



XIII JORNADAS DE INVESTIGACIÓN

15 - 17 de setiembre, 2014

¿QUÉ DESARROLLO PARA URUGUAY?

Estudio sobre la actividad del Parlamento

Daniel Chasquetti

ESTUDIO SOBRE LA ACTIVIDAD DEL PARLAMENTO

47ª Legislatura

Febrero de 2014

Daniel Chasquetti
dchasquetti@gmail.com

ÍNDICE

Resumen Ejecutivo.....	5
Parte I. ¿Cuánto, cómo y qué legisla el Parlamento uruguayo?.....	15
1. ¿Cuánto se legisló en la actual legislatura?.....	16
1.1. La legislación sancionada en la 47ª Legislatura.....	17
1.2. Tasa de participación en la legislación y tasa de eficacia.....	20
2. Iniciativa legislativa y resultados.....	23
2.1. Iniciativa de los Poderes y aprobación de leyes.....	24
2.2. Iniciativa de los partidos y aprobación de leyes.....	25
3. El poder de agenda en las Cámaras.....	28
3.1. Poder de agenda en el plenario.....	29
3.2. Poder de agenda en las comisiones.....	31
4. El trámite legislativo.....	35
4.1. ¿Cuánto tiempo insume aprobar una ley?.....	36
4.2. La legislación <i>express</i>	37
4.3. La tercera cámara en el trámite legislativo.....	39
4.4. Trayectoria bicameral y tiempo de tramitación.....	41
5. Las cámaras y las comisiones ante los proyectos de ley.....	44
5.1. ¿Qué hacen las cámaras con los proyectos de ley?.....	45
5.2. Modificaciones de los proyectos.....	47
5.3. Cámaras y comisiones como <i>policy-makers</i>	48
6. ¿Qué se legisló? Una mirada cualitativa a la legislación del período.....	52
6.1. La importancia política de las leyes.....	53
6.2. Comparando las últimas tres legislaturas.....	57
7. Algunas conclusiones sobre la actividad legislativa.....	59
Parte II. ¿Cuánto, cómo y a quién fiscaliza el Parlamento uruguayo?.....	61
8. La fiscalización parlamentaria.....	62
8.1. Llamados a sala e interpelaciones.....	62
8.2. Llamados en régimen de comisión general.....	68
9. Solicitud de pedidos de informe.....	70
9.1. Orientación de los pedidos de informe.....	71
9.2. Celeridad del trámite de respuesta.....	76
10. Un enfoque integrado de la fiscalización.....	80
11. Algunas conclusiones sobre la actividad de fiscalización.....	84
Anexo I: Metodología del Índice de Capacidad de Poder de Agenda.....	87
Anexo II: Metodología del Índice Importancia Política de Leyes.....	88
Anexo III: Metodología del Índice de Fiscalización.....	90

Índice de Cuadros

1.	Proyectos y Leyes en la 47ª Legislatura. 2010-2013	17
2.	Agenda Legislativa priorizada por el gobierno para 2013	20
3.	Legislación sancionada según año de ingreso 2010-2013	24
4.	Legislación sancionada según Poder. 2010-2013	25
5.	Tasa de Participación en proyectos y leyes según partido. 2010-2013	27
6.	Tasa de eficacia de las Cámaras en los proyectos iniciados por el Ejecutivo	30
7.	Capacidad de ejercer el poder de agenda en las comisiones permanentes	33
8.	Tiempo de tramitación de leyes. 2010-2013	36
9.	Leyes según el tiempo que insumen en el proceso legislativo. 2010-2013	39
10.	Leyes sancionadas y número de cámaras. 2010-2013	40
11.	Tiempo que insume aprobar leyes con una tercera cámara	41
12.	Tiempo que insume el trámite en primera y segunda cámara	42
13.	Tiempo que insume el trámite en comisión	43
14.	Distribución de los proyectos de ley en las cámaras según iniciativa	44
15.	Distribución de los proyectos de ley en comisiones. 2010-2013.	46
16.	Comisión de la primera cámara de las leyes sancionadas	47
17.	Modificaciones de las leyes durante el proceso legislativo. 2010-2013	48
18.	Cambios en el proceso legislativo. Leyes sancionadas 2010-2013	49
19.	Leyes modificadas en comisiones según Cámara. 2010-2013	49
20.	Modificación de leyes sancionadas según comisión. Cámara de Representantes	50
21.	Modificación de leyes sancionadas según comisión. Cámara de Senadores	51
22.	Tipos de leyes aprobadas. 2010-2013	54
23.	Leyes según nivel de importancia. 1995-2013	58
24.	Leyes iniciadas por el PE según nivel de importancia. 1995-2013	58
25.	Gobierno y oposición en el Poder Legislativo. 1985-2013	63
26.	Llamados a Sala. 2010-2013	65
27.	Orientación de los Llamados a Sala	66
28.	Llamados en Régimen de Comisión General. 2010-2013.	69
29.	Pedidos de Informe por partido. 2010-2013.	71
30.	Destino de los Pedidos de Informe. 2010-2013	72
31.	Pedidos de Informe según partido y destino. 2010-2013	73
32.	Ranking de legisladores solicitantes de pedidos de informe según ministerios más fiscalizados	75
33.	Pedidos de Informe, respuestas y tiempo que insume la respuesta. 2000-2013	78
34.	Respuestas a los pedidos de informe según destino y tiempo que insume la respuesta. 2010-2013	78

Índice de Gráficos

1. Participación de los Poderes en la iniciativa de las leyes	18
2. Leyes aprobadas y proyectos presentados. 1985-2013	19
3. Ejecutivo: Proyectos presentados y leyes aprobadas. 1985-2013	21
4. Legisladores: Proyectos presentados y leyes aprobadas 1985-2013	21
5. Productividad por año. 2010-2013	23
6. C.RR. Capacidad del contingente del gobierno para ejercer poder de agenda. 2010-2013	34
7. C.SS. Capacidad del contingente del gobierno para ejercer poder de agenda. 2010-2013	34
8. Proyectos ingresados a la C.RR.	45
9. Proyectos ingresados a la C.SS.	45
10. Llamados a sala 1985-2013	62
11. Llamados a sala según año del mandato	66
12. Pedidos de Informe de los legisladores. 1985-2013	70
13. Pedidos de Informe y respuestas de los legisladores que realizan más de 20 solicitudes	79
14. Índice de Fiscalización Parlamentaria. 1990-2012	81
15. Índice de Fiscalización Parlamentaria según ministerio. 2010-2012	82

RESUMEN EJECUTIVO

1. Durante el período comprendido entre el 1º de marzo de 2010 y el 31 de diciembre de 2013, se presentaron en el Parlamento un total de 1. 243 proyectos de ley y se sancionaron 527 leyes.

2. El Poder Ejecutivo presentó el 48% de las iniciativas de ley (592), en tanto los legisladores presentaron el 52% (651). Si consideramos las leyes sancionadas, encontramos que el 76% (402) fue propuesto por el Ejecutivo y el 24% (125) por los legisladores. Dos proyectos fueron presentados por el Poder Judicial. Estos datos confirman la tendencia ya observada en estudios anteriores respecto al aumento de la influencia del Ejecutivo sobre la legislación final. Ello responde básicamente a la elevada eficacia que alcanzan sus proyectos durante el trámite parlamentario y a un descenso llamativo en la proactividad de los legisladores.

3. En la presente Legislatura, la tasa de eficacia acumulada del Poder Ejecutivo (relación entre proyectos presentados y proyectos aprobados) es un poco menor a la observada en la anterior (68% contra 73%) pero bastante mayor a la de los períodos anteriores al año 2000. La eficacia del Ejecutivo depende de la convergencia de tres factores: a) la existencia de una mayoría disciplinada favorable al gobierno; b) la influencia de los poderes legislativos (iniciativa exclusiva, veto parcial y total, proyectos de urgencia, etc.); y c) las reglas escritas y no escritas que regulan el funcionamiento interno de las cámaras. Cuando el primer factor se cumple –como es el caso del presente período y en el anterior- los otros factores permiten a la mayoría imprimir un ritmo sostenido al trámite de la agenda presidencial. Bajo este formato, las iniciativas del Poder Ejecutivo gozan de una serie de franquicias que garantizan el éxito: sus proyectos tienen prioridad, se aprueban en menos tiempo y reciben menos modificaciones.

4. Por otra parte, el período 2010-2013 presenta el menor número de proyectos iniciados por los legisladores desde la recuperación de la democracia. Mientras ello sucedía, el actual Ejecutivo redactó el mayor número de iniciativas de la serie histórica. En la actual Legislatura, la relación observada es de casi 1 proyecto del Ejecutivo cada 1

proyecto presentado por los legisladores. En los anteriores Legislaturas era de 2 cada 3 (1990-93; 1995-98; 2000-03 y 2005-08) e de 1 cada 3 (1985-88). Por tanto, si los legisladores escriben menos proyectos y el Ejecutivo más, con tasas de eficacia más o menos constantes (similares al de la Legislatura anterior), el éxito del gobierno será indudablemente mayor.

5. El importante volumen de proyectos genera naturalmente un cuello de botella en diferentes órganos legislativos como las comisiones y el plenario de las cámaras (desde el 1º de marzo se presentó en promedio un proyecto por día hábil del calendario). Para que el Parlamento cuente con niveles de eficacia razonable se requiere el establecimiento de criterios de prelación para los proyectos, tarea que sólo puede ser cumplida por una mayoría coordinada que controla el poder de agenda (qué proyectos se consideran y bajo qué condiciones se aprueban). El presente estudio muestra que esa mayoría coordinada existió y resultó decisiva para alcanzar los resultados que se aquí se describen.

6. El año 2010 fue el más prolífico en materia de presentación de proyectos (402 que incluyen aquellos que fueron desarchivados por el voto expreso de alguna de las cámaras), seguido por los siguientes dos años con niveles muy próximos (316 y 311). La mayor parte de la legislación fue sancionada en los años 2011 y 2012 (71%). Una descripción básica podría afirmar que en el primer año legislativo existió una cierta parsimonia parlamentaria, pero ello fue corregido en los siguientes dos años alcanzando niveles de productividad importantes. En ese lapso, los proyectos ingresaron al ámbito parlamentario, fueron estudiados y más tarde aprobados según una agenda determinada por el partido mayoritario que controla el poder de agenda.

7. Considerando solo los proyectos presentados por la rama legislativa, observamos que el 50% fue iniciado por representantes del Partido Nacional (lo cual confirma la tendencia histórica que muestra a este partido como el más proactivo en materia de redacción de proyectos), un 20% por representantes del Partido Colorado, un 14% por representantes del Frente Amplio y un 12% fueron proyectos “multipartidarios” que incluían a legisladores de todos los partidos. Si miramos la eficacia en el trámite legislativo, encontramos que el Frente Amplio aprueba la mitad de las iniciativas que presenta, mientras que el Partido Nacional consigue pasar sólo el 10% y el Partido

Colorado el 6%. Los proyectos “multipartidarios” que incluyen la firma de algún legislador del Frente Amplio tienen una tasa de eficacia del 48%, en tanto los “multipartidarios” sin legisladores de gobierno, muestran un tasa del 5%. Por tanto, el partido de gobierno propone menos proyectos y aprueba más leyes, lo cual es consistente con la hipótesis de la existencia de un partido mayoritario que ejerce el poder de agenda. Los partidos fundacionales, en cambio, proponen mucho y aprueban muy poco. La chance de pasar legislación para los representantes de estos partidos aumenta cuando se asocian con legisladores oficialistas.

8. El ejercicio del poder de agenda se expresa con claridad en el control de ciertos organismos importantes como la Presidencia del Senado y las comisiones de Constitución; Hacienda; y Presupuesto de ambas Cámaras. El hecho de haber cedido la Presidencia de la Cámara en el segundo y el cuarto año del período legislativo, no parece haber resentido la eficacia legislativa del gobierno, lo cual prueba que en Uruguay, a diferencia de otros países de la región, la mayoría legislativa es sustantiva. Por tanto, puede decirse sin temor a equivocación que los resultados legislativos del gobierno reposaron en el funcionamiento del Frente Amplio como bancada parlamentaria cohesionada y coordinada para ejercer el poder de agenda.

9. El tiempo promedio para aprobar una ley ha sido de 270 días. Las leyes iniciadas por el Ejecutivo tardan en promedio 233 días, en tanto las propuestas por los legisladores, 394 días. Las diferencias entre ambos Poderes inducen a concluir que las iniciativas del Ejecutivo son beneficiadas no solo al momento de confeccionar la agenda sino también cuando se las tramita. Las normas iniciadas por representantes del Frente Amplio también tienen preferencia pues tardan en promedio 388 días, mientras las presentadas por legisladores del Partido Nacional y del Partido Colorado superan los 470 días.

10. La legislación *express* (normas aprobadas en menos de 30 días) alcanza en este período el 12% del total. En la Legislatura anterior ese grupo de leyes representaba el 10% en un período similar y en las dos Legislaturas anteriores, cuando la cámara era controlada por los partidos fundacionales, el 9% (2000-2003) y el 6% (1995-1998). La mayor parte de esta normativa son decisiones de carácter administrativo (44 en 62 leyes): aprobación de la salida de tropas; creación de seguro de desempleo para trabajadores de empresas con dificultades; declaración de feriado por aniversario de

ciertas poblaciones; y aprobación de pensiones graciabiles. Las leyes no administrativas con trámite *express* tienen un carácter evidentemente político y develan las urgencias del gobierno.

11. Cuando se analiza el destino de los proyectos, se observa que la Cámara de Representantes recibió el 74% de los presentados por los legisladores y el 60% de los enviados por el Ejecutivo. El Senado recibió el 26% de los proyectos del Parlamento y el 40% de los presentados por el gobierno. Estos guarismos indican que el número de proyectos que trata cada cámara está determinado por el quehacer de sus miembros y por la pauta de distribución del trabajo que impone la Presidencia de la Asamblea General (evitar la sobrecarga de trabajo de alguna de las cámaras).

12. El 76% de las iniciativas ingresadas en la cámara baja, fueron tramitadas por seis de las dieciséis comisiones permanentes: Constitución, Asuntos Internacionales, Educación, Hacienda, Legislación del Trabajo y Seguridad Social. A su vez, el 79% de las iniciativas recibidas por la cámara alta, fueron enviadas a las mismas seis comisiones (o su símil en el Senado): Constitución, Asuntos Internacionales, Educación, Hacienda y Asuntos Laborales y Seguridad Social. Cuando se analiza donde se iniciaron los proyectos que finalmente se convirtieron en ley sucede algo bastante similar. Las seis comisiones mencionadas de la cámara baja procesaron el 79% de las normas y las cinco de la cámara alta, el 72%. Por tanto, parece claro que estas once comisiones son las que tramitan el grueso del trabajo legislativo, al menos en términos cuantitativos.

13. Durante el trámite parlamentario, se modificó más de la tercera parte de leyes sancionadas (36%). Las cámaras enmendaron el 31% de las leyes iniciadas por el gobierno (109 en 352), y el 53% de las presentadas por los propios legisladores (56 en 106). Por tanto, proporcionalmente, los proyectos del Ejecutivo reciben menos cambios que las que presentan los legisladores, lo cual es consistente con nuestra descripción respecto a la capacidad de influencia de dicho Poder. Casi la totalidad de las modificaciones producidas en el trámite parlamentario fueron realizadas en las comisiones (99%). Si bien ambas cámaras están orientadas a modificar proyectos, el grueso de los cambios es realizado por la Cámara de Representantes. Las Comisiones de Constitución, Hacienda y Educación de ambas cámaras son las más proclives a modificar legislación, aunque también son las que reciben más proyectos.

14. El análisis cualitativo de la legislación mediante la aplicación del Índice de Importancia Política de las Leyes, elaborado por el Instituto de Ciencia Política hace algún tiempo, muestra que en esta legislatura se aprobaron 32 leyes de alta importancia (6%), 190 leyes de mediana importancia (29%), y 179 leyes de baja importancia (40%). Los convenios y tratados internacionales no considerados en el estudio representan el 26% de la producción legislativa (126 leyes). La mayor parte de las normas de alta importancia son iniciadas por el Ejecutivo y su influencia en el total de la legislación crece a medida que aumenta la importancia de las leyes.

15. El ejercicio de la fiscalización parlamentaria es un buen indicador sobre cómo funcionan los pesos y contrapesos institucionales (*checks and balances*) de la democracia. Los legisladores uruguayos invierten mucho tiempo en el desarrollo de esta tarea contando para ello con múltiples herramientas. El estudio privilegia el examen de tres dispositivos típicos de la fiscalización: los llamados a sala de ministros, los llamados de ministros en régimen de comisión general y los pedidos de informe cursados por los legisladores. Los datos muestran que la presente Legislatura ha sido particularmente activa en estas tres dimensiones.

16. Pese a que ningún partido de oposición controla un tercio de las bancas de alguna de las cámaras, el Parlamento convocó frecuentemente a sala a los ministros. En efecto, la disposición constitucional que exige el voto de 1/3 de los componentes de una cámara no fue impedimento para que los partidos de oposición coordinaran estrategias de contralor sobre el desempeño del Ejecutivo. Los 23 llamados a sala realizados entre el 01/03/2010 y el 01/07/2013 colocan a la presente Legislatura entre las más activas desde la recuperación de la democracia. Los ministros más convocados fueron los de Relaciones Exteriores; Interior; y Economía y Finanzas. Ninguno de los llamados a sala tuvo consecuencias políticas ni jurídicas pues la mayoría que controla ambas cámaras evitó cualquier decisión que implicara un revés político para el gobierno.

17. También ha sido utilizado con frecuencia el llamado de ministros en régimen de comisión general. Estas instancias son importantes porque por un lado, permiten la rendición de cuentas de los jefes de los departamentos ante el Parlamento y por otro, facilitan el control parlamentario sobre las políticas públicas. El debate en estas instancias no genera

consecuencias jurídicas para los ministros (pues la cámara no toma decisión) pese a que todos los partidos aprovechan la situación para hacer públicas sus posiciones sobre los temas en discusión. En el actual período se realizaron 22 llamados de esta modalidad de los cuales 8 contaron con el aval de todos los partidos. Los ministros más convocados fueron los de Transporte y Obras Públicas (4) e Interior (3).

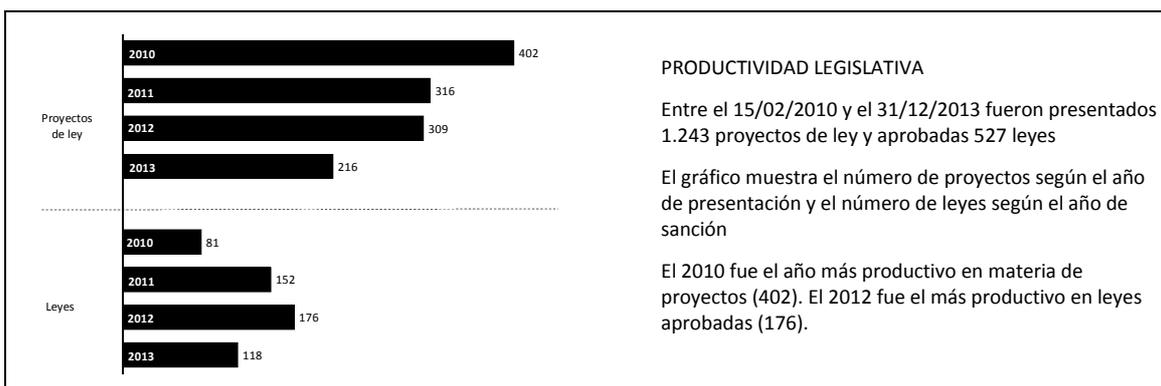
18. En la presente Legislatura se presentaron 2.055 pedidos de informe, cifra que transforma al actual período en el segundo más prolífico desde el retorno a la democracia. El 95% de las solicitudes fue realizado por legisladores de la oposición lo cual demuestra que el pedido de informes es un dispositivo institucional privilegiado por la oposición. La bancada oficialista cursó más solicitudes en la presente Legislatura que en la anterior y ello responde a las eventuales desavenencias entre determinados sectores del oficialismo. Los Ministerios de Industria, Energía y Minería (MIEM); Educación y Cultura (MEC); Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA); Salud Pública (MSP) y Economía y Finanzas (MEF), fueron las dependencias con mayor demanda de información. Los legisladores de la oposición escribieron solicitudes principalmente al MIEM, MSP y MEC, aunque los nacionalistas también incluyeron al MVOTMA y los colorados al MIN. Los frenteamplistas privilegiaron al MEF, MIEM y MEC.

19. Entre los legisladores, la escritura de pedidos de informe ha sido muy desigual. 118 legisladores solicitaron pedidos de informes en algún momento de la actual Legislatura, pero 33 escribieron el 80% de ellos (más de 20 cada uno), en tanto 44 escribieron entre 1 o 2 pedidos. Razonablemente, podría pensarse que una parte de los pedidos redactados por los legisladores más prolíficos no solo buscaban información sobre alguna política pública sino también perseguían el objetivo de “fijar posición pública” sobre un determinado tema.

20. Los organismos del gobierno respondieron el 61% de los pedidos de informes. Esta proporción es parecida a la observada en la Legislatura previa pero sensiblemente mayor que la de los mandatos anteriores. El tiempo promedio que insumió cada respuesta fue de 138 días, lo cual representa un desempeño tanto inferior al del período previo, pero superior al de las Legislaturas anteriores.

21. El Ministerio de Turismo y Deporte (MTD), el de Defensa Nacional (MDN) y el de Economía y Finanzas (MEF) fueron los más eficientes a la hora de responder (90%, 78% y 75% de respuestas respectivamente), en tanto los de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP) y el de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) fueron los menos eficientes (37% y 48%). Los ministerios más veloces fueron el MEF y el MDN (57 y 78 días promedio), en tanto el MEC y el MIDES fueron los más lentos (261 y 187 días).

22. El enfoque integrado del estudio de la fiscalización tomó en cuenta los llamados a sala de ministros y los pedidos de informe, creando un Índice de Fiscalización Parlamentaria. La aplicación del Índice a las últimas cinco Legislaturas muestra que en la actual el Parlamento aumentó su presión sobre el Poder Ejecutivo. Las áreas del gobierno más fiscalizadas han sido Interior; Relaciones Exteriores; Industria, Energía y Minería; Educación y Cultura; y Transporte y Obras Públicas.

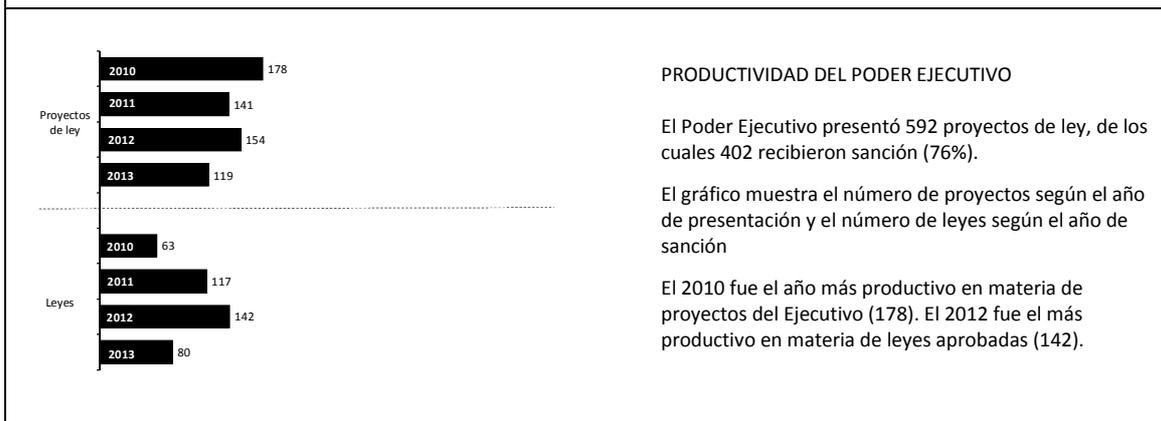


PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA

Entre el 15/02/2010 y el 31/12/2013 fueron presentados 1.243 proyectos de ley y aprobadas 527 leyes

El gráfico muestra el número de proyectos según el año de presentación y el número de leyes según el año de sanción

El 2010 fue el año más productivo en materia de proyectos (402). El 2012 fue el más productivo en leyes aprobadas (176).

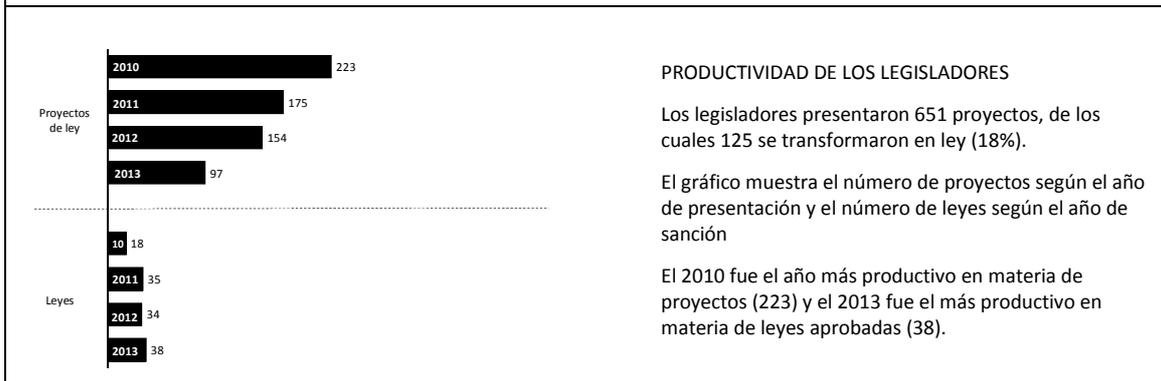


PRODUCTIVIDAD DEL PODER EJECUTIVO

El Poder Ejecutivo presentó 592 proyectos de ley, de los cuales 402 recibieron sanción (76%).

El gráfico muestra el número de proyectos según el año de presentación y el número de leyes según el año de sanción

El 2010 fue el año más productivo en materia de proyectos del Ejecutivo (178). El 2012 fue el más productivo en materia de leyes aprobadas (142).

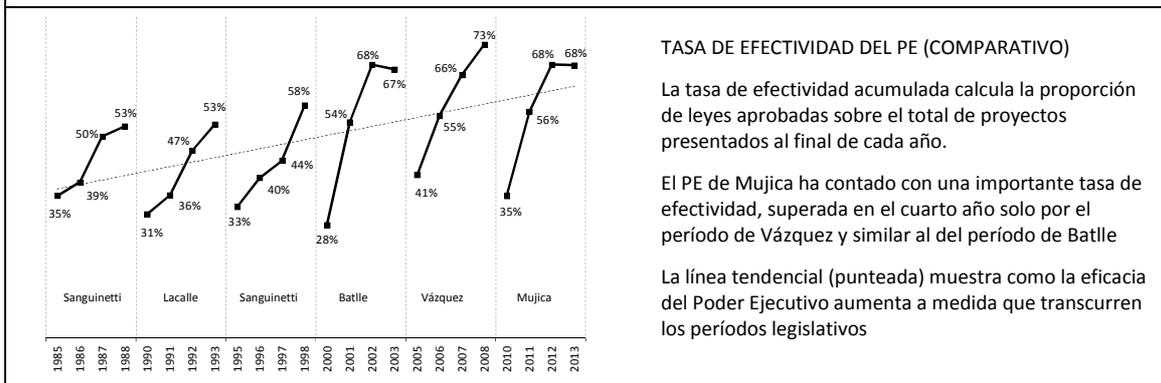


PRODUCTIVIDAD DE LOS LEGISLADORES

Los legisladores presentaron 651 proyectos, de los cuales 125 se transformaron en ley (18%).

El gráfico muestra el número de proyectos según el año de presentación y el número de leyes según el año de sanción

El 2010 fue el año más productivo en materia de proyectos (223) y el 2013 fue el más productivo en materia de leyes aprobadas (38).

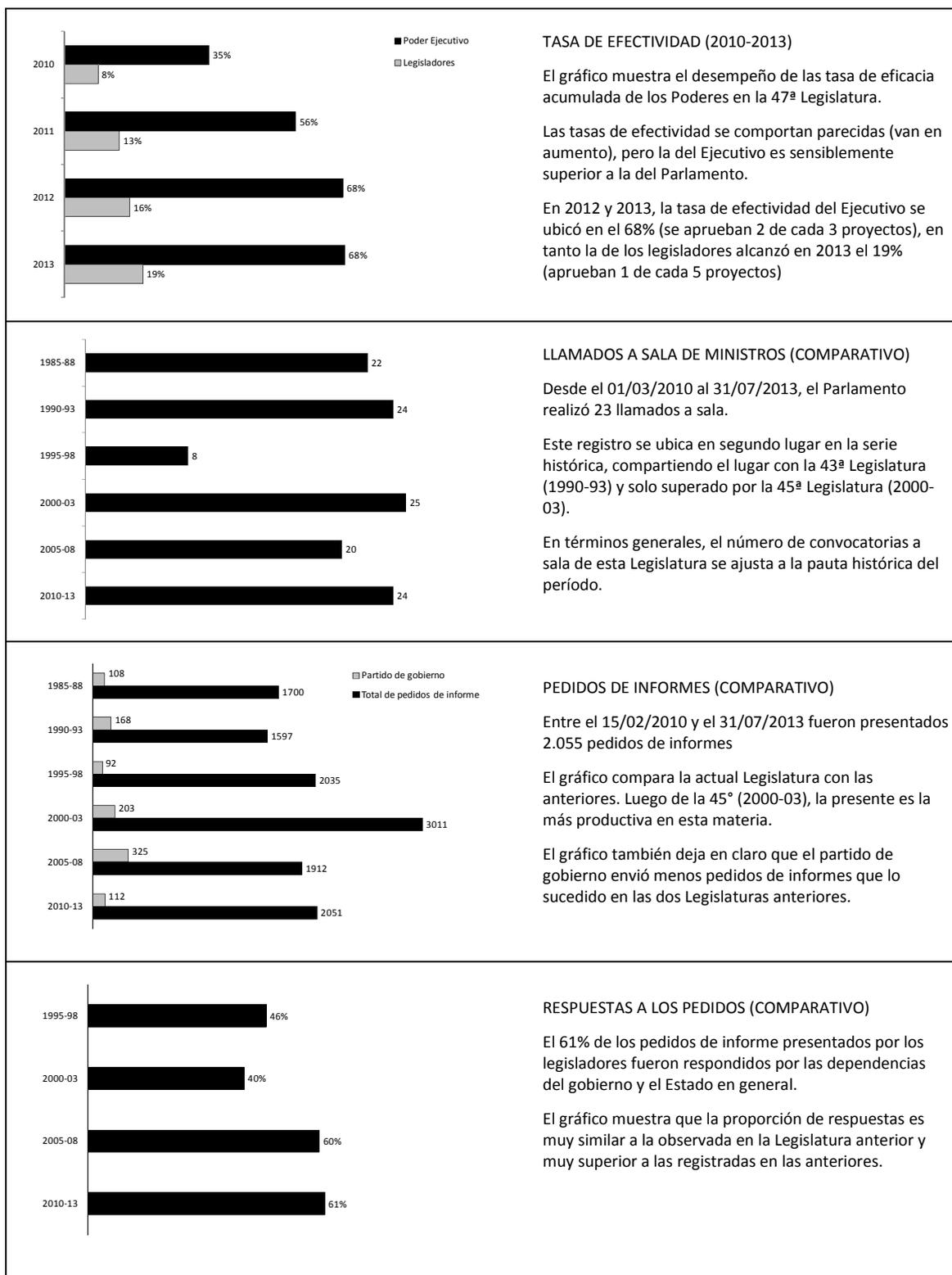


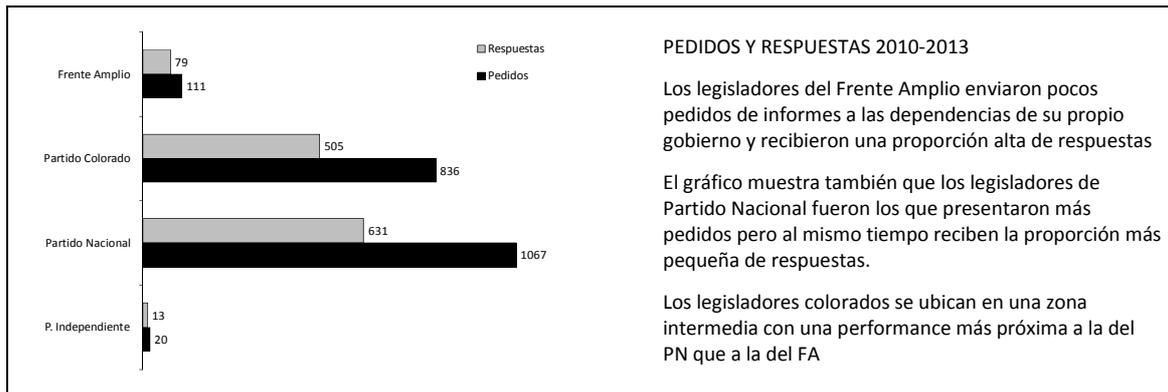
TASA DE EFECTIVIDAD DEL PE (COMPARATIVO)

La tasa de efectividad acumulada calcula la proporción de leyes aprobadas sobre el total de proyectos presentados al final de cada año.

El PE de Mujica ha contado con una importante tasa de efectividad, superada en el cuarto año solo por el período de Vázquez y similar al del período de Batlle

La línea tendencial (punteada) muestra como la eficacia del Poder Ejecutivo aumenta a medida que transcurren los períodos legislativos





PEDIDOS Y RESPUESTAS 2010-2013

Los legisladores del Frente Amplio enviaron pocos pedidos de informes a las dependencias de su propio gobierno y recibieron una proporción alta de respuestas

El gráfico muestra también que los legisladores de Partido Nacional fueron los que presentaron más pedidos pero al mismo tiempo reciben la proporción más pequeña de respuestas.

Los legisladores colorados se ubican en una zona intermedia con una performance más próxima a la del PN que a la del FA

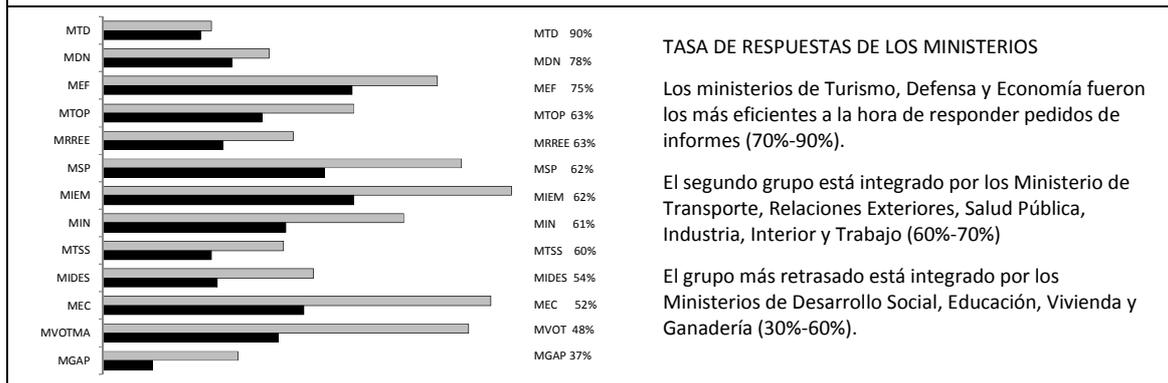


DESTINO DE LOS PEDIDOS DE INFORME

El gráfico muestra que el MIEM, el MEC, el MVOTMA, el MSP, el MEF y el MIN son las dependencias que más pedidos de informes reciben.

Hay una proporción importante de pedidos de informes no dirigidos a los ministerios sino a otras dependencias estatales como entes públicos o concejos descentralizados.

Los organismos de contralor y la SCJ reciben relativamente pocos pedidos de informes



TASA DE RESPUESTAS DE LOS MINISTERIOS

Los ministerios de Turismo, Defensa y Economía fueron los más eficientes a la hora de responder pedidos de informes (70%-90%).

El segundo grupo está integrado por los Ministerio de Transporte, Relaciones Exteriores, Salud Pública, Industria, Interior y Trabajo (60%-70%)

El grupo más retrasado está integrado por los Ministerios de Desarrollo Social, Educación, Vivienda y Ganadería (30%-60%).

PARTE I

¿Cuánto, cómo y qué legisla el Parlamento uruguayo?

1. ¿Cuánto se legisló en la actual legislatura?

Hace más de una década, el politólogo italiano Giovanni Sartori llamó la atención acerca del fenómeno de la “inflación legislativa” que muestran muchas democracias contemporáneas¹. El gobierno por ley suele ser la forma más recomendable para que una democracia tome de decisiones pero ello puede entrañar un uso abusivo del método. No obstante, no existen estudios que hayan fijado un volumen óptimo de legislación para que un sistema político funcione en forma adecuada. El número de leyes oscila de democracia en democracia debido al tipo de decisiones que cada asamblea legislativa puede tomar, el tipo de agendas que los gobiernos y partidos impulsen, y la capacidad institucional del propio parlamento para poder tramitar decisiones en tiempo y forma.

Por ejemplo, en la década del veinte del siglo pasado, en Uruguay se aprobaban 143 leyes por año; en la década del treinta, 134; en la del cuarenta, 170; en la del cincuenta, 130; y en la del sesenta, 114. ¿Estas cifras nos dicen algo acerca del funcionamiento del sistema político? La lectura rápida de los números nos inspira múltiples hipótesis sobre las alteraciones del número de leyes: el vigor de la democracia, los ciclos económicos, las preferencias ciudadanas, la calidad de los cuerpos legislativos, la existencia o no de mayorías legislativas, etc. Pese a que cualquiera de esas variables podría perfectamente brindarnos una respuesta consistente, debemos reconocer que aún sabemos bastante poco sobre el tema. No es sencillo determinar cuál debería ser el volumen óptimo de producción legislativa para un país como Uruguay y por eso, nos movemos a tientas y utilizamos la comparación entre períodos parlamentarios con el fin de encontrar parámetros y formular juicios sobre el rendimiento de cada legislatura.

Durante las primeras tres legislaturas luego de la recuperación de la democracia (1985-2000), el Parlamento aprobó alrededor de 100 leyes por año, pero en las siguientes tres (2000-2012), el promedio ascendió a 140. Esto supone un incremento del 40% del número de leyes. Si bien no existen estudios académicos que hayan examinado este fenómeno en profundidad, podemos afirmar que en Uruguay se ha procesado un cambio en el patrón de aprobación legislativa. No estamos en condiciones de calificar aquí dicho cambio como un fenómeno de “inflación legislativa” pero sí de ratificar la idea de que en Uruguay indefectiblemente se gobierna a través de la ley.

¹ Sartori, Giovanni (1994). *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructura, incentivos y resultados*. México: Alianza Editorial.

En el próximo apartado analizaremos las características más relevantes del volumen de legislación sancionado haciendo especial hincapié en la influencia que cada Poder ejerce sobre los resultados finales.

1.1. La legislación sancionada en la 47ª Legislatura

Durante el período comprendido entre el 1º de marzo de 2010 y el 1º de enero de 2014, se presentaron en el Parlamento 1.243 proyectos y fueron promulgadas 527 leyes. Mientras el Ejecutivo envió el 48% de esas iniciativas (592), los legisladores presentaron el 52% (651)². Si consideramos las leyes sancionadas observaremos que un 76% (402) del total fue propuesto por el Poder Ejecutivo y un 24% (125) por los legisladores.

Cuadro 1. Proyectos y Leyes en la 47ª Legislatura. 2010-2013*

Iniciativa	Proyectos de ley		Leyes	
Poder Ejecutivo	592	48%	402	76%
Poder Legislativo	651	52%	125	24%
Total	1.243	100%	527	100%

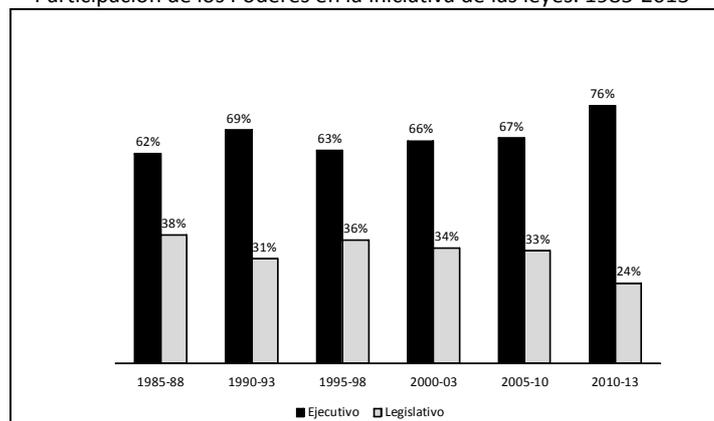
* Al 1º de enero de 2014

Fuente: Elaboración propia en base a información del Sistema de Información Parlamentaria (SIP).

Estos datos corroboran y profundizan una tendencia histórica (observada desde la restauración democrática de 1985) donde el Ejecutivo presenta una clara preeminencia en la iniciación de la legislación aprobada. En tal sentido, la participación del Poder Ejecutivo en la producción legislativa del presente período, es la más alta desde 1985. El gráfico 1 compara la 47ª Legislatura (2010-13) con las anteriores para un lapso similar mostrando que la proporción de normas iniciadas por el Ejecutivo se ubica nueve puntos porcentuales por encima de la anterior (2005-2008) y diez puntos por encima de la 45ª (2000-2003). Esta comparación ilustra muy bien el fenómeno del aumento superlativo de la influencia del gobierno sobre los resultados legislativos.

² Dos proyectos de ley fueron originados en otros organismos. En octubre de 2010, la Comisión de Presupuestos integrada con la de Hacienda, desglosó –y transformó en proyecto- los artículos 18 a 47 la ley de Presupuesto Nacional, correspondientes al mensaje del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Lo mismo ocurrió en agosto de 2012, con los artículos 31 a 38 del Proyecto de Rendición de Cuentas Ejercicio 2011, incluidos en la propuesta del Poder Judicial.

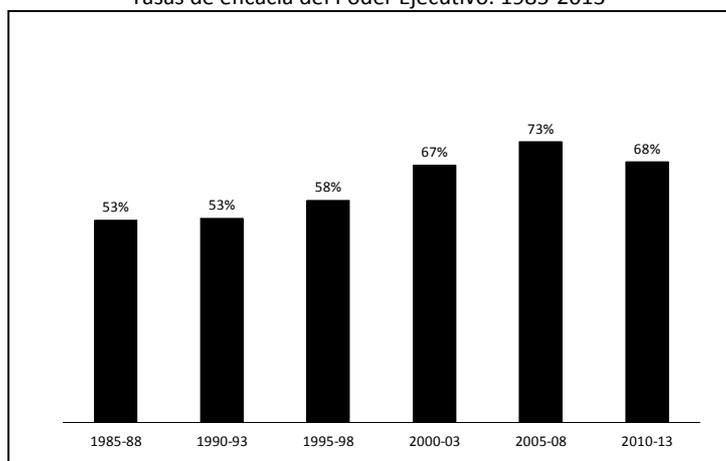
Gráfico 1
Participación de los Poderes en la iniciativa de las leyes. 1985-2013*



* Hasta el 31 de diciembre del cuarto año del mandato (1988, 1993, 1998, 2003, 2008 y 2013). Fuente: Elaboración propia en base a información del Sistema de Información Parlamentaria (SIP)

Ahora bien, la *tasa de participación* (o influencia) calcula la proporción de leyes que cada poder consigue aprobar. Este dato es importante para comprender la creciente influencia del Ejecutivo, al igual que la *tasa de eficacia*, que calcula la proporción de proyectos que cada poder consigue finalmente aprobar. El gráfico 2 muestra las tasas de eficacia acumulada del Poder Ejecutivo al final de cuarto año de las seis últimas legislaturas. Allí se observa que el registro actual es algo inferior al alcanzado por la administración Vázquez y muy similar a la de la administración Batlle. Estos tres períodos muestran un quiebre (67%, 73% y 67%) respecto a los tres primeros tras la recuperación de la democracia (53%, 53% y 58%).

Gráfico 2
Tasas de eficacia del Poder Ejecutivo. 1985-2013*



* Hasta el 31 de diciembre del cuarto año (1988, 1993, 1998, 2003, 2008 y 2013). Fuente: Elaboración propia en base al Sistema Información Parlamentaria (SIP).

Como se ha señalado en estudios anteriores³, la tasa de eficacia del Ejecutivo depende de la convergencia de tres factores que permiten al gobierno controlar la agenda legislativa: a) la existencia de una mayoría favorable al gobierno que actúa en forma cohesionada; b) las prerrogativas constitucionales en materia de legislación (iniciativa exclusiva en un amplio rango de materias, veto parcial y total, proyectos de urgencia, etc.); y c) las reglas escritas y no escritas que regulan el funcionamiento interno de las cámaras (asignación de puestos claves como las presidencias de las cámaras, presidencias de comisiones, etc.). Cuando el primer factor se cumple –como es el caso de la presente legislatura y de la anterior- los otros factores permiten a la mayoría imprimir un ritmo sostenido al trámite de la agenda presidencial. Este hecho (pasado por alto en muchos análisis) determina resultados legislativos favorables al gobierno.

No obstante, los datos legislativos agregados ocultan el laborioso proceso de ajuste de los proyectos a las preferencias de la mayoría parlamentaria. Ese proceso queda al descubierto cuando se contrastan intenciones y resultados en breves períodos de tiempo. Veamos un ejemplo, el 1º de febrero de 2013, el Presidente Mujica se reunió con los legisladores del Frente Amplio y les solicitó que priorizaran una determinada agenda legislativa. La crónica del periódico El Observador afirmaba:

“La minería de gran porte, la ley orgánica del sistema penitenciario, readecuaciones orgánicas en la Fuerza Aérea, la Armada Nacional y el Ejército, una ley que pasa a la Justicia Militar a la Justicia Civil, otra que forma el Instituto Nacional de Formación, reformas en el código procesal penal, reformulación del estatuto del funcionario público, ley de sanciones a la competencia desleal, además de la ley de la marihuana, que permite que el Estado se reserve el derecho de fabricar cannabis, son las más importantes y que fueron destacadas tras el encuentro. Guerrero destacó también leyes en el sector de ganadería, agricultura y pesca, como la del estatuto del trabajador rural, que no se actualiza desde 1958, así como la ley que formalizará la creación del Instituto Nacional de Meteorología y la de residencias médicas”⁴.

El cuadro 2 muestra que de las doce iniciativas mencionadas en ese artículo de prensa solo 4 fueron aprobadas siete meses después (mediados de octubre); otras 5

³ Ver por ejemplo: “Estudio sobre la Producción Legislativa en Uruguay”, Lanzaro, Jorge, Daniel Buquet, Daniel Chasqueti y Juan Andrés Moraes. Programa de Evaluación de la Producción Legislativa en Uruguay. 1985-2000. Convenio Poder Legislativo-Universidad de la República. Febrero de 2000; Informe de Coyuntura (2008). *Encrucijada 2009*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo – Instituto de Ciencia Política.

⁴ El Observador 01/02/2013. Ver en <http://www.elobservador.com.uy/noticia/242709/mujica-definio-con-los-legisladores-del-fa-las-prioridades-para-2013/> Consultado el 9 de octubre de 2013, 15:00 hrs.

habían sido presentadas como proyectos pero permanecían en las comisiones, y 3 no llegaron a convertirse en proyectos de ley.

Cuadro 2. Agenda Legislativa priorizada por el gobierno para 2013

Iniciativa mencionada	¿Proyecto presentado?	Fecha presentación	¿Proyecto aprobado?
Creación del Instituto Nacional de Meteorología	Sí	13-03-13	16-10-13
Readecuaciones orgánicas en la FFAA	Sí	23-01-13	09-10-13
Minería de gran porte	Sí	16-12-12	22-09-13
Reformulación del estatuto del funcionario público	Sí	19-10-12	20-08-13
Ley orgánica del sistema penitenciario	Sí	12-08-11	No
Reformas en el código procesal penal	Sí	08-12-10	No
Ley de regulación de la marihuana	Sí	08-08-12	No
Ley de residencias médicas.	Sí	23-11-11	No
Instituto Nacional de Formación (IUDE)	Sí	15-05-12	No
Pasaje Justicia Militar a Justicia Civil	No		
Ley de sanciones a la competencia desleal	No		
Actualización del estatuto del trabajador rural	No		

Fuente: elaboración propia en base a El Observador 01/02/2013 y datos del Sistema de Información Parlamentaria

La información demuestra entonces que el Parlamento no funciona como un simple “sello de goma” que avala los expedientes enviados por el Poder Ejecutivo. Por el contrario, el Parlamento es un actor que todo gobierno debe tomar en cuenta a la hora de diseñar políticas. Es cierto que gracias a su mayoría partidaria, el gobierno cuenta con ventajas para alcanzar el éxito legislativo. Sin embargo, la aprobación parlamentaria exige en muchas ocasiones un “ajuste” de los contenidos de las leyes. Ello supone negociaciones y acuerdos entre actores intrapartidarios con puntos de vista diferentes sobre los contenidos y alcances de los proyectos.

1.2. Tasa de participación en la legislación y tasa de eficacia

Si comparamos las *tasas de eficacia* podríamos concluir en que el anterior Ejecutivo fue más productivo que el actual (73% contra 68%), pero si comparamos las *tasas de participación* podríamos arribar a una conclusión opuesta, pues el actual parece más influyente que el anterior (76% contra 67%). La comparación es interesante porque ambos Ejecutivos se movieron con condicionantes políticas e institucionales bastante parecidas (un partido mayoritario y cohesionado en las cámaras que controla la agenda).

La contracara del aumento de influencia del Ejecutivo en este período es el decrecimiento de la influencia de los legisladores. Los gráficos 3 y 4 muestran el número de proyectos presentados y de leyes aprobadas por cada Poder. Allí se observa

que el período 2010-13 presenta el menor número de proyectos iniciados por los legisladores (651) desde 1985. Paradojalmente, en este período también se observa que el número de proyectos que envía el Ejecutivo (592) es el mayor de la serie histórica.

Gráfico 3

Ejecutivo: proyectos presentados y leyes aprobadas 1985-2013

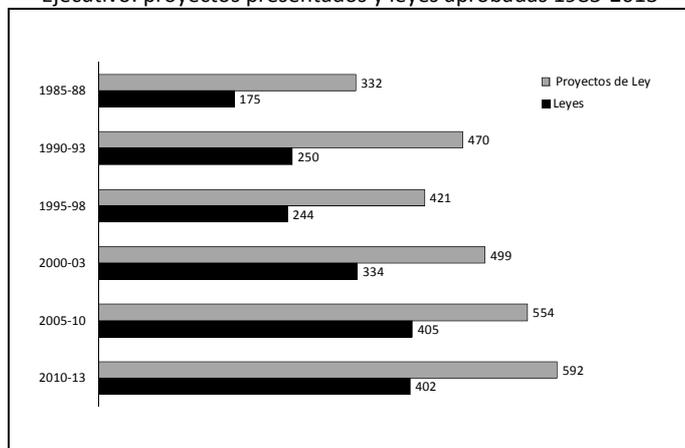
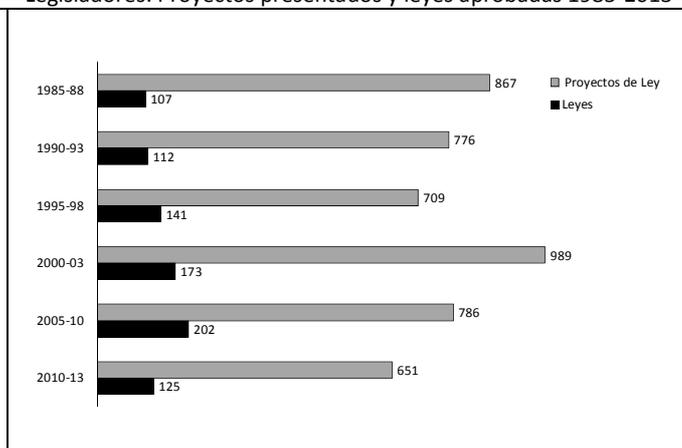


Gráfico 4

Legisladores: Proyectos presentados y leyes aprobadas 1985-2013



* Hasta el 31 de diciembre del cuarto año (1988, 1993, 1998, 2003, 2008 y 2013)

Fuente: Elaboración propia en base a información del Sistema de Información Parlamentaria (SIP).

Las barras del gráfico muestran que los volúmenes de proyectos presentados por ambos Poderes son muy parecidos en la actual legislatura, pero en las anteriores esa relación es muy diferente: llegó a ser casi de 1 a 3 (1985-88) -favorable a los legisladores- o de 2 a 3 (1990-93; 1995-98; 2000-03 y 2005-08). Por tanto, es muy claro que los legisladores redactan menos proyectos de ley y al mismo tiempo, el Poder Ejecutivo envía mucho más. Por tanto, pese a que su tasa de eficacia es un poco menor que en el anterior período, el resultado es casi lógico: la incidencia del gobierno sobre la legislación final será indudablemente más alta.

Ahora bien, debemos preguntarnos entonces cuáles son los factores que explican la evolución de la tasa de eficacia (que en definitiva es la que posibilita el aumento de la tasa de participación o influencia). La respuesta tiene que ver con el problema de la prioridad que se les brinda a los diferentes proyectos en el seno de las cámaras. En otras palabras, no todos los proyectos son tratados con igual diligencia. Si en 49 meses se presentaron 1.243 proyectos de ley en el Parlamento, el cálculo simple nos muestra que ingresaron 25 proyectos por mes, o sea, tenemos un promedio de 1 proyecto de ley presentado por día hábil del calendario. Ante ese flujo, los criterios de prelación que las Cámaras aplican pasan a ser una cuestión clave. En este punto parece claro que la

existencia de un partido mayoritario debidamente organizado hace la diferencia a la hora de controlar la agenda.

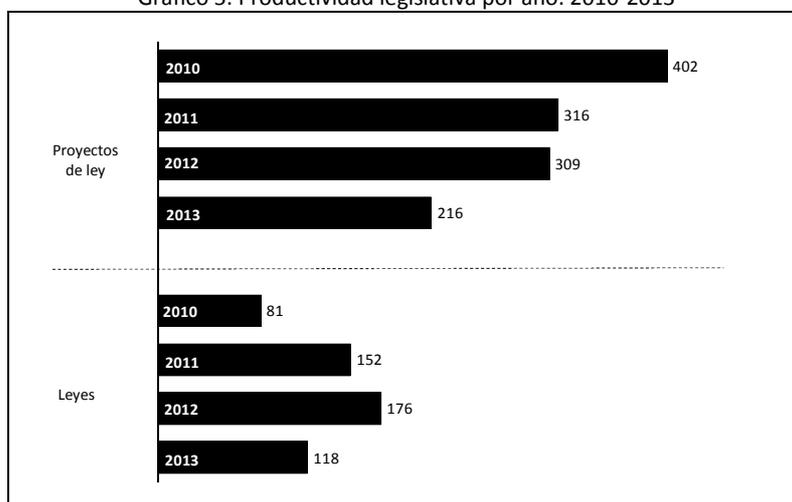
Por tanto, la respuesta más robusta que podemos ofrecer para el fenómeno del aumento de la incidencia del Ejecutivo es la siguiente: en el presente período legislativo, el gobierno ha enviado más proyectos y los legisladores han escrito menos iniciativas. En ese escenario, la existencia de un partido mayoritario que controla el flujo legislativo posibilita el aumento de la influencia del gobierno sobre la legislación sancionada. En contrapartida, la influencia de los legisladores (o mejor dicho del Parlamento como law-making) disminuye radicalmente. Asimismo, las diferencias en las tasas de eficacia deberían buscarse en la forma en cómo el partido mayoritario se organiza y sobre todo, en la distancia que exista en las preferencias en materia de políticas de sus componentes (grupos o individuos).

La asimetría entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo (tanto en la tasa de participación como en la tasa de eficacia) no supone la existencia de un Parlamento marginal. Como veremos más adelante, el Legislativo uruguayo desempeña un rol sustantivo en el estudio, modificación y aprobación de las normas, sobre todo en aquellas que el gobierno entiende como prioritarias.

2. Iniciativa legislativa y resultados

En el apartado anterior se mostró que en la 47ª Legislatura se presentaron 1.243 proyectos y fueron sancionadas 527 leyes. El gráfico 5 muestra el ritmo anual de presentación de proyectos y aprobación de normas en el presente período. En materia de proyectos, el año 2010 fue el más prolífico (402 proyectos que incluyen aquellos que fueron desarchivados por el voto expreso de alguna de las cámaras), seguido por los siguientes dos años con niveles muy similares (316 y 311). Este patrón de funcionamiento es muy parecido al de anteriores legislaturas y responde básicamente a los efectos del mandato fijo del Parlamento. Al comienzo del período, el gobierno y los legisladores presentan una orientación más decidida a la legislación y a medida que transcurre el tiempo el impulso se debilita pues las expectativas de aprobación pasan a ser menores. En ello contribuye el tiempo promedio que un proyecto tiene para ser aprobado. No obstante, como veremos más adelante, los proyectos presentados no solo persiguen el objetivo de transformarse en ley. Muchas veces los legisladores –sobre todo los de la oposición- los presentan con el fin de emitir una señal dirigida a la ciudadanía.

Gráfico 5. Productividad legislativa por año. 2010-2013



* Al 31 de julio del cuarto año (1988, 1993, 1998, 2003, 2008 y 2013)

Fuente: Elaboración propia en base al Sistema de Información Parlamentaria.

2.1 Iniciativa de los Poderes y aprobación de leyes.

En el transcurso del mandato, el Parlamento recibe oleadas de proyectos que necesariamente formarán cuellos de botella en diferentes puntos del proceso legislativo. Como las Presidencias de ambas cámaras suelen ser diligentes con las iniciativas del Ejecutivo y también con las de los legisladores (o sea, las reciben y rápidamente les dan trámite), parecería claro que los *bottlenecks* radican principalmente en las comisiones permanentes y especiales. El hecho de que el Parlamento apruebe una ley cada tres días (527 en casi 1.500 días) conduce a pensar que en esos organismos, y también en el plenario, se imponen criterios de prelación en forma continua.

Si se observa el momento en que fue aprobada la legislación (cuadro 3), encontraremos que la mayor parte fue promulgada en los años 2011 y 2012 (un 62%). Si en cambio consideramos el momento de su origen, encontramos que la mayoría de las propuestas fueron presentadas en los años 2010 y 2011 (62%).

Cuadro 3. Legislación sancionada según año de ingreso. 2010-2013

	Presentadas en...				Total		
	2010	2011	2012	2013			
Aprobadas en...	2010	81	--	--	--	81	15%
	2011	79	73	--	--	152	29%
	2012	31	60	85	--	176	33%
	2013*	16	19	33	50	118	22%
Total	207	152	118	50	527	100%	
		39%	29%	22%	9%	100%	

* Hasta el 31 de diciembre de 2013

Fuente: Elaboración propia en base al Sistema de Información Parlamentaria (SIP).

El hecho de que una proporción importante de iniciativas de los primeros dos años sea sancionada en el segundo y el tercer año puede parecer en principio un hecho muy razonable. Sin embargo, ello no necesariamente debería ser así. Los datos dejan entrever la existencia en el primer año de una cierta parsimonia en el desarrollo del trámite legislativo. Los proyectos ingresan, son estudiados, y resultan aprobados según un menú legislativo determinado por la mayoría que controla el poder de agenda. Sobre este aspecto, nos extenderemos con mayor precisión en la próxima sección de este informe.

El siguiente cuadro muestra los mismos datos pero desglosados según el Poder que inicia la legislación. Allí surge con claridad que el partido mayoritario que apoya al gobierno desarrolla una influencia decisiva sobre los resultados legislativos. Al inicio

del mandato existe un ritmo moderado, pero a medida que transcurre el tiempo la eficacia del Ejecutivo comienza a incrementarse. Al 31 de diciembre de 2013, de los 319 proyectos que el gobierno envió en el primer bienio, solo 58 quedaron en espera en alguna comisión (18%). Sin el apoyo de una mayoría coordinada y cohesionada difícilmente se hubieran alcanzado tales niveles de productividad parlamentaria.

Cuadro 4. Legislación sancionada según Poder. 2010-2013*

Legislación iniciada por el PODER EJECUTIVO							
		Presentada en...					
		2010	2011	2012	2013	Total	
Aprobadas en...	2010	63	--	--	--	63	16%
	2011	61	56	--	--	117	29%
	2012	14	53	75	--	142	35%
	2013*	8	6	23	43	80	20%
Total		146	115	98	43	402	100%
		36%	29%	24%	11%	100%	
Legislación iniciada por los LEGISLADORES							
		Presentada en...					
		2010	2011	2012	2013	Total	
Aprobadas en...	2010	18				18	14%
	2011	18	17			35	28%
	2012	17	7	10		34	27%
	2013*	8	13	10	7	38	30%
Total		61	37	20	7	125	100%
		49%	30%	16%	6%	100%	

* Al 31 de julio de 2013

Fuente: Elaboración propia en base a información del Sistema de Información Parlamentaria (SIP).

El ritmo de aprobación de los proyectos iniciados por los legisladores –tomados como un conjunto homogéneo- es por el contrario muchísimo más modesto. Obsérvese que de los 399 proyectos presentados en 2010 y 2011, solo 98 recibieron sanción, permaneciendo tres terceras partes en espera. Profundizaremos este tema en el siguiente apartado.

2.2. *Iniciativa de los partidos y aprobación de leyes.*

En este apartado evaluaremos la iniciativa legislativa de los partidos considerándolos como actores políticos unificados. No pasamos por alto el hecho de que en el seno de cada colectividad conviven sectores políticos diversos con un importante grado de organicidad y con sus propias preferencias programáticas. Sin embargo, para desarrollar un análisis centrado en la perspectiva del control de la agenda legislativa, la

consideración de los mismos como cuerpos homogéneos resulta una perspectiva de gran utilidad.

Si consideramos únicamente la iniciativa legislativa, notaremos que la bancada más productiva es la del Partido Nacional, la cual ingresó el 50% de los proyectos de ley presentados por los legisladores en esta legislatura. Este dato confirma una pauta histórica ya comentada en trabajos anteriores, donde la bancada nacionalista se presenta como el partido más prolífico en materia de iniciativa legislativa en cada una de las legislaturas desde 1985. Luego, aparecen el Partido Colorado con el 20%, el Frente Amplio con el 14% y el Partido Independiente con el 2%. Los proyectos auspiciados por legisladores de varios partidos que incluyen la firma de alguno del Frente Amplio representan un 12%⁵ y los proyectos “multipartidarios” firmados solo por legisladores de la oposición un 3%.

Si en cambio miramos la tasa de participación en los proyectos que finalmente se transforman en leyes, el panorama luce muy diferente: el 35% lleva la firma de legisladores del Frente Amplio; el 30% son leyes patrocinadas por múltiples partidos que incluyen al partido de gobierno y el 26% son proyectos iniciados por legisladores del Partido Nacional. El Partido Colorado apenas consigue un 7% y el Partido Independiente no consigue que alguno de sus proyectos se transformara en ley. Un solo proyecto se transforma en ley de los 20 presentados por múltiples partidos sin el concurso del Frente Amplio. De los 483 proyectos presentados por los legisladores de la oposición solamente 44 consiguieron transformarse en ley. En cambio, de los 166 presentados con la firma de legisladores del Frente Amplio, 81 fueron finalmente sancionados.

La principal conclusión acerca de estos datos es que los proyectos auspiciados por los legisladores del gobierno tienen casi el 50% de probabilidad de transformarse en ley, en tanto los firmados por la oposición –prescindiendo de representantes del Frente Amplio- tiene una probabilidad de apenas el 9%. Los proyectos auspiciados por legisladores del Partido Nacional presentan una probabilidad de solo el 10% y los del Partido Colorado de solo el 5%. Las iniciativas firmadas por legisladores de múltiples partidos de la oposición que prescinden de los representantes del gobierno casi no tienen chance, así como tampoco los que promueve el Partido Independiente.

⁵ Hemos optado por diferenciar los proyectos “multipartidarios” entre aquellos que cuentan o no con la firma de algún legislador del partido de gobierno, con el objetivo de saber si ese factor hace alguna diferencia sobre los resultados.

La razón de las desiguales probabilidades de transformar una iniciativa en ley, reside en el control de la agenda legislativa. La mayoría legislativa del Frente Amplio actúa en forma coordinada y cohesionada con el objetivo de ejercer el poder de agenda y hacer pesar sus votos en la aprobación de los proyectos que se ajustan a sus preferencias.

Cuadro 5. Tasa de Participación en proyectos y leyes según partido. 2010-2013*

	Proyectos	Porcentaje	Leyes	Porcentaje	Eficacia
Frente Amplio	89	14%	44	35%	49%
Partido Colorado	128	20%	10	8%	8%
Partido Independiente	13	2%	0	0%	0%
Partido Nacional	322	50%	33	26%	10%
Varios partidos (incluye al FA)	77	12%	37	30%	48%
Varios partidos (sin el FA)	20	3%	1	1%	5%
Total	649	100%	125	100%	19%
Proyectos de la oposición	483	74%	44	35%	9%
Proyectos con el apoyo del FA	166	26%	81	65%	49%

* Hasta el 31 de diciembre de 2013

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

Por tanto, la bancada de legisladores del Frente Amplio propone menos proyectos pero tiene una tasa de eficacia muy alta. Las bancadas del Partido Nacional y del Partido Colorado proponen muchos proyectos pero registran tasas de eficacia muy bajas. Los legisladores de los partidos de la oposición ganan posibilidades de hacer avanzar sus ideas cuando tienen la capacidad de asociarse con legisladores oficialistas y firmar proyectos en forma conjunta.

3. El poder de agenda en las Cámaras

En la literatura especializada, se denomina “poder de agenda” a la capacidad de establecer el orden del día en las comisiones y el plenario (Cox y McCubbins 2005). Quien ejerce ese poder tiene la llave del proceso legislativo pues consigue definir cuáles proyectos serán tratados y cuáles no. La evidencia empírica analizada conduce a creer que la mayoría legislativa del partido de gobierno ha ejercido con éxito el poder de agenda durante estos cuarenta nueve meses. En la presente sección mostraremos cómo se ejerce esa influencia.

3.1. Poder de agenda en el plenario

Dentro del Parlamento existen tres tipos de posiciones que permiten controlar el poder de agenda: la Presidencia de la Asamblea General, las presidencias de las Cámaras, y las presidencias de las comisiones permanentes. El Vicepresidente de la República ocupa la Presidencia de la Asamblea General y la Presidencia del Senado. Esas dos posiciones son las únicas dos de toda la estructura legislativa cuya titularidad no rota a lo largo del mandato. En su doble función, el Vicepresidente tiene como cometido coordinar la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo y por ello participa normalmente de las reuniones del gabinete. Como durante la campaña electoral los candidatos presidenciales eligen socios de fórmula leales, el Vicepresidente suele ser un agente proactivo del gobierno dentro del Parlamento. Durante el proceso legislativo, recibe los proyectos del gobierno y los deriva a las cámaras para su estudio, y asume la función de monitoreo del proceso legislativo con el fin de que los planes del gobierno avancen en la rama legislativa. Como Presidente del Senado, fija el orden del día y propone a qué Comisión estará dirigido cada proyecto de ley. Como más adelante se explicará, también cumple un papel crucial en el diseño y composición del sistema de comisiones permanentes.

La Presidencia de la Cámara de Representantes es una posición con menor poder de agenda porque cada año es ocupada por un diputado diferente. El carácter *pro-tempore* de este cargo debilita su capacidad de liderazgo institucional en favor de los partidos. Desde el punto de vista del control de la agenda, sin embargo, el Presidente de

la Cámara cumple funciones muy similares a las del Presidente del Senado, pues diseña el orden del día y distribuye los proyectos entre las comisiones.

Los reglamentos de las Cámaras, sin embargo, son muy precisos acerca de cómo el orden del día debe conformarse. En la Cámara de Representantes, su Presidente lo forma con los asuntos informados por las comisiones, dando preferencia a los que tengan numeración más baja y aquellos cuya prelación la determine la propia cámara. Para alterar el orden del día se requiere el voto de una mayoría de miembros de la cámara. De esta forma, el Presidente de la Cámara de Representantes tiene poco margen de acción para confeccionar la agenda si no tiene el respaldo de una mayoría de diputados.

En el Senado las cosas son bastante diferentes. El Presidente debe formar el orden del día ateniéndose a lo que determine la Comisión Permanente del Orden del Día. Sin embargo, como este organismo no funciona (ni siquiera existe para ser más precisos, pues nunca han sido designados sus integrantes)⁶, la agenda del plenario suele responder al diseño que realiza su Presidente en consulta con los coordinadores de la bancada partidarias. La alteración del orden del día sólo puede hacerse por cuestiones de orden y su votación debe realizarse por mayoría especial de dos tercios.

En suma, el Presidente de la Cámara puede ejercer el poder de agenda si cuenta con el apoyo de una mayoría y en caso contrario, deberá atenerse a los procedimientos establecidos en el Reglamento o a lo que dictamine la mayoría. El Presidente del Senado, en cambio, tiene las manos libres para establecer el orden del día en acuerdo con los coordinadores de las bancadas partidarias. La existencia de una mayoría legislativa en cualquiera de ambas cámaras es un factor decisivo para que sus presidentes efectivamente impongan criterios de prelación en el tratamiento de la legislación.

En la Cámara de Representantes, desde 1972, la distribución de las Presidencias (cinco por período) obedece a la negociación y el acuerdo entre los partidos que la integran. La Presidencia de la Cámara ha sido ocupada por más de un partido en todas las legislaturas desde la restauración democrática de 1985. No obstante, solamente en siete de los veintiocho años de democracia, esa posición fue ocupada por un legislador

⁶ La Comisión de Orden del Día fue creada por el nuevo Reglamento de la Cámara de Senadores, aprobado el 13 de marzo de 1985. El retorno a la democracia exigía una actualización del viejo Reglamento de 1955 y el Senado aprobó su reforma en la segunda sesión ordinaria de la Legislatura con el apoyo de los tres partidos. El proyecto de resolución no tuvo exposición de motivos y en el debate no se mencionó la creación de esta comisión. La votación se realizó por secciones y solo cinco artículos merecieron el intercambio de los miembros del plenario.

de un partido que no integra el gabinete y solo en tres, dicha situación coincidió con un Presidente de la República cuyo respaldo legislativo era minoritario en el plenario (1986, 1988 y 2003).

En la presente Legislatura, al igual que en la anterior, el Frente Amplio cedió la Presidencia de la Cámara a los partidos de la oposición en el segundo y cuarto año del período legislativo. En 2011, dicha posición fue ocupada por el diputado nacionalista por Canelones, Luis Lacalle Pou; y en 2013, por el diputado colorado por Maldonado, Germán Cardoso. Esta distribución descansa en un amplio acuerdo interpartidario desarrollado al comienzo del período legislativo.

Los datos que hemos sistematizado muestran que la tasa de eficacia de la Cámara de Representantes (como cuerpo legislativo) no se resintió bajo el formato de presidencia minoritaria (segundo y cuarto año). O sea, pese a estar presidida por un legislador que no integra la mayoría, la Cámara siguió produciendo al mismo ritmo. Para demostrar esta afirmación hemos considerado el número total de proyectos iniciados por el Poder Ejecutivo en la cámara baja. Esta elección se basa en la idea intuitiva de que un presidente que no integra la mayoría, podría modificar ejercer el poder de agenda –si lo tuviera- y frenar el ritmo de sanción que hasta ese momento mostraba la cámara.

El cuadro 6 muestra que la tasa de eficacia de la Cámara de Representantes fue en aumento desde el primer año. El guarismo del año 2011 (70%), cuando asume el primer Presidente de la Cámara no perteneciente a la mayoría, es superior al del año anterior (63%) e inferior al siguiente (77%). En el cuarto año, cuando asume el segundo Presidente no oficialista, la tasa de eficacia cae, pero ello también acontece ese año en el Senado, donde la Presidencia no cambia, por lo cual no puede ser atribuido el decrecimiento a ese acontecimiento.

Cuadro 6. Tasa de eficacia de las Cámaras en los proyectos iniciados por el Poder Ejecutivo

	Año	2010	2011	2012	2013
Cámara de Senadores	Proyectos presentados ¹	64	118	182	231
	Proyectos aprobados ²	40	83	140	153
	Tasa de Eficacia ³	63%	70%	77%	66%
Cámara de Representantes	Proyectos presentados ¹	114	201	291	361
	Proyectos aprobados ²	58	122	201	214
	Tasa de Eficacia ³	51%	61%	69%	59%

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

1. Total de proyectos presentados al final de cada año legislativo

2. Proyectos aprobados al final de cada año legislativo

3. Cálculo Tasa de Eficacia acumulada: Relación entre los proyectos aprobados y los proyectos presentados.

Por tanto, los datos confirman que el escenario de no coincidencia partidaria entre el Presidente de la Cámara y la mayoría legislativa del pleno, no genera ningún tipo de bloqueo como tampoco trabas, frenos o retroceso. De eso se deriva que el poder de agenda de la Presidencia de la Cámara es débil o que en todo caso, reposa en el respaldo de una mayoría del pleno.

La evolución de la tasa de eficacia de la Cámara de Senadores es bastante parecida a la de la cámara baja, aunque con guarismos más altos. No obstante, la brecha tiende a acortarse a medida que transcurre el tiempo (12% de diferencia en 2010 y 7% en 2013). Estas constataciones confirman que la Presidencia del Senado cuenta con mejores condiciones que la de la Cámara de Representantes para controlar la agenda y favorecer el pasaje de los proyectos de ley del Poder Ejecutivo.

3.2. Poder de agenda en las comisiones

Al igual que ocurre con las presidencias de cada cámara, las autoridades de las comisiones permanentes cuentan con débiles prerrogativas de poder de agenda. Si un presidente de comisión no cuenta con el apoyo de una mayoría, deberá adecuar el orden del día y el tratamiento de propuestas a las preferencias de la mayoría de la comisión. O sea, no puede actuar unilateralmente impulsando o bloqueando proyectos de ley, como sí sucede en otros parlamentos y congresos. Por esta razón, para evaluar el poder de agenda de las comisiones resulta muy importante no solo saber quién ejerce la presidencia de cada comisión sino también cuál es el status legislativo del gobierno en esos organismos.

La forma de distribución de las posiciones en las comisiones difiere en cada cámara, aunque coinciden en el concepto de que los cargos “pertenecen” a los partidos. En la Cámara de Representantes, el plenario nombra en la primera sesión ordinaria de la Legislatura, una Comisión Especial integrada por un representante por partido, con el fin de diseñar las características del sistema de comisiones: (i) tamaño de cada comisión; (ii) número de miembros que cada partido tendrá en cada comisión; distribución de presidencias y vicepresidencias de las comisiones y del plenario de la Cámara. En la Comisión Especial cada delegado cuenta con tantos votos como legisladores representa, por lo cual el resultado de la negociación será casi siempre proporcional entre los partidos.

En la Cámara de Senadores, al iniciarse el mandato legislativo, su Presidente presenta una propuesta de integración del sistema de comisiones que incluye el tamaño de cada comisión; las posiciones que tendrá cada partido; y la distribución de las autoridades. Para diseñar esa propuesta, el Presidente del Senado consulta a los coordinadores de las bancadas partidarias con el fin de recoger sus aspiraciones y preferencias. A diferencia de la Cámara de Representantes, donde cada diputado puede integrar una única comisión, en el Senado los legisladores no tienen restricciones en el número de organismos que integrarán, lo cual facilita la formulación de una propuesta final. Una segunda diferencia sustantiva refiere a que en la cámara baja, la distribución es el resultado de una negociación donde los diferentes actores de la Comisión Especial ceden para formular una propuesta final. En el Senado, en cambio, el papel de la Presidencia es importante y las condiciones de negociación con los representantes de las bancadas, no se desarrolla en un pie de igualdad. Ello debería observarse en la capacidad de la mayoría para ejercer el poder de agenda: más capacidad en la cámara alta y menos capacidad en la baja.

Para evaluar empíricamente la capacidad de la mayoría legislativa para ejercer el poder de agenda en el sistema de comisiones, hemos formulado un índice que integra dos variables: “tamaño o status del contingente legislativo que apoya al gobierno” y “control o no de la presidencia de la comisión”. De este modo, una comisión puede tener una mayoría absoluta del contingente legislativo de gobierno, un equilibrio entre los legisladores del gobierno y los de la oposición; o los legisladores del gobierno pueden estar en minoría. Asimismo, el contingente legislativo de gobierno puede controlar o no la presidencia de la comisión. La combinación de las dos variables ofrece seis posibles escenarios: el gobierno tiene mayoría legislativa del gobierno y controla la presidencia (valor 5, máximo poder de agenda); tiene la mayoría pero no la presidencia (valor 4); hay equilibrio de fuerzas pero el contingente del gobierno controla la presidencia (valor 3); equilibrio de fuerzas y sin control de la presidencia (valor 2); los legisladores del gobierno estén en minoría pero tienen la presidencia (valor 1); y el contingente oficialista está en minoría y tampoco controla la presidencia (valor 0, mínimo poder de agenda).

La aplicación de este procedimiento a las 16 comisiones permanentes de cada una de las cámaras durante el cuatrienio 2010-2013, permite obtener 132 observaciones que informan respecto a qué capacidad ha tenido el contingente legislativo del gobierno para ejercer el poder de agenda en las comisiones durante la presente Legislatura.

El cuadro 7 muestra que en ambas Cámaras el contingente legislativo del gobierno ha tenido condiciones para ejercer el poder de agenda. En la Cámara de Representantes el promedio para todas las comisiones se ubica en 2,5 sobre 5,0; en tanto en el Senado asciende a 3,8. Si se aíslan las cuatro comisiones que habitualmente suelen ser mencionadas como las más importantes (o codiciadas por los legisladores), esto es, las comisiones de Asuntos Internacionales, Constitución, Hacienda y Presupuesto, observaremos que la capacidad aumenta sustantivamente, alcanzando el 4,3 en Representantes y 4,8 en el Senado. Esto se debe básicamente a la distribución de posiciones y al reparto de presidencias en esas comisiones. Por ejemplo, en la comisión de Presupuestos de la cámara baja, el Frente Amplio ha controlado una mayoría y las 4 presidencias del período; en la comisión de Constitución también se reservó la mayoría y 3 de 4 presidencias; en la comisión de Hacienda, controla una mayoría y 2 de las 4 presidencias. En el Senado, la tendencia es todavía más profunda. En 13 de las 16 comisiones tiene mayoría y en la comisión de Presupuesto también mantuvo las 4 presidencias y en las de Hacienda y Constitución, 3 de las 4.

Cuadro 7. Capacidad de ejercer el poder de agenda en las comisiones permanentes por parte del contingente legislativo del gobierno

Año	Cámara de Representantes		Cámara de Senadores	
	Todas las Comisiones	Comisiones Importantes*	Todas las Comisiones	Comisiones Importantes*
2010	2,7	4,5	3,8	5,0
2011	2,5	4,3	3,9	4,8
2012	2,4	3,8	3,8	4,5
2013	2,6	4,5	3,8	4,8
Promedio	2,5	4,3	3,8	4,8

* Comisiones de Asuntos Internacionales, Hacienda, Constitución y Presupuestos

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

Los gráficos 6 y 7 agregan evidencia a las conclusiones planteadas. Allí pueden apreciarse promedios de la medición realizada para las 16 comisiones permanentes de cada una de las cámaras durante los cuatro años de la Legislatura.

Gráfico 6

C. RR. Capacidad del contingente legislativo del gobierno para ejercer el poder de agenda. 2010-2013

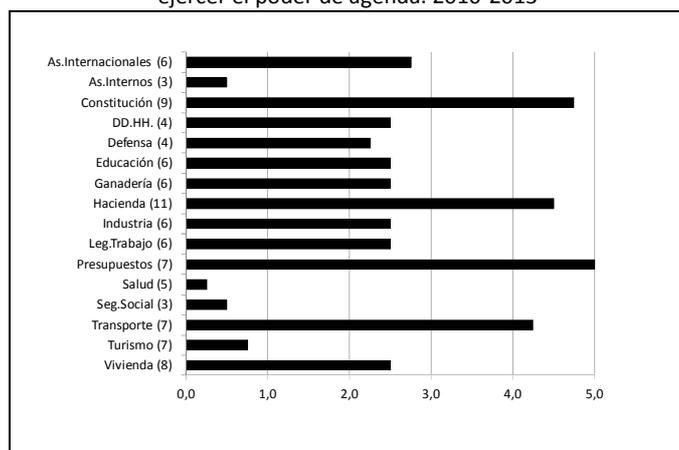
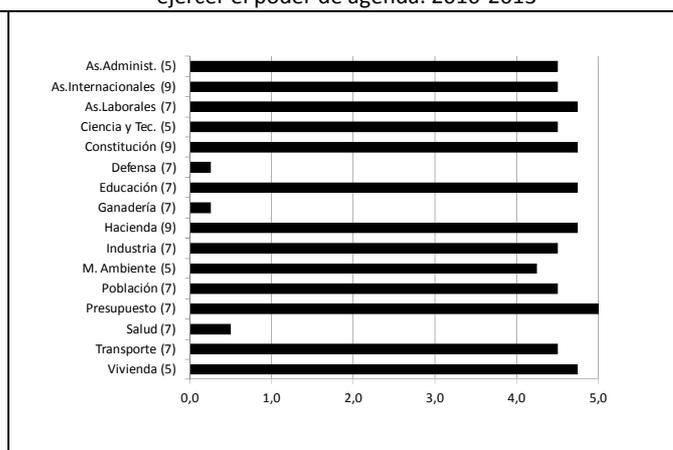


Gráfico 7

C.SS. Capacidad del contingente legislativo del gobierno para ejercer el poder de agenda. 2010-2013



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

En la Cámara de Representantes se observa una importante capacidad para ejercer el poder de agenda en las comisiones de Constitución, Hacienda, Presupuestos y Transporte. En el Senado, la capacidad es alta en casi todas las comisiones, a excepción de Defensa Nacional, Ganadería y Salud Pública. Ello se debe a que en estas tres comisiones de 7 miembros, el Frente Amplio cedió la mayoría a los partidos de la oposición (solo tiene 3 miembros en cada una de ellas) y también la mayoría de las presidencias.

El escenario de configuración de poder en las comisiones permanentes resulta sustantivo para comprender las características del proceso legislativo. En la próxima sección mostraremos cuáles son las principales consecuencias de este escenario sobre los resultados legislativos.

4. El trámite legislativo

La Constitución de la República define con precisión las características del trámite legislativo en Uruguay. El inicio de este proceso lo determinan los actores institucionales que cuentan con iniciativa legislativa, o sea, el Poder Ejecutivo y los legisladores (artículo 133)⁷. Los proyectos del Ejecutivo son presentados ante la Asamblea General y su Presidente los envía a alguna de las dos cámaras. Los proyectos presentados en las Cámaras (sean del Ejecutivo o de los legisladores) son derivados por su Presidente a una comisión permanente o especial para su estudio. Los reglamentos de las Cámaras admiten la modificación del destino de comisión dado por el Presidente, siempre y cuando así lo exprese el voto de una mayoría de miembros presentes. Una vez que la comisión aprueba el proyecto, la resolución es comunicada en sala para su inclusión en el orden del día. El análisis del proyecto en el plenario suele estar precedido por la presentación de uno o varios informes, según sea el resultado alcanzado por la comisión. Cuando el plenario aprueba el proyecto de ley, lo deriva a la segunda cámara para su tratamiento y aprobación. Si en este segundo ámbito se realizan modificaciones, el proyecto regresará a la primera cámara para considerar los cambios. Si la cámara inicial lo aprueba será enviado al Poder Ejecutivo para su promulgación, pero si no acepta las modificaciones o si introduce nuevas enmiendas, el proyecto debe ser tratado por la Asamblea General con el objetivo de adoptar una decisión final. Si los contenidos del proyecto aprobado no son del agrado del Ejecutivo, la Constitución reserva a éste la prerrogativa de la observación total o parcial de la norma (poder de veto). En ese caso, el Parlamento se verá ante la disyuntiva de aceptar o levantar (por una mayoría de 3/5 de cada Cámara) el veto interpuesto por el Ejecutivo.

Esta brevísima descripción del proceso legislativo muestra el derrotero (y todas sus alternativas) que un proyecto de ley debe seguir para convertirse en ley. Allí se observa un conjunto de instancias críticas (puntos de veto) donde la iniciativa puede naufragar o simplemente retrasarse. En este apartado examinaremos el proceso legislativo a partir de algunos problemas sustantivos como el tiempo que insume aprobar una ley, la existencia de un conjunto de proyectos que se aprueban en un brevísimo tiempo (legislación *express*); la posibilidad de que la segunda cámara

⁷ La Constitución de la República también define en su artículo 79, la posibilidad de que el 25% del total de inscriptos habilitados para votar, ejerza el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo.

(cámara revisora) modifique el proyecto; y la relación entre esta instancia y la extensión del plazo para aprobar leyes.

4.1. ¿Cuánto tiempo insume aprobar una ley?

Como hemos visto, entre el 1° de marzo de 2010 y el 31 de diciembre de 2013, el Parlamento sancionó 527 leyes con un tiempo promedio de 270 días⁸. Las iniciativas del Poder Ejecutivo tardaron, en promedio, 233 días y las de los legisladores, 394. La diferencia de 161 días en los promedios indica con claridad que las iniciativas del Ejecutivo no solo son beneficiadas al momento de confeccionar la agenda legislativa (se consideran y aprueban más proyectos propuestos por esta rama del gobierno) sino también por el trámite preferencial que se les presta (los proyectos se aprueban en menos tiempo). Por tanto, los proyectos del Ejecutivo ingresan primero en la agenda y son analizados, informados y aprobados en un menor tiempo (ver cuadro 8).

Cuadro 8. Tiempo de tramitación de leyes. 2010-2013*
(promedios en días)

Iniciadas por...	Leyes	Días
Poder Ejecutivo	402	233
Legisladores	125	394
Frente Amplio	44	388
Partido Colorado	10	470
Partido Nacional	33	476
Varios partidos sin FA	1	556
Varios partidos con FA	37	307
Total	458	270

* Al 31 de julio 2013

Fuente: Elaboración propia en base a información del SIP.

Las leyes iniciadas por los legisladores del Frente Amplio recorren más rápido el derrotero legislativo que las de los otros partidos: 388 días contra 470 de los legisladores nacionalistas y 476 de los legisladores colorados. Curiosamente, las leyes “multipartidistas” que llevan la firma de al menos un legislador frenteamplista, son las tramitadas con mayor celeridad por el Parlamento, esto es, 307 días, y son normas que en general gozan de un gran consenso. La norma que más tarda es la que impulsan más legisladores de más de un partido de la oposición.

⁸ Para calcular el tiempo que insume la aprobación de una ley se definieron dos criterios: i) el día en que el proyecto se presenta en el Parlamento es considerado aquí como el punto de inicio del trámite legislativo; ii) el día en que el Poder Ejecutivo promulga la ley es el punto final del trámite.

Los resultados podrían explicarse por el sencillo hecho de la existencia de una mayoría del Frente Amplio. Sin embargo, vale la pena preguntarse porqué existen tan notables diferencias entre las leyes que inicia el Ejecutivo y las que proponen los legisladores del Frente Amplio (233 días contra 388). La respuesta no es sencilla, sobre todo si partimos del supuesto de que el gobierno y su bancada legislativa tienen intereses comunes y sus iniciativas deberían estar inspiradas en una misma visión programática.

Los datos inducen a pensar que los proyectos del gobierno cuentan con prioridad respecto a los de los legisladores individuales y eso podría obedecer a que los primeros están orientados a resolver problemas de política nacional y los segundos pueden estar orientados a cuestiones locales o sectoriales. Si eso fuera así, a la hora de organizar el trámite legislativo primarían las urgencias del gobierno por sobre la de los legisladores individuales: los asuntos nacionales serían colocados antes que los asuntos locales o sectoriales. Una explicación alternativa podría ser que la prioridad brindada al programa legislativo del gobierno representa un punto de acuerdo para todos los miembros de la bancada del Frente Amplio, en tanto las iniciativas individuales o de las fracciones carecen de un apoyo general. En uno u otro sentido, los proyectos del gobierno pasan más rápido y ese es un dato relevante que contribuye a una explicación más general sobre cómo funciona el Parlamento uruguayo.

4.2. La legislación express

El hecho de que el Ejecutivo cuente con tantas ventajas (prioridad en la agenda y trámite acelerado) puede inducir a los líderes de la mayoría a acelerar el ritmo del trámite de los asuntos del gobierno, sobre todo cuando existen urgencias que aguardan por una respuesta legislativa inmediata. Las normas sancionadas durante la presente Legislatura en un lapso menor a los treinta días (que llamaremos de aquí en adelante legislación *express*) representan un 12% del total. De las 62 leyes que califican dentro de esta categoría, 56 fueron iniciadas por el Poder Ejecutivo y 6 por los legisladores.

La proporción de leyes *express* es la más grande de los últimos veinte años: mientras que en la 46ª Legislatura (2005-2010) las mismas representaban el 10%, en las 44ª y 45ª Legislaturas (1995-1998 y 2000-2003) suponían el 6% y 9% respectivamente.

La mayoría de estas normas (44 en 62) son decisiones de carácter administrativo que requieren, en definitiva, un aval político: 22 leyes aprobaban la salida del país de

tropas militares para participar en aniversarios (Argentina, Brasil, Venezuela), operaciones conjuntas (Antarkos, Esnal), operaciones de paz en Haití, etc; 18 leyes crearon o extendieron el seguro de desempleo para trabajadores de empresas con algún tipo de dificultad financiera (Aratarí; Besiney; Clademar; COPIMA; Metzen y Sena; Paylana; Pluna; Cooperativa Industrial Maragata); 2 leyes declararon feriados debido al aniversario de ciertas poblaciones (Mariscal en Lavalleja y Villa Velázquez en Rocha); 1 ley creó una pensión graciable para el ex director de carnaval José Catusa Silva; y otra prorrogó el plazo para el relevamiento de un inmueble del Estado en Artigas.

Las restantes 15 leyes tienen un carácter evidentemente político y develan algún tipo de urgencia de la agenda del gobierno o del proceso democrático: 2 leyes que aprueban tratados internacionales (modificación del Protocolo del Tratado de Libre Comercio Uruguay-México y el Acuerdo de intercambio de información tributaria Uruguay-Francia); 3 leyes reglamentarias de las elecciones de Alcaldes realizadas en mayo de 2005; una ley que aprueba una retribución extraordinaria para el personal afectado a las elecciones universitarias; 1 que incorpora a la Caja Notarial al Seguro Nacional de Salud; otra que autoriza a ANCAP a cancelar la deuda con PDVSA; una ley interpretativa que excluye ciertos cargos de confianza de los reajustes previstos en el Presupuesto Nacional (derogación del artículo 68); una que restablece la pretensión punitiva del Estado para los delitos de lesa humanidad cometidos durante la dictadura; una que declara la emergencia sanitaria para los servicios anestésico-quirúrgicos; una que modifica el fondo de cesantía y retiro para los trabajadores de la construcción; una que crea incentivos fiscales para el turismo receptivo ante las medidas interpuestas por Argentina; una que modifica los estatutos sociales del sistema cooperativo; y finalmente, otra que modifica la ley de instituciones de asistencia médica colectiva.

El grueso de la legislación a la que en esta sección hace referencia responde al interés del gobierno por resolver problemas de urgencia y muchas reciben también el voto de todos los partidos de oposición. No obstante, para evaluar el uso del “trámite veloz” por parte del gobierno y su mayoría, resulta conveniente analizar qué sucede con las otras leyes que también presentó el Poder Ejecutivo.

El cuadro 9 muestra que un 14% de las iniciativas del gobierno fue aprobado antes del mes, un 48% antes del semestre, y solo el 28% tardó más de un año. El anverso de la moneda son las leyes propuestas por los legisladores que insumen exactamente el doble de tiempo. Únicamente las leyes firmadas por representantes de

más de un partido parecen presentar un patrón de celeridad diferente, aun más eficaz del que muestran los proyectos iniciados por el propio Frente Amplio.

Por tanto, *no estamos en condiciones de afirmar que la mayoría legislativa realiza un uso abusivo del “trámite veloz”*. La proporción de normas que pasa en menos de un mes es pequeña y está formada principalmente por decisiones de carácter administrativo. Existen sí unas pocas leyes (menos de una decena), evidentemente importantes para la agenda del gobierno, que fueron tratadas por la vía rápida, pero esa situación no se aleja demasiado de la observada en la Legislatura anterior.

Cuadro 9. Leyes según el tiempo que insumen en el proceso legislativo. 2010-2013*

	Menos de 7 días	Entre 8 y 30 días	Entre 31 y 180 días	Entre 181 a 365 días	Más de 365 días	Total
Todas	5 1%	56 11%	188 36%	131 25%	147 28%	527 100%
Poder Ejecutivo	4 1%	52 13%	149 37%	109 27%	88 22%	402 100%
Legisladores	1 1%	8 6%	40 32%	20 16%	56 45%	125 100%
Frente Amplio	0 0%	2 5%	14 33%	6 13%	22 50%	44 100%
Partido Nacional	0 0%	2 7%	8 24%	5 14%	18 55%	33 100%
Partido Colorado	0 0%	0 0%	3 29%	1 14%	6 57%	10 100%
Varios partidos con FA	1 3%	3 7%	14 40%	9 23%	10 27%	37 100%
Varios partidos sin FA	0 0%	0 0%	0 0%	0 0%	1 100%	1 100%

* Hasta el 31 de de diciembre de 2013
Fuente: Elaboración propia en base a información del SIP.

4.3. La tercera cámara en el trámite legislativo

Una de las posibles trabas para que un proyecto complete en tiempo razonable el trámite legislativo puede ser el desacuerdo entre las dos cámaras. Cuando la segunda cámara ejerce su potestad de revisora y enmienda un proyecto sancionado por la primera, debe devolverlo. Eso en verdad podría estar hacer una diferencia respecto a los desiguales ritmos de aprobación legislativa que hemos encontrado. Considerando toda la legislación aprobada en el presente período, observamos que el 88% de las normas recibieron la sanción de las dos cámaras. O sea, sólo 66 de las 527 leyes (un 13%) debieron regresar a su cámara de origen -que aquí llamaremos tercera cámara- con el fin

de considerar las modificaciones introducidas. En ningún caso debió apelarse a la Asamblea General para saldar un posible diferendo intercameral y tampoco en este lapso el Ejecutivo aplicó observaciones (vetos) a la legislación sancionada⁹.

El cuadro 10 muestra información relacionada con las leyes que debieron ser tratadas por tres cámaras. Allí se observa cierto desequilibrio entre las iniciadas por el Ejecutivo, de las cuales un 12% requirió de una tercera cámara, y las firmadas por los legisladores de las cuales un 15% siguió un trámite similar.

Cuadro 10. Leyes sancionadas y número de cámaras. 2010-2013*

Iniciadas por..	2 cámaras	3 cámaras	Total
Poder Ejecutivo	355	47	402
	88%	12%	100%
Legisladores	106	19	125
	85%	15%	100%
Todas	461	66	527
	87%	13%	100%

* Hasta el 31 de diciembre de 2013

Fuente: Elaboración propia en base a información del SIP.

La proporción de leyes que requirió de una tercera cámara así como la brecha de 3 puntos entre la proporción de normas iniciadas por una y otra rama del gobierno, son consistentes con los guarismos observados en las últimas cuatro legislaturas. En la 44^a Legislatura (1995-1998) el 5% de las normas requirieron de una tercera cámara y la diferencia entre ambos Poderes se ubicó en 2%; en la 45^a Legislatura (2000-2003), un 7% de la legislación exigió una tercera cámara y la brecha fue de 6% en igual dirección; finalmente, en la 46^a Legislatura (2005-2008), un 13% requirió de una tercera cámara y la brecha fue de 5%.

Si bien la necesidad de recurrir a una tercera cámara por desacuerdo puede ser considerado como un factor de retraso del trámite legislativo, la evidencia empírica muestra que ello no es así. En otras palabras, el retraso en la aprobación de un proyecto no se asocia con el desacuerdo entre cámaras, sino en situaciones y fenómenos que se desarrollan en el seno de las dos primeras cámaras.

El cuadro 11 muestra que, en promedio, la tercera cámara agrega 43 días al tratamiento de los proyectos de ley, lo cual representa el 12% del tiempo promedio de tramitación. Las leyes iniciadas por los legisladores agregan 33 días y las iniciadas por

⁹ En 2010, el Presidente Mujica declaró estar en contra de la institución del veto presidencial y prometió no vetar ninguna ley que el Parlamento pudiese aprobar.

Ver: <http://www.espectador.com/noticias/194393/mujica-nego-posible-veto-vinculado-a-ley-presupuestal>)

el Ejecutivo, 47. O sea, para las iniciativas firmadas por los legisladores, la adición de la tercera cámara representa una extensión del 7% del tiempo de tramitación, en tanto para el Poder Ejecutivo un 16%. Si la tercera cámara supusiera un factor real de retraso, los costos medidos en tiempo deberían ser exactamente inversos.

Cuadro 11. Tiempo que insume aprobar leyes con una tercera cámara. 2010-2013* (promedio en días)

Leyes iniciadas por...	N	Tiempo total del trámite legislativo	Tiempo utilizado por la 3° Cámara	3° Cámara sobre el tiempo total del trámite
Poder Ejecutivo	47	293	47	16%
Legisladores	19	488	33	7%
Todas	66	351	43	12%

* Hasta el 31 de diciembre de 2013

Fuente: Elaboración propia en base a información del SIP.

Otra prueba sobre el hecho de que el desacuerdo entre cámaras no representa una extensión sustantiva del tiempo de sanción está dada por el hecho de que un 32% de las leyes sancionadas en el trámite normal (dos cámaras) tardan más tiempo en ser aprobadas (131 leyes) que las que requieren de una tercera cámara.

Por tanto, si el retraso mayor en el trámite legislativo no se encuentra en la necesidad de recurrir a una tercera cámara, deberíamos buscarlo en la trayectoria típica que sigue todo proyecto sancionado.

4.4. Trayectoria bicameral y tiempo de tramitación

Para detectar donde se consume el tiempo del trámite legislativo analizaremos el universo de las 461 leyes que no requirieron de una tercera cámara. Este grupo de normas presenta un tiempo promedio de tramitación inferior al de la totalidad de las leyes del período. Mientras el promedio para todas las leyes es de 270 días, el promedio de las que no requieren de una tercera cámara es de 260.

En este universo de leyes encontramos que, en promedio, la primera cámara consume 143 días y la segunda, 117 días, por lo que el trámite legislativo más común será el de un proyecto de ley que pasa el 55% de su tiempo en la primera cámara y el 45% en la segunda cámara¹⁰.

¹⁰ En el caso de las 54 leyes que requirieron una tercera cámara, se observa que la primera insume 172 días para aprobar un proyecto, la segunda 136, y la tercera 43. De este modo, el proyecto pasa el 49% del tiempo en la primera, el 39% en la segunda y el 12% en la tercera. Las proporciones entre la primera y segunda cámara básicamente no cambian.

No obstante, el tiempo puede variar según cuál sea la primera cámara. Como se observa en el cuadro 12, la Cámara de Senadores aprueba proyectos en 97 días cuando es primera cámara, y 98 cuando es segunda. La Cámara de Representantes, sin embargo, insume 172 días cuando es primera cámara y 145 cuando actúa como segunda.

Cuadro 12. Tiempo (en días) que insume el trámite en primera y segunda cámara. 2010-2013*. (sólo leyes tratadas por dos cámaras)

	1º Cámara		2º Cámara	
	tiempo	N	tiempo	N
Cámara de Senadores	97	180	98	281
Cámara de Representantes	172	281	145	180
Total	143	461	117	461

* Hasta el 31 de de diciembre de 2013

Fuente: Elaboración propia en base a información del SIP.

La estructura de cada Cámara y sus reglas internas de organización pueden explicar, en parte, las diferencias en los tiempos de tramitación. Por ejemplo, la Cámara de Representantes es una cámara con mayor número de miembros; sus sesiones son potencialmente más largas; cuenta con un régimen de distribución de legisladores en comisiones exhaustivo (donde cada diputado integra solamente una comisión por lo que puede haber más aplicación y especialización en el tratamiento de proyectos); debe lidiar con un mayor número de proyectos de ley como primera cámara (porque sus miembros presentan allí sus proyectos); los debates tienden a ser más largos dado el número de miembros; etc. Esto conduce a pensar que cada cámara enfrenta similares dilemas de acción colectiva, pero con un número muy diferente de miembros y distintos grados de especialización de su estructura de trabajo.

El cuadro 13 prueba esta deducción. Allí se muestra el tiempo promedio que insume el tratamiento de cada ley en las comisiones de cada cámara. Como podrá apreciarse, cuando el Senado oficia como primera cámara, sus comisiones invierten en promedio 110 días para analizar los proyectos que luego se transformarán en ley, y cuando actúa como segunda cámara, las comisiones invierten 91 días. La Cámara de Representantes, en cambio, invierte 37 días más cuando oficia de primera cámara y 18 días más cuando es la segunda cámara.

Cuadro 13. Tiempo (en días) que insume el trámite en comisión. 2010-2013*.
(sólo leyes que reciben sanción en la comisión, promedio en días).

	1ª Cámara	2ª Cámara
Cámara de Senadores	110	91
Cámara de Representantes	147	109
Total	131	99

* Hasta el 31 de de diciembre de 2013

Fuente: Elaboración propia en base a información del SIP.

Por tanto, parece claro que la estructura y el grado de especialización tendería a hacer una diferencia en la celeridad del trámite legislativo de cada cámara. Dado que esto es así, corresponde observar cómo trabajan las cámaras, cuántos proyectos reciben, cómo lo distribuyen en sus comisiones permanentes y cómo éstas procesan el trabajo.

5. Las cámaras y las comisiones ante los proyectos de ley.

La 47ª Legislatura recibió hasta el 31 de diciembre de 2013 un total 1.243 proyectos de ley. La Cámara de Representantes recibió el 74% de los proyectos originados en el Parlamento (los firmados por los propios diputados) y el 60% de los enviados por el gobierno. El Senado recibió el 26% de los proyectos iniciados en el Parlamento (los firmados por los propios senadores) y el 40% de los proyectos del Ejecutivo (ver cuadro 14).

Cuadro 14. Distribución de los proyectos de ley en las cámaras según iniciativa 2010-2013*

	Primera Cámara		Total
	CRR	CSS	
Poder Ejecutivo	355 60%	237 40%	592 100%
Poder Legislativo	482 74%	169 26%	651 100%
Total	837 67%	406 33%	1243 100%

* Hasta el 31 de de diciembre de 2013

Fuente: Elaboración propia en base a información del SIP.

El número de proyectos que recibe cada cámara está determinado en principio por el quehacer de sus propios miembros, y en segunda instancia por la pauta de distribución de proyectos del gobierno que establece la Presidencia de la Asamblea General. Como se ve en el cuadro, el 60% de los proyectos del gobierno son derivados a la cámara baja y el 40% a la cámara alta. De acuerdo a entrevistas realizadas por los autores de este trabajo, dicha relación de 3 a 2 a favor de los diputados responde a dos factores: a) el hecho de que la Cámara de Representantes es tres veces mayor que la cámara alta; b) el grado de ocupación que tenga cada una de las cámaras, entendiendo por ocupación al volumen de proyectos que las comisiones están tratando.

Los gráficos 8 y 9 muestran que cada año, las cámaras reciben una proporción estable de proyectos del Ejecutivo: en Representantes oscila entre 85 y 113 y en el Senado, oscila entre 54 y 64

Gráfico 8
Proyectos ingresados a la C.RR. (2010-2012)

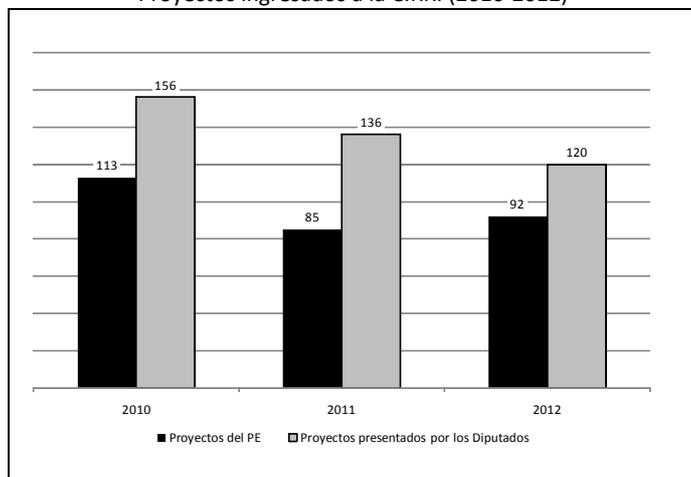
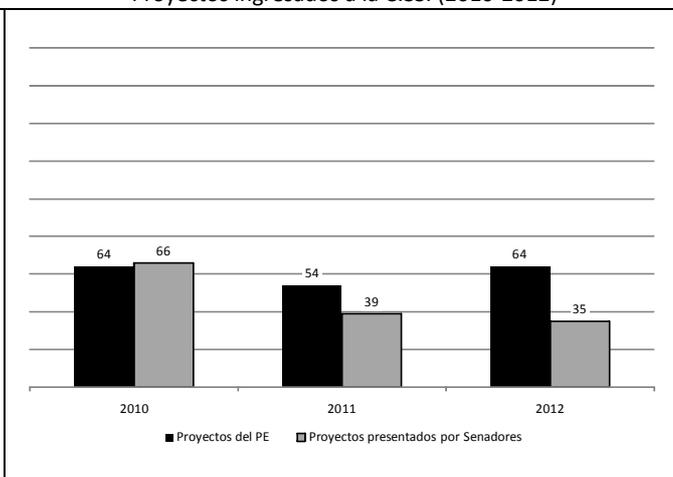


Gráfico 9
Proyectos ingresados a la C.SS. (2010-2012)



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

La distribución de proyectos del Ejecutivo entre ambas cámaras confirma la existencia en Uruguay de un bicameralismo simétrico, algo normalmente aceptado por los expertos en la temática. Aun así, existen algunas prácticas que vale la pena señalar. Por ejemplo, las leyes presupuestales y leyes de rendición de cuentas, siempre se inician en la Cámara de Representantes¹¹.

5.1. ¿Qué hacen las cámaras con los proyectos de ley?

El 27% de los proyectos recibidos por la Cámara de Representantes fue enviado a la *Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración*; el 13% a la *Comisión de Asuntos Internacionales*; el 12% a la *Comisión de Educación y Cultura*; el 11% a la *Comisión de Hacienda*; y el 7% a la *Comisión de Seguridad Social* y otro 7% a la *Comisión de Legislación del Trabajo*. En conjunto, estas seis comisiones recibieron el 76% de los proyectos de ley ingresados a la cámara.

El Senado, por su parte, envió el 22% a la *Comisión de Asuntos Internacionales*; el 18% a la *Comisión de Constitución, y Legislación*; el 15% a la *Comisión de Educación y Cultura*; el 9% a la *Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social*; y

¹¹ Desde la recuperación de la democracia de 1985, solamente en el año 2006, el tratamiento de una ley presupuestal (Rendición de Cuentas y Balance presupuestal del año 2005) fue iniciado en la Cámara de Senadores.

otro 9% a la *Comisión de Hacienda*. En conjunto, estas cinco comisiones recibieron el 74% de los proyectos de ley ingresados a la cámara.

Cuadro 15. Distribución de proyectos de ley en Comisiones. 2010-2013*

Cámara de Representantes	Proyectos		Cámara de Senadores	Proyectos	
Constitución...	205	27%	Asuntos Internacionales	79	22%
Asuntos Internacionales	97	13%	Constitución...	66	18%
Educación y Cultura	94	12%	Educación y Cultura	54	15%
Hacienda ¹	83	11%	Asuntos Laborales...	34	9%
Seguridad Social	52	7%	Hacienda	34	9%
Legislación del Trabajo	51	7%	Defensa Nacional	27	7%
Especiales ²	40	5%	Salud Pública	18	5%
Defensa Nacional	39	5%	Transporte...	14	4%
Salud Pública...	30	4%	Ganadería...	13	4%
Vivienda...	21	3%	Industria...	8	2%
Transporte...	13	2%	Vivienda...	5	1%
Industria...	10	1%	Medio Ambiente	3	1%
Ganadería...	8	1%	Población...	3	1%
Derechos Humanos ³	8	1%	Ciencia y Tecnología	1	0%
Presupuestos	6	1%	Presupuesto	1	0%
Turismo	3	0%	Sin comisión	1	0%
Total	761	100%	Total	361	100%

* Hasta el 31 de julio de 2013.

1 Incluye 15 proyectos tratados en forma integrada con las comisiones de Presupuestos (7); con Salud Pública (7); y con Turismo (1)

2 Comisiones Especiales de Minería de Gran Porte (1); Adicciones (1); Bienestar Animal (7); Cooperativismo (4); Deportes (11); Drogas y Adicciones (6); Género y Equidad (1); Interrupción Voluntaria Embarazo (2); Lavado de activos (2); Población y Desarrollo Social (4)

3 Incluye un proyecto tratado en forma integrada con la Comisión Especial de Género y Equidad

Por tanto, estos once organismos (seis de la cámara baja y cinco de la cámara alta) fueron los encargados de procesar la mayor parte del trabajo legislativo, pues reciben 3 de cada 4 iniciativas.

Esto puede corroborarse cuando se analiza donde se inició el trámite de las 458 leyes sancionadas al 31 de julio de 2013¹². Un 79% de las leyes iniciadas en la Cámara de Representantes fue procesado por las *Comisiones de Asuntos Internacionales; Constitución; Educación y Cultura; Hacienda; Legislación del Trabajo y Seguridad Social*. Por otra parte, un 72% de las leyes iniciadas en la Cámara de Senadores fueron tratadas por las *Comisiones de Asuntos Internacionales, Educación y Cultura; Constitución; Asuntos Laborales y Hacienda*. Tan solo las Comisiones de Defensa Nacional de ambas cámaras presentan un desempeño cuantitativamente superior en esta materia, favorecidas desde luego por la legislación *express* relativa a la salida de tropas militares del país (ver arriba).

¹² A partir de aquí hasta el final del capítulo 5, utilizaremos una serie temporal de datos empíricos cerrada el 31 de julio de 2013. La información correspondiente al período 1° de agosto – 31 de diciembre de 2013 aun se está procesando. No obstante, vale aclarar que los datos de estos últimos cinco meses no modifican en absoluto las tendencias encontradas en este informe.

Cuadro 16. Comisión de la primera cámara de las leyes sancionadas

Cámara de Representantes			Cámara de Senadores		
Comisión	Leyes		Comisión	Leyes	
Asuntos Internacionales	63	23%	Asuntos Internacionales	53	29%
Constitución...	46	17%	Educación y Cultura	21	12%
Educación y Cultura	35	13%	Asuntos Laborales...	21	12%
Hacienda *	33	12%	Constitución...	18	10%
Legislación del Trabajo	22	8%	Hacienda	16	9%
Seguridad Social	21	8%	Defensa	23	13%
Defensa Nacional	26	9%	Salud Pública	7	4%
Transporte...	7	3%	Transporte...	7	4%
Especiales **	6	2%	Ganadería...	7	4%
Salud Pública...	5	2%	Vivienda...	3	2%
Vivienda...	5	2%	Industria...	2	1%
Presupuestos	5	2%	Población...	1	1%
Derechos Humanos	2	1%	Presupuesto	1	1%
Industria...	1	0%			
Ganadería...	1	0%			
Total	278	100%	Total	180	100%

* Incluye 7 leyes tratadas en forma integrada con las comisiones de Presupuestos (4) y Salud Pública (3)

** Comisiones Especiales de Cooperativismo (2); Deportes (3); y Lavado de activos (1)

5.2. Modificaciones a los proyectos

El 35% de las leyes aprobadas entre el 1° de marzo de 2013 y el 31 de julio de 2013 sufrió algún tipo de modificación durante su trámite legislativo. El cuadro 17 presenta información sobre el grado de intervención del Parlamento en la legislación sancionada. Obsérvese que en el caso de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo, la proporción de modificaciones resulta menor que la de las presentadas por los legisladores. En efecto, los datos muestran que en el trámite legislativo se modificaron 107 leyes de las 358 iniciadas por el Ejecutivo (30%) y 56 de las 108 presentadas por los legisladores (52%).

Cuando consideramos las modificaciones según el partido que propone la iniciativa, observamos que un 56% de las iniciativas de los legisladores del Frente Amplio fueron cambiadas; un 66% de las propuestas por los nacionalistas y un 43% de las promovidas por los colorados. El nivel de modificación de las iniciativas “multipartidarias” es inferior al guarismo de cualquiera de los tres grandes partidos.

Cuadro 17. Modificaciones de las leyes durante el proceso legislativo. 2010-2013

	Leyes		No modificadas		Modificadas	
Ejecutivo	358	100%	251	70%	107	30%
Legisladores	108	100%	52	48%	56	52%
Frente Amplio	41	100%	18	44%	23	56%
Partido Nacional	29	100%	10	34%	19	66%
Partido Colorado	7	100%	4	57%	3	43%
Varios partidos	31	100%	20	65%	11	35%
Total	466	100%	303	65%	163	35%

* Al 31 de julio 2013

Fuente: Elaboración propia en base a información del SIP.

Por tanto, los proyectos del Ejecutivo tienen una probabilidad menor de ser modificados que los que presentan los legisladores. O sea, el gobierno no solo se beneficia por contar con prioridad a la hora de confeccionar la agenda legislativa y por la celeridad del trámite que garantiza su mayoría partidaria, sino también por el mayor blindaje que tienen sus iniciativas: más de dos tercios no son tocados por la pluma de los parlamentarios. El próximo paso sería responder *cuáles proyectos* son modificados por el Parlamento. No obstante, antes, centraremos nuestra atención en el *lugar* dónde los proyectos son modificados.

5.3. Cámaras y comisiones como policy-makers

Si el Parlamento modifica más de la tercera parte de las iniciativas que se convierten en ley, vale la pena preguntarse por el lugar dónde se realizan esas modificaciones. La evidencia empírica muestra que el 98% de los cambios que sufren las leyes sancionadas se realiza en las comisiones¹³. Las modificaciones realizadas por las comisiones pueden clasificarse en dos tipos: las que enmiendan del proyecto y las que sustituyen al proyecto original. Entre el 1º de marzo de 2010 y el 31 de julio de 2013, un 50% de las alteraciones a las leyes responden a enmiendas y un 49% a sustituciones. Entre las leyes iniciadas por el gobierno y modificadas en el Parlamento, un 51% fue enmendado y un 47% fue sustituido. Los guarismos cambian para el caso de las leyes firmadas por los legisladores: un 64% fue enmendado y un 36% fue sustituido (ver cuadro 18).

¹³ Nuestra fuente de información es el Sistema de Información Parlamentaria donde se registran con mucha claridad los cambios que realizan las comisiones pero con menos nitidez los cambios procesados en sala. No obstante ello, la información revelada muestra que algunas pocas normas fueron efectivamente modificadas en sala por la vía de la votación de textos aditivos o modificativos del proyecto analizado.

Cuadro 18. Cambios en el proceso legislativo. Leyes sancionadas 2010-2013*

	Total		Poder Ejecutivo		Legisladores	
Modifica en comisión	72	50%	56	51%	36	64%
Sustituye en comisión	71	49%	51	47%	20	36%
Modifica en el pleno	2	1%	2	2%	0	0%
Total	165	100%	109	100%	56	100%

* Al 31 de julio 2013

Fuente: Elaboración propia en base a información del SIP.

Por tanto, los dos tipos de alteraciones a la ley presentan un peso relativamente similar. A los efectos del análisis que desarrollaremos a continuación, las enmiendas y las sustituciones serán tratadas como un único fenómeno. Con esta decisión metodológica no se pretende restar importancia a la distinción señalada. Simplemente, pretendemos determinar cuánto y dónde los organismos parlamentarios influyen en los resultados finales del proceso legislativo.

El cuadro 19 muestra que la Cámara de Representantes realiza más modificaciones que la de Senadores. Como actúa como primera cámara con mayor frecuencia que el Senado, la cámara baja tiene mayores oportunidades de abrir los proyectos con un costo menor. El Senado, que actúa más como segunda cámara, enfrenta la responsabilidad de tratar y eventualmente modificar los proyectos que ya tienen media sanción. Tan es así, que una mayoría de leyes que finalmente debieron ser devueltas a la cámara original (tercera cámara) fueron enmendadas en segunda instancia por el Senado (35 en 54 leyes).

Cuadro 19. Leyes modificadas en comisiones según Cámara. 2010-2013*

	Comisiones de la...				Total	
	C.RR.		C.SS.			
Como primera cámara	88	63%	52	37%	140	100%
Como segunda cámara	18	36%	32	64%	50	100%
Total de modificaciones	106	56%	84	44%	190	100%

* Al 31 de julio 2013

Fuente: Elaboración propia en base a información del SIP.

Los datos indican que ambas cámaras están orientadas a analizar y tal vez alterar los proyectos originales. Tres de cada cuatro leyes resultan modificadas en la primera cámara y por esa razón, la Cámara de Representantes aparece como el principal *policy-maker* del Parlamento.

Los cuadros 20 y 21 muestran cuáles fueron las comisiones de cada cámara que modificaron con mayor frecuencia los proyectos ya sea actuando como primera o como segunda instancia. Allí puede observarse que las Comisiones de *Constitución, Hacienda*

y *Educación* son los organismos que, en términos absolutos, más modifican: en la Cámara de Representantes 80 de 106 leyes, y en la Cámara de Senadores 48 de 84. Parece existir una relación entre el número de proyectos que reciben estas tres comisiones y su capacidad de modificación. En el ranking presentado en el cuadro 20, las tres comisiones aparecían entre los cuatro primeros lugares y tan sólo la Comisión de *Asuntos Internacionales*, cuya capacidad de *policy-maker* es limitada, no muestra una asociación entre volumen de proyectos recibidos y proporción de cambios realizados.

La proporción más grande de modificaciones la tiene la Comisión de *Educación y Cultura* de la cámara baja -actuando en primera instancia- con un 83%. Las Comisiones de *Hacienda* de ambas cámaras, también actuando en primera instancia, presentan una proporción de cambios muy parecida (55% y 56%). Luego aparece la Comisión de *Constitución* de ambas cámaras alcanzando un 57% y un 44%.

Cuadro 20. Modificación de leyes sancionadas según comisión. Cámara de Representantes

Comisiones	Como 1º Cámara			Como 2º Cámara			Total		
	Leyes	Cambia	%	Leyes	Cambia	%	Leyes	Cambia	%
Educación y Cultura	35	29	83%	20	3	15%	55	32	58%
Constitución...	46	26	57%	18	2	11%	64	28	44%
Hacienda *	33	18	55%	20	2	10%	53	20	38%
Transporte...	7	4	57%	4	1	25%	11	5	45%
Defensa Nacional	26	3	12%	24	1	4%	50	4	8%
Vivienda...	5	2	40%	2	2	100%	7	4	57%
Asuntos Internacionales	63	0	0%	52	3	6%	115	3	3%
Especiales **	6	2	33%	1	0	0%	7	2	29%
Ganadería...	1	0	0%	5	2	40%	6	2	33%
Legislación del Trabajo	22	2	9%	10	0	0%	32	2	6%
Industria	1	1	100%	3	0	0%	4	1	25%
Presupuestos	5	1	20%	1	0	0%	6	1	17%
Salud Pública...	5	0	0%	8	1	13%	13	1	8%
Seguridad Social	21	0	0%	12	1	8%	33	1	3%
Derechos Humanos	2	0	0%	0	0	0%	2	0	0%
Total	278	88	32%	180	18	10%	458	106	23%

* Incluye las leyes tratadas por la Comisión de Hacienda integrada con Presupuestos y Salud Pública

Cuadro 21. Modificación de leyes sancionadas según comisión. Cámara de Senadores

Comisiones	Como 1º Cámara			Como 2º Cámara			Total		
	Leyes	Cambia	%	Leyes *	Cambia	%	Leyes *	Cambia	%
Hacienda	16	9	56%	34	14	41%	50	23	46%
Constitución...	18	8	44%	29	5	17%	47	13	28%
Educación y Cultura	21	9	43%	36	3	8%	57	12	21%
Salud Pública	7	5	71%	6	2	33%	13	7	54%
Asuntos Laborales...	21	5	24%	44	1	2%	65	6	9%
Ganadería...	7	5	71%	2	0	0%	9	5	56%
Transporte...	7	3	43%	9	1	11%	16	4	25%
Población...	1	1	100%	3	2	67%	4	3	75%
Industria...	2	2	100%	5	1	20%	7	3	43%
Defensa	23	3	13%	26	0	0%	49	3	6%
Asuntos Internacionales	53	1	2%	66	2	3%	119	3	3%
Vivienda...	3	1	33%	8	1	13%	11	2	18%
Presupuesto	1	0	0%	3	0	0%	4	0	0%
Total	180	52	29%	271	32	12%	451	84	19%

* Siete leyes no fueron enviadas a una comisión permanente porque fueron tratadas directamente por el plenario

6. ¿Qué se legisló? Una mirada cualitativa a la legislación del período

En el análisis estadístico, desarrollado hasta aquí, cada ley aprobadas tiene el mismo valor (todas valen uno). Sin embargo, el análisis político de las normas debería diferenciarlas según su calidad, trascendencia pública e impacto. En la literatura especializada existen muchos ensayos de evaluación cualitativa de la legislación sancionada. Hace más de dos décadas, Mayhew (1991) desarrolló un índice de importancia legislativa con el objetivo de derribar el aparente mito de que los gobiernos divididos en Estados Unidos impiden pasar legislación importante al gobierno de turno. El índice de importancia legislativa estaba centrado en las percepciones de los académicos y las decisiones de publicación de los medios de prensa. Para Mayhew, una ley debería ser considerada como importante cuando la prensa se toma la molestia de publicar un artículo acerca de ella y los académicos especializados hacen lo propio escribiendo artículos sobre su tratamiento en el Congreso. Este índice permitía cuantificar una distinción cualitativa sobre la relevancia de las normas. Su divulgación recibió numerosas críticas por omitir aspectos sustantivos como el mismo contenido del proyecto, la intención de quién lo propone y el tipo de impacto que provoca su aprobación genera¹⁴.

Taylor-Robinson y Diaz (1999) también construyeron un índice con el objetivo de captar el nivel de importancia de las leyes aprobadas en cuatro congresos de América Central. Las autoras consideraron dos variables centrales: el nivel de agregación del proyecto y los efectos que su aprobación provocará sobre los sujetos. Por nivel de agregación se entiende al tipo de sujetos a quienes afectará la ley: individuos, nivel local, nivel sectorial, nivel regional y nivel nacional. Por efectos del proyecto, se entiende el tipo de impacto que la ley genera sobre el destinatario: genera beneficios, causa problemas, genera impacto mixto o neutral. La combinación de las dos dimensiones determina el rango de variación de importancia. Las leyes que desatan controversias en el nivel nacional y provocan un efecto contraproducente a ciertos sujetos o las que generan un efecto mixto, serán leyes importantes. Las leyes poco controversiales, orientadas a individuos, nivel local, regional o sectorial, y que generan beneficios o que son neutrales, serán leyes de baja importancia. Este índice de

¹⁴ Mahyew, David R. (1996). *Divided We Govern. Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990*. Yale University Press.

importancia de generó un impacto considerable sobre la literatura centrada en el estudio de los sistemas políticos de América Latina.

Para estudiar el caso de Brasil, Amorim Neto y Santos (2003) modificaron el índice de Taylor-Robinson y Díaz, agregando una tercera variable centrada en el tema sobre el cual versa la ley. Esa variable distingue ocho posibilidades: las leyes pueden ser administrativas, económicas, honoríficas, presupuestarias, políticas, sociales, cultural-científico-tecnológicas, y medioambientales. Esta innovación permitió a los autores observar cómo las restricciones constitucionales (limitaciones para iniciar legislación presupuestaria o económica) inhiben a los legisladores brasileños de presentar legislación que favorezca la transferencia de beneficios hacia sus distritos. Mejía, Pérez Liñan y Saiegh (2009) también utilizan el índice de Taylor-Robinson y Díaz pero reemplazando la variable “efectos de la legislación” por las categorías clásicas de Lowi (1964). Esta tipología señala que las políticas públicas pueden ser distributivas, redistributivas o regulatorias. Esta innovación permite a los autores distinguir la existencia de legislación particularista en el caso paraguayo¹⁵.

Los mencionados desarrollos metodológicos suponen importantes herramientas para abordar el problema de la evaluación cualitativa de las normas. Sin embargo, en este trabajo utilizaremos el Índice de Importancia Política de la Legislación (IIPL), que busca captar qué leyes son importantes para el gobierno y el sistema político (Buquet et.al. 1998). El Índice será aplicado al conjunto de las leyes, salvo a aquellas que ratifican Convenios o Tratados internacionales. Esta distinción es importante para mostrar cómo este tipo de legislación ha aumentado con el paso del tiempo.

6.1. La importancia política de las leyes

Por tanto, las leyes serán clasificadas en cuatro categorías: a) leyes de gran importancia política; b) leyes de mediana importancia política; y c) leyes de baja importancia política; d) convenios o tratados internacionales.

¹⁵ Taylor-Robinson, Michelle M. and Christopher Diaz (1999). “Who Gets Legislation passed in a Marginal Legislature and is the Label Marginal Legislature Still Appropriate? A Study of the Honduran Congress,” *Comparative Political Studies* 32 (5): 590-626. Amorim Neto, Octavio. y Fabiano Santos (2003), “O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros”, *Dados*, Vol. 46, núm. 4, pp. 661-698. Theodore Lowi (1964). "American Business and Public Policy, Case Studies and Political Theory", en *World Politics* 16, 4. July. Mejía Acosta, Andrés, Anibal Pérez-Liñán, y Sebastian Saiegh (2009). “Las bases partidarias de la legislación particularista en Ecuador y Paraguay,” en Flavia Freidenberg and Manuel Alcántara (eds.). *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*. México: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Para determinar si una ley tiene gran, mediana o baja importancia política utilizaremos el IIPL, el cual surge de la evaluación de cinco variables relacionadas con la norma: i) quién presenta la iniciativa; ii) si alcanza trascendencia pública; iii) si provoca un debate en sala; iv) si la norma tiene un alcance sustantivo; y v) si la votación es dividida en el plenario.

Las leyes de gran importancia son aquellas que alcanzan valores positivos en al menos cuatro de las cinco dimensiones¹⁶. Las leyes de baja importancia suelen ser normas orientadas a la aprobación de pensiones gratificables; denominación escuelas, liceos, centros hospitalarios, etc.; autorización a la salida de tropas militares; afectación de inmuebles; y declaración de Feriados o creación de un día en reconocimiento a un sector específico. Las leyes de mediana importancia suelen ser una categoría residual constituida por la normativa que no alcanza los criterios de gran importancia pero que tampoco se ajusta a los tipos de normas que engrosan la categoría de baja importancia. El cuadro 22 muestra las leyes del período según la aplicación del IIPL.

Cuadro 22. Tipos de leyes aprobadas. 2010-2013*

Gran importancia	32	6%
Mediana importancia	190	29%
Baja importancia**	179	40%
Convenio o tratado internacional	126	26%
Total	527	100%

*Hasta el 31 de diciembre de 2013.

** Pensiones gratificables (27); Denominación escuelas, liceos, etc. (77); Autorización salida de tropas militares (46); Afectación de inmuebles (8); Declaración de feriado o Día de... (20).

Fuente: Elaboración propia en base a información del SIP.

Las 32 *leyes de gran importancia* son: Rendición de Cuentas y Balance Presupuestal 2009 (18691); Modificación de la Carta Orgánica del BCU (18670); Modificación del Régimen de AFAPs (18673); Modificación de la Carta Orgánica del BROU (18716); Presupuesto Nacional 2010-2014 (18719); Incorporación Jubilados y

¹⁶ Los rangos de variación de las cinco variables son los siguientes. Primero, consideramos que una norma de gran importancia política debería formar parte de la agenda legislativa del gobierno. Por tanto, si la iniciativa es del Poder Ejecutivo tendrá un valor positivo. Segundo, consideramos que la norma tiene una gran trascendencia pública cuando la noticia de su aprobación aparece en la primera página del diario con mayor circulación nacional (El País). Tercero, consideramos que la norma tiene un gran debate en sala cuando en su discusión participan, al menos, dos senadores de cada partido. Esta información la tomamos de los diarios de sesiones del Senado. Cuarto, consideramos que la norma tiene un gran alcance público cuando su contenido no es de carácter administrativo y su aplicación afecta a diferentes sectores de la población. Quinto, consideramos que la norma tiene una gran importancia política cuando es votada en forma dividida en el plenario del Senado.

Pensionistas al Seguro Nacional de Salud (18731), Ley de incorporación al Seguro de Salud de la Caja Notarial (18732); Tipificación de delitos cometidos por menores infractores (18777); Ley de participación público-privada (18786); Normas del Plan de Integración Juntos (18829); Re establecimiento de la Pretensión punitiva del Estado para los delitos de lesa humanidad (18831); Rendición de Cuentas y Balance Presupuestal 2010 (18834); Unificación cobro de patente de rodados (18860); Modificación del sistema tributario (18910); Autorización fideicomiso PLUNA S.A. (18931); Creación del impuesto a la concentración de predios rurales. ICIR (18876); Incorporación progresiva de nuevos colectivos sociales al Seguro Nacional de Salud (18922); Ley de aborto (18987); Rendición de Cuentas y Balance Presupuestal 2011 (18996); Agravamiento de penas por delitos de tráfico de drogas (19007); Creación del Fondo para las víctimas de delitos violentos (19039); Creación de la Universidad Tecnológica (19043); Habilitación del puerto de aguas profundas (19046); Modificación del Código de la Niñez y Adolescencia (19055); Ley de matrimonio igualitario (19075); Derogación de artículos ley 18876 ICIR (19093). Estatuto del Funcionario Público (19121); Acceso al mercado laboral y becas de estudio para los Afro-descendientes (19122); Rendición de Cuentas 2012 (19149); Regulación de la reproducción asistida (19167); Régimen de producción, comercio y consumo de marihuana (19172); y el Régimen Subsidio por maternidad y paternidad a los trabajadores de la actividad privada (19161).

Las 190 *leyes de mediana importancia política* representan un grupo muy heterogéneo integrado por normas que modifican otras leyes (Defensa Nacional, sistema tributario, sociedades comerciales, negociación colectiva, etc.); normas que modifican políticas públicas (tributaria, fiscal, salud, educación, vivienda, cárceles, zonas francas, etc.), crean nuevas regulaciones (responsabilidad penal adolescente, tránsito y seguridad vial, traslado personas en situación de calle, lavado de activos, etc.) crean instituciones (Institución de Derechos Humanos; Instituto de Evaluación Educativa; Instituto Nacional de Logística; Unidad Alimentaria de Montevideo; Fondos para la granja, la industria lechera, las víctimas del delito y violencia doméstica); modifican instituciones (cartas orgánicas BROU, BCU, Dirección de Meteorología; etc.); regulan elecciones (de Alcaldías, BPS, Universitarias); crean y extienden seguro de paro para trabajadores de empresas en dificultades; etc.

Las 179 *leyes de baja importancia política* son normas que podrían ser interpretadas como de carácter administrativo. Sin embargo, algunas de ellas han sido

aprobadas en el medio de intensos debates políticos (como la salida de tropas a Haití). Se ha mencionado arriba que este grupo está compuesto por cinco tipos diferenciados. Primero, fueron votadas 24 leyes que otorgan pensiones graciales a individuos que por su trayectoria y contribución merecen la atención del Estado en momentos de dificultad económica. Fueron beneficiadas así personas tan disímiles como Uberfil Monzón (cura párroco, militante de izquierda y ex Director del INDA), José Catusa Silva (ex director de carnaval) o Guillermo Escalada (ex deportista). Segundo, fueron aprobadas 70 leyes que denominan centros educativos, hospitalarios o tramos de rutas nacionales. Por ejemplo, el puente sobre el arroyo Campanero de la ruta 8 en Lavalleja recibió el nombre de Santiago Chalar; la escuela N° 184 de tiempo completo de Montevideo recibió el nombre de Leonardo Da Vinci; el Jardín de Infantes N° 244 fue denominado Eduardo Mateo; la ruta interbalnearia tiene el nombre Gral. Liber Seregni; el Centro Departamental de Salud Pública de Artigas fue denominado con el nombre del ex Intendente Luis Juan; o el Liceo N° 2 de Paysandú recibió el nombre del historiador Juan E. Pivel Devoto. Tercero, se aprobaron 40 leyes autorizan la salida de tropas militares a misiones internacionales de la ONU (Congo, Haití), conmemoraciones de fechas históricas en países del continente (Argentina, Brasil, Venezuela); u operaciones, ejercicios y competencias (Ejercicios Río, Ejercicio ACRUX, Ejercicio ATLANTIS, Ejercicio URUBRA, Operación ESNAL, Operación ANTARKIS, Juegos Mundiales Militares, Festival de Cadetes, Competencias Fuerza Comando, etc.). Cuarto, se votaron 7 leyes que determinan la afectación de inmuebles para el Estado en diversas zonas del país. Quinto, se votaron 17 leyes que declararon feriados en diversas poblaciones del país (Ecilda Paullier, Nueva Helvecia, Paysandú capital; Quebracho, Atlántida, Mariscal, etc.) o crean día especiales de la resucitación cardíaca, de la esclerosis múltiple, de la seguridad del paciente, del funcionario del Ministerio de Transporte y Obras Públicas o del trabajador rural.

Finalmente, el Parlamento votó 126 *leyes que ratifican Convenios o Tratados Internacionales*. Además de las 9 leyes de internalización de normas Mercosur, se destacan los convenios firmados con Argentina (Intercambio de información tributaria; comités de integración, cooperación en defensa); Chile (nacionales residentes, contratación pública, inversiones); China (cooperación económica, sanidad animal, cooperación técnica); Estados Unidos (ampliación del comercio); Francia (seguridad social, información tributaria); Israel (investigación y desarrollo industrial); Malta (doble imposición impuestos renta y patrimonio); Alemania (doble imposición

impuestos renta y patrimonio); Austria (Seguridad Social); Brasil (Defensa, seguridad social, transporte fluvial); Corea (doble imposición impuestos renta y patrimonio, protección de inversiones); Finlandia (doble imposición tributaria); México (asociación estratégica, patrimonio cultural, modificación del tratado de libre comercio); Gran Bretaña (cooperación cartas náuticas); India (protección de inversiones y doble imposición tributaria), Italia (sistemas de seguridad y defensa); Islandia (intercambio de información tributaria); Islas Feroe (intercambio de información tributaria); Kuwait (cooperación comercial y económica); Liechtenstein (doble imposición impuestos renta y patrimonio); Panamá (cooperación educativa); Perú (defensa, cooperación cultural), Paraguay (defensa); Portugal (defensa, prevención de la evasión); Grecia (cooperación económica y turismo); República Checa (promoción y protección de inversiones); Sudáfrica (salvamentos marítimos); Suecia (intercambio de información tributaria); Suiza (doble imposición impuestos renta y patrimonio); Qatar (cooperación económica); Turquía (cooperación comercial y económica, amistad); Venezuela (actividades antárticas, cooperación agrícola, seguridad estratégica, minería y ciencia y tecnología); Vietnam (protección de inversiones y cooperación), etc.

6.2. Comparando las últimas tres legislaturas

Si aplicamos el IIPPL a la legislación aprobada en las últimas legislaturas –para idéntico período de tiempo- obtendremos resultados muy interesantes. El cuadro 22 muestra que durante los últimos veinte años, independientemente de quién gobierne y de su status en el Parlamento, menos del diez por ciento de las normas pueden ser consideradas como de alta importancia política. Asimismo, las de mediana importancia crecen a medida que pasan las legislaturas, desde un quinto del total en un comienzo hasta casi un tercio en los últimos dos períodos. La legislación sustantiva de cada período se encuentra indefectiblemente en estos dos grupos de leyes (alta y mediana importancia) y en torno a ellos se ubica la mayor parte de debates de la política uruguaya de los últimos treinta años. Las leyes de baja importancia son aproximadamente la mitad en las 44^a y 45^a Legislaturas pero descienden hasta un 40% en las dos últimas.

Un fenómeno más que interesante es que los convenios internacionales que ratifica el Parlamento tienden a aumentar con el paso del tiempo alcanzando la máxima proporción en la presente Legislatura. Podría pensarse que este es un signo más del impacto de la globalización mundial sobre nuestra economía y sociedad, aunque visto

desde otra perspectiva, también puede ser visto como un indicador del grado de interconexión del país con el mundo.

Por tanto, los datos muestran un patrón cualitativo de producción legislativa bastante estable en el tiempo: una proporción pequeña de leyes son importantes, un conjunto más grande y creciente son de mediana importancia, un grupo mayor pero en descenso resultan de baja importancia, y finalmente, otro grupo no tan grande pero en constante aumento refiere a tratados internacionales.

Cuadro 23. Leyes según nivel de importancia. 1995-2013*

Tipo de Ley	1995-98		2000-03		2005-08		2010-13	
Alta importancia	18	6%	25	6%	30	6%	32	6%
Mediana importancia	68	23%	114	26%	162	35%	190	29%
Baja importancia	167	56%	206	46%	188	40%	179	40%
Internacionales	45	15%	100	22%	89	19%	126	26%
Total	298	100%	445	100%	469	100%	527	100%

* Al 31 de diciembre del cuarto año de cada legislatura.
Fuente: Elaboración propia en base a información del SIP.

Si consideramos ahora la normativa según su nivel de importancia y origen (cuadro 24), podemos observar que la participación -y por tanto la influencia- del Ejecutivo aumenta a medida que crece la importancia política de las normas. En otras palabras, la influencia del Ejecutivo correlaciona linealmente con la importancia política de las normas. Cuanto mayor es la importancia de la legislación, mayor influencia o participación del Ejecutivo. Esta estructura se observa con mayor nitidez en las últimas tres legislaturas.

Cuadro 24. Leyes iniciadas por el PE según nivel de importancia (porcentajes del Ejecutivo sobre el total de leyes en cada categoría)

	44ª		45ª		46ª		47ª	
	1995-98		2000-03		2005-08		2010-13	
Alta importancia	11	61%	21	84%	30	100%	25	78%
Mediana importancia	32	47%	64	56%	95	59%	140	74%
Baja importancia	105	63%	113	55%	104	55%	112	63%

* Al 31 de diciembre del cuarto año de cada legislatura.
Fuente: Elaboración propia en base a información del SIP.

7. Algunas conclusiones sobre la actividad legislativa

La evidencia empírica presentada en este informe muestra que el Poder Ejecutivo consiguió resultados legislativos importantes. Las tasas de eficacia alcanzadas (proporción de proyectos transformados en ley sobre el total de proyectos enviados) y de participación en la legislación sancionada (proporción de leyes iniciadas sobre el total de leyes) son realmente significativas y dan cuenta del nivel de influencia que el gobierno adquiere sobre los resultados finales. El análisis detallado del proceso legislativo muestra que las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo gozan de una serie de franquicias: los proyectos se aprueban en menos tiempo y reciben menos modificaciones.

En nuestro concepto, este fenómeno responde a la presencia de una mayoría partidaria favorable al gobierno que actúa en forma coordinada en el ejercicio del poder de agenda. Esto significa que cuando en el Parlamento deben decidirse qué proyectos serán tratados y votados (ya sea en las comisiones o en el pleno), la mayoría favorable al gobierno está en condiciones de imponer sus preferencias.

El estudio empírico también muestra que el proceso legislativo en Uruguay no es un camino de rosas. Las preferencias del gobierno en materia legislativa requieren de una adecuación a las preferencias del legislador mediano o promedio de la mayoría. Ello supone una negociación y por ende, modificaciones a los textos en el seno de la bancada mayoritaria. Si esto no fuera así, no se explicaría cómo el Parlamento termina enmendando cerca de la tercera parte de las medidas propuestas por el gobierno.

Ahora bien, esta situación no ha conducido a que la mayoría favorable al gobierno haga un uso abusivo de la legislación *express* (legislación sancionada en menos de 30 días) pues las tasas observadas en esta legislatura se ajustan a los promedios históricos.

Los organismos que actúan en primera instancia (cámara y comisiones) determinan fuertemente las características que tendrá el trámite legislativo de cada proyecto, pues allí se producen los mayores retrasos temporales y se abren las mayores posibilidades de alteración de los contenidos legislativos. En otras palabras, la primera cámara y la primera comisión del proyecto resulta determinante para el tiempo que insumirá su tratamiento.

Desde un punto de vista institucional, ambas cámaras muestran desempeños bastante similares y las principales diferencias podrían explicarse por el tamaño

(número de componentes) y no tanto por el tipo de funciones que cada una despliega. En otras palabras, no existe una asimetría funcional como se observa en otros bicameralismos del continente. La Cámara de Representantes, al ser más grande, propone más proyectos y recibe más iniciativas del Ejecutivo, y al actuar con mayor frecuencia como primera cámara, retrasa más los proyectos y realiza más cambios a sus contenidos. Las comisiones con mayor proactividad son las de Constitución, Hacienda y Educación de ambas cámaras.

El examen cualitativo de los productos legislativos muestra que la influencia del Poder Ejecutivo aumenta cuánto más importante es la legislación. La normativa sancionada en la presente Legislatura se ajusta al patrón histórico de productividad: menos de la décima parte son leyes importantes para la agenda del gobierno, aproximadamente un tercio cuenta con un carácter netamente administrativo, otro tercio es de mediana importancia política y casi un cuarto representan convenios y tratados internacionales suscritos por el país.

PARTE II

¿Cuánto, cómo y a quién fiscaliza el Parlamento uruguayo?

8. La fiscalización parlamentaria

Las instancias de fiscalización parlamentaria constituyen un punto crucial para la relación entre el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo en sistemas presidenciales como el uruguayo. Esta dimensión típica del *checks and balances* entre poderes adquiere mayor relevancia cuando las cámaras se encuentran bajo el control de un partido mayoritario con capacidad de ejercer el poder de agenda.

La tarea de fiscalización sobre el Ejecutivo puede realizarse a través de distintos mecanismos que, básicamente, pueden ser agrupados en dos grandes grupos. El primero refiere a los mecanismos formales, o sea, los llamados a sala, interpelaciones y eventuales censuras de ministros; los llamados a los ministros en régimen de comisión general; y los pedidos de informe a las dependencias del gobierno realizadas por los legisladores individuales. El segundo refiere a los mecanismos de carácter informal como la convocatoria de ministros y jefes de dependencias a comisión, las visitas de legisladores a las dependencias del Ejecutivo o la utilización de diversos flujos de información como las llamadas telefónicas, los e-mails, o las conversaciones informales, etc.

En esta oportunidad nos concentraremos en el análisis de los institutos formales de fiscalización. En lo que sigue nos concentraremos en la evaluación de los métodos de control sobre el Ejecutivo, considerando particularmente la frecuencia de uso, así como el destino y volumen o intensidad de la fiscalización.

8.1. Llamados a sala e interpelaciones

La Constitución de la República establece que los ministros son individual y colectivamente responsables por las decisiones que firman ante la Asamblea General. Por esa razón, cualquiera de las cámaras, con los votos de un tercio de sus miembros, puede convocar ministros con el fin de realizar preguntas y evaluar su desempeño al frente de las carteras del gabinete (art. 119 de la Constitución)¹⁷.

¹⁷ Debería agregarse que cualquiera de las cámaras puede a la vez juzgar las explicaciones de los ministros y proponer una moción de censura por mayoría de miembros. El voto de censura lo realiza la Asamblea General por mayoría absoluta de sus componentes y obliga al o a los ministros a renunciar. No obstante, si esa votación no alcanza los 3/5 de componentes, el presidente puede observar la decisión del Parlamento (vetarla) y activar un complejo mecanismo que eventualmente podría terminar con la disolución de las cámaras y la convocatoria a elecciones anticipadas. Esta situación extrema nunca ha ocurrido en la historia política del país (arts. 147 y 148 de la Constitución).

Bajo estos dispositivos, el nivel de fragmentación de la oposición se transforma en una clave para comprender la frecuencia en el uso del procedimiento. Si en la oposición existe un partido que controla un tercio de bancas de alguna de las cámaras, la convocatoria a ministros debería ser más frecuente. En cambio, sin ningún partido controla esa proporción de asientos, el llamado a sala de ministros estará sujeto a la coordinación entre los actores opositores.

El cuadro 25 muestra que, desde la recuperación de la democracia, sólo en las 45^a y 46^a Legislaturas (2000-2005; 2005-2010) hubo un partido opositor capaz de convocar unilateralmente a los ministros a sala. En las restantes Legislaturas, ningún partido opositor controló un tercio de las bancas, por lo que el uso de la convocatoria dependió de la coordinación entre los diferentes actores.

Cuadro 25. Gobierno y oposición en el Poder Legislativo. 1985-2013

	42 ^a 1985-90	43 ^a 1990-95	44 ^a 1995-00	45 ^a 2000-05	46 ^a 2005-10	47 ^a 2010-13
¿Existe una mayoría legislativa favorable al gobierno?	NO	SI/NO ¹ (coalición)	SI (coalición)	SI / NO ² (coalición)	SI (partido)	SI (partido)
¿Existe un partido de oposición con 1/3 de los escaños?	NO	NO	NO	SI (FA)	SI (PN)	NO

1. Coalición mayoritaria entre 1990-1991, luego coalición en minoría

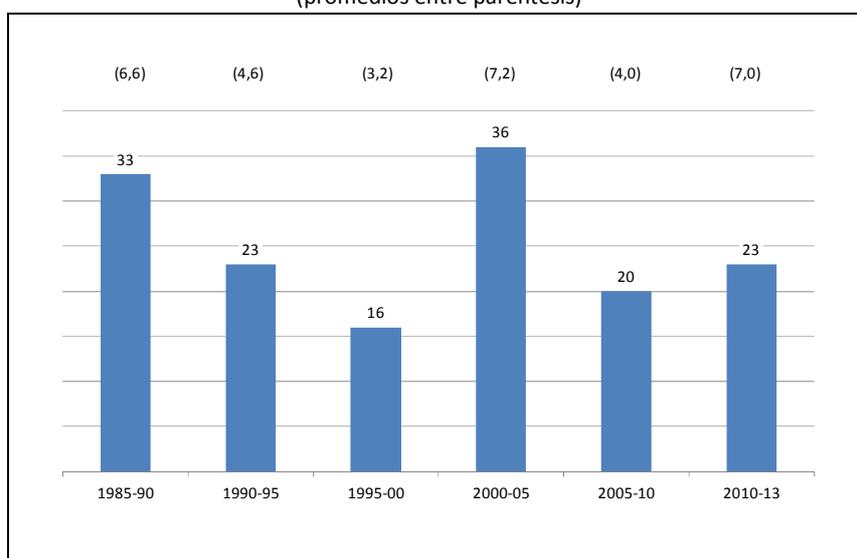
2. Coalición mayoritaria entre 2000-2002, luego partido en minoría

El gráfico 10 muestra el número de llamados a ministros realizados en cada una de las seis legislaturas¹⁸. Los datos permiten inferir cuatro fenómenos. Primero, cuando el Frente Amplio, en tanto partido opositor, contó con la capacidad como para traer unilateralmente a sala a los ministros (en la 45^a Legislatura tenía el 40% de las bancas de cada cámara), efectivamente la usó. Como podrá observarse, el record de la serie se da precisamente en ese período con 36 llamados a sala (en promedio, 7 por año). Segundo, cuando el Partido Nacional tuvo el mismo privilegio (en la 46^a Legislatura contaba con el 36% de las bancas en ambas cámara), lo utilizó en forma moderada (solo alcanzó un promedio de 4 llamados al año. Tercero, en la 42^a Legislatura, la primera luego del retorno a la democracia, se observan niveles altísimos de coordinación entre los partidos de la oposición (Partido Nacional y Frente Amplio) para convocar a los

¹⁸ Los llamados a sala son contados en base al número de ministros que el Parlamento convoca y no por el número de convocatorias. Por ejemplo, el 17 de octubre de 2012, la Cámara de Senadores convocó a los ministros de Economía y Finanzas; Transporte y Obras Públicas; y al Presidente del BROU, para responder preguntas sobre la subasta pública de los aviones de PLUNA. En nuestra base de datos dicho acto es computado como tres llamados a sala. Este criterio responde a la necesidad de conocer cuáles son las áreas del gobierno que el Parlamento está particularmente interesado en controlar.

ministros, alcanzando niveles casi similares a los de la 45ª Legislatura (6,6 llamados por año en promedio). Por último, en las 43ª y 44ª Legislaturas se observan bajos niveles de coordinación entre los partidos de la oposición. Mientras entre 1990 y 1995 se realizó un promedio de 4 llamados por año, entre 1995 y 2000, el ratio alcanzó sólo los 3,2.

Gráfico 10. Llamados a sala 1985-2013
(promedios entre paréntesis)



Fuente: Elaboración propia en base a datos tomados del S.I.P.

En este marco de desempeños tan diversos, ¿cómo puede caracterizarse a la presente Legislatura? Dado que aquí estamos considerando solo tres años y medio de los cinco del mandato, parece razonable pensar que la 47ª Legislatura tiende a parecerse en muchos aspectos a la 42ª (1985-1990). Obsérvese que a pesar de que ningún partido de la oposición cuenta con un tercio de las bancas para convocar unilateralmente a los ministros a sala, el promedio anual se ubica en los 7 llamados. Este volumen de convocatorias jamás podría haberse alcanzado sin el desarrollo de importantes niveles de coordinación entre el Partido Nacional y el Partido Colorado. Analicemos por tanto los datos con mayor detenimiento.

El cuadro 26 presenta información sobre las 23 convocatorias realizadas por el Parlamento en el presente período. Como podrá observarse, los llamados a sala muestran una tendencia atada al desarrollo del mandato de gobierno. A medida que pasa el tiempo, y la elección comienza a divisarse en el horizonte, el uso del mecanismo se vuelve más frecuente.

Cuadro 26. Llamados a Sala. 2010-2013*

Ingreso	Cámara	Interpelante	Ministerio	Ministro	Motivo
13-07-10	CRR	PN (Cardoso)	MIN	Bonomi	Fallecimiento reclusos cárcel Rocha
22-12-10	CP	PN (Heber)	MRREE	Almagro	Reconocimiento Estado Palestino
29-03-11	CSS	PN (Abreu)	MIN	Bonomi	Carta y Documento
29-03-11	CSS	PN (Abreu)	MDN	Rosadilla	Carta y Documento
14-06-11	CRR	PN (Amarilla)	MIEM	Kreimerman	Impacto ambiental Minera Aratirí
14-06-11	CRR	PN (Amarilla)	MVOTMA	Muslera	Impacto ambiental Minera Aratirí
14-06-11	CRR	PN (Amarilla)	MTD	Lescano	Impacto ambiental Minera Aratirí
01-11-11	CSS	PN (Heber)	MSP	Venegas	Gestión de ASSE
16-11-11	CSS	PC (Pasquet)	MRREE	Almagro	Cumbre G20. Desprestigio
20-04-12	CRR	PN (Piñeirúa)	MIDES	Olesker	Programas sociales del MIDES
02-05-12	CRR	PN (Cardozo)	MIN	Bonomi	Situación sistema carcelario
03-07-12	CSS	PN (Abreu)	MRREE	Almagro	Resoluciones del Mercosur.
01-08-12	CSS	PN (Larrañaga)	MEC	Ehrlich	Acuerdo Educativo
17-10-12	CSS	PN (Moreira)	MEF	Lorenzo	Subasta PLUNA
17-10-12	CSS	PN (Moreira)	MTOP	Pintado	Subasta PLUNA
17-10-12	CSS	PN (Moreira)	BROU	Caloia	Subasta PLUNA
04-12-12	CSS	PN (Heber)	MRREE	Almagro	Comisión Administrativa Río de la Plata
15-01-13	CSS	PN-PC (Abreu-Amorin)	MRREE	Almagro	Estadía Presidente en Venezuela
15-01-13	CRR	PC (Amado)	MIN	Bonomi	Hechos delictivos
05-03-13	CSS	PN-PC (Abreu-Amorin)	MEF	Lorenzo	Medidas económicas correctivas
16-07-13	CSS	PN-PC (Moreira)	MEF	Lorenzo	PLUNA. Pago Aval. Concurso
16-07-13	CSS	PN-PC (Moreira)	MTOP	Pintado	PLUNA. Pago Aval. Concurso
16-07-13	CSS	PN-PC (Moreira)	BROU	Caloia	PLUNA. Pago Aval. Concurso

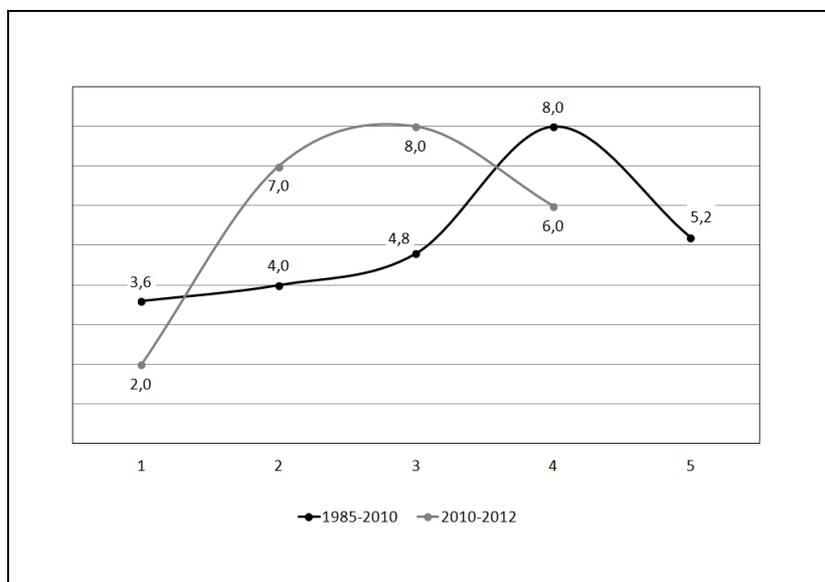
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema de Información Parlamentaria

Como podrá observarse, en el primer año del mandato se realizaron dos llamados a sala; en el segundo, siete; y en el tercero, ocho. Hasta julio del cuarto año del período, el número de llamados a sala ya ascendía a seis. El gráfico 12 muestra que el número de llamados a sala de la presente Legislatura están por encima del patrón histórico (1985-2010), particularmente, los del segundo y tercer año. La explicación brindada por la literatura especializada afirma que el ritmo e intensidad del uso de este mecanismo, responde a la influencia del mandato fijo sobre la conducta de los actores. Al comienzo del período, los actores políticos tienden a cooperar con el Ejecutivo de turno, pero a medida que transcurre el mandato, los partidos y fracciones incrementan su competencia con vistas a afrontar la futura elección¹⁹. En el cambio de la lógica de la cooperación por la lógica del conflicto, el llamado a sala y la interpelación de ministros cumple una función política sustantiva, pues permite hacer públicas las diferencias entre el gobierno y la oposición, establecer cuáles son las principales diferencias en materia

¹⁹ Chasquetti, Daniel y Juan Andrés Moraes (2000). "Parlamento y Gobierno en Uruguay: hacia una teoría del ciclo político" en Jorge Lanzaro (ed.) *La segunda transición en Uruguay*. Montevideo: FCU-ICP.

de políticas públicas y aun mentar el impacto de los pesos y contrapesos institucionales que prevé el sistema.

Gráfico 11. Llamados a sala según año del mandato (promedios)



Fuente: Elaboración propia en base a datos tomados del S.I.P.

El uso de este dispositivo institucional por parte de la oposición partidaria ha presentado una orientación muy precisa. Como podrá observarse en el cuadro 27, los tres principales objetivos han sido el Ministro de Relaciones Exteriores (Luis Almagro); el Ministro del Interior (Eduardo Bonomi) y el Ministro de Economía y Finanzas (Fernando Lorenzo). Estos tres jerarcas recibieron en conjunto más del 50% de las convocatorias (12 en 23).

Cuadro 27. Orientación de los Llamados a Sala

Ministerios	Ministros	Convocatorias
MRREE	Almagro	5
MIN	Bonomi	4
MEF	Lorenzo	3
BROU	Caloia	2
MTOP	Pintado	2
MEC	Ehrlich	1
MIEM	Kreimerman	1
MTD	Lescano	1
MVOTMA	Muslera	1
MIDES	Olesker	1
MDN	Rosadilla	1
MSP	Venegas	1
Total		23

Pese a que la oposición ha utilizado con inusitada frecuencia el dispositivo del llamado a sala, sus consecuencias políticas han sido atenuadas por el voto del partido mayoritario cuyos legisladores han estado dispuestos a respaldar a los ministros cuestionados. No obstante, la existencia de una mayoría legislativa disciplinada es un factor que explica apenas el hecho de que el Parlamento no haya votado una declaración de insatisfacción con la actuación de los ministros. Aun careciendo de una mayoría, los presidentes uruguayos suelen evitar el resultado más dramático de este dispositivo institucional, esto es, la censura ministerial. La evidencia de las últimas tres décadas muestra que para evitar ese resultado al presidente le alcanza con controlar al menos 2/5 de la Asamblea General²⁰. Ninguno de los 151 llamados a sala de ministros, realizados entre 1985 y 2013, provocó la caída de un ministro debido a que el gobierno siempre ha contado con el respaldo de por lo menos los 2/5 de la Asamblea. Es cierto que a lo largo de los años algunos ministros debieron soportar el juicio negativo del Parlamento (insatisfacción por la gestión), pero como ha sido práctica usual desde la recuperación democrática, ese hecho no ha provocado consecuencias políticas dramáticas para los gobiernos²¹.

²⁰ Para que la Asamblea General se deshaga definitivamente de un ministro se necesita el voto afirmativo de 3/5 de sus componentes (78 legisladores en 130). En ese caso, el presidente debe aceptar la censura y remover al ministro. En cambio, si la votación es mayoritaria pero no alcanza esa exigencia (superior a 66 pero inferior a 78 votos), el presidente puede observarla (vetarla) e iniciar un proceso que eventualmente podría culminar con la disolución de las cámaras y el llamado a elecciones legislativas anticipadas. Un escenario de este tipo supone un riesgo muy alto para los legisladores (ponen en juego sus cargos) además de constituir una coyuntura de incertidumbre para el sistema político y el país. Desde 1934 a la fecha, solamente en una ocasión el sistema político se aproximó a un escenario de esa naturaleza. En abril de 1968, el legislador nacionalista Carlos Julio Pereyra interpelló al ministro de Industria y Comercio, Jorge Peirano Facio y abrió paso a la censura parlamentaria, que fue aprobada por mayoría en la AG. En esa ocasión, el entonces presidente colorado, Jorge Pacheco Areco, observó la decisión y desafió a la Asamblea General a mantener el voto de censura. El Parlamento carecía de los votos suficientes para respaldar la censura (no superaba los 78 votos) y eso le daba la oportunidad al presidente de disolver las cámaras tal como había anunciado. Sin embargo, cuando la Asamblea General consideró la observación, una de las fracciones coloradas cogobernantes, la Lista 15, modificó su postura; apoyó la moción de censura y obligó a renunciar al ministro (se alcanzaron los 3/5 de votos). Luego de dicho episodio, el sistema político no volvió a adentrarse por esos riesgosos intersticios institucionales, aunque en ocasiones se presentan mociones de censura.

²¹ Concretamente, luego de recuperada la democracia, se han presentado en el Parlamento nueve mociones de censura que afectaron a los todos los gobiernos del periodo. Sin embargo, solo una de ellas llegó a ser tratada por la Asamblea General con un resultado de rechazo. Las demás ni siquiera fueron aprobadas en la cámara en la que fueron presentadas. Esto no significa, de todas formas, que el Parlamento no cuestione a los ministros, sino que suele hacerlo recurriendo a soluciones más razonables como la declaración de insatisfacción con las respuestas del ministro. Vale aclarar que en general, antes de la dictadura, ese tipo de resolución era una condición suficiente –al menos se entendía así– para que el Ejecutivo removiese al ministro, ya que ningún gobierno deseaba contar con colaboradores cuestionados por el Parlamento. Sin embargo, con el retorno de la democracia, dicha práctica se vio sustancialmente modificada. El 29 de octubre de 1985, el presidente Sanguinetti pasó por alto una declaración de insatisfacción contra su ministro del Interior, Carlos Manini Ríos, y lo mantuvo en el cargo. Para muchos observadores y actores políticos de la época, ese proceder supuso un acto de soberbia del presidente pues se ignoraba la opinión del parlamento sobre la gestión de un ministro. La reiteración de la estrategia presidencial en noviembre de 1986 (ante una declaración contra el ministro de Industria y Energía, Jorge Sanguinetti), convenció al elenco político de que por la vía declarativa no se lograrían remover ministros.

8.2. Llamados en régimen de comisión general.

La fiscalización sobre el gobierno también se canaliza a través el llamado de los ministros en régimen de comisión general. Los reglamentos de ambas cámaras establecen la posibilidad de realizar sesiones especiales con un ministro convocado con el fin de analizar un asunto específico, sin que ello implique la toma de decisiones. Esta modalidad de funcionamiento suele utilizarse para establecer el diálogo con el ministro sobre algún aspecto de su gestión. Los ministros no están constitucionalmente obligados a comparecer en esas instancias pero como la convocatoria suele estar acordada por los partidos en el parlamento, los mismos no tienen otra opción que aceptar la invitación y participar. Como reglamentariamente las cámaras no pueden tomar decisiones, este tipo de instancia no genera un riesgo político importante para el ministro. De todos modos, dichas convocatorias suelen ser instancias importantes donde el gobierno y la oposición analizan, confrontan y también publicitan sus posiciones sobre determinadas políticas públicas.

Durante la presente Legislatura se realizaron 22 llamados de ministros a sala en régimen de comisión general. Del total, 7 fueron desarrollados por la Comisión Permanente durante el período de cese de sesiones ordinarias, 5 por la Cámara de Representantes, y 10 por la Cámara de Senadores. Asimismo, 14 llamados fueron convocados por iniciativa exclusiva de la oposición y 8 contaron con el apoyo de los legisladores oficialistas.

Por otra parte, ningún llamados en régimen de comisión general realizado por el Senado contó con el apoyo del Frente Amplio, lo cual indica que en esa cámara, los legisladores de la oposición utilizaron ese procedimiento para confrontar posiciones con el gobierno. Asimismo, los datos muestran que en la cámara alta algunos llamados de ministros en régimen de comisión general (a los Ministros de Economía y Finanzas y de Transporte y Obras Públicas) se realizaron previamente a los llamados a sala e interpelaciones por el mismo tema.

En la cámara baja las cosas fueron bastante diferentes ya que todos los llamados –a excepción de uno- contaron con el apoyo de los legisladores del gobierno, lo cual puede interpretarse como un intento por favorecer la rendición de cuentas por parte de los ministros convocados.

Desde entonces los presidentes han contado con apoyos legislativos suficientes como para impedir que una mayoría de 3/5 de la Asamblea General censure a un ministro.

Cuadro 28. Llamados en Régimen de Comisión General. 2010-2013*

Ingreso	Cámara	Interpelante	Ministerio	Ministro	Motivo
09-03-10	CSS	PN-PC	MEF	Lorenzo	Situación de las Finanzas públicas
13-07-10	CRR	FA	MIN	Bonomi	Situación Cárceles de Rocha
12-10-10	CSS	PN-PC	MSP	Olesker	Gestión de ASSE
18-01-11	CP	FA	MGAP	Aguerre	Situación de sequía en el país
08-02-11	CP	Todos	MIN	Bonomi	Situación de la Policía
14-09-11	CSS	PN-PC	MEC	Ehrlich	Situación de la educación pública
16-11-11	CRR	Todos	MIEM	Kreimerman	Endeudamiento con Venezuela por petróleo crudo
11-01-12	CP	PN-PC	MIN	Bonomi	Inseguridad y política carcelaria
18-01-12	CP	PN-PC	MIDES	Olesker	Proceso de adopción de menores
18-01-12	CP	FA	INAU	Salsamendi	Proceso de adopción de menores
02-02-12	CP	FA	MIEM	Kreimerman	Tratamiento productos nacionales comercio exterior
02-02-12	CP	FA	MRREE	Almagro	Tratamiento productos nacionales comercio exterior
11-04-12	CSS	PN-PC	MEC	Ehrlich	Situación de los locales de enseñanza pública
12-04-12	CRR	Todos	MVOTMA	Muslera	Situación Dirección de Medio Ambiente
17-04-12	CSS	PN-PC	MTOP	Pintado	Situación de PLUNA S.A.
09-05-12	CSS	PN-PC	MRREE	Almagro	Licitación dragado Canal Martín García.
23-08-12	CRR	Todos	MTOP	Pintado	Estudios y alternativas del Puerto de Aguas profundas
04-12-12	CRR	PN-PC	MTOP	Pintado	Características del Puerto de aguas profundas
12-06-13	CSS	PN-PC	MSP	Muñiz	Situación del Sistema Integrado de Salud
10-07-13	CSS	PN-PC	MEF	Lorenzo	PLUNA S.A. Concurso y acuerdo pago aval.
10-07-13	CSS	PN-PC	BROU	Calloia	PLUNA S.A. Concurso y acuerdo pago aval.
10-07-13	CSS	PN-PC	MTOP	Pintado	PLUNA S.A. Concurso y acuerdo pago aval.

* 01-03-2010 al 31-07-2013

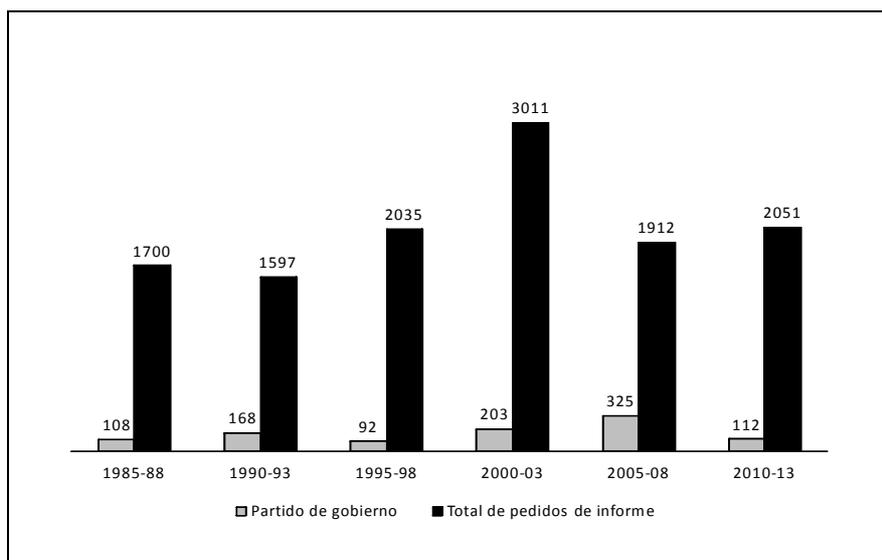
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema de Información Parlamentaria

9. Solicitud de pedidos de informe

Otro dispositivo institucional utilizado por los legisladores para desarrollar su rol fiscalizador son los pedidos de informes (PDI) a los ministerios, entes autónomos y concejos descentralizados. A diferencia de los Llamados a sala, esta herramienta no requiere el voto de las cámaras, sino que alcanza con la simple voluntad del legislador para cursarlo. Por esa razón, los PDI permiten conocer al mismo tiempo cuánto fiscalizan los legisladores al gobierno y sobre todo cuáles son los temas que generan preocupaciones.

La presente Legislatura ha cursado 2.055 PDI, cifra que ajustada a los parámetros históricos del sistema. El gráfico 12 muestra una serie por Legislatura donde la actual (46^a) solo es superada por la anterior (45^a), donde se tramitó la salida de la crisis económica y el país vivió uno de los momentos más angustiantes de su historia. Por esa razón, parece razonable sostener que la fiscalización de este período alcanza un auge superlativo. Esto queda muy claro cuando se comparan los últimos dos mandatos legislativos, ambos controlados por una mayoría del Frente Amplio, y se observa que el volumen de PDI del presente creció un 7%. En otras palabras, en la actual Legislatura, la intensidad fiscalizadora creció y ello se debe a un aumento de la zona de conflicto entre el gobierno y la oposición.

Gráfico 12. Pedidos de Informe de los Legisladores*. 1985-2013



* Primeros tres años de cada Legislatura
Fuente: Elaboración propia en base a datos del S.I.P.

El gráfico anterior compara también el volumen total de PDI con los que presentan los legisladores del partido de gobierno. Como podrá observarse, en la actual Legislatura se registra un descenso del 67% de las solicitudes cursadas por representantes oficialistas (de 325 a 112). Mientras que en la administración Vázquez cada 10 PDI de los legisladores, 1.5 era iniciado por representantes del propio partido de gobierno, en la administración Mujica, esa relación desciende a menos de 1 cada 10. Por tanto, si en este período se cursaron más PDI y si los legisladores del Frente Amplio presentan menos requisitorias, parece obvio concluir que la intensidad de la fiscalización se asienta en las preferencias y el desempeño de la oposición.

En el cuadro 29 se presentan los PDI cursados según la filiación partidaria de los legisladores. Los partidos de la oposición concentran el 94% de las solicitudes. Mientras los legisladores nacionalistas presentaron el 52%, los colorados el 41%. Si se calcula la tasa de PDI per cápita, se observa que los legisladores del Partido Colorados son los más orientados a la tarea de fiscalización (38 por legislador).

Cuadro 29. Pedidos de Informe año 2010-13*

Partido	PDI	%	PDI/leg.
Frente Amplio	111	5%	2
Partido Nacional	1067	52%	27
Partido Colorado	837	41%	38
Partido Independiente	20	1%	10
Legisladores de varios partidos	20	1%	-
Total	2055	100%	16

* Hasta el 31 de julio de 2013

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

9.1. Orientación de los Pedidos de Informe

El análisis de la orientación de los 2.055 PDI brinda información sobre cuáles son las políticas públicas de mayor preocupación por parte de los legisladores. El foco de atención principal reposa en los Ministerios de Industria, Energía y Minería (MIEM), Educación y Cultura (MEC), Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), Salud Pública (MSP) y Economía y Finanzas (MEF). Este *ranking* de prioridades no coincide con el de los Llamados a Sala y los Llamados en Régimen de Comisión General, lo cual demuestra que los ministros que son convocados al Parlamento con mayor frecuencia, no necesariamente son los que reciben una mayor

afluencia de PDI. Por ende se puede inferir que posiblemente a la hora de fiscalizar, los legisladores evitan solapar el uso de sus recursos institucionales.

Cuadro 30. Destino de los Pedidos de Informes. 2010-2013*

MIEM	221	11%
MEC	211	10%
MVOTMA	198	10%
MSP	194	9%
MEF	181	9%
MIN	163	8%
MTOP	136	7%
MIDES	115	6%
MRREE	99	5%
MDN	90	4%
MGAP	73	4%
MTD	59	3%
MTSS	28	1%
Entes y otros**	189	9%
PJ, TCA, TC, CE	36	2%
ONSC	24	1%
OPP	34	2%
Total	2.051	100%

* Al 31 de julio de 2013

** Presidencia; INAU; ANV; AGESIC; ASSE; Casinos; CETP; CND; CODICEN; DGI; DNA; INE; INAU; URSEA; URSEC

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

El cuadro 31 ilustra acerca de las prioridades de cada partido a la hora de fiscalizar la gestión del gobierno. Esta información es importante porque permite configurar un mapa partidario de prioridades (ver diagrama 1). El Ministerio de Industria Energía y Minería (MIEM) y el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) parecen estar en el centro de la escena pues los tres grandes partidos lo ubican como uno de sus principales cuatro objetivos. En términos absolutos, ambas dependencias son las más requeridas con más del 20% de los PDI (221 y 211 respectivamente). El Partido Colorado y el Partido Nacional comparten también preferencia en el control del desempeño del Ministerio de Salud Pública (MSP) (cuarto en el ranking general con 194 PDI), pero los legisladores colorados también priorizan el seguimiento del Ministerio del Interior (MIN) (sexto en el ranking con 163 PDI), en tanto los nacionalistas al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) (tercero en el ranking con 198 PDI).

Cuadro 31. Pedidos de Informe según Partido y destino (2010-2013*)

Frente Amplio			Partido Colorado			Partido Nacional		
Destino	N	%	Destino	N	%	Destino	N	%
MEF	18	16%	MIEM	82	10%	MIEM	119	11%
MIEM	15	13%	MIN	82	10%	MEC	117	11%
MEC	11	10%	MSP	81	10%	MVOTMA	110	10%
SCJ	9	8%	MEC	79	9%	MSP	105	10%
MTSS	8	7%	MVOTMA	77	9%	MEF	87	8%
MVOTMA	7	7%	MEF	74	9%	MIN	72	7%
MDN	6	5%	MTOP	56	7%	MTOP	70	7%
MTOP	6	5%	MIDES	48	6%	MIDES	60	6%
MGAP	5	4%	MDN	41	5%	MRREE	56	5%
OPP	5	4%	MRREE	41	5%	MTSS	55	5%
MIN	4	4%	MTSS	33	4%	MDN	43	4%
ONSC	4	4%	MGAP	29	3%	MGAP	39	4%
ANEP	3	3%	MTD	29	3%	MTD	28	3%
MIDES	3	3%	OPP	13	2%	OPP	14	1%
MSP	3	3%	ANEP	7	1%	ONSC	12	1%
Otros	4	4%	Otros	64	8%	Otros	80	8%
Total	111	100%	Total	836	100%	Total	1.067	100%

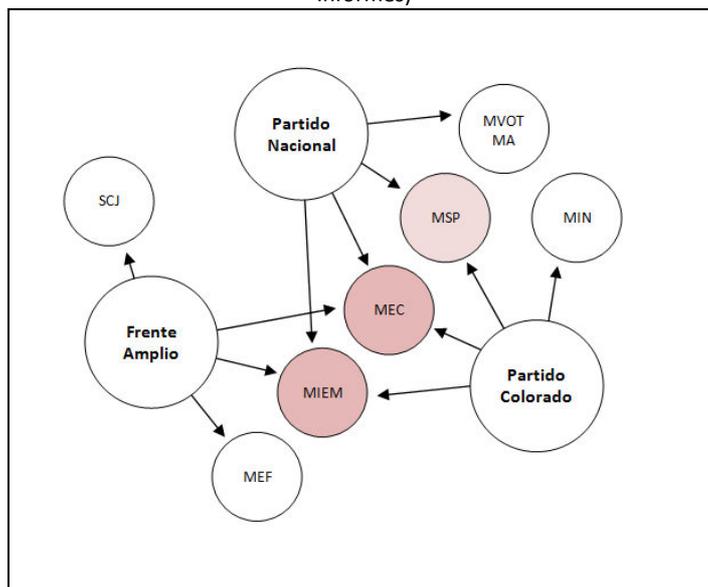
* Al 31 de julio de 2013

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

Los legisladores frenteamplistas focalizan también su atención en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (quinto en el ranking con 181 PDI) y en la Suprema Corte de Justicia (decima octava en el ranking con 9 PDI)²². El 49% de PDI oficialistas fueron realizados por legisladores del MPP y el 24% por representantes del Partido Comunista. Los primeros dirigieron un cuarto de su paquete de PDI hacia el MIEM y un 15% hacia el MEF, en tanto los segundos, enviaron una la tercera parte de sus PDI hacia el MEF. En cierto modo, estos datos ilustran acerca del debate que surca la interna del gobierno. Los grupos que le abrieron el camino a Mujica para acceder a la presidencia (promoviendo su candidatura presidencial) han sido los más proactivos a la hora de controlar a su propio gobierno, expresando así sus diferencias con algunas políticas específicas conducidas por ministros que no pertenecen a sus grupos.

²² Las 9 solicitudes cursadas a la Suprema Corte de Justicia (SCJ) están vinculadas con el tema derechos humanos y en particular con la sentencia de este organismo sobre la norma que anuló la Ley de Caducidad y el traslado de la Jueza Mariana Mota (6 presentadas por representantes del MPP y el Espacio 609).

Diagrama 1. Mapa de Preferencias en Fiscalización
(Principales 4 objetivos de los partidos en base a pedidos de Informes)



Finalmente, resulta interesante conocer quiénes son los legisladores que offician como “espadas o agujones” en el proceso de fiscalización de los ministerios. Al respecto, lo primero que hay que decir es que no todos los legisladores hacen uso de este mecanismo. Naturalmente, los legisladores de la oposición son los más proclives a controlar al Ejecutivo. En segundo lugar, está el problema de las intenciones reales del legislador. Sabemos que en principio cada pedido busca saciar una necesidad de información. No obstante, bajo esa lógica demanda, puede encubrirse un segundo objetivo vinculado con el cultivo de un electorado específico que pueda brindar rédito en la búsqueda de la reelección. O sea, mediante un pedido de informe, un legislador puede mostrar sus discrepancias con una política del gobierno. La literatura especializada sobre parlamentos denomina a este tipo de comportamientos como *taking position* porque permite al votante conocer la posición pública del emisor sobre una determinada política. Por tanto, debemos considerar que los legisladores que utilizan con mayor frecuencia este instrumento buscan información pero también por esta vía despliegan recursos para realizar *taking position* frente al electorado. Sólo esta última advertencia permite comprender por qué algunos legisladores se apartan tanto del promedio al utilizar el pedido de informe con tanta frecuencia²³.

²³ El pedido de informe no es el único dispositivo legislativo que permite el *taking position*. Prácticamente todos los recursos legislativos facilitan este tipo de despliegues. Sin embargo, al igual que la exposición oral o la nota escrita, el pedido de informe supone una acción de bajo costo para el

En la presente legislatura, 118 legisladores escribieron pedidos de informe. Entre ellos hay muchos titulares de su banca y también algunos suplentes; 33 legisladores escribieron más de 20 PDI y 15 escribieron 2 PDI y 29 escribieron solo 1. Esto quiere decir que existe una gran dispersión en el uso de este instrumento. Si se calcula el peso relativo de los legisladores que solicitan pedidos de informe observamos que existen 31 solicitantes efectivos que agruparían más del 80% de los PDI²⁴.

Entre los 33 legisladores que presentaron más de 20 PDI, hay 19 nacionalistas, 12 colorados y 2 frenteamplistas, lo cual resulta lógico dado el hecho de que el pedido de informe es un mecanismo típico de la oposición.

El cuadro 32 presenta un ranking de los seis principales “aguijones” de los ministerios más fiscalizados por la oposición (ver diagrama). Como podrá apreciarse, el diputado por Rivera del Partido Colorado, Richard Sander, lidera el ranking de fiscalización en todos los casos y eso se debe a su impactante proactividad. Hay otros nombres que se repiten como Cantero, Amarilla y Arocena, todos legisladores muy orientados hacia esta tarea²⁵.

Cuadro 32. Ranking de legisladores solicitantes de pedidos de informe según ministerios más fiscalizados. 2010-2013*

Ranking	MIEM	MEC	MSP	MIN	MVOTMA
1	Sander (22)	Sander (25)	Sander (22)	Sander (9)	Sander (40)
2	Cantero (21)	Garino (10)	Arocena (13)	Arocena (7)	Amarilla (14)
3	Amarilla (13)	Arocena (10)	Solari (12)	Abdala (7)	Arocena (13)
4	Delgado (13)	Amarilla (9)	Otegui (10)	Amarilla (7)	Lacalle Pou (11)
5	Gandini (9)	Vázquez (8)	Amarilla (8)	Gloodtdofsky (7)	Cantero (6)
6	Garino (9)	Lacalle Pou (7)	Vázquez (6)	Bordaberry (7)	Amy (6)
PDI	221	211	194	163	198
Legisladores	56	65	55	52	46
%	0.43	0.50	0.42	0.40	0.35

* Hasta el 31 de julio de 2013

individuo porque el mecanismo se activa con la mera voluntad individual (el único esfuerzo es redactarlo).

²⁴ Este cálculo se puede hacer adaptando el conocido índice del Número Efectivo de Partidos, utilizado normalmente para medir el grado de fragmentación del sistema de partidos. La idea detrás de esta medida es contar partidos y, al mismo tiempo, para ponderar el recuento de acuerdo a su fuerza relativa, referida a su participación en el voto o en los escaños que se obtienen en el Parlamento. En este caso, estaríamos contando “legisladores que solicitan PDI” pero ponderando su grado de participación en el total de PDI que el Parlamento ha cursado. El mismo cálculo realizado para las dos anteriores legislaturas en el mismo período de tiempo (40 meses) arroja 38 entre 2000-03 y 51 entre 2005-2008.

²⁵ Los primeros diez legisladores del ranking general de Pedidos de Informe son: Sander (PC) con 222; Amarilla (PN), 89; Cantero (PC), 77; Lacalle Pou (PN), 75; Garino (PC), 74; Bordaberry (PC), 73; Arocena (PN), 72; Abdala (PN), 64; Lacalle Herrera (PN), 58; y Otegui (PN), 58. Si bien la cifra alcanzada en esta materia por el diputado Sander impresiona, debemos señalar que el record está en manos del diputado frenteamplista por Río Negro, Ricardo Castromán en la 45° Legislatura con 329 PDI en idéntico lapso del mandato..

El cuadro también muestra en la penúltima fila, el número de legisladores que envió PDI a cada ministerio y el porcentaje que ese número representa en el cuerpo legislativo. Como podrá verse, los legisladores que hacen uso del instituto del pedido de informe son una proporción menor de la cámara, lo cual confirma que el PDI es un instrumento opositor. Al mismo tiempo, el nivel de concentración induce a pensar que en el seno de los partidos existe una división del trabajo donde un grupo de representantes se especializa en la labor de fiscalización.

9.2. Celeridad del trámite de respuesta

La utilidad del uso del pedido de informe reposa en los resultados que el legislador alcanza. O sea, la interacción entre el legislador y las agencias del gobierno determina las condiciones futuras del uso del mecanismo. En la medida que las oficinas gubernamentales responden, los legisladores encontrarán mayores incentivos para escribir pedidos de informes. Por el contrario, si el gobierno contesta poco, los legisladores pueden desistir de la tarea y buscar otros caminos para hacerse de la información²⁶. Al menos en teoría, podría pensarse que el volumen de pedidos de informe de una legislatura supone una función de la tasa de respuesta que el gobierno brinda. Por esta razón, resulta imprescindible no solo analizar cuántos PDI se presentan sino también cuántos son respondidos. La tasa de respuesta es a nuestro juicio un indicador bastante fiable acerca del correcto funcionamiento de los recursos de control interinstitucionales (*checks and balances*) y por eso es conveniente tenerla siempre presente.

²⁶ La Ley de Acceso a la Información ha generado una situación no prevista respecto a los mecanismos típicos de fiscalización, pues bajo ciertas condiciones puede transformarse en un camino alternativo al PDI. Por ejemplo, a mediados de 2012, el diputado colorado Fitzgerald Cantero, luego de realizar dos PDI solicitando a ANCAP información sobre gastos de publicidad y auspicios, y de no recibir respuesta alguna por parte de la empresa pública, presentó a la justicia un recurso de solicitud de información amparado en la mencionada Ley. La justicia le dio la razón y obligó a ANCAP a responder inmediatamente la requisitoria. La Ley de Acceso a la Información Pública cuenta con un mecanismo al que puede recurrir cualquier ciudadano y establece que la oficina pública demandada debe responder en un plazo de 20 días hábiles, con una prórroga de 20 días más. Si esto no se cumple, el solicitante puede reiterar la exigencia y en caso de que ello no se resuelva, la ley establece multas económicas.

Sin embargo, luego de que Cantero obtuviera ese triunfo, la Justicia desestimó otro recurso presentado por el diputado colorado Juan Manuel Garino, que procuraba obtener información sobre el contrato de concesión para el mantenimiento del dragado del canal Martín García. La Cancillería alegó que dichos datos eran de carácter reservado y por tanto la Justicia, en dos instancias, denegó la solicitud. Al respecto ver <http://historico.elpais.com.uy/121206/pnacio-680072/nacional/justicia-impide-a-diputado-acceso-a-la-informacion-sobre-el-dragado/> (consultado el 30/09/2013) y Semanario Búsqueda, 18/10/2012.

En la presente Legislatura, el porcentaje de respuestas a los PDI se ubicó en el 61%, proporción ligeramente inferior a la del mandato anterior pero sensiblemente más alta que la del período 2000-2003. En cuanto al tiempo que tarda la respuesta, la actual Legislatura alcanza un promedio de 138 días, resultando un desempeño algo inferior al de la pasada (115 días), pero superior al del período 2000-2003. En otras palabras, el actual gobierno presentó un volumen de respuestas parecido al del pasado pero para cumplir con esa tarea necesitó más tiempo. Por tanto, en esta materia su performance ha sido menos eficiente que la de la administración Vázquez pero sensiblemente superior a la de la administración Batlle.

Cuadro 33. Pedidos de informes, respuestas y tiempo que insume la respuesta (2000-2013)*

Año	Pedidos	Respuestas	Porcentaje	Tiempo
2000-03	3526	1706	48%	166
2005-08	1912	1230	64%	115
2010-13	2051	1241	61%	138

* Al 31 de julio de 2013

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

Las tres dependencias más solventes a la hora de responder son el Ministerio de Turismo y Deporte (MTD), con una tasa de respuesta del 90%; el de Defensa Nacional (MDN), con un 78%; y el de Economía y Finanzas (MEF), con un 75%. En el otro extremo, las peores performances corresponden al Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP) con un 37%, y el de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) con un 48%.

Los Ministerios de Economía y Finanzas y Defensa Nacional son los más raudos a la hora de responder pedidos de informe (57 y 78 días promedio, respectivamente), en tanto los de Turismo y Deporte, Transporte y Obras Públicas e Interior, muestran desempeños superiores a la media. En el otro extremo (o sea, los más lentos) se encuentran los Ministerios de Educación y Cultura (MEC) con 261 días y el de Desarrollo Social (MIDES) con 187 días.

Cuadro 33. Respuestas a los pedidos de informe según destino y tiempo que insume la respuesta (2010-2013*)

Destino	Pedidos	Respuestas	Porcentaje	Tiempo
MDN	90	70	78%	78
MEF	181	135	75%	57
MTD	59	53	90%	182
MTOP	136	86	63%	139
MIN	163	99	61%	135
MIEM	221	136	62%	126
MIDES	115	63	55%	187
MSP	194	120	62%	162
MRREE	99	62	63%	155
MVOTMA	198	95	48%	141
MTSS	98	59	60%	141
MGAP	73	27	37%	108
MEC	211	110	52%	261
Otros*	213	126	59%	90
Total	2051	1241	61%	138

* Al 31 de julio de 2013

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

Si se considera el nivel de respuestas obtenidas por los partidos (entendidos como la suma de los legisladores que utilizan el PDI), se observan resultados consistentes con los hallazgos encontrados a lo largo del informe. Los legisladores del Frente Amplio son los que reciben una mayor proporción de respuestas y lo consiguen en menor tiempo (71% de respuestas y 122 días promedio en recibirlas). Los partidos fundacionales reciben un tratamiento parecido situado en el entorno del 60% de respuestas y un promedio de 133 días para los colorados y 144 días para los nacionalistas. El Partido Independiente recibe una mayor proporción de respuestas (65%) pero también con una mayor demora (174 días).

Cuadro 34. Respuestas a los pedidos de informe según partido (2010-13)

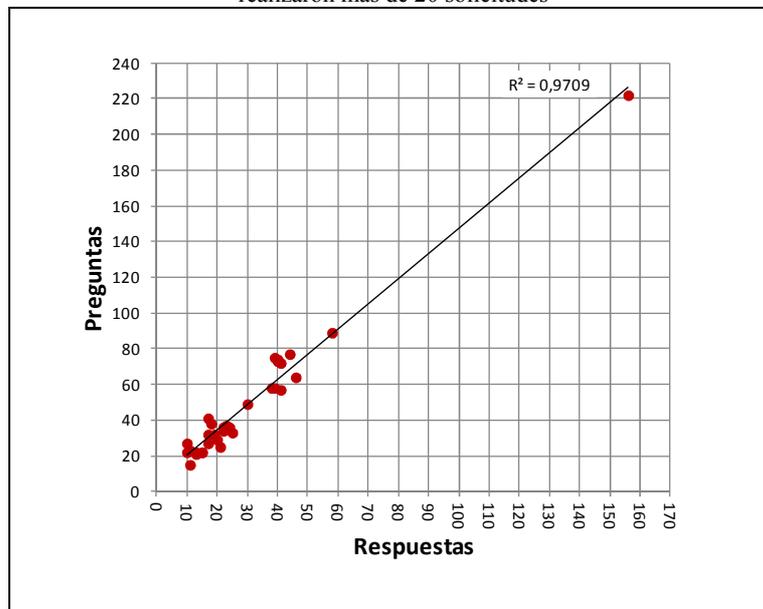
Partidos	Pedidos	Respuestas	Porcentaje	Tiempo
Frente Amplio	111	79	71%	122
Partido Colorado	836	505	60%	133
Partido Nacional	1067	631	59%	144
Partido Independiente	20	13	65%	174
Varios partidos	17	13	76%	129
Total	2051	1241	60%	138

* Al 31 de julio de 2013

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

Finalmente, resulta interesante comprobar que las dependencias gubernativas y estatales responden a los legisladores sin importar el volumen de PDI que cada uno presenta. Esto quiere decir que no existe un juego estratégico entre aquellos que demandan información y aquellos que responden pues las tasas de respuestas son constantes. Esta conclusión surge de un examen muy simple: hemos considerado a los 32 legisladores que presentaron más de 20 PDI, controlando la proporción de respuestas que cada uno obtiene. El gráfico 13 muestra que el número de PDI y el número de respuestas presentan una relación lineal (R^2 de 0,9709). En otras palabras, el volumen de PDI que presenta un legislador no influye sobre el número de respuestas que recibirá de los receptores.

Gráfico 13. Pedidos de Informe y respuestas de los legisladores que realizaron más de 20 solicitudes



Fuente: Elaboración propia en base a datos del S.I.P.
Cada punto en el gráfico es un legislador.

10. Un enfoque integrado de la fiscalización

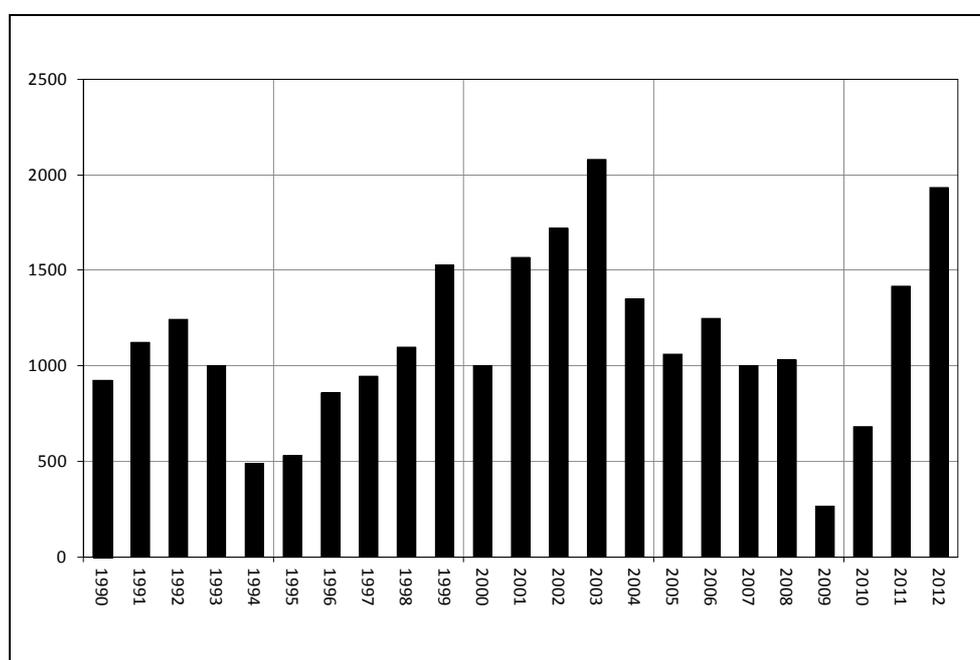
La fiscalización parlamentaria sobre el Poder Ejecutivo se realiza a través de diversos mecanismos. En este informe hemos privilegiado el estudio de tres: los llamados a sala de ministros; los en régimen de comisión general; y los pedidos de informes a las dependencias de gobierno. Para evaluar cuánto ha presionado esta Legislatura sobre el Ejecutivo de Mujica, hemos desarrollado el Índice de Fiscalización Parlamentaria (IFP). Este *index* toma en cuenta las tres posibilidades mencionadas a partir del supuesto de que las mismas constituyen un sistema cuyos componentes están fuertemente interconectados. Como el Parlamento tiene a su disposición diferentes procedimientos, podríamos suponer que los legisladores, ante cada problema, seleccionan el tipo de herramienta más útil para alcanzar sus objetivos de fiscalización. Por esta razón, el Índice controla el uso de dichos dispositivos pero al mismo tiempo establece un criterio de ponderación entre ellos.

El Índice considera al pedido de informe como la decisión más elemental del proceso de fiscalización (la mera voluntad del legislador individual resulta suficiente para su despliegue) por lo cual ésta será la unidad base del cálculo. Por tanto, si el pedido de informe tiene un valor 1, el siguiente paso es resolver cuál es el valor de los llamados a sala y llamados en régimen de comisión general. Para resolver este problema proponemos calcular el ratio entre el uso de esos llamados y los pedidos de informe de la legislatura anterior. O sea, al comenzar el período, los legisladores tienen en mente una relación entre la magnitud del llamado del ministro y el simple pedido de informe y ella se podría inferir a partir de lo ocurrido en el mandato anterior. Por ejemplo, si en el período t-1 se presentaron 100 pedidos de informes y se realizaron 10 llamados de ministros, el valor de este último procedimiento será 10. Por tanto, si en el período t hay 50 pedidos de informes y 5 llamados a sala el valor del Índice de Fiscalización Parlamentaria será 100 ($IFP = 50 + (5 \cdot 10) = 100$). En el Anexo III, mostramos algunos ejemplos de cómo se construye este índice.

El gráfico 14 muestra la serie anual resultante de la aplicación del índice desde 1990. Allí se observan dos fenómenos interesantes. En primer lugar, en casi todos los períodos, el valor del índice aumenta desde valores menores del primer año hasta valores máximos en el tercero. En segundo lugar, en la serie aparecen dos periodos, muy claramente definidos, donde el Parlamento parece ejercer mayor y menor nivel de

fiscalización sobre el Ejecutivo. Entre 2000-2005, se observan los niveles máximos de control sobre el gobierno seguramente motivados por la crisis económica que vivía el país y sus consecuencias. Sin embargo, en el siguiente período, el Parlamento muestra un brusco descenso del nivel de presión sobre el Ejecutivo y ni siquiera se registra el ciclo creciente (de menos a más) observado en las anteriores legislaturas. Es probable que ello tenga que ver con la nueva responsabilidad que los partidos históricos debieron asumir, o sea, por primera vez en la historia, quedaron situados juntos en la oposición y la responsabilidad de la fiscalización recayó enteramente sobre ellos.

Gráfico 14. Índice de Fiscalización Parlamentaria. 1990-2012

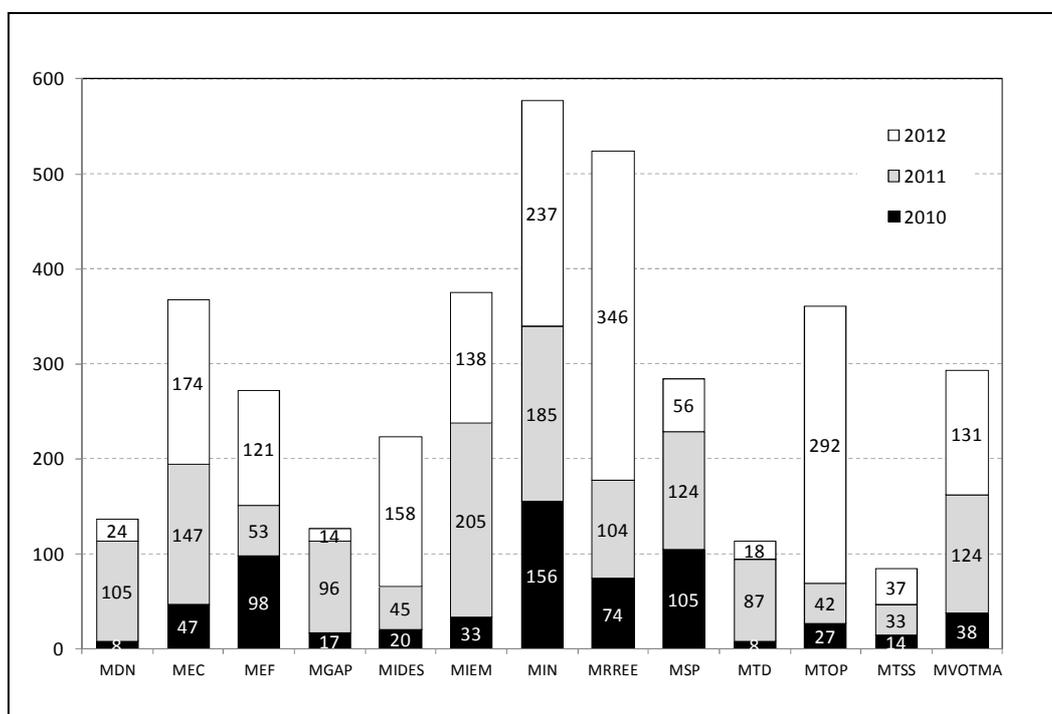


Fuente: Elaboración propia en base a datos del S.I.P.

Observando ahora la presente Legislatura, encontramos que la fiscalización ha ido en aumento con el paso de los años. El salto de 2011 es particularmente intenso. Si se abren los datos según el ministerio que recibe la fiscalización, se podrá comprender cuán relacionado está el control parlamentario y su orientación con la agenda pública del país. El gráfico 15 muestra la evolución de la fiscalización según dependencias y como podrá apreciarse, el Ministerio del Interior ha sido el más controlado desde el comienzo del período. Este hecho es consistente con las encuestas de opinión pública que señalan al problema de la seguridad como la principal preocupación de los

uruguayos²⁷. Le sigue el de Relaciones Exteriores, con un 2012 particularmente intenso en llamados a sala y pedidos de informes relativos a la relación con Argentina y a la política comercial del país (el más fiscalizado de ese año). Algo similar ocurre con el Ministerio de Transporte y Obras Pública que, en virtud de temas como el cierre de PLUNA o la aprobación del puerto de aguas profundas, se convierte en ese año en la quinta dependencia más controlada. El Ministerio de Industria, Energía y Minería se ubica en el tercer lugar, con una presión espectacular en 2011, y el Ministerio de Educación y Cultura, en el cuarto lugar, con una presión creciente en el tiempo.

Gráfico 15. Índice de Fiscalización Parlamentaria según ministerio. 2010-2012



Fuente: Elaboración propia en base a datos del S.I.P.

Un hecho particularmente interesante se vincula con el moderado nivel de fiscalización recibido por el Ministerio de Economía y Finanzas, dependencia que en pasados períodos había recibido los niveles más altos de fiscalización.²⁸ Luego del primer año, donde aparecía tercero en el ranking, en 2011 se observa una caída al cuarto

²⁷ Por ejemplo, una encuesta de la empresa Factum mostraba en diciembre de 2012, que un 42% de los uruguayos ubicaba a la seguridad como el principal problema del país. Ver <http://www.factum.edu.uy/node/855> (consultado el 28 de setiembre de 2013).

²⁸ Por ejemplo, en los primeros tres años de la 46ª Legislatura (2005-2008), el MEF lideró el ranking de fiscalización parlamentaria en cada uno de los años y a mucha distancia de los siguientes destinos (Ministerio de Industria, Energía y Minería, y Ministerio de Salud Pública). Al respecto, ver Informe “El Parlamento uruguayo en 2006: Imagen, actividad y representación”, Instituto de Ciencia Política – Poder Legislativo.

lugar y en 2012 al séptimo lugar. Esta situación podría estar vinculada con el hecho de que los indicadores económicos del país (crecimiento, desempleo, exportaciones, inflación, etc.) mantienen desempeños regulares y aceptables, y que por tal razón, la política económica no representaría un motivo de preocupación central para los legisladores de la oposición.

11. Algunas conclusiones sobre la actividad de fiscalización

El ejercicio de la fiscalización parlamentaria constituye uno de los nervios motores del funcionamiento de los pesos y contrapesos institucionales (*checks and balances*) que todo sistema presidencial como el uruguayo debe desarrollar. Como se ha visto, los legisladores uruguayos individual o colectivamente ponen mucho empeño en desarrollar esta tarea. O sea, esta no es una función marginal como muchos pueden suponer pues los resultados de esta investigación develan esfuerzo, preocupación y responsabilidad.

Entre las múltiples herramientas que los legisladores tienen a su disposición para realizar esta labor, hemos privilegiado el análisis de tres dispositivos: llamados a sala de ministros, llamados de ministros en régimen de comisión general y pedidos de informe. Los datos muestran que la presente Legislatura ha sido particularmente activa en las tres dimensiones, sobre todo si se le compara con la anterior. Esto podría interpretarse como un síntoma de mayor preocupación de los legisladores respecto al rumbo del actual gobierno, pero también puede observarse como un signo de adaptación de los partidos históricos al cumplimiento de una función típicamente opositora.

Contra lo que podría esperarse, el hecho de que ningún partido de la oposición controle un tercio de las bancas de alguna de las cámaras, no resultó un impedimento para que el Parlamento trajera a sala a ministros. El actual período, es más prolífico en esta materia que el anterior (23 llamados), cuando el Partido Nacional tenía la llave de este dispositivo. Solamente la 42° Legislatura (1985-1988) y la 45° Legislatura (2000-2005) superan en número de llamados a la actual.

Los ministros de Relaciones Exteriores, Interior y Economía y Finanzas fueron los tres jefes más convocados a sala, pero ninguno de ellos (ni de los restantes convocados) sufrió consecuencias pues la mayoría que controla las cámaras evitó la aprobación de mociones de insatisfacción por las respuestas ministeriales.

Los llamados de ministros en régimen de comisión general son instancias de diálogo sobre determinadas políticas y no entrañan un riesgo político importante para el ministro, pues la cámara no toma decisiones luego del debate. Aún así, son instancias importantes de rendición de cuentas sobre la marcha del gobierno y de fiscalización por parte de los legisladores. En el período se realizaron 22 llamados de los cuales 8 contaron con el aval de todos los partidos. En el Senado, ningún llamado contó con el

aval del gobierno. Los ministros más convocados fueron el de Transporte y Obras Públicas (4 ocasiones) y el del Interior (3 ocasiones).

Por otra parte, en la presente Legislatura se procesó un gran número de pedidos de informe (2.055), siendo el segundo período más prolífico en esta materia, luego de la 45° Legislatura (2000-2005). El 95% de los pedidos fue realizado por legisladores de la oposición lo cual demuestra que este es un dispositivo institucional utilizado típicamente por la oposición. De todos modos, en comparación, la bancada oficialista cursó más solicitudes en esta Legislatura que en la anterior y ello se debió a las eventuales desavenencias entre determinados sectores del oficialismo.

Los Ministerios de Industria, Energía y Minería (MIEM); Educación y Cultura (MEC); Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA); Salud Pública (MSP) y Economía y Finanzas (MEF), fueron el centro de atención preferido por los legisladores. Los legisladores de la oposición escribieron solicitudes principalmente al MIEM, MSP y MEC, aunque los nacionalistas también incluyeron al MVOTMA y los colorados al MIN. Los frenteamplistas en cambio privilegiaron al MEF, MIEM y MEC.

Entre los legisladores, la escritura de pedidos de informe ha sido muy desigual. En total, 118 legisladores solicitaron pedidos de informes en algún momento de la actual Legislatura, pero 33 escribieron el 80% de ellos (más de 20 cada uno), en tanto 44 escribieron entre 1 o 2 pedidos. Razonablemente, podría pensarse que una parte de los pedidos redactados por los legisladores más prolíficos no solo buscaban información sobre alguna política pública sino también perseguían el objetivo de “fijar posición pública” sobre un determinado tema.

Los organismos del gobierno respondieron el 61% de los pedidos de informes. Esta proporción es parecida a la observada en la Legislatura previa pero sensiblemente más alta que la de períodos anteriores. El tiempo promedio que insumió cada respuesta fue de 138 días, lo cual representa un desempeño tanto inferior al del período previo, pero superior al de las Legislaturas anteriores.

El Ministerio de Turismo y Deporte (MTD), el de Defensa Nacional (MDN) y el de Economía y Finanzas (MEF) fueron los más eficientes en responder (90%, 78% y 75% de respuestas respectivamente), en tanto los de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP) y el de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) fueron los menos eficientes (37% y 48%). Los ministerios más veloces para responder

fueron el MEF y el MDN (57 y 78 días promedio), en tanto el MEC y el MIDES fueron los más lentos (261 y 187 días).

Por otra parte y como era de esperar, los legisladores del Frente Amplio consiguieron más respuestas de los organismos gubernamentales y en un menor plazo que los de los partidos de la oposición. Este hecho resulta lógico pese a que muchos de los pedidos estuvieran inspirados por una supuesta diferencia en torno a las políticas que llevan adelante los ministerios. Asimismo, el análisis individual de las respuestas recibidas por los 32 legisladores más proactivos en esta materia muestra la inexistencia de un trato diferencial por parte de las dependencias del gobierno. En otras palabras, todos reciben la misma proporción de respuestas independientemente del volumen de pedidos de informes que escriban.

Finalmente, el enfoque de estudio integrado de la fiscalización muestra que en la presente Legislatura el Parlamento aumentó su presión sobre el Poder Ejecutivo. Las áreas del gobierno más fiscalizadas han sido Interior; Relaciones Exteriores; Industria, Energía y Minería; Educación y Cultura; y Transporte y Obras Públicas.

ANEXO I

Metodología del Índice de Capacidad de Poder de Agenda

La mayoría de los autores preocupados por el estudio del poder de agenda asumen que el simple hecho de ocupar un cargo con poder de agenda es condición suficiente para usufructuar dicha potestad. Ello se debe a que en casi todos los Parlamentos del mundo son las propias Comisiones las que votan a sus autoridades. Sin embargo, en el caso de Uruguay eso no es así pues el acuerdo interpartidario alcanzado al inicio de cada período legislativo no solo determina cuántos lugares ocupará cada partido en cada comisión sino también qué partidos ocuparán las posiciones de autoridad. De este modo, en el sistema de comisiones del Parlamento uruguayo existen dos variables relevantes: la titularidad de la Presidencia de Comisión y la existencia o no de mayorías.

El índice que mide la Capacidad de ejercer el Poder de Agenda se construye con ambas variables. Mientras la primera puede asumir tres valores (mayoría absoluta, equilibrio y minoría), la segunda puede asumir dos (titularidad o no de la Presidencia). La combinación de estos rangos de variación ofrece 6 posibles valores.

Índice de Poder de Agenda del partido cártel en las Comisiones	
Status y Presidencia de la Comisión	Valor
Mayoría absoluta y con presidencia	5
Mayoría absoluta y sin presidencia	4
Equilibrio de fuerzas y con presidencia	3
Equilibrio de fuerzas y sin presidencia	2
En minoría y con presidencia	1
En minoría y sin presidencia	0

De esta forma, el valor que asume una comisión en un años dado responde al valor que adquiere el status del contingente legislativo del Presidente y el control o no de la Presidencia de la comisión. El siguiente cuadro muestra la operacionalización realizada para el caso de la Comisión de Hacienda de la cámara baja durante la 46^a legislatura (2005-2010).

Poder de Agenda en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes						
Legisladores	Partido	2005	2006	2007	2008	2009
Alfredo Asti	FA	X				
Eduardo Brenta	FA			X		
Roberto Conde	FA					
Héctor Tajam	FA					
Gonzalo Mujica	FA					X
Pablo Pérez	FA					
José Carlos Cardoso	PN				X	
Jorge Gandini	PN		X			
Carlos González Álvarez	PN					
José Amorín Batlle	PC					
Iván Posada	PI					
Status		MA	MA	MA	MA	MA
Relación		6/11	6/11	6/11	6/11	6/11
Índice de Poder de Agenda		5	4	5	4	5

M.A.: Mayoría absoluta

Fuente: Elaboración personal en base a datos del S.I.P.

ANEXO II

Metodología del Índice de Importancia Política de las Leyes

La importancia política de una ley no sólo está determinada por sus características, la forma en que se tramita o el impacto que genera en la opinión pública, sino también por la dimensión que asume el choque de intereses entre el gobierno y la oposición. Desde esta perspectiva, una ley es importante cuando representa algún tipo de interés para el gobierno. Obviamente, la pregunta central de este ejercicio de ponderación consiste en determinar para quién es importante la norma. Las diferentes respuestas que podría darse a esta pregunta, ofrecería rangos de ponderación diversos. Si se considerara como sujetos de atribución de importancia a los grupos sociales, las empresas, los sindicatos o los partidos políticos, los parámetros de evaluación de la importancia variarían. Sin embargo, aquí se privilegia la lógica del conflicto político y en especial el interés del gobierno, ejercido por el Poder Ejecutivo.

Convenimos entonces que podrían formularse dos tipos ideales de ley. Una de alta importancia que: a) es propuesta por el Poder Ejecutivo; b) sus objetivos tienen un alcance superlativo; c) su tramitación provoca una gran repercusión pública; d) genera un gran debate en el Legislativo y e) su votación final es dividida. Otra de baja importancia, que: a) es propuesta por el Legislativo; b) sus objetivos demuestran un alcance puntual o forma l; c) su tramitación no tiene repercusión en la opinión pública; d) su tramitación carece de debate parlamentario, y; e) su votación final se resuelve por la unanimidad de componentes de la Cámara.”

Desde esta perspectiva, el Índice de Importancia Política se construye a partir de la medición de cinco indicadores: i) origen; ii) alcance; iii) repercusión; iv) debate; y v) votación. El siguiente cuadro muestra presenta los rangos de variación del IIP.

Indicadores del Índice de Importancia Política de las Leyes					
Valor	Indicadores				
	<i>Origen</i>	<i>Alcance</i>	<i>Repercusión</i>	<i>Debate</i>	<i>Votación</i>
1	Ejecutivo	Amplio	Alta	Se desarrolla	Dividida
0	Legisladores	Restringido	Baja	No	Unanimidad

Buscando cuantificar la variación de los indicadores, se atribuye un valor 1 a la variación positiva (o en el sentido de la alta importancia) y un valor 0 a la variación negativa (o en el sentido de la baja importancia). La sumatoria de los valores expresados por cada indicador arroja un valor que llamaremos "índice de importancia de la ley". Este índice puede variar entre 0 y 5 y genera seis posibles registros de importancia (0, 1, 2, 3, 4, 5). En consecuencia, los tipos de ley ideal reseñados (de alta y baja importancia) constituyen dos polos extremos de un continuo dividido en seis registros, donde podrán ser cómodamente ubicadas todas las leyes sancionadas durante el período.

Simplificando el análisis, los seis registros serán reducidos a tres categorías de análisis: baja importancia (0 y 1), mediana importancia (2 y 3) y alta importancia (4 y 5), tal como se resume en la siguiente tabla:

Categorías y rangos de variación del Índice de Importancia Política de las Leyes	
<i>Nivel de importancia</i>	<i>Rango de variación</i>
Baja importancia legislativa	0 a 1
Mediana importancia legislativa	2 a 3
Alta importancia legislativa	4 a 5

La clasificación de las leyes en tres categorías a partir de un índice que puede adoptar seis valores diferentes, fortalece la tipificación en la medida que ningún criterio aislado es determinante para la ubicación de una ley en un casillero. De este modo, ninguna ley deja de ser importante por el hecho de haber tenido iniciativa en el Poder Legislativo o por haber sido votada por unanimidad. Por ejemplo, la *Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado* (N° 15.848) fue propuesta por legisladores del Partido Nacional, derivando en un valor de 0 en el indicador “origen”. Sin embargo, el valor de los restantes indicadores (alcance, repercusión, debate y votación) produjo una sumatoria de 4 puntos, mostrando ser una “ley de alta importancia política”.

Contrariamente, la “*Régimen de Amnistía de Presos Políticos*” (N°15.737) fue votada por unanimidad, mostrando en dicho indicador un valor de 0. En este caso, la sumatoria de los restantes indicadores (origen, alcance, repercusión y debate) produce un valor de 4 puntos, evidenciando de igual modo ser una “ley de alta importancia política”. En síntesis, el índice busca establecer el grado de importancia política de las leyes a partir de diferentes dimensiones asociadas al proceso de aprobación de las mismas.

Tomado del “Estudio sobre la Producción Legislativa en Uruguay”, Lanzaro, Jorge, Daniel Buquet, Daniel Chasquetti y Juan Andrés Moraes. Programa de Evaluación de la Producción Legislativa en Uruguay. 1985-2000. Convenio Poder Legislativo- Universidad de la República.

ANEXO II

Metodología del Índice de Fiscalización Parlamentaria

La fiscalización sobre el Poder Ejecutivo es realizada por el Parlamento a través de diferentes mecanismos. El Índice de Fiscalización Parlamentaria considera dos modalidades de control a partir del supuesto de que las mismas constituyen un set de herramientas a disposición de los legisladores: llamados de ministros (interpelaciones y en régimen de comisión general) y pedidos de informe.

El IFP combina estas dos dimensiones en forma ponderada dado que no tienen el mismo valor político. El llamado a sala es un acto colectivo de la cámara que exige la voluntad de 1/3 de sus integrantes pero el pedido de informes es un acto individual del legislador. Por esa razón, tomamos como unidad básica del índice al pedido de informe estableciendo una relación con los llamados a sala que se calcula en base a la información generada en la legislatura anterior. Si en t-1 se realizaron 100 pedidos de informes y 10 llamados a sala, en t, el valor de un llamado será el ratio 100/10. La suma de las dos dimensiones determinará el valor del índice:

$$\mathbf{IFP = L^* + P}$$

...donde L* es el valor ponderado de llamados a sala y en régimen de comisión general, y P el total de pedidos de informes.

Ejemplo para el año 2010

Total "pedidos de informes" de la legislatura anterior = 2.449 (2005-2010)

Valor "pedidos de informes" 2010 = **367**

Total "llamados" de la legislatura anterior = 39

Ponderador = 2.449 / 39 = 62,8

Total "llamados" 2010 = 5

Valor ponderado de los "llamados" 2010 = 5 * 62,8 = **314**

$$\mathbf{IFP\ 2010 = 367 + 314 = 681}$$

Legislatura	Pedidos	Llamados	Ponderador
42	2210	28	63.143
43	2001	28	45.477
44	2642	16	51.804
45	3981	36	55.292
46	2449	20	62.795
47	1704	19	
Total	14987	147	

Año	Pedidos	Llamados	Llamados*	IFP
1990	543	5	379	922
1991	429	5	695	1124
1992	423	7	821	1244
1993	370	7	631	1001
1994	236	4	253	489
1995	486	1	45	531
1996	588	3	273	861
1997	670	1	273	943
1998	553	3	546	1099
1999	345	8	1182	1527
2000	689	3	311	1000
2001	788	5	777	1565
2002	1047	5	673	1720
2003	989	12	1088	2077
2004	468	11	881	1349
2005	509	4	553	1062
2006	532	5	719	1251
2007	611	3	387	998
2008	532	8	498	1030
2009	265	0	0	265
2010	367	2	314	681
2011	723	7	691	1414
2012	614	10	1319	1933



Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Uruguay