 (2), p. 472-488.

Martínez, M. C. [1918] (1964). *Ante la nueva constitución*, Colección Clásicos Uruguayos, Volumen 48, Biblioteca Artigas, Montevideo.

Mayhew, D. (1974). *Congress: The Electoral Connection*. Yale University Press, New Haven.

McCubbins, M. (2014). Common Agency? Legislatures and Bureaucracies. In Shane Martin, Thomas Saalfeld y Kaare Strøm (Eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford University Press, Reino Unido.

McCubbins, M. (2001). Legislative Process. In Barry Clarke and Joe Foweraker, eds., *The Encyclopedia of Democratic Thought*. New York: Routledge, p. 403-408.

McCubbins, M. y Schwartz, T. (1984). Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science*, Vol. 28, N° 1, p. 165-179.

Moraes, J.A. (2008). Why Factions: Candidate Selection and Legislative Politics in Uruguay, en P. Siavelis y S. Morgenstern (eds) *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. Philadelphia, PA: Penn State University Press.

Negretto, G. (2010). La Reforma Política en América Latina. Dimensiones y Tendencias. *Desarrollo Económico*, N° 198, Mayo, p. 197-221.

Ojha, S. y Mishra, S. (2010). An Analysis of Parliamentary Questions Raised by Opposition in the Uttar Pradesh (India) State Legislative Assembly. *Australasian Parliamentary Review*, Vol. 25, N° 1, p. 94-107.

Papp, Z. (2016). Shadowing the elected: mixed-member incentives to locally oriented parliamentary questioning. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 22, N° 2, p. 216-236.

Papp, Z. (2013). *Legislators' constituency orientation under party-centred electoral rules. Evidence from Hungary*. PhD Thesis, Corvinus University of Budapest, Political Science Doctoral Program.

Pérez-Liñán, A. (2007). *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rasch, B. (2011). Behavioural Consequences of Restrictions on Plenary Access: Parliamentary Questions in the Norwegian Storting. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 17, N° 3, p. 382-393.

Rasiah, P. (2007). *Evasion in Australia's Parliamentary Question Time: The Case of the Iraq War*. PhD Thesis, University of Western Australia, Perth.

Rozenberg, O., Chopin, O., Hoeffler, C., Irondelle, B. y Joana, J. (2011). Not Only a Battleground: Parliamentary Oral Questions Concerning Defense Policies in Four Western Democracies. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 17, N° 3, p. 340-353.

Rozenberg, O. y Martin, S. (2011). Questioning Parliamentary Questions. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 17, N° 3, p. 394-404.

Russo, F. y Wiberg, M. (2010). Parliamentary Questioning in 17 European Parliaments: Some Steps towards Comparison. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 16, N° 2, p. 215-232.

Saalfeld, T. (2011). Parliamentary Questions as Instruments of Substantive Representation: Visible Minorities in the UK House of Commons, 2005–10. *The Journal of Legislative Studies*, Vol.17, N° 3, p. 271-289.

Saalfeld, T. (2000). Members of parliament and governments in Western Europe: Agency relations and problems of oversight. *European Journal of Political Research*, Vol. 37, N° 3, p. 353-376.

Salmond, R. (2014). Parliamentary Question Times: How Legislative Accountability Mechanisms Affect Mass Political Engagement. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 20, N° 3, p. 321-341.

Salmond, R. (2011). Bureaucrats in the Headlights: Question Times and Delegation to Bureaucrats. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 17, N°3, p. 368-381.

Sánchez de Dios, M. y Wiberg, M. (2011). Questioning in European Parliaments. *The Journal of Legislative Studies*, Vol.17, N° 3, p. 354-367.

Schlesinger, J. (1966). *Ambition and politics. American Politics Research Series*. Rand McNally, Chicago.

Sebök, M., Molnár, C. y Kubik, B.G. (2017). Exercising control and gathering information: the functions of interpellations in Hungary (1990–2014). *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 23, N° 4, p. 465-483.

Shugart, M. y Carey, J. (1992). *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139173988>.

Soroka, S., Penner, E. y Blidook, K. (2009). Constituency Influence in Parliament. *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 42, N° 3, p. 563-591.

Strøm, K. (2000). Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, Vol. 37, N° 3, p. 261-289.

Strøm, K. (1997). Rules, reasons and routines: Legislative roles in parliamentary. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 3, N° 1, p. 155-174.

Strøm, K., Müller, W. y Smith, D. (2010). Parliamentary Control of Coalition Governments. *Annual Review of Political Science*, Vol. 13, p. 517-535.

Taflaga, M. (2012). A More Aggressive Parliament? An examination of Australian parliamentary behaviour 1996 to 2012. Presented at the *Annual Australian Political Science Association conference*. University of Tasmania, Hobart, September 24 to 26, 2012.

Tam, W. (2019). Political representation of racial minorities in the parliament of Singapore. *Japanese Journal of Political Science*, Vol. 20, N° 4, p. 225-239.

Vela E., Ruiz, G. y Roca, P. (2014). La disciplina y efectividad de las bancadas de oposición en el Parlamento en los casos de interpelaciones durante los gobiernos de Toledo, García y Humala (2001-2013). *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 5, N° 8, p. 99-128.

Velázquez López Velarde, R. (2018). Introducción. Enfoques teóricos para el estudio de la supervisión legislativa sobre el Poder Ejecutivo. En Velázquez López Velarde (coord.), *Supervisión Legislativa en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, p. 11-59.

Vliegthart, R. y Walgrave, S. (2011). Content Matters: The Dynamics of Parliamentary Questioning in Belgium and Denmark. *Comparative Political Studies*, Vol. 44, N° 8, p. 1031-1059.

Weber, M. (1946). Bureaucracy. En Hans Heinrich (coord.), *Max Weber: Essays in Sociology*, Oxford University Press. p. 196-228.

Wegmann, S. y Evequoz, A. (2019). Legislative functions in newly democratised countries: the use of parliamentary questions in Kenya and Zambia. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 25, N° 4, p. 443-465.

Wiberg, M. (1995). Parliamentary questioning. Control by communication. En H. Döring (Ed.), *Parliaments and majority rule in Western Europe*. Mannheim: Campus Verlag, p. 179-222.

Wiberg, M., y Koura, A. (1994). The logic of parliamentary questioning. En M. Wiberg (Ed.), *Parliamentary control in the nordic countries*. Jyväskylä: Gummerus Printing, p. 19-44.

Yamamoto, H. (2007). *Tools for parliamentary oversight. A comparative study of 88 national parliaments*. Inter-Parliamentary Union.

**Anexo 1:**

**Cuadro 18. Estadísticos de correlación entre proporción de bancas del PPO y llamados a sala (1943-2015)**

		Interpelaciones
PPO con $\frac{1}{3}$ de bancas	Correlación de Pearson	,318**
	Sig. (unilateral)	,000
	N	121

\*\* . La correlación es significativa en el nivel 0,01 (unilateral).

**Cuadro 19. Estadísticos de correlación entre existencia de Escudo Legislativo y llamados a sala (1943-2015)**

		Interpelaciones
Escudo Legislativo	Correlación de Pearson	-,498**
	Sig. (bilateral)	,000
	N	121

\*\* . La correlación es significativa en el nivel 0,01 (bilateral).

**Cuadro 20. Estadísticos de correlación entre ubicación ideológica del Presidente y el legislador mediano del Parlamento (1943-2015)**

		Interpelaciones
Diferencia ideológica entre el Presidente y Legislador Mediano del PPO	Correlación de Pearson	-,070
	Sig. (bilateral)	,446
	N	121
Diferencia ideológica entre el Presidente y Legislador mediano de la oposición	Correlación de Pearson	-,111
	Sig. (bilateral)	,225
	N	121
Diferencia ideológica entre el Presidente y Legislador mediano del Parlamento	Correlación de Pearson	,125
	Sig. (bilateral)	,172
	N	121

**Cuadro 21. Estadísticos de correlación entre el Ciclo legislativo y llamados a sala (1943-2015)**

		Interpelaciones
Ciclo legislativo	Correlación de Pearson	,183*
	Sig. (bilateral)	,045
	N	121

\*. La correlación es significativa en el nivel 0,05 (bilateral).

**Cuadro 22. Estadísticos de correlación entre la variación del IPC y llamados a sala (1943-2015)**

		Interpelaciones
Variación del IPC	Correlación de Pearson	,303**
	Sig. (bilateral)	,001
	N	121

\*\* La correlación es significativa en el nivel 0,01 (bilateral).

**Cuadro 23. Estadísticos de correlación entre contingente legislativo de las fracciones que no integra el presidente y llamados a sala de fuego amigo (1943-2015)**

		Interpelaciones
Año legislativo	Correlación de Pearson	,254**
	Sig. (bilateral)	,005
	N	121

\*. La correlación es significativa en el nivel 0,05 (bilateral).

**Cuadro 24. Estadísticos de correlación entre distancia ideológica del Presidente con respecto al legislador mediano de su partido y llamados a sala de fuego amigo (1943-2015)**

		Interpelaciones de fuego amigo
Distancia entre Presidente y legislador mediano de las restantes fracciones de su partido	Correlación de Pearson	,244**
	Sig. (unilateral)	,007
	N	121

\*\* La correlación es significativa en el nivel 0,01 (unilateral).

**Tabla 25. Ministros caídos por Legislatura y según justificación (1943-1973)**

Legislatura	Fecha del llamado	Fecha de abandono de cargo	Ministro	Partido y fracción	Ministerio	Cámara	Interpelante	Partido y Fracción	Caída
35 (1947-51)	23/06/1949	29/06/1949	Ledo Arroyo Torres	PC/B	Hacienda	CRR	Toribio Olaso y Salvador Ferrer Serra	PN/NA	Moción de insatisfacción
35 (1947-51)	29/08/1949	08/09/1949	Fernando Fariña	PC/B	Industria y Trabajo	CRR	Enrique Oribe Coronel	PN/NA	Crítica a la gestión del Poder Ejecutivo
35 (1947-51)	19/10/1949	08/11/1949	Luis Alberto Brause	PC/B	Ganadería y Agricultura	CRR	José Pedro Cardoso y Arturo Dubra	PS	Falta de apoyo mayoritario a su gestión
37 (1955-59)	08/05/1956	16/05/1956	Julio César Estrella	PC/B15	Salud Pública	CSS	Carlos Mattos	PC/B14	Crítica a su gestión y falta de apoyo por fuera del B15
37 (1955-59)	07/05/1957	06/06/1957	Francisco Gamarra	PC/B15	Relaciones Exteriores	CSS	Julio César Vignale	PN/H	Crítica a su gestión y falta de apoyo por fuera del B15
37 (1955-59)	05/06/1958	10/06/1958	Héctor Grauert	PC/B15	Interior	CSS	Bautista López Toledo	PC/B14	Moción de insatisfacción
39 (1963-67)	06/08/1963	17/10/1963	Salvador Ferrer Serra	PN/UBD	Hacienda	CSS	José Pedro Bruno	PN/EHR	Moción de insatisfacción
39 (1963-67)	28/05/1964	09/06/1964	Aparicio Méndez	PN/EHR	Salud Pública	CRR	Aquiles Lanza	PC/PGP	No asistió al llamado al no contar con respaldo si se proponía su censura
40 (1967-72)	25/04/1968	03/05/1968	Héctor Luisi	PC/UCB	Relaciones Exteriores	CSS	Amílcar Vasconcellos	PC/B315	Moción de insatisfacción
40 (1967-72)	26/04/1968	27/04/1968	Guzmán Acosta y Lara	PC/Indep.	Trabajo y Seguridad Social	CSS	Wilson Ferreira	PN/RD	Sesión pasa a cuarto intermedio y el Ministro renuncia por falta de apoyo, incluso dentro del PC
40 (1967-72)	26/04/1968	03/05/1968	Manuel Flores Mora	PC/FCU	Ganadería y Agricultura	CRR	Eduardo Cardozo Brovotto	PN/H	Sesión levantada por falta de quórum. Ministro sin apoyo de la oposición ni de parte del PC
40 (1967-72)	22/05/1969	06/06/1969	Jorge Peirano Facio	PC/Indep.	Industria y Comercio	CSS	Carlos Julio Pereyra y Wilson Ferreira	PN/RD	Moción de insatisfacción
40 (1967-72)	16/04/1970	17/04/1970	Pedro Cersósimo	PC/UCB	Interior	CSS	Wilson Ferreira	PN/RD	Moción de insatisfacción
40 (1967-72)	15/04/1971	16/04/1971	César	PC/Indep.	Economía	CSS	Wilson	PN/RD	Moción de insatisfacción

			Charlone		y Finanzas		Ferreira		
<b>41 (1972-73)</b>	22/06/1972	19/07/1972	Enrique Magnani	PC/Indep.	Defensa Nacional	CRR	Daniel Sosa Díaz	FA/PDC	Se aprueba moción crítica contra su gestión y presenta renuncia días después del llamado
<b>41 (1972-73)</b>	25/10/1972	31/10/1972	Alejandro Rovira	PC/UCB	Interior	CRR	José Ciro Ituño	PN/PLP	Sesión levantada por falta de quórum. Ministro sin apoyo de la oposición ni de parte del PC

Fuente: elaboración propia.

## Anexo 2:

**Resumen del modelo de interpelaciones (1943-2015)<sup>e</sup>**

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado ajustado	Error estándar de la estimación	Estadísticos de cambio					Durbin-Watson
					Cambio en R cuadrado	Cambio en F	gl1	gl2	Sig. Cambio en F	
1	,559 <sup>a</sup>	,312	,300	2,49072	,312	26,755	2	118	,000	1,556
2	,559 <sup>b</sup>	,313	,295	2,50007	,001	,119	1	117	,730	
3	,581 <sup>c</sup>	,338	,315	2,46492	,025	4,360	1	116	,039	
4	,601 <sup>d</sup>	,361	,333	2,43178	,023	4,183	1	115	,043	

a. Predictores: (Constante), Escudo, Status PPO

b. Predictores: (Constante), Escudo, Status PPO, Distancia ideológica

c. Predictores: (Constante), Escudo, Status PPO, Distancia ideológica, Ciclo Legislativo

d. Predictores: (Constante), Escudo, Status PPO, Distancia ideológica, Ciclo Legislativo, Variación IPC

e. Variable dependiente: Interpelaciones

**ANOVA<sup>a</sup>**

Modelo	Suma de cuadrados	gl	Media cuadrática	F	Sig.	
1	Regresión	331,962	2	165,981	26,755	,000 <sup>b</sup>
	Residuo	732,038	118	6,204		
	Total	1064,000	120			
2	Regresión	332,708	3	110,903	17,743	,000 <sup>c</sup>
	Residuo	731,292	117	6,250		
	Total	1064,000	120			
3	Regresión	359,201	4	89,800	14,780	,000 <sup>d</sup>
	Residuo	704,799	116	6,076		
	Total	1064,000	120			
4	Regresión	383,940	5	76,788	12,985	,000 <sup>e</sup>
	Residuo	680,060	115	5,914		
	Total	1064,000	120			

a. Variable dependiente: Interpelaciones

b. Predictores: (Constante), Escudo, Status PPO

c. Predictores: (Constante), Escudo, Status PPO, Distancia ideológica

d. Predictores: (Constante), Escudo, Status PPO, Distancia ideológica, Ciclo Legislativo

e. Predictores: (Constante), Escudo, Status PPO, Distancia ideológica, Ciclo Legislativo, Variación IPC

### Anexo 3:

Resumen del modelo de interpelaciones de fuego amigo (1943-2015)<sup>f</sup>

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado ajustado	Error estándar de la estimación	Estadísticos de cambio					Durbin-Watson
					Cambio en R cuadrado	Cambio en F	gl1	gl2	Sig. Cambio en F	
1	,337 <sup>a</sup>	,113	,093	,80485	,113	5,620	2	88	,005	2,015
2	,456 <sup>b</sup>	,208	,181	,76487	,095	10,439	1	87	,002	
3	,457 <sup>c</sup>	,209	,172	,76896	,001	,078	1	86	,781	
4	,501 <sup>d</sup>	,251	,207	,75264	,042	4,769	1	85	,032	
5	,502 <sup>e</sup>	,252	,199	,75663	,001	,106	1	84	,745	

a. Predictores: (Constante), Distancia ideológica, Peso de las fracciones

b. Predictores: (Constante), Distancia ideológica, Peso de las fracciones, Status PPO

c. Predictores: (Constante), Distancia ideológica, Peso de las fracciones, Status PPO, Escudo

d. Predictores: (Constante), Distancia ideológica, Peso de las fracciones, Status PPO, Escudo, Ciclo Legislativo

e. Predictores: (Constante), Distancia ideológica, Peso de las fracciones, Status PPO, Escudo, Ciclo Legislativo, Variación IPC

f. Variable dependiente: Interpelaciones de fuego amigo

### ANOVA<sup>a</sup>

Modelo	Suma de cuadrados	gl	Media cuadrática	F	Sig.	
1	Regresión	7,281	2	3,641	5,620	,005 <sup>b</sup>
	Residuo	57,004	88	,648		
	Total	64,286	90			
2	Regresión	13,388	3	4,463	7,628	,000 <sup>c</sup>
	Residuo	50,898	87	,585		
	Total	64,286	90			
3	Regresión	13,434	4	3,359	5,680	,000 <sup>d</sup>
	Residuo	50,851	86	,591		
	Total	64,286	90			
4	Regresión	16,136	5	3,227	5,697	,000 <sup>e</sup>
	Residuo	48,150	85	,566		
	Total	64,286	90			
5	Regresión	16,197	6	2,699	4,715	,000 <sup>f</sup>
	Residuo	48,089	84	,572		
	Total	64,286	90			

a. Variable dependiente: Interpelaciones de fuego amigo

- b. Predictores: (Constante), Distancia ideológica, Peso de las fracciones
- c. Predictores: (Constante), Distancia ideológica, Peso de las fracciones, Status PPO
- d. Predictores: (Constante), Distancia ideológica, Peso de las fracciones, Status PPO, Escudo
- e. Predictores: (Constante), Distancia ideológica, Peso de las fracciones, Status PPO, Escudo, Ciclo Legislativo
- f. Predictores: (Constante), Distancia ideológica, Peso de las fracciones, Status PPO, Escudo, Ciclo Legislativo, Variación IPC