



XIII JORNADAS DE INVESTIGACIÓN

15 - 17 de setiembre, 2014

¿QUÉ DESARROLLO PARA URUGUAY?

Parlamento y representación en Uruguay

Juan Andrés Moraes

PARLAMENTO Y REPRESENTACION EN URUGUAY

47ª Legislatura

Febrero de 2014

Juan Andrés Moraes

jmoraes@fcs.edu.uy

CONVENIO PODER LEGISLATIVO - INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA

INDICE

Introducción.....	3
1. Parlamento y Representación.....	5
1.1. ¿A quién representan los agentes?.....	6
1.2. ¿Representación descriptiva?.....	11
2. ¿Cómo representan los agentes?.....	14
2.1. Interactuando con el Ejecutivo.....	14
2.2. Los gobiernos locales.....	17
2.3. Los grupos de interés.....	20
2.4. Representando individuos.....	27
3. Materializando el flujo de contactos.....	33
4. Conclusiones.....	36
Referencias.....	40

Introducción

A casi treinta años de la reinstauración democrática, las instituciones políticas uruguayas gozan hoy de buena salud. De hecho, un amplio consenso a nivel de académicos y políticos ha sostenido en forma consistente que Uruguay es una de las democracias más sólidas de América Latina, en función de un alto nivel de apoyo y satisfacción con la democracia (Latinobarometro 2013). Es cierto que el origen de estas preferencias puede variar notoriamente, debido a que algunos países con altos niveles de inestabilidad y confrontación política también revelan altos niveles de apoyo y satisfacción con la democracia. Sin embargo, una observación más detenida a la información sobre las preferencias de los uruguayos, muestra que nuestras instituciones políticas son altamente capaces de representar a los ciudadanos, a través de un complejo proceso de combinación y canalización de intereses y demandas. En esencia, en el núcleo de esta evaluación positiva se encuentran dos instituciones fundamentales del sistema político uruguayo: el parlamento y los partidos políticos.

El parlamento es una institución compleja. Por un lado, está plagado de reglas y procedimientos formales e informales que ordenan el proceso legislativo y el contralor del poder ejecutivo. Por otro, está gobernado por instituciones altamente complejas como los partidos políticos. De hecho, sin estos agentes no existe (hasta la fecha) un mecanismo eficiente de agregación de intereses que provea un mecanismo estable de mayorías para gobernar. Sin parlamento, no obstante, no existe un locus institucional donde sea posible expresar las preferencias de los distintos partidos, fracciones, facciones, grupos de interés y los propios ciudadanos tomados individualmente. La simbiosis de estas dos instituciones (parlamento y partidos) compone a democracia representativa, como la única forma empíricamente viable de democracia a gran escala. Precisamente, Uruguay posee uno de los sistemas de partidos más institucionalizados de América Latina, operando en el marco de una institución parlamentaria que como en todos los sistemas presidencialistas, ocupa un rol central en el funcionamiento del sistema político.

Si la democracia uruguaya es un ejemplo en América Latina: ¿cómo representa el parlamento y en particular los partidos políticos que allí operan? Este documento explora la forma en que el parlamento y los partidos llevan adelante el proceso de representación política. Con este objetivo, el documento se estructura en cuatro secciones, basadas en datos actitudinales

extraídos de una encuesta desarrollada durante los meses de setiembre y noviembre de 2013. La primera sección se pregunta a quien representan los políticos uruguayos, en dos versiones. Por un lado, se explora brevemente la forma en que la opinión pública percibe a quien representa el parlamento uruguayo entre 2007 y 2013. Por otro, y dado que el interés fundamental de este documento se centra en los agentes políticos, se describen las preferencias de los legisladores en torno al universo al cual proveen representación. La segunda sección pregunta cómo representan los legisladores. En particular, esta sección explora la forma en que los legisladores perciben el ejercicio de sus funciones a través de la interacción con instituciones del gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, así como grupos e individuos particulares involucrados en el proceso de representación.

Puestas en conjunto, estas dos secciones del informe no solo describen el comportamiento de los legisladores sino que también proveen una explicación plausible sobre sus actitudes, basada en sus intereses colectivos (tales como su pertenencia a un partido o un sector), o intereses individuales asociados a sus objetivos de carrera política. La tercera sección repasa brevemente la forma en que los legisladores materializan su flujo de contactos con distintas instituciones y agentes, a través de la media hora previa y las notas escritas. Estos dos dispositivos constituyen un valioso instrumento de comunicación política, en aras de proveer representación a quienes así lo demandan o a los efectos de proveer información pública que indique las preocupaciones del legislador. Finalmente, la cuarta sección concluye y evalúa algunos resultados que implican un posible riesgo para el funcionamiento institucional del parlamento y los partidos políticos.

1. Parlamento y Representación

Este documento se basa en los resultados de una encuesta efectuada a legisladores de la XLVII Legislatura del parlamento uruguayo, entre los meses de setiembre y diciembre de 2013. Para ello se diseñó una muestra representativa de sesenta legisladores, compuesta por cuarenta y ocho representantes y doce senadores, distribuidos en forma proporcional al tamaño parlamentario de los partidos y sectores. En el caso de la Cámara de Representantes, el criterio muestral también tuvo en cuenta la representación por departamentos, tomando en cuenta cinco zonas consideradas por instituciones públicas y privadas dedicadas a la elaboración estadísticas nacionales (Norte, Sur, Litoral Este, Litoral Oeste y Centro). De igual modo, la representación de género está dada por un 14% de la muestra. Sobre la base de estos criterios de selección, se aplicó un formulario semiestructurado de cuarenta y cinco preguntas orientadas a explorar la forma en que los legisladores uruguayos perciben su función como representantes, así como las motivaciones detrás de sus preferencias.

Una de las preocupaciones centrales del parlamento uruguayo desde la reinstauración democrática ha sido su interés por saber la forma en que los uruguayos perciben las funciones desempeñadas por los partidos y legisladores. Dicho de otro modo, el parlamento ha tenido una vocación sistemática por saber la forma en que los uruguayos se ven representados por esta institución y en particular por los agentes fundamentales que operan al sistema político: los partidos.

Una porción importante de los datos relevados por distintos estudios en el correr de los últimos veinte años, muestra cierta desafección de los ciudadanos con el sistema político y en particular con los partidos políticos. En este sentido, parte de las encuestas de opinión pública contratadas por el parlamento revela que los ciudadanos no están al tanto de los asuntos que allí se discuten, quienes son los representantes, dónde se puede obtener información sobre legislación relevante, etcétera. Estos datos que oscurecen el rol que ocupa el parlamento como agente o institución a cargo de la representación de los ciudadanos, contrasta con información más reciente sobre la percepción general que tienen los ciudadanos sobre la representación. De hecho, desde 2007 sabemos que un poco más de la mitad de la población (51.1%) considera que el parlamento representa “a todos los uruguayos” y siete años después (en 2013) esta cifra permanece prácticamente incambiada en el entorno del 50% (ver informe de Buquet 2013).

Más aun, si la democracia pluralista implica por definición la competencia entre grupos (ya no individuos), este criterio muestra al parlamento uruguayo como una institución altamente representativa. No solo porque la mitad de los uruguayos considera que el parlamento representa a todos los uruguayos, sino porque el 36.7% consideraba en 2007 que el parlamento representaba a algunos grupos de la sociedad. En 2013, este valor se mantiene en un 37.4%. Por tanto, la información agregada sobre la forma en que los uruguayos perciben al parlamento es satisfactoria en la medida de que tanto grupos como ciudadanos se ven incorporados en el proceso de representación. De hecho, solo un 7 de los uruguayos en 2007 o un 8% en 2013 considera que el parlamento representa a individuos, mientras que solo un 2 y 3% respectivamente para 2007 y 2013, considera que el parlamento no representa a nadie. En suma, la percepción general de la ciudadanía entre 2007 y 2013 es positiva.

1.1. ¿A quién representan los agentes?

¿A quién representan los legisladores? ¿De qué modo efectivizan la combinación y canalización de intereses involucrada en el proceso de representación? Una de las tensiones principales en el ejercicio de las funciones como representantes refiere al espacio geográfico donde los legisladores llevan adelante su mayor esfuerzo. En este caso, la tensión clásica en la literatura refiere a un continuo donde los legisladores privilegian al electorado nacional en su conjunto o al electorado local. Esta tensión está fuertemente asociada al cargo para el cual fueron electos los legisladores, de tal modo que la propensión a uno u otro extremo del continuo está dada por el espacio geográfico (o circunscripción electoral) donde fueron electos. Por tanto, es esperable que un senador electo en una circunscripción nacional, esté orientado a representar al electorado nacional. Por el contrario, dado que los representantes también son electos sobre bases departamentales, es esperable que tengan una fuerte propensión a representar a sus bases de apoyo electoral en el departamento.

Cuadro 1. ¿Cuál es el electorado al que un legislador debe representar? (% según partido y cámara)

	Frente Amplio		Partido Nacional		Partido Colorado		Partido Independiente	
	senador	diputado	senador	diputado	senador	diputado	senador	diputado
Electorado nacional	16.67	10.53	--	--	100.00	--	--	--
Electorado nacional con atención al depart.	33.33	26.32	33.33	22.22	--	60.00	--	100.00
Electorado nacional y departamental	50.00	47.37	66.67	22.22	--	20.00	--	--
Electorado depart. con atención al nacional	--	66.67	--	55.56	--	20.00	--	--

La evidencia del Cuadro 1 contraviene parcialmente las expectativas. Por un lado, nótese que con excepción del 100% de los senadores del Partido Colorado, la representación de los senadores del conjunto del “electorado nacional” es muy baja. Solo un 17% de los senadores del Frente Amplio y ningún senador en el Partido Nacional se inclinan por esta opción. Más bien, llama la atención que el 50% de los senadores del Frente Amplio y 67% de los senadores del Partido Nacional sostengan que un legislador debe representar al electorado nacional y departamental en forma equilibrada. Por otro lado, la evidencia es más esperable en el caso de la Cámara de Representantes, donde alrededor de la mitad (47%) de los representantes del Frente Amplio considera que un legislador debe representar al electorado nacional y departamental en forma equilibrada. Esta opción es minoritaria entre los legisladores del Partido Nacional (22%) y el Partido Colorado (20%). Por el contrario, mientras los colorados (y el Partido Independiente) se inclinan (60%) hacia una opción más nacional, los representantes del partido nacional mantienen un sesgo hacia el “electorado departamental con atención al electorado nacional” (56%).

No sorprende la evidencia observada en la cámara de representantes, donde es esperable que los legisladores tengan preferencias mixtas hacia el electorado nacional y departamental con distintos énfasis.¹ Sorprende observar que el Senado es electo en una circunscripción nacional y, sin embargo, allí no existen preferencias claras hacia la representación del electorado nacional en su conjunto. Estos datos constituyen un cambio notorio respecto a la evidencia recogida en 2007, donde un 50% los senadores del Frente Amplio y el Partido Nacional se inclinaban hacia el electorado nacional exclusivamente. En esencia, estos datos muestran un cambio en la orientación nacional del Senado.

¹ Dicho esto, no se sostiene la “sabiduría convencional” de que los representantes de Montevideo son legisladores nacionales, a diferencia de los representantes de los departamentos del interior, orientados a cuestiones locales. Empíricamente hablando, sólo un tercio de los electos en Montevideo (y sólo del Frente Amplio) sostiene representar al electorado nacional exclusivamente.

Un segundo dilema de la representación está asociado a la frecuente tensión entre el partido y la circunscripción electoral donde los legisladores fueron electos. Esta tensión se basa en la intuición de que los partidos están orientados sobre bases programáticas a nivel nacional, mientras que los legisladores pueden tener una fuerte adscripción local donde fueron electos, o verse ligados ideológica o programáticamente a ciertos grupos a los que pertenece o le dieron algún tipo de apoyo durante su campaña. La tensión es plausible, dado que los partidos y en particular los sectores dentro de los partidos tienen un fuerte control sobre las nominaciones. Por tanto, es razonable esperar que los representantes mantengan lazos de dependencia muy estrechos con los líderes de su sector y el partido en general.

Cuadro 2. ¿Cuáles son las funciones que debe cumplir un legislador?: (% según partido)

Funciones de un legislador	Frente Amplio	Partido Nacional	Partido Colorado	Partido Independiente.
Cumplir con el programa del partido	52.63	11.11	20.00	--
Conseguir recursos para su departamento	5.26	22.22	20.00	--
Promover políticas de acuerdo con prioridades opinión pública	15.79	44.44	20.00	--
Promover objetivos grupos representativos dentro de su electorado	5.26	--	--	--
Representa sectores cuya voz es poco escuchada	21.05	22.22	40.00	--
No sabe / No contesta	--	--	--	100.00

El cuadro 2 revela la orientación hacia el partido en contraposición con otras orientaciones vinculadas a la provisión de atención a los departamentos y grupos de apoyo y base electoral de los representantes. En particular, el cuadro muestra al menos dos resultados importantes. El primero es que el Frente Amplio es el partido más programáticamente orientado, de acuerdo a la opinión de sus propios legisladores. Sin embargo, este valor contrasta fuertemente con el resultado arrojado en 2007, donde un 74% de los legisladores del Frente Amplio declaraba que el cumplimiento del programa partidario era la primera función que un representante debía cumplir. En contraste con esta orientación, un 20% de los representantes colorados y solo un 11% de los pertenecientes del Partido Nacional declaran que el cumplimiento del programa partidario es la función principal de un legislador. Por el contrario, los legisladores de ambos partidos muestran una fuerte orientación hacia la “promoción de políticas o legislación de acuerdo con las prioridades de la opinión pública” (en el caso del Partido Colorado) o la “representación de sectores cuya voz es poco escuchada en el sistema político” (en el caso del Partido Nacional).

Cuadro 3. Conflicto entre las necesidades del Departamento y las necesidades del Partido: 2007-2013 (según partido)

	Frente Amplio		Partido Nacional		Partido Colorado		Partido Independiente.	
	2007	2013	2007	2013	2007	2013	2007	2013
Siempre con el partido	20	32	--	--	25	20	--	100
En la mayoría de los casos con el partido	40	11	25	--	25	--	--	--
De forma equilibrada entre el partido y departamento.	20	42	25	33	25	40	--	--
En la mayoría de los casos con las necesidades depart.	--	11	--	33	25	40	--	--
Siempre con las necesidades del departamento	--	--	--	33	--	--	--	--
No sabe / No contesta	20	5	50	--	--	--	--	--

Una forma alternativa de observar la tensión entre las autoridades del partido o la escena política nacional y las presiones locales está dada por una pregunta que capta precisamente este continuo. El Cuadro 3 explora la posición de los representantes cuando existe conflicto entre las necesidades del departamento y la posición del partido. Al igual que la evidencia del Cuadro 2, el Frente Amplio es el partido con mayor orientación hacia el partido (31.5%), seguido del partido colorado (20%)². En ambos casos, no existen representantes que ante el dilema de apoyar al liderazgo del partido o las necesidades del departamento, se inclinen por las necesidades del departamento donde fueron electos. Esto contrasta con los valores observados en el Partido Nacional, donde no solo no existen representantes cuya actitud se oriente fundamentalmente hacia el partido, sino que la distribución de las preferencias parece indicar un claro sesgo orientado hacia los departamentos. De hecho, un 33% de los casos se inclina siempre a apoyar las necesidades del departamento.

En cualquier caso, el Cuadro 3 muestra dos configuraciones asociadas. La primera está dada por el bajo nivel de propensión que los legisladores muestran a privilegiar la posición del partido (en las dos variantes consignadas en el Cuadro 3). La segunda configuración está dada por una tendencia general (de las actitudes de los representantes) a privilegiar la posición de los departamentos donde han sido electos. Por cierto, estas opiniones contrastan marcadamente con los altísimos niveles de disciplina partidaria a nivel de los partidos y sectores desde la reinstauración democrática (Buquet, Chasquetti y Moraes 1998; Chasquetti y Moraes 2002).

² El Partido Independiente tiene un solo legislador en la cámara de Diputados.

Como puede observarse en los Cuadros 1-3, una porción importante de la variación observada en los datos está dada por los intereses colectivos que determinan las actitudes y el comportamiento de los legisladores. Efectivamente, existen diferencias entre partidos que pueden explicar las distintas actitudes que los legisladores tienen frente a la representación política. Sin embargo, los intereses colectivos representados por los partidos están acompañados y muchas veces en tensión con preferencias o intereses individuales de los propios legisladores. En este caso, los legisladores son portadores de preferencias de carrera política que explican sus actitudes frente a la representación. Dicho de otro modo, las actitudes vinculadas a la representación son instrumentales a interés individuales como los objetivos de carrera política de los legisladores.

Si las actitudes y el comportamiento son instrumentales a los objetivos o ambiciones de carrera política de los legisladores, es esperable que cada una de estas ambiciones generen distintas predicciones sobre la forma en que esperamos que perciban la representación. Dicho de otro modo: ¿Por qué motivo un legislador que busca ser electo como senador va a cultivar el voto a nivel departamental? Dado que busca competir en una circunscripción nacional única, debería (en teoría) tener incentivos para orientarse a un electorado nacional.³ Por extensión, qué incentivos tiene un diputado o senador para orientar su esfuerzo hacia cuestiones de política pública nacional, si pretende competir y ser electo como intendente en la próxima elección. Dado que busca competir en una circunscripción departamental (donde el ganador se lo lleva todo), debería (en teoría) tener incentivos para orientarse hacia el electorado local donde pretende competir.

El Cuadro 4 muestra las preferencias respecto al electorado al cual debería representar un legislador, según las preferencias de carrera de diputados y senadores. Como era esperable, las preferencias de los senadores están fundamentalmente orientadas hacia la escena nacional (aunque no por completo). Por un lado, aquellos senadores que buscan competir por la presidencia de la república o buscan ser reelectos en el Senado, tienen preferencias claras hacia el electorado nacional. Pero por otro lado, nótese que entre aquellos senadores que ambicionan ser electos como intendentes (18%), un 40% mantiene una actitud mixta, del tipo “al electorado

³ Bajo ninguna circunstancia, ello no quiere decir que un Senador no tenga una base de apoyo local que puede ser lo suficientemente grande como para garantizarle la elección en el cargo. Sin embargo esto solo ocurre con senadores asentados en Montevideo

nacional y departamental en forma equilibrada”. La inclinación hacia el medio local de un senador actuante está claramente orientada por sus objetivos de carrera.

Cuadro 4. Electorado al que un legislador debe representar y objetivos de carrera (%)

	Electorado nacional	Electorado nacional con atención al departamental	Electorado nacional y departamental	Electorado departamental con atención al nacional	Total
Senador					
Presidente	33.33	33.33	--	--	18.18
Intendente	--	--	40.00	--	18.18
Senador	66.67	33.33	20.00	--	36.36
Ministro	--	--	20.00	--	9.09
Empresa Pública	--	--	--	--	--
Diputado	--	--	--	--	--
No sabe / NC	--	33.33	--	--	9.09
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Diputado					
Presidente	--	--	--	--	--
Intendente	--	9.09	25.00	44.44	23.53
Senador	--	9.09	8.33	22.22	11.76
Ministro	--	9.09	--	--	2.94
Empresa Pública	50.00	--	--	--	2.94
Diputado	50.00	63.64	58.33	22.22	50.00
Retiro	--	--	--	11.11	2.94
No sabe / NC	--	9.09	8.33	--	5.88
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Lo mismo ocurre en la Cámara de Representantes. Allí, quienes tienen una estrategia clara hacia el “electorado nacional” son aquellos diputados que buscan ser reelectos (un 50%) o buscan un cargo en una empresa del estado (2%). En el otro extremo, un 23% de la cámara busca competir por una intendencia municipal, con un claro perfil orientado a “representar al electorado departamental, con atención al electorado nacional”. Es decir, entre aquellos legisladores más bien orientados a la escena local, el 44% quieren ser candidatos a la elección municipal. En suma, las preferencias de carrera afectan marcadamente las preferencias de representación de los legisladores.

1.2. ¿Representación descriptiva?

En teoría, los legisladores se ven expuestos a incentivos y constreñimientos de tipo colectivo e individual, pero también existen factores que cortan transversalmente a los partidos y sectores, así como las preferencias de carrera. Desde hace al menos dos décadas, los estudios sobre representación han hecho hincapié sobre la idea de la representación descriptiva. Esto es, la noción de que los agentes a cargo de la representación deben parecerse a sus representados, de tal forma que ciertos factores estructurales como la geografía, la raza, los grupos étnicos, el género, la religión y otros deben estar representados como tales en el seno de los cuerpos representativos. De este modo, el criterio de la representación descriptiva asume que diferencias en estos factores estructurales deberían revelar diferencias en el comportamiento de los representantes.

Es en este sentido en que los estudios de género han hecho un particular hincapié en las diferencias en el comportamiento de las mujeres respecto a los hombres en la arena política. La pregunta de base es si existe alguna diferencia entre las preferencias de los hombres y las mujeres en materia de representación legislativa. El Cuadro 5 muestra que estas diferencias son menores. Por ejemplo, no es posible decir que los hombres están relativamente más orientados a representar al electorado nacional que las mujeres. Lo están, pero también están más orientados que las mujeres hacia la escena departamental. En cualquier caso, entre hombres y mujeres predominan preferencias mixtas de atención al electorado nacional con atención al departamental o en forma equilibrada entre lo nacional y lo departamental. En última instancia, importa saber que las diferencias de género no son estadísticamente significativas en ninguna de las preguntas generales sobre representación. Hombres o mujeres no hacen la diferencia cuando hablamos de representación legislativa.

Cuadro 5. Representación según Sexo y Zona Geográfica (%)

	Sexo			Zona		
	Hombre	Mujer	Total	Mdeo.	Interior	Total
Nacional exclusivamente	13.51	--	11.11	--	22.22	5.88
Nacional con atención a lo depart.	29.73	37.50	31.11	32.00	44.44	35.29
Equilibrado (nacional y depart.)	35.14	50.00	37.78	36.00	33.33	35.29
Depart. con atención a lo nacional	21.62	12.50	20.00	32.00	--	23.53
Total	100.00	100.00	100	100.00	100.00	100.00
Pr.Chi2			0.60			0.03

Por último, otra unidad de análisis que se adapta perfectamente al criterio de la representación descriptiva es la geografía. La hipótesis viene dada por la convención dentro del parlamento uruguayo, de que los legisladores del interior del país tienen un comportamiento distinto de los representantes de Montevideo. En esencia, la convención señala que los diputados del interior están avocados a cuestiones de orden local, mientras que los legisladores electos por Montevideo se comportan como representantes nacionales. Si bien no hay una especificación de la hipótesis, es fácil intuir que el tamaño electoral de la circunscripción es el factor determinante que esta por detrás del vínculo más o menos cercano entre los representantes y sus votantes. Obviamente no es lo mismo ser electo por Montevideo, entre más de cuarenta legisladores con una relación muy laxa con los votantes del departamento, que ser electo por flores con apenas dos representantes.

El Cuadro 5 muestra que efectivamente la convención dentro del parlamento es correcta, al menos tomando en cuenta la orientación hacia la escena nacional o departamental, a la hora de considerar al electorado al que un legislador debe representar⁴. Estas diferencias se manifiestan en esta y otras preguntas, donde los legisladores de Montevideo o interior muestran respuestas disimiles. Más aun, el factor geográfico es estadísticamente significativo para las últimas dos legislaturas, a diferencia del genero y otros factores típicamente vinculados a la representación descriptiva.

En suma, hasta aquí sabemos que los legisladores están orientados a representar sobre la base de cuestiones de política pública nacional o preocupaciones de orden local. Análogamente, sabemos que algunos legisladores se hallan más comprometidos con la causa partidaria, a través de la consecución del programa partidario, mientras que otros sostienen una mayor dependencia de sus electores en el departamento donde fueron electos. De igual modo, sabemos que algunos factores como el origen geográfico de los legisladores (no así el género y otros factores como la edad o la educación del legislador) también afectan sus actitudes respecto a la representación. Todos estos factores son importantes, pero también deberían manifestarse en distintos tipos de actitudes respecto a la forma en que los agentes canalizan y combinan intereses en el proceso de representación. Este es el punto principal de la próxima sección.

⁴ Esto no ocurre con otras alternativas de pregunta, como en el caso de los cuadros 2 y 3, donde la relación entre el origen geográfico y la orientación del legislador no es estadísticamente significativa.

2. ¿Cómo representan los agentes?

2.1. Interactuando con el Ejecutivo

La labor de los representantes está fuertemente asociada a la combinación y canalización de intereses. Este trabajo está en el corazón del proceso de representación e involucra no solo las acciones del representante sino también las de una serie de instituciones y actores. Por un lado, los legisladores se ven impulsados a dar cumplimiento al programa partidario con el cual fueron electos. Esto implica que deben llevar adelante un serio esfuerzo por iniciar legislación acorde a los lineamientos programáticos de su partido. Por otro lado, en la consecución de un programa partidario también se encuentra involucrado el Poder Ejecutivo, ya sea como agente reactivo de las iniciativas del legislativo, otros niveles de la administración pública, los gobiernos subnacionales y los grupos de interés. Por tanto, los legisladores deben interactuar en forma sistemática con todas estas instituciones y actores a los efectos de cumplir con sus funciones como representantes.

Cuadro 6. Flujo de contactos con el Presidente según partido y cámara (%)

Contacto con el presidente...	Frente Amplio		Partido Nacional		Partido Colorado		Partido Independiente	
	senador	diputado	senador	diputado	senador	diputado	senador	diputado
Mensual	33.33	15.79	--	--	--	--	--	100.00
Trimestral	16.67	10.53	--	11.11	--	--	--	--
Semestral	33.33	26.32	33.33	--	--	--	--	--
Anual	--	42.11	33.33	22.22	50.00	40.00	--	--
Ningún contacto	16.67	5.26	33.33	66.67	50.00	60.00	--	--
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	--	100.00

El Cuadro 6 muestra el flujo de contactos de los legisladores de los cuatro partidos, con el Presidente de la República. Como es evidente, los legisladores de la bancada de gobierno tienen una mayor propensión a coordinar su esfuerzo con el Poder Ejecutivo. Sin embargo, esta coordinación no es simétrica entre las dos cámaras. El partido de gobierno tiene mayor acceso al Presidente, pero es fundamentalmente a través del Senado y no de los diputados o Representantes. En teoría, el Senado contiene en su seno al liderazgo de los partidos a través de

las fracciones. Son precisamente estas las que negocian entre sí y con el propio Presidente a los efectos de legislar. Los partidos de la oposición también tienen contacto directo con el presidente. Sin embargo, son los senadores y no los diputados de la oposición quienes frecuentan más asiduamente al Presidente de la República.⁵

Cuadros 7. Flujo de contactos con el gabinete según partido y cámara (%)

Frecuencia	Frente Amplio		Partido Nacional		Partido Colorado		Partido Independiente	
	senador	diputado	senador	diputado	senador	diputado	senador	diputado
Mensual	100.00	57.89	--	33.33	50.00	40.00	--	100.00
Trimestral	--	36.84	--	22.22	50.00	40.00	--	--
Semestral	--	5.26	66.67	22.22	--	20.00	--	--
Anual	--	--	33.33	22.22	--	--	--	--
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	--	100.00

Cuadros 8. Flujo de contactos con los directores de empresas públicas según partido y cámara (%)

Frecuencia	Frente Amplio		Partido Nacional		Partido Colorado		Partido Independiente	
	senador	diputado	senador	diputado	senador	diputado	senador	diputado
Mensual	66.67	42.11	--	22.22	50.00	40.00	--	--
Trimestral	--	31.58	--	44.44	--	20.00	--	100.00
Semestral	33.33	5.26	66.67	33.33	50.00	40.00	--	--
Anual	--	21.05	33.33	--	--	--	--	--
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	--	100.00

Complementariamente, los cuadros 7 y 8 muestran cómo el flujo de contactos de los legisladores de todas las bancadas pero principalmente del propio partido de gobierno, incrementa a medida que descendemos en la cadena de mando dentro del Ejecutivo. Es esperable que el Presidente descentralice la sinergia del Ejecutivo con el Parlamento, a los efectos de coordinar adecuadamente la elaboración de políticas públicas, así como la provisión de información hacia la oposición. En particular, el Cuadro 8 muestra que el flujo de contactos de los legisladores con gabinete aumenta respecto a los contactos con el Presidente, particularmente entre diputados de la bancada de gobierno, pero también entre los partidos de la oposición. Del mismo modo, el Cuadro 9 muestra una situación muy similar con las empresas públicas.

¿Cuál es el propósito de estos contactos que ocupan una porción importante de la agenda de los legisladores? El Cuadro 9 muestra que la mayoría de los contactos de los legisladores con

⁵ En este sentido, sorprende observar que el único representante del Partido Independiente mantenga contactos mensuales con el presidente.

el Ejecutivo, obedece a la consecución de la agenda del gobierno en el parlamento. Dado que existe una asimetría en el control de la agenda legislativa, donde aproximadamente dos terceras partes de la legislación aprobada proviene del Ejecutivo, es razonable observar que la mayor parte de los contactos obedecen a la proactividad del ejecutivo en materia legislativa. Sin embargo, también es importante destacar que una porción no desdeñable de legisladores de los tres partidos, pero particularmente del Partido Colorado y el Frente Amplio se contacta con el Ejecutivo a los efectos de promover o gestionar políticas públicas con iniciativa en el Legislativo.

Cuadro 9. Motivos de los contactos con miembros del Poder Ejecutivo según partido y cámara (%)

Motivos...	Frente Amplio		Partido Nacional		Partido Colorado		Partido Independiente	
	Sen	dip	sen	dip	sen	dip	sen	dip
Decisiones PE que afectan intereses nacionales	100.00	42.11	100.00	44.44	100.00	40.00	--	100.00
Decisiones PE que afectan intereses depart.	--	26.32	--	44.44	--	20.00	--	--
Gestión para promover políticas para su depart.	--	26.32	--	--	--	40.00	--	--
Políticas promoción sector económico depart.	--	5.26	--	11.11	--	--	--	--
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	--	100.00

Nuevamente los intereses colectivos de los legisladores, centrados en los partidos y sectores, constituyen una parte importante de la explicación sobre las motivaciones. Los legisladores no solo persiguen incentivos colectivos, sino también estrictamente individuales, vinculados a sus objetivos de carrera política. De este modo, es esperable que el flujo de contactos de los legisladores con miembros de distintas ramas del Ejecutivo varíe según las preferencias de carrera de los legisladores. Precisamente, el Cuadro 10 muestra claramente esta variación. Como era esperable, quienes ambicionan cargos con orientación nacional, no tienen preocupaciones claras hacia la escena local o departamental. Por ejemplo, aquellos que ambicionan la Presidencia solo han establecido contactos con el Ejecutivo, a los efectos de “analizar planes o decisiones del Ejecutivo que pueden afectar intereses a nivel nacional”. Esta marcada preferencia también se puede observar entre aquellos que ambicionan el Senado, ya sea porque son titulares de una banca en esta cámara o entre actuales diputados que buscan competir por una banca en el Senado.

Cuadro 10. Motivos de los contactos con miembros del Ejecutivo según tipo de ambición de carrera política

Motivo...	Pte.	Intden- te.	Senador	Min- istro	Emp. Públic	Dipu- tado	Retiro	Ns/Nc	Total
Decisiones PE que afectan intereses nacionales	100	20	75	50	100	65	50	67	58
Decisiones PE que afectan intereses depart.	--	50	25	50	--	12	--	--	22
Gestión para promover políticas para su depart.	--	10	--	--	--	24	50	33	16
Políticas promoción sector económico depart.	--	20	--	--	--	--	--	--	4

Las preferencias por cuestiones de orden nacional entre legisladores que ambicionan puestos con orientación nacional, contrasta con los legisladores que ambicionan una Intendencia Municipal. Obsérvese que entre estos últimos, solo un 20% ha estado interesado en discutir con el Ejecutivo a cerca de sus planes a nivel nacional. Por el contrario, el flujo de contactos con el Ejecutivo entre aquellos que buscan ser electos intendentes se centra fundamentalmente en “analizar planes o decisiones del Ejecutivo que pueden afectar los intereses del departamento”. Más aun, el Cuadro 10 muestra que entre aquellos que declaran querer competir por una intendencia, el flujo de contactos con el Ejecutivo está orientado en forma proactiva hacia la promoción de los intereses del departamento, en vez de una orientación reactiva frente a los planes del Ejecutivo.

2.2. Los gobiernos locales.

Un segundo nivel de instituciones del estado se centra en los gobiernos municipales. En este nivel, es esperable que el flujo de contactos de los legisladores se centre a nivel de diputados, dado que el vínculo natural entre senadores y la escena departamental es nulo. Entre diputados deberíamos esperar un fuerte vínculo (en términos de flujo de contactos) con distintas capas de la administración local o departamental. Precisamente, el Cuadro 11, muestra que cerca de dos de cada cinco legisladores del Frente Amplio y el Partido Colorado tienen contactos mensuales con intendentes municipales, mientras que dos de cada tres miembros del Partido Nacional tiene contacto mensual con el o los intendentes. Como lo muestra el Partido Colorado, es interesante hacer notar que el flujo de contactos no necesariamente está vinculado al número de intendencias o gobiernos municipales en cada uno de los partidos.

Cuadro 11. Flujo de contactos con Intendente(s) según partido: Cámara de Representantes (%)

Frecuencia	Frente Amplio	Partido Nacional	Partido Colorado	Partido Independ.
Mensual	58	67	60	--
Trimestral	11	11	22	--
Semestral	17	--	--	--
Anual	5	11	--	100
Ningún contacto	11	11	22	--

Un segundo nivel de análisis refiere a las nuevas unidades geopolíticas del estado uruguayo: las alcaldías. Esta nueva institución parece ocupar un lugar marginal en la vida política del parlamento y los partidos. Sin embargo, el flujo de contactos de los legisladores no lo constata. De hecho, el flujo no es sustantivamente distinto del verificado con el jefe de la administración departamental. El Cuadro 12 muestra que los contactos con los alcaldes es muy alto entre legisladores del partido nacional y colorado, pero no así entre los legisladores frentistas. Presumiblemente, el número de gobiernos departamentales en manos de cada uno de los partidos debería proveer una explicación parcial. Sin embargo, esto no explica la actitud del partido colorado. Dado que los contactos de los legisladores con alcaldes son independientes del vínculo político, los legisladores parecen oficiar de articuladores de intereses o la demanda por parte de grupos u organizaciones de la sociedad civil.

Cuadro 12. Flujo de contactos con Alcaldes según partido: Cámara de Representantes (%)

Frecuencia	Frente Amplio	Partido Nacional	Partido Colorado	Partido Independ.
Mensual	36	7	60	--
Trimestral	26	11	20	--
Semestral	16	--	20	--
Anual	11	--	--	--
Ningún contacto	11	11	--	100

El Cuadro 13 muestra que la amplia mayoría de los legisladores sostienen que los contactos con miembros de los gobiernos locales obedecen a la recepción de iniciativas de “grupos u organizaciones representativas del departamento”. Esto es, los legisladores se constituyen en agentes receptores de las demandas de grupos de la sociedad civil, que son canalizadas a través de la interacción con instituciones representativas del ámbito local. Es natural que las organizaciones locales establezcan contacto y ejerzan presión para promover sus intereses entre

los miembros de la administración local, pero también es evidente que no descartan al parlamento nacional.

Cuadro 13.

Motivo de los contactos con miembros de la Administración Municipal según partido (%) Cámara de Representantes.

Motivo...	Frente Amplio	Partido Nacional	Partido Colorado	Partido Indepen.	Total
Iniciativas PE que afectan intereses nacionales	9	3	3	0	15
Iniciativa PL que afectan intereses depart.	9	6	3	0	18
Recoger iniciativa de grupos depart.	32	15	9	3	59
No sabe / No contesta.	6	3	0	0	9

¿Cuáles son las motivaciones de los legisladores? Más arriba sostuve que están motivados por intereses colectivos e individuales. Los partidos parecen jugar un rol determinante en casi todas las dimensiones de análisis en la política uruguaya. Sin embargo, no sabemos de qué modo juegan los intereses individuales (o de carrera política) sobre las actitudes que los legisladores tienen en términos de su flujo de contactos con miembros de los gobiernos subnacionales. Nótese que un porcentaje cercano al 20 en ambas cámaras (18% en Senado y 24% en Diputados) aspira a postularse como candidato a una intendencia municipal. En teoría, este perfil de carrera política debería mostrar un mayor flujo de contactos con miembros de la administración local, a los efectos de desarrollar su perfil político en el departamento, pero también a los efectos de obtener información sobre los problemas y el desarrollo de las políticas en el departamento donde aspiran a ser candidatos. Inversamente, los legisladores nacionalmente orientados (hacia cargos de elección nacional) no deberían mostrar este interés por la escena local.

Cuadro 14. Flujo de contactos con intendente(s) según tipo de ambición de carrera política (%)

Frecuencia	Intendente	Senador	Ministro	Empresa Pública	Diputado	Retiro	Ns/Nc	Total
Mensual	75	25	100	--	59	100	50	59
Trimestral	13	50	--	--	6	--	--	12
Semestral	13	--	--	--	6	--	--	9
Anual	--	--	--	--	18	--	--	9
Ningún contacto	--	25	--	100	12	--	--	12
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

El Cuadro 14 confirma la intuición de que aquellos legisladores que aspiran a una Intendencia tienen un mayor flujo de contactos con los actuales intendentes. De este modo, un 75% de los contactos entre aquellos que aspiran a la jefatura del gobierno departamental tiene lugar en forma mensual. Esto contrasta con el 25% entre aquellos que aspiran al Senado de la República. También aquellos legisladores que aspiran a ser reelectos en la cámara baja tienen un fuerte flujo de contactos mensuales con el Intendente, al igual que los pocos legisladores que ambicionan un cargo ministerial en el gabinete. En líneas generales, los legisladores que ambicionan una Intendencia se reúnen casi mensualmente con el Intendente.

2.3. Los Grupos de Interés

Un tercer nivel de análisis no refiere a instituciones sino a un conjunto de actores involucrados en el proceso de representación y que tienen un marcado rol en el proceso de elaboración y aprobación de políticas públicas en el parlamento (y fuera de él): los grupos de interés. Estos grupos son agentes fundamentales para la democracia, no solo porque permiten expresar y canalizar las preferencias de individuos unidos por algún tipo de interés común, sino porque resuelven los problemas de acción colectiva de individuos que de otra forma no serían capaces de expresarse públicamente y mucho menos tener la capacidad de promover u obstruir la aprobación de ciertas políticas que afectan sus intereses. Un primer grupo está representado por el sector privado de la economía, a través de distintos tipos de asociaciones empresariales.

Como muestra el Cuadro 15, el mayor flujo de contactos de los legisladores con organizaciones empresariales tiene lugar a nivel de diputados. Las diferencias no son estadísticamente significativas entre las dos cámaras para todas las organizaciones, con excepción de las organizaciones financieras y de exportadores, donde los diputados tienen un notorio mayor flujo de contactos que los senadores. Lo mismo ocurre a nivel de partidos, con la excepción de los contactos con miembros de asociaciones comerciales, donde la bancada del Frente Amplio supera largamente al resto de los partidos en el flujo de contactos. Asumiendo que este flujo obedece fundamentalmente a la demanda por parte de las organizaciones del sector privado, la evidencia parece mostrar que estos grupos diversifican razonablemente su esfuerzo

tanto entre las dos cámaras del legislativo como entre los cuatro partidos con representación parlamentaria.

Cuadro 15. Motivos de los contactos con Asociaciones Empresariales según partido y cámara (%)

Con asociaciones industriales	Senador				Diputado			
	FA	PN	PC	PI	FA	PN	PC	PI
Mensual	50.00	--	--	--	5.26	33.33	60.00	--
Trimestral	--	--	100.00	--	21.05	11.11	20.00	--
Semestral	16.67	100.00	--	--	36.84	33.33	--	--
Anual	33.33	--	--	--	15.79	22.22	--	100.00
Ningún contacto	--	--	--	--	21.05	--	20.00	--

Con asociaciones comerciales	Senador				Diputado			
	FA	PN	PC	PI	FA	PN	PC	PI
Mensual	33.33	--	--	--	21.05	33.33	20.00	--
Trimestral	16.67	--	100.00	--	21.05	11.11	80.00	--
Semestral	33.33	100.00	--	--	31.58	33.33	--	--
Anual	16.67	--	--	--	15.79	22.22	--	100.00
Ningún contacto	--	--	--	--	10.53	--	--	--

Con instituciones financieras	Senador				Diputado			
	FA	PN	PC	PI	FA	PN	PC	PI
Mensual	16.67	--	--	--	--	--	--	--
Trimestral	--	--	--	--	10.53	--	20.00	--
Semestral	33.33	--	50.00	--	10.53	33.33	--	--
Anual	16.67	100.00	50.00	--	5.26	22.22	20.00	100.00
Ningún contacto	33.33	--	--	--	73.68	44.44	60.00	--

Con asociaciones agropecuarias	Senador				Diputado			
	FA	PN	PC	PI	FA	PN	PC	PI
Mensual	16.67	--	--	--	10.53	33.33	40.00	--
Trimestral	50.00	33.33	50.00	--	31.58	22.22	20.00	--
Semestral	33.33	66.67	--	--	21.05	44.44	--	--
Anual	--	--	50.00	--	21.05	--	20.00	100.00
Ningún contacto	--	--	--	--	15.79	--	20.00	--

Con asociaciones de exportadores	Senador				Diputado			
	FA	PN	PC	PI	FA	PN	PC	PI
Mensual	16.67	--	--	--	--	--	--	--
Trimestral	33.33	--	--	--	10.53	11.11	40.00	--
Semestral	33.33	66.67	100.00	--	10.53	22.22	20.00	--
Anual	16.67	33.33	--	--	21.05	22.22	--	100.00
Ningún contacto	--	--	--	--	57.89	44.44	40.00	--

En el marco de este flujo de contactos, las motivaciones de los agentes privados están fundamentalmente dirigidas hacia la modificación de aspectos vinculados con la política impositiva. En este caso, los senadores de todos los partidos muestran cierto consenso en la

identificación del flujo de contactos con este propósito. Sin embargo, la estrategia de los grupos se muestra más diversificada a nivel de diputados, donde los grupos parecen hacer lobby con propósitos mas diversificados. Mientras que en diputados el Frente Amplio ha mantenido un flujo de contactos con motivaciones diversas, desde la política laboral, fiscal, crediticia y comercial, los partidos Blanco y Colorado han estado fundamentalmente contactados por motivaciones vinculadas a la política laboral e impositiva.

Cuadro 16. Objetivo de los contactos con miembros de asociaciones empresariales según partido y cámara (%)

	Frente Amplio		Partido Nacional		Partido Colorado		Partido Independ.	
	senador	diputad	senador	diputad	senador	diputad	senador	diputad
Modificar política laboral	--	21.05	--	22.22	50.00	20.00	--	--
Modificar política impositiva	66.67	31.58	66.67	44.44	50.00	40.00	--	100.00
Modificar políticas crediticias y financieras	16.67	10.53	--	--	--	--	--	--
Modificar política comercial	--	26.32	33.33	33.33	--	40.00	--	--
No sabe -/ No contesta	16.67	10.53	--	--	--	--	--	--
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	--	100.00

Nuevamente, los incentivos colectivos son un poderoso factor que tiene en los partidos (y sectores) a uno de los motores fundamentales de la representación política. Sin embargo, los incentivos individuales (de carrera política) también deberían afectar la forma en que los legisladores interactúan con agentes del sector empresarial. Estos contactos están vinculados al complejo sistema de comunicación involucrado en la elaboración de políticas públicas, donde los agentes empresariales cumplen un rol importante en la provisión de información sobre sus preferencias, la identificación de costos y beneficios de nuevas políticas y fundamentalmente la señalización de las implicaciones que ciertas decisiones de política pública pueden tener para cada uno de los sectores empresariales.

En teoría, la intuición es que aquellos legisladores con preferencias “nacionalmente orientadas” deberían estar más fuertemente asociados a grupos de interés empresarial típicamente urbanos, tales como la industria, el comercio o la banca. Inversamente, aquellos legisladores con carreras “localmente orientadas” deberían estar más vinculados a grupos de interés empresarial agropecuario. Sin embargo, el Cuadro 17 muestra que la intuición no se ajusta completamente a los datos o al menos la evidencia no muestra una clara distinción entre las preferencias de carrera política de los legisladores y el flujo de contactos con asociaciones empresariales.

Por ejemplo, de acuerdo al Cuadro 17, entre aquellos que ambicionan el Senado existe una clara orientación hacia el empresariado urbano, como industriales y organizaciones financieras. Inversamente, quienes tienen esta preferencia de carrera no tienen mayor contacto con organizaciones empresariales del mundo agropecuario, lo cual se ajusta a la intuición. Sin embargo, entre aquellos que piensan competir por una Intendencia, sus contactos están divididos entre asociaciones comerciales y agropecuarias. Es cierto que no todas las asociaciones comerciales están asentadas en la capital, pero parece evidente el sesgo urbano de este tipo de asociaciones. Aquí es importante notar el hecho de que las preferencias de carrera no son públicas, hace que los grupos de interés no puedan seleccionar eficientemente a sus mejores objetivos, a los efectos de influir en la toma de decisiones. Por último, es razonable observar que diputados que buscan ser reelectos, parecen tener una clara estrategia mixta, combinando contactos con todas las organizaciones empresariales.

Cuadro 17. Flujo de contacto con asociaciones empresariales y ambiciones de carrera política (%)

	Industriales	Comerciales	Financieras	Agropecuarias	No sabe	Total
Presidente	--	--	--	12.50	--	4.44
Intendente	38.46	8.33	--	25.00	--	22.22
Senador	30.77	8.33	100.00	6.25	33.33	17.78
Ministro	--	16.67	--	--	--	4.44
Empresa Pública	--	8.33	--	--	--	2.22
Diputado	23.08	58.33	--	31.25	66.67	37.78
Retiro	--	--	--	12.50	--	4.44
NS/NC	7.69	--	--	12.50	--	6.67

Un segundo grupo de intereses está representado por asociaciones no gubernamentales e instituciones del mundo sindical. Al igual que en el caso anterior, estos grupos mantienen un flujo importante de contactos con legisladores de las dos cámaras y los cuatro partidos con representación parlamentaria. Sin embargo, también aquí existe cierto sesgo que revela la estrategia seguida por distintos tipos de organizaciones a la hora de ejercer influencia en el legislativo. De acuerdo al Cuadro 18, casi todas las organizaciones de la sociedad civil buscan establecer un mayor flujo de contactos con diputados en vez de senadores. No obstante, algunas excepciones parecen tener una explicación razonable. Por ejemplo, nótese que el Frente Amplio mantiene en ambas cámaras un flujo muy elevado de contactos con organizaciones sindicales.

Este flujo es natural, en función del vínculo ideológico entre ambas instituciones. Dicho esto, solo existen diferencias estadísticamente significativas para el caso de las organizaciones sindicales a nivel de partido (no de cámara).

Cuadro 18. Flujo de contacto con organizaciones sociales según partido y cámara (%)

Con asociaciones profesionales	Senador				Diputado			
	FA	PN	PC	PI	FA	PN	PC	PI
Mensual	50.00	--	--	--	5.26	11.11	20.00	--
Trimestral	33.33	--	50.00	--	21.05	22.22	20.00	100.00
Semestral	16.67	66.67	--	--	42.05	55.56	20.00	--
Anual	--	33.33	50.00	--	21.05	11.11	40.00	--
Ningún contacto	--	--	--	--	10.53	--	--	--

Con asociaciones estudiantiles	Senador				Diputado			
	FA	PN	PC	PI	FA	PN	PC	PI
Mensual	--	--	--	--	10.53	11.11	20.00	--
Trimestral	50.00	--	--	--	10.53	22.22	20.00	--
Semestral	33.33	33.33	--	--	36.84	11.11	20.00	--
Anual	16.67	66.67	50.00	--	21.05	22.22	--	100.00
Ningún contacto	--	--	50.00	--	21.05	33.33	40.00	--

Con asociaciones sindicales	Senador				Diputado			
	FA	PN	PC	PI	FA	PN	PC	PI
Mensual	83.33	--	50.00	--	47.37	33.33	40.00	--
Trimestral	16.67	33.33	--	--	42.11	33.33	40.00	--
Semestral	--	33.33	--	--	5.26	22.22	--	--
Anual	--	--	50.00	--	5.26	11.11	20.00	100.00
Ningún contacto	--	33.33	--	--	--	--	--	--

Con asociaciones ecologistas	Senador				Diputado			
	FA	PN	PC	PI	FA	PN	PC	PI
Mensual	16.67	--	--	--	5.26	11.11	20.00	--
Trimestral	50.00	--	--	--	10.53	22.22	20.00	--
Semestral	33.33	66.67	--	--	31.58	33.33	--	--
Anual	--	33.33	100.00	--	26.32	22.22	--	100.00
Ningún contacto	--	--	--	--	26.32	11.11	60.00	--

Con asociaciones vecinales	Senador				Diputado			
	FA	PN	PC	PI	FA	PN	PC	PI
Mensual	33.33	--	50.00	--	42.11	55.56	80.00	--
Trimestral	16.67	33.33	--	--	21.05	11.11	20.00	--
Semestral	16.67	33.33	--	--	21.05	11.11	--	--
Anual	33.33	33.33	--	--	10.53	22.22	--	100.00
Ningún contacto	--	--	50.00	--	5.26	--	--	--

Con ONGs	Senador				Diputado			
	FA	PN	PC	PI	FA	PN	PC	PI
Mensual	33.33	--	50.00	--	36.84	55.56	60.00	--
Trimestral	16.67	66.67	--	--	36.84	11.11	20.00	--
Semestral	33.33	33.33	50.00	--	10.53	11.11	20.00	--
Anual	16.67	--	--	--	10.53	11.11	--	100.00
Ningún contacto	--	--	--	--	5.26	11.11	--	--

Con organizaciones de jubilados y pensionistas	Senador				Diputado			
	FA	PN	PC	PI	FA	PN	PC	PI
Mensual	--	--	--	--	15.79	22.22	--	--
Trimestral	66.67	--	50.00	--	21.05	33.33	40.00	--
Semestral	16.67	66.67	50.00	--	26.32	22.22	40.00	--
Anual	16.67	33.33	--	--	26.32	11.11	--	100.00
Ningún contacto	--	--	--	--	10.53	11.11	20.00	--

Las motivaciones de los agentes son distintas a las observadas con los grupos empresariales (ver Cuadro 15). En este caso, es interesante observar que los grupos de interés de la sociedad civil no promueven sus actividades a través de los miembros del Senado. Lo hacen a través de los diputados, y particularmente entre los miembros de la oposición. El mayor esfuerzo de estos grupos, sin embargo, parece concentrarse en la “solicitud de voto o modificación de legislación en asuntos específicos” o la “promoción de iniciativas legislativas”. Específicamente, los grupos no parecen interesados en solicitar un voto entre miembros del partido de gobierno sino entre miembros de la oposición. Excepcionalmente, los grupos tienden a concentrar su esfuerzo en la promoción de legislación entre los senadores de la bancada de gobierno.

Cuadro 19. Motivos de los contactos con organizaciones sociales según partido y cámara (%)

Motivos...	Frente Amplio		Partido Nacional		Partido Colorado		Partido Independ.	
	senador	diputad	senador	diputad	senador	diputad	senador	diputad
Para promover actividades del grupo	--	36.84	--	55.56	--	40.00	--	--
Para solicitar el voto a favor de una ley	33.33	52.63	66.67	33.33	50.00	20.00	--	100.00
Para promover iniciativas legislativas	66.67	10.53	33.33	11.11	50.00	40.00	--	--
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	--	100.00

Las motivaciones individuales aquí también son un motor del comportamiento instrumental. Es decir, es razonable esperar que aquellos legisladores que buscan postularse a un cargo a nivel nacional, sean más receptivos o busquen un mayor flujo de contactos con organizaciones de corte nacional, como los sindicatos y las asociaciones de profesionales, mientras que aquellos

que pretenden competir por una intendencia municipal deberían verse más inclinados hacia organizaciones sociales de nivel local, como algunas ONG's, las organizaciones locales y algunos grupos ecologistas. Entre actuales diputados que buscan ser reelectos en su cargos, sería razonable observar una combinación de intereses, que cubra organizaciones de nivel nacional y local, dada la naturaleza de los cargos que ocupan (Representantes nacionales electos por el departamento que corresponda en cada caso).

El Cuadro 20, muestra evidencia mixta. Por un lado, existe evidencia que contraviene las expectativas. Por ejemplo, no es esperable que un candidato a presidente sostenga un flujo de contactos tan intenso con organizaciones locales. Sin embargo, es posible que la explicación se deba a la existencia de futuros candidatos presidenciales que construyen sus candidaturas (desde la pugna en su interna partidaria) desde el plano local y vecinal, hacia la escena nacional. Otro ejemplo que colida parcialmente es la claridad de la orientación nacional de quienes ambicionan una banca en el Senado. Medido en el flujo de contactos con organizaciones sociales, estos candidatos concentran alrededor del 60% de sus contactos con organizaciones de corte claramente nacional, como los sindicatos y las asociaciones de profesionales. Sin embargo, una porción importante de los contactos también está orientada hacia grupos de base local.

Cuadro 20. Flujo de contactos con organizaciones sociales y ambiciones de carrera política (%)

	Profesionales	Estudiantiles	Sindicales	Ecologistas	Vecinales	ONG's	Jub. y Pens.
Presidente	--	--	--	--	50.00	50.00	--
Intendente	--	--	40.00	10.00	40.00	10.00	--
Senador	12.50	--	50.00	--	25.00	12.50	--
Ministro	--	--	--	--	--	100.00	--
Empresa Pública	--	--	100.00	--	--	--	--
Diputado	5.88	5.88	41.18	5.88	23.53	11.76	5.88
Retiro	--	--	50.00	--	--	50.00	--
NS/NC	--	--	33.33	--	66.67	--	--
Total	4.44	2.22	40.00	4.44	28.89	17.78	2.22

El resto de la evidencia en el Cuadro 20 se ajusta razonablemente a las expectativas. Por ejemplo, aquellos legisladores que buscan ser electos Intendentes tienen un claro sesgo hacia organizaciones vecinales, ONG's y organizaciones ecologistas. Estas organizaciones tienden a mostrar un sesgo local en la representación de intereses, a diferencia de las organizaciones

profesionales y sindicales. En este caso, los legisladores con objetivos de carrera localmente orientados muestran un interés menor hacia las organizaciones sindicales, y nulo hacia organizaciones de profesionales y estudiantes.

2.4. Representando a Individuos

Finalmente, un tercer grupo de contactos o interacción de los legisladores tiene lugar con individuos. Como sabemos, no solo los grupos de interés se ven necesitados de acceder a los representantes para elevar sus demandas, sino que también hay individuos que están dispuestos a pagar el costo de hacer una gestión frente a su legislador, o legisladores de la bancada que un individuo considere que tiene mejores chances de ser escuchado. Básicamente, este tipo interacciones se desarrollan sistemáticamente dentro y fuera del parlamento, ya sea mediante la recepción y atención de demandas a través de las secretarías de los legisladores o en los propios departamentos donde los legisladores han sido electos. Dicho esto, la probabilidad de acceder a una entrevista por motivos particulares varía grandemente, dependiendo de seis factores claramente identificables. Estos factores no son otra cosa que un conjunto de variables (exógenas), sobre las cuales tenemos algún tipo de expectativa teórica que nos permite explicar la propensión de los legisladores a recibir las demandas de individuos particulares.

En primer lugar y como ya hemos sostenido más arriba, los incentivos colectivos son un motor fundamental detrás de las acciones de los legisladores. En este caso, la asimetría fundamental entre legisladores esta verificada por la posición del partido en el gobierno o la oposición. Es más probable que un individuo promedio obtenga resultado a sus demandas entre legisladores que pertenecen a la bancada de gobierno. Pero también es posible que los legisladores de la oposición hagan un mayor esfuerzo en la recepción de este tipo de demandas particulares, en función de la competencia política y electoral. Por tanto, la hipótesis nula es que no existe (*ex ante*) un motivo claro que identifique a los partidos del gobierno o la oposición con un mayor o menor nivel de atención a individuos. Dado que es una cuestión empírica y no teórica, la hipótesis nula es que no debería haber mayor diferencia entre partidos.

En segundo lugar y como ya hemos visto, los objetivos de carrera política constituyen un motor fundamental en los incentivos que los legisladores tienen para proveer distintos tipos de

atención a grupos de interés. Lo mismo es esperable en el caso de los individuos. Es probable que aquellos legisladores que estén orientados a cuestiones de política pública nacional (nacionalmente orientados), tengan una menor propensión a recibir demandas de individuos particulares. El interés de este tipo de objetivo de carrera política hace que la proximidad física con los votantes sea relativamente marginal en la construcción de un perfil político. De hecho, los senadores y aquellos que ambicionan acceder a una banca en el Senado, ya cuentan con apoyo parlamentario en la cámara de diputados o a nivel del aparato del partido que les permite descentralizar la recepción de demandas de individuos. Por el contrario y en el otro extremo, aquellas carreras localmente orientadas como los legisladores que buscan ser electos como Intendente, tienen mayores incentivos para cultivar el voto personal mediante un lazo más estrecho con los votantes de la circunscripción donde el legislador piensa competir. En este esquema, los diputados que buscan ser reelectos tienen intereses mixtos, dado que deben competir a nivel local por la reelección de su banca. Deben cultivar el voto personal, pero también atender el partido a nivel nacional y su agenda.

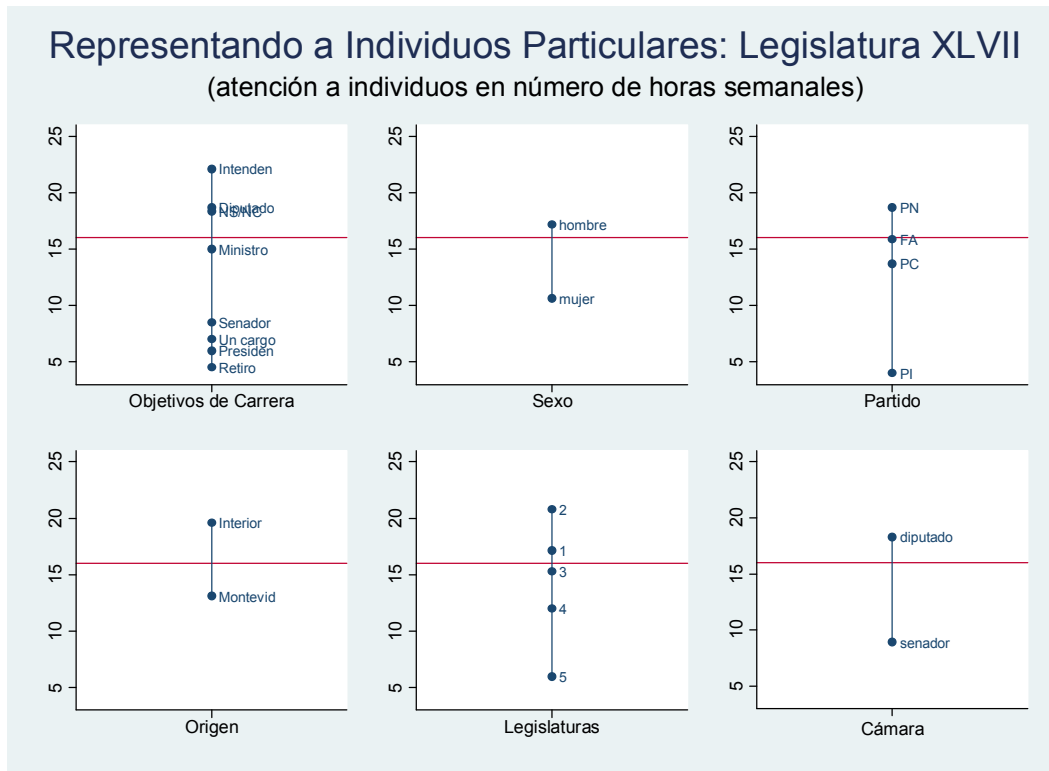
El tercer y cuarto factor está asociado a la naturaleza del cargo. Sabemos que los diputados tienen una fuerte adscripción local, más allá de su investidura como representante nacional. Precisamente, esta adscripción le genera un fuerte vínculo, ligado a una demanda por representación venida de grupos pero también de individuos particulares con los cuales es más probable que mantenga una relación estrecha en el departamento donde fue electo, comparado con un senador electo en una circunscripción nacional. Aquí existen dos posibilidades. La primera es observar este factor a través de la cámara para la cual los legisladores fueron electos. La segunda posibilidad es a través del origen geográfico del legislador, ya sea de Montevideo o Interior. La expectativa es que los diputados deberían tener una mayor propensión que los senadores a atender las demandas de individuos particulares. De igual modo, los legisladores electos por el departamento de Montevideo tienen menores lazos e interacción con individuos particulares que sus pares electos en el interior.

En quinto lugar, el trabajo legislativo está fuertemente ligado a las carreras que los legisladores desarrollan dentro de los partidos (como legisladores). Esto significa que los legisladores construyen reputaciones, no solo basadas en el liderazgo político o el carisma, sino también en el señorazgo (o *seniority*), determinado por el número de legislaturas para las cuales ha sido electo el legislador. En teoría, los legisladores más jóvenes o con un bajo número de

legislaturas estarán más dispuestos a invertir su tiempo en un portafolio de asuntos que no se asemeja al de sus pares con una mayor experiencia y trayectoria dentro del parlamento. Dado que deben construir capital político y reputación, los votos y el apoyo político de grupos e individuos se torna indispensable. Por tanto, es esperable que la demanda de individuos particulares no sea particularmente tenida en cuenta por los miembros más antiguos del parlamento, sino por aquellos más jóvenes o con un menor número de legislaturas.

Finalmente, el sexto factor es motivo de un intenso debate entre quienes sostienen que las diferencias de género hacen una diferencia en la actividad legislativa y quiénes no. En este caso, la hipótesis es más difícil que en el caso de los partidos, dado que no hay teoría que guie una explicación sobre una mayor o menor propensión de las mujeres hacia la provisión de atención particularista. Precisamente, y dado que no existe (*ex ante*) un argumento teórico que nos permita establecer un mecanismo causal del género, podemos sencillamente establecer la hipótesis nula de que no existe (*prima facie*) una diferencia en la atención a individuos por parte de legisladoras o legisladores.

Gráfico 1



El Gráfico 1 revela varias intuiciones. En primer lugar, como especulamos más arriba, parece evidente que los partidos no hacen la diferencia, con excepción del Partido Independiente, localizado en el límite inferior en el número de horas de atención a individuos. Esto es comprensible, dado que un único representante de este partido debe distribuir sus actividades entre la actividad legislativa, el trabajo en comisiones y la atención a grupos e individuos. Por lo demás, no existen diferencias estadísticamente significativas entre partidos. Sabemos que la media general para todos los legisladores es de 16 horas, que es precisamente donde está localizado el Frente Amplio. Un poco por debajo de este nivel se encuentra el Partido Colorado, y un apenas un poco por encima de la media está el partido nacional. *Grosso modo*, los tres partidos están en una posición muy cercana.

En segundo lugar, las expectativas de carrera política están claramente asociadas al flujo en la atención a individuos particulares. Por ejemplo, mientras que la media en el número de horas dedicadas a atender a individuos (en ambas cámaras) es de 16 horas semanales, un legislador promedio que aspira a ser electo intendente le dedica 22 horas semanales (o seis horas por encima de la media). En el otro extremo, un legislador promedio que pretende retirarse, dedica un promedio de 4 horas semanales a la atención de individuos particulares (o doce horas por debajo de la media). Adicionalmente, el Gráfico 1, muestra claramente que aquellos legisladores nacionalmente orientados o que aspiran a cargos en empresas públicas o el gabinete, tienen una menor propensión a la atención de individuos, comparado con aquellos que aspiran a la diputación o los gobiernos municipales.

En tercer lugar, efectivamente existe una diferencia importante entre aquellos legisladores que fueron electos como representantes nacionales por algún departamento del interior del país, comparado con los legisladores de Montevideo. De hecho, mientras un legislador electo por Montevideo dedica un promedio de 14 horas semanales a la atención de individuos particulares (dentro o fuera de su oficina), un legislador del interior le dedica 20 horas semanales. Es decir, este último le dedica cuatro horas por encima de la media y seis horas semanales más que un legislador de Montevideo. Adicionalmente y en cuarto lugar, el vínculo entre la atención a individuos y la cámara del legislador también se ajusta a las expectativas, dado que un representante le dedica un promedio de 18 horas a la atención de individuos, mientras que un senador invierte apenas la mitad de ese tiempo en esta actividad (9 horas).

En quinto lugar, las expectativas de comportamiento generadas por el señorazgo también se ajustan a las expectativas. Obsérvese que un legislador con cinco legislaturas le dedica apenas 5 horas semanales a atender a individuos particulares (11 horas por debajo de la media). Por encima de este legislador de vasta experiencia en la actividad parlamentaria y que invierte una porción muy pequeña de su tiempo en atender a individuos particulares, se encuentran los legisladores con 4 y 3 legislaturas respectivamente (ambos por debajo de la media). Por encima de la media, sin embargo, se encuentran aquellos legisladores que teóricamente esperábamos encontrar. Aquellos con un menor número de legislaturas y que son quienes revelan un mayor esfuerzo en la atención a individuos particulares.

Finalmente, no teníamos ninguna expectativa teórica a priori para pensar que las mujeres se comportan distintas que los hombres a la hora de representar a ciudadanos tomados individualmente. En este caso, la media de las mujeres legisladoras está efectivamente por debajo de la media general, con 11 horas semanales. Nótese sin embargo, que una proporción importante de mujeres legisladoras son electas por el departamento de Montevideo, donde el número de horas de atención a individuos está por debajo de la media, sesgando los valores observados en mujeres por debajo de la media. Hipotéticamente hablando, si la proporción de legisladoras del interior fuera la misma que en Montevideo, la distancia general entre hombres y mujeres debería ser menor. Tomando la muestra entera sin distinción de cámara o zona geográfica, las mujeres dedican un menor número de horas a atender las demandas de individuos particulares.

Finalmente, estos contactos de individuos particulares con legisladores tienen varias motivaciones. Por ejemplo, algunos individuos comprometidos con algunas causas particulares de orden público tienen como práctica habitual el contacto con el o los legisladores que considera que deben saber su opinión antes de ser votado un proyecto de ley. Este es el caso de individuos que pueden verse perjudicados o beneficiados con algún tipo de legislación y llegan al parlamento para solicitar un voto a favor o en contra del proyecto. De igual modo, existen ciudadanos que contactan a los legisladores para solicitarle algún tipo de ayuda en la consecución de un trámite administrativo o gestión ante un ente público. Como sabemos, para muchos ciudadanos, algunos procedimientos administrativos son extremadamente complejos (y eventualmente caros), de tal modo que los legisladores son vistos como potenciales gestores frente a instituciones del estado. Adicionalmente, existen individuos que contactan

personalmente a los legisladores a los efectos de solicitar beneficios, en la forma de acceso a políticas específicas del estado, como asistencia médica, alimenticia, económica, etc. No menos importante es una versión específica de este tipo de demandas representada por individuos que solicitan un empleo en el sector público (una demanda típica algunas décadas atrás).

Cuadro 21. Objetivo de las consultas de individuos particulares: 2007-2013 (%)

	2007	2013
Solicitar el voto o modificación de leyes específicas	30	24
Pedir ayuda para facilitar tramites con instituciones gubernamentales	44	62
Pedir acceso a algún tipo de asistencia (medica, alimenticia, económica, etc.)	8	7
Solicitar un puesto de trabajo	16	7
NS/NC	2	-
Total	100	100

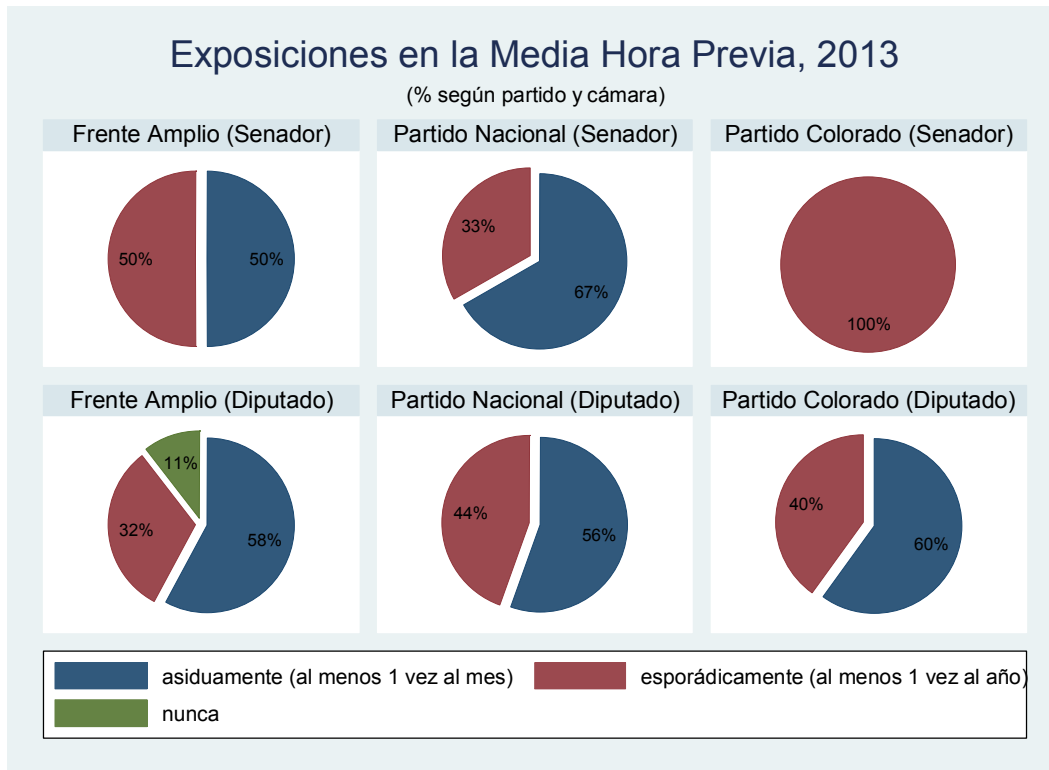
El Cuadro 21 muestra cómo se distribuye el objetivo de las demandas de individuos particulares que contactan a legisladores. El cuadro provee información relevante a cerca de algunos cambios importantes en la configuración de las demandas de individuos particulares. No tenemos información anterior a 2007, pero una comparación con 2013 permite sostener que la demanda de trabajo se retrajo de un 16% a un 7% entre estos dos puntos en el tiempo. Apenas es posible observar un incremento de un punto porcentual en las demandas por acceso a “algún tipo de beneficio de asistencia” publica, mientras que la mayor parte de las demandas se concentran en la gestión. Un 44% de las demandas de individuos en 2007 se concentraban en casos de ayuda para pedir la gestión de los legisladores en trámites frente al sector público. Este guarismo trepó en 2013 a un 62% de los casos, mostrando que los legisladores son claramente observados como gestores frente a problemas administrativos o burocráticos que algunos ciudadanos enfrentan con el estado.

3. Materializando el flujo de contactos.

¿De qué modo se traduce el flujo de interacciones de los legisladores con instituciones del poder ejecutivo, los gobiernos locales, los grupos de interés y los individuos? Existen básicamente dos posibilidades. La primera es que el flujo de contactos es parte del proceso de representación típico en la elaboración de legislación. Tanto los legisladores como los grupos e instituciones ingresan en un sistema de oferta y demanda de información altamente beneficiosa, tanto para los legisladores (o los partidos más en general) como para los grupos e instituciones involucrados en el diseño e implementación de políticas públicas. Pero el intercambio de información para la elaboración de política pública no es el único factor que une a las partes. La competencia política entre partidos y sectores hace que los legisladores canalicen públicamente las demandas de sus representados por la vía de mecanismos institucionalizados dentro del Parlamento. Existen varios dispositivos ampliamente detallados en el informe sobre legislación, donde algunos de ellos constituyen mecanismos importantes de contralor de la actividad del Poder Ejecutivo (pedidos de informes, llamado a los ministros en comisión permanente, interpelaciones, etc.). Los dispositivos que hacen más típicamente a la función de representantes están vinculados al uso de la “media hora previa” y la presentación de “notas escritas”.

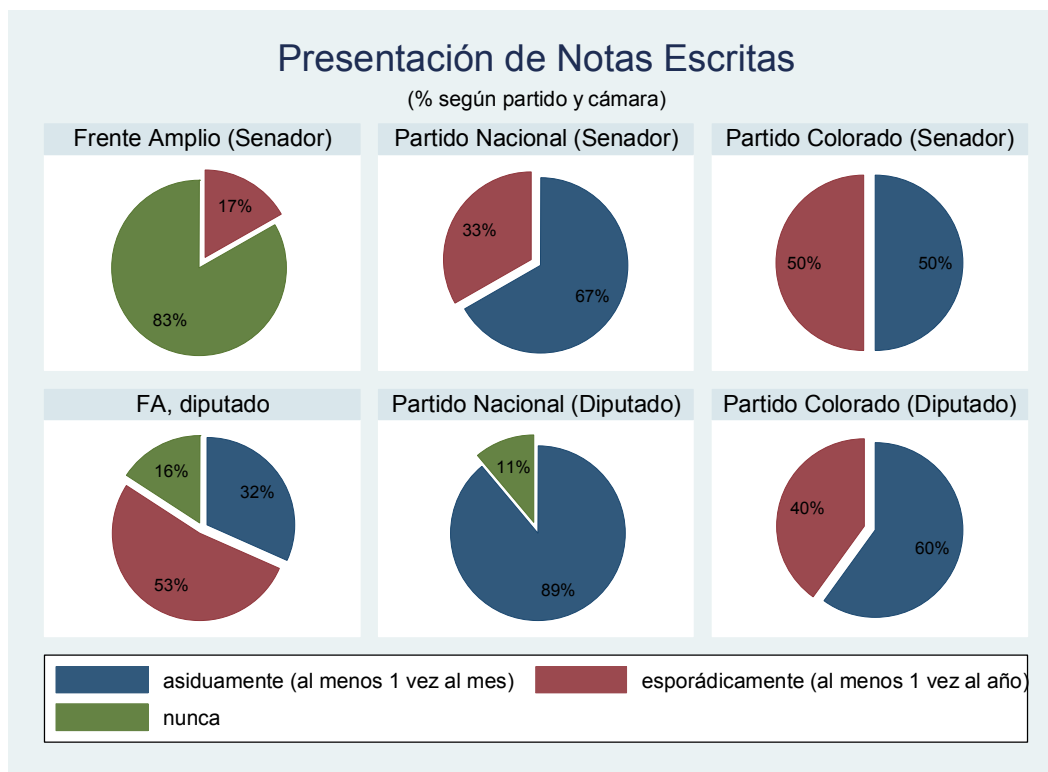
Como lo muestra el Gráfico 2, la cámara de representantes hace un uso intensivo de la media hora previa. De hecho, son muy similares los valores por partido en el uso de este instrumento que es sistemáticamente empleado (al menos una vez por mes) por los legisladores del interior (74%, contra el 26% de Montevideo). Las diferencias según partido en la Cámara de Representantes son relativamente pequeñas. Sin embargo, existen diferencias importantes respecto al senado. A nivel agregado, allí se destaca un menor uso de este instrumento, además de algunas diferencias importantes entre partidos. Mientras que el Partido Colorado solo emplea la media hora previa en forma esporádica, dos de cada tres senadores del Partido Nacional hacen un uso intensivo, mientras que la mitad de la bancada de Frente Amplio también hace uso de la “media hora previa” al menos una vez al mes.

Gráfico 2



La presentación de Notas Escritas muestra un comportamiento distinto al de la media hora previa, según partidos y según la cámara. En primer lugar, al igual que la media hora previa, los diputados hacen un uso mayor de las notas escritas que los senadores. Cerca del 90% de los diputados del partido nacional las usan asiduamente y lo mismo ocurre con un 60% en el partido colorado. El Frente Amplio hace un uso menor y más esporádico. De acuerdo al Gráfico 3, esto es notoriamente visible en la bancada de senadores del Frente Amplio, donde un 80% nunca usa las notas escritas y tan solo un 17% las usa esporádicamente (al menos una vez al año). Por el contrario, este instrumento es más bien usado por los partidos de oposición, dado que dos de cada tres senadores del Partido Nacional y uno de cada dos senadores del Partido Colorado usan las notas escritas asiduamente (al menos una vez al mes).

Gráfico 3



4. Conclusiones

Este documento responde a dos preguntas analíticamente distintas. Por un lado, se pregunta crudamente a quien representan los políticos uruguayos. Más allá de la opinión pública, donde la mayoría de los uruguayos tiene una opinión positiva (y estable en el tiempo) a cerca de a quien representan el parlamento y los agentes que allí operan, nuestro interés fundamental está depositado en las actitudes de los propios agentes a cargo del proceso de representación. En este caso, y tomando la misma pregunta como referencia, la primera sección de este informe llama la atención sobre un fenómeno nuevo en las actitudes de los legisladores y en particular de los miembros de la Cámara de Senadores. Si bien los resultados no son estadísticamente significativos, teóricamente deberíamos esperar que esta cámara tuviera una orientación claramente nacional, en función de que sus miembros son electos en una única circunscripción nacional. Sin embargo, vale la pena observar que el Senado uruguayo no está nacionalmente orientado como deberíamos esperar. Más bien, el Senado de la XLVII legislatura priman actitudes (u orientaciones) mixtas que tienen en cuenta aspectos locales de la representación. Por cierto: con solo dos puntos en el tiempo, no sabemos si la evidencia recogida durante 2013 constituye una excepción en el tiempo o una verdadera inflexión.

En segundo lugar, la primera sección del informe puede contener información preocupante sobre la forma en que los partidos políticos uruguayos con representación parlamentaria llevan adelante el proceso de representación política. Obsérvese que la consecución del programa partidario está lejos de ser la opción mayoritaria en la orientación de los representantes. Por el contrario, una porción importante de legisladores de los tres partidos principales se inclina por opciones no necesariamente ajustadas a su propio programa sino a una versión más dinámica de la representación, donde los legisladores buscan representar a grupos y sectores “poco escuchados en el sistema político” o “conseguir recursos para su departamento”. Si bien es importante notar que los datos no son estadísticamente significativos, existen indicios de pérdida de programaticidad en los partidos con representación programática, cuando comparamos la evidencia con los datos de 2007. Nuevamente, no sabemos si estamos frente a una inflexión o una excepción en el tiempo.

En tercer lugar, el Cuadro 3 es un cuadro importante, que arroja luz sobre otras porciones de información provistas en el informe. El cuadro consigna que los partidos no son disciplinados.

De hecho, un analista desprovisto de información sobre la disciplina de los partidos y sectores en las votaciones en sala, podría concluir que los partidos uruguayos no son efectivamente disciplinados. Sin embargo, y precisamente la información venida de las votaciones en sala y las propias comisiones del parlamento indican que los partidos (y sectores) son extremadamente disciplinados. ¿Por qué motivo los legisladores habrían de indicar que cuando existe tensión entre las necesidades del departamento donde fueron electos y las necesidades de su partido, optan por otras opciones que no están claramente orientadas hacia el programa del partido? Una opción está dada por el sesgo de selección que implica tomar las votaciones de proyectos en comisiones o en cualquiera de las dos cámaras. El hecho de llegar a estas instancias implica que los proyectos ya cuentan con algún tipo de mayoría partidaria. Sin embargo, la otra opción -y que le da credibilidad a la opinión de los legisladores- es que estos obstaculizan proyectos de sus propios partidos, porque contravienen los intereses de grupos, individuos o el propio departamento donde el legislador fue electo. De estos proyectos no tenemos registro, dado que sencillamente no logran avanzar en el proceso legislativo.

En cuarto lugar, es importante observar el flujo de contactos que los legisladores uruguayos mantienen con grupos de interés. Este importante flujo tiene lugar entre legisladores de todas las bancadas y las dos cámaras del legislativo y constituye una base importante sobre la cual se desarrolla en forma interactiva la representación política. Sin embargo, este flujo de contactos con grupos e individuos tiene costos y beneficios. Por una lado, el acceso de grupos e individuos a la arena representativa del parlamento (generalmente en comisiones, pero también por la vía directa en los despachos de los legisladores) provee un beneficio directo en la provisión de información sobre los costos que puede tener la adopción de una política dada, ya sea para un grupo en cuestión o para sectores más amplios de la ciudadanía. Sin embargo, los grupos representan intereses que muchas veces contravienen el interés general, entre otros motivos porque muchos otros intereses no logran constituirse exitosamente en grupos y por tanto no pueden tener voz en el proceso legislativo. La presencia de grupos en la arena política y legislativa es un beneficio de la democracia pluralista, pero también un potencial riesgo para la representación de ciudadanos que no logran organizarse exitosamente para defender sus intereses.

En quinto lugar, el flujo de contactos con individuos particulares es llamativamente alto. Es más alto entre miembros de la cámara de representantes, con 18 horas semanales que el

senado, con 9 horas semanales. En promedio, este flujo de contactos ocupa 16 horas semanales en el trabajo cotidiano de los legisladores. Esto es, si una jornada de trabajo promedio tiene ocho horas diarias, los legisladores estarían ocupando dos días de trabajo a la semana para atender los reclamos de individuos particulares (sin contar los contactos atendidos por sus propios asistentes). En cualquier caso, es un flujo importante aunque levemente inferior a los valores reportados en 2007, con una media de 20 horas semanales. Lo más importante, sin embargo, resulta de la observación del motivo de los contactos con individuos. Una abrumadora mayoría de los reclamos, implican la intervención del legislador en el proceso administrativo de distintos tramites u operativa de privados con el estado. No sabemos si esta gestión de los legisladores (y su personal) es exitosa o no, pero sabemos que insume una porción importante de su tiempo, que le restan a actividades estrictamente centradas en el estudio y análisis de política pública.

Por ultimo y vinculado a lo anterior, la literatura especializada a nivel domestico ha venido insistiendo durante los últimos años con el rol dominante que tiene el poder ejecutivo uruguayo en el proceso legislativo. Es cierto que ejecutivo y legislativo deben ponerse de acuerdo para legislar, pero el Ejecutivo es dominante en el proceso legislativo, como lo muestra su tasa de efectividad en la aprobación de leyes. Dicho de otro modo, el poder ejecutivo lidera la amplia mayoría del diseño y proposición de política pública, mientras que el legislativo ocupa un rol orientado al contralor del ejecutivo y la modificación de sus proyectos. Esta delegación implícita del legislativo y en particular del partido de gobierno en el Ejecutivo es un proceso relativamente nuevo en el sistema político uruguayo, cuyas implicaciones todavía estamos observando.

Prima facie, este patrón en la relación entre poderes tiene dos implicaciones importantes que vale la pena tener presente. Por un lado, para el parlamento es eficiente delegar en el Poder Ejecutivo, ya que este cuenta con recursos (en capital y recursos humanos) e información necesaria para la elaboración de políticas públicas de importancia, además de la obligación política de liderar el gobierno y su agenda. Por otro lado, esta delegación le permite al legislativo y sus miembros invertir tiempo y recursos en actividades provechosas desde el punto de vista institucional y político. Institucionalmente hablando, dedicar una porción importante del tiempo de los legisladores a interactuar con instituciones, grupos e individuos, provee representatividad y pluralismo en el proceso de negociación y aprobación de políticas públicas. Desde un punto de vista político, la delegación en el Ejecutivo libera tiempo y recursos que los legisladores

invierten en la actividad política y sus propias carreras. Por cierto, el riesgo de delegar es abdicar. Pero esta es una trayectoria que el legislativo uruguayo no ha adoptado, en beneficio propio y la supervivencia de los partidos que constituyen el eje central de la democracia uruguaya.

Referencias

- Buquet, Daniel, Daniel Chasqueti and Juan Andrés Moraes (1998). *Fragmentación Política y Gobierno en Uruguay: Un enfermo imaginario?* Montevideo, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Chasqueti, Daniel and Juan Andrés Moraes (2000). "Hipotesis para una Teoría del Ciclo Político Uruguayo." *La Segunda Transición en Uruguay*. J. Lanzaro. Montevideo, Uruguay, Fundación de Cultura Universitaria: 297-338.
- Denzau, Arthur T. and Michael C. Munger (1986). "Legislators and Interest Groups: How Unorganized Interests Get Represented" *American Political Science Review* Vol.(March): 89-106.
- Eisenstadt, S. N. and René Lemarchand (1981). *Political clientelism, patronage, and development*. Beverly Hills, Sage Publications.
- Gellner, Ernest and John Waterbury (1977). *Patrons and clients in Mediterranean societies*. London. Hanover, N.H., Duckworth; Center for Mediterranean Studies of the American Universities Field Staff.
- Hojnacki, Marie and David C. Kimball (1998). "Organized Interests and the Decision of Whom to Lobby in Congress" *American Political Science Review*. Vol.(December): 775-passim.
- Kitschelt, H. (2000). "Linkages between citizens and politicians in democratic polities" *Comparative Political Studies* Vol.(6-7): 845-879.
- Kitschelt, Herbert and Steven Wilkinson, Eds. (2007). *Patrons, Clients and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, Cambridge University Press.
- Kollman, Ken (1997). "Inviting Friends to Lobby: Interest Groups, Ideological Bias, and Congressional Committees." *American Journal of Political Science* Vol.(April): 519-544.
- Latinobarometro (2006). Informe-Resumen. Santiago, Chile, Corporación Latinobarometro: 60.
- Magar, Eric and Juan Andres Moraes (2007). "Of Coalition and Speed: Passage and Duration of Statutes in Uruguay's Parliament, 1985-2000".
- Morgenstern, Scott and Benito Nacif (2002). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge, MA, Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo (1999). "Delegative Democracy". *Counterpoints: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*. South Bend, IN, Notre Dame University Press: 159-173.
- Piattoni, Simona (2001). *Clientelism, interests, and democratic representation : the European experience in historical and comparative perspective*. Cambridge ; New York, Cambridge University Press.
- PNUD (2004). *La Democracia en América Latina: Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos*. New York, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: 287.

Rama, Germán W. (1971). *Club político*. Montevideo, Arca.

Schlesinger, Joseph A. (1991). *Political parties and the winning of office*. Ann Arbor, University of Michigan Press.

Siavelis, Peter and Scott Morgenstern (2004). "*Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America: a Framework for Analysis*". *Pathways to Power: Political Recruitment and Democracy in Latin America*, Winston-Salem (NC),.

Wright, John R. (1990). "Contributions, Lobbying, and Committee Voting in the U.S. House of Representatives." *American Political Science Review* Vol.(June): 417-38.



Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Uruguay