



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

Informe de Pasantía

**Distrito, seniority y profesiones en las
Presidencias de las Comisiones Permanentes de
la Cámara de Representantes de la XLVIIa
Legislatura**

Claudia Pellejero
Tutor: Daniel Chasquetti

2016

A mis padres, María Rosa Mesías y Nelson Pellejero.

Distrito, Seniority y Profesiones en las Presidencias de las Comisiones Permanentes de la Cámara de Representantes de la XLVIIa Legislatura.

1. Introducción

La literatura especializada define el “poder de agenda” como la capacidad de establecer el orden del día en las comisiones y el plenario (Cox y McCubbins 2005). Quien posee tal poder, “tiene la llave del proceso legislativo pues consigue definir cuáles proyectos serán tratados y cuáles no” (Chasquetti, 2014: 28). La mayoría de los estudiosos del tema dan por sentado que con solo ocupar un cargo con tal poder, como son las Presidencias de las Cámaras y las de las Comisiones, ya es condición suficiente para hacer uso de él, dado que en casi todo el mundo, son los propios parlamentarios los que votan a sus autoridades en las Comisiones (Chasquetti, 2014). Sin embargo, en nuestro país, producto de las reglas existentes para la determinación de cómo se integran las comisiones y sus autoridades, “existen dos variables relevantes: la titularidad de la Presidencia de la Comisión y la existencia o no de mayorías” (Chasquetti, 2014: 87). En este trabajo nos ocuparemos de uno de los actores con poder de agenda de nuestro país: las Presidencias de las Comisiones Permanentes, específicamente, las pertenecientes a la Cámara de Representantes de la XLVIIa Legislatura. Dado que las Comisiones Permanentes son 16¹ y las presidencias, anuales, nos queda un universo de 80 casos.

En primer lugar expondremos las reglas que hacen a su designación, para luego, describir cómo se relacionan las variables distrito y seniority con nuestro universo de estudio, partiendo del hecho de que por un lado, como se ha expuesto en Chasquetti (2008) y Chasquetti y Micozzi (2014), los legisladores de Montevideo son más experimentados, más orientados a la política nacional y son los que más se hacen cargo del trabajo legislativo, yendo a las comisiones más importantes; y que los del interior se orientan más a la política local, son más inexpertos y son más bien marginales en el proceso legislativo. Se centrará la atención por un lado en observar si, como cabría esperar, la mayor parte de las Presidencias de las Comisiones de mayor importancia están en manos de representantes electos por Montevideo y si al bajar en la escala de magnitudes de circunscripción, también disminuye la importancia de las Comisiones

¹ Ellas son: Asuntos Internacionales; Asuntos Internos; Constitución, Códigos, Legislación General y Administración; Defensa; Derechos Humanos; Educación y Cultura; Ganadería, Agricultura y Pesca; Hacienda; Industria, Energía y Minería; Legislación del Trabajo; Presupuestos; Salud Pública y Asistencia Social; Seguridad Social; Transporte, Comunicaciones y Obras Públicas; Turismo; y Vivienda, Territorio y Medio Ambiente.

presididas. Y por el otro, en examinar el papel que ocupa la variable seniority, dado que la expectativa sería que, a mayor importancia de las comisiones, más experiencia legislativa de sus Presidentes. Finalmente, se analizarán las profesiones de la Presidentes de las Comisiones, procurando saber si son congruentes con las materias que tratan sus respectivas Comisiones.

2. Reglas y procedimientos para la integración de las Comisiones Permanentes en la Cámara de Representantes.

El 3 de marzo de 2010, como lo exige el Reglamento de la Cámara de Representantes en su Cap. III (Art. 15), se votó la creación de una Comisión Especial integrada por un delegado de cada una de las agrupaciones que, bajo un lema propio, haya alcanzado representación en la Cámara. En este caso, los Representantes Nacionales Aníbal Pereyra, Germán Cardoso, Iván Posada y Jaime Trobo tendrían cada uno, tantos votos en la Comisión como bancas haya logrado su partido guardando por tanto, un criterio de proporcionalidad a la hora de la negociación. Tal Comisión tenía como objetivos definir, según el Art. 107: el tamaño de la cada una de las Comisiones Permanentes; cuántos integrantes de cada Partido habrá en cada una de ellas; y cómo será la distribución de las presidencias y vicepresidencias para cada una. A la hora de negociar, los delegados llevaron en cuenta que: todas las Comisiones tendrán un tamaño que va de los 3 a los 15 miembros (Art. 107); que todos los diputados integran una Comisión, a excepción del Presidente de la Cámara (Art. 107) y que todos los cargos son rotativos y se pueden cambiar año a año. Como puede verse, la Comisión no designa a quienes ocuparán los cargos sino que éstos son atribuidos a los partidos, los cuales más tarde los repartirán entre sus fracciones y legisladores. El 8 de marzo de 2010, la Comisión Especial solicitó al Plenario la aprobación de su proyecto de resolución en el que se distribuían los cargos en las Comisiones Permanentes, tal cual lo ilustra el Cuadro 1.

Cuadro 1. Distribución de integrantes de las Comisiones Permanentes.

Comisión Permanente	Integrantes	FA	PN	PC	PI
ASUNTOS INTERNACIONALES	6	3	2	1	-----
ASUNTOS INTERNOS	3	1	1	1	-----
CONSTITUCIÓN, CÓDIGOS, LEGISLACIÓN GENERAL Y ADMINISTRACIÓN	9	5	2	2	-----
DEFENSA NACIONAL	4	2	1	1	-----
DERECHOS HUMANOS	4	2	1	1	-----
EDUCACIÓN Y CULTURA	6	3	2	1	-----
GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA	6	3	2	1	-----
HACIENDA	11	6	3	1	1
INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA	6	3	2	1	-----
LEGISLACIÓN DEL TRABAJO	6	3	2	1	-----
PRESUPUESTOS	7	4	2	1	-----
SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL	5	2	1	1	1
SEGURIDAD SOCIAL	3	1	1	1	-----
TRANSPORTE, COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS	7	4	2	1	-----
TURISMO	7	3	3	1	-----
VIVIENDA, TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE	8	4	3	1	-----

Fuente: Diario de Sesión CCRR del 10/03/2010. Disponible en: www.parlamento.gub.uy

Posterior a que los partidos saben cuántos cargos tienen, pasa a negociarse a la interna con el fin de determinar cuántos cargos y qué posiciones ocupará cada fracción. En esta instancia es donde comienzan a influir las preferencias de cada legislador, sobre todo si son cabeza de lista de las fracciones mayoritarias o si fueron reelectos en su cargo. Pero, a diferencia de lo que sucede en el Congreso de los Estados Unidos, donde los legisladores cuentan con mecanismos institucionales para solicitar determinada Comisión (Chasquetti, 2008), en nuestro país, “a la hora de definir los nombres, las bancadas de las fracciones tienden a decidir en base a criterios establecidos previamente por los líderes y nunca por criterios de autoselección” (Chasquetti y Pérez, 2012:388).

Por tanto, las preferencias de los legisladores tomados individualmente, sólo pueden ser tomadas en cuenta en la interna de la fracción a la que pertenece, y ésta, según sus propios criterios y conveniencia, negociará con las demás. Por lo que terminará ocupando la Comisión que le sea asignada por los líderes, la cual puede o no coincidir con sus aspiraciones (Chasquetti y Pérez, 2012; Chasquetti, 2008).

3. Distrito y Seniority en las Presidencias de las Comisiones Permanentes de la Cámara de Representantes.

3.1. Distritos- Aproximación teórica

Según señala Chasqueti (2008), en nuestro país, las carreras políticas están orientadas al partido. Las listas cerradas y bloqueadas de cada una de las fracciones son un instrumento del que se sirven los líderes partidarios a la hora de seleccionar los candidatos y los lugares que éstos ocuparán en aquellas. Este proceso de selección asegura el comportamiento orientado al partido dado que las actitudes que tienen los candidatos entre elección y elección es un factor tenido en cuenta por el líder a la hora de repartir premios y castigos. El autor afirma, luego de estudiar el comportamiento de los legisladores individuales en la Cámara y bajo el supuesto de que los miembros de un partido o coalición cartelizada deben contribuir al cumplimiento de metas colectivas, que existen 3 factores que explican el comportamiento orientado hacia el Partido; uno de ellos es la magnitud de la circunscripción. Se supone que cuanto mayor es el tamaño de la circunscripción mayor el grado de lealtad y disciplina partidaria (Chasqueti, 2008; Pérez, 2012). Por tanto, a la hora de designar a los miembros de las comisiones éste es un factor tenido en cuenta y cabría esperar que las Presidencias de las comisiones más importantes estén ocupadas por diputados pertenecientes a las circunscripciones de mayor tamaño, lo que le aseguraría al líder un mayor acatamiento de los deseos partidarios.

En un trabajo posterior junto a Micozzi, Chasqueti (2014) se pregunta si dadas las restricciones que las fracciones imponen a las ambiciones de los diputados, existe un espacio para la personalización no previsto ni por las Instituciones ni por las prácticas. Dado que el diseño del sistema electoral puede afectar los patrones de individualización y personalización, en los sistemas de representación proporcional, la magnitud del distrito es determinante a la hora de promoverlos. Las asimetrías existentes entre las magnitudes de las circunscripciones (Montevideo tiene 41, Canelones 15 y en resto del país, inferior a4) afectan los patrones de competencia y representación.

Cuando la magnitud de la circunscripción es baja, es decir, cuando existen pocas bancas para repartir, la reputación personal se convierte en un insumo cardinal y esto conlleva un aumento de actividades que contribuyan al crecimiento de la personalización. Además, cabe esperar que en los distritos periféricos, las demandas y

preocupaciones locales no difieran de las del área metropolitana y viceversa. Lo mismo ocurre con la orientación de la carrera, donde se espera que allí donde hay entornos pequeños y locales tengan objetivos diferentes a los de aquellas carreras orientadas al nivel nacional en las áreas metropolitanas donde la atención a lo nacional suele desplazar a lo local.

Aunque los diputados tienden a mantener sus bancas a no ser que tengan la posibilidad de subir al Senado, lo cual contribuye a un ambiente organizado y estable a la previsibilidad del sistema político, se puede vislumbrar una nueva forma de carrera política basada en la ambición progresiva, donde encontramos diputados menos experimentados y con aspiraciones más orientadas a lo parroquial, que ocupan un lugar marginal en el proceso legislativo, en departamentos periféricos, donde la gente conoce más de cerca a sus representantes; en contraste con las de los metropolitanos, más experimentados y preocupados por cuestiones normativas y por desarrollar conocimientos legislativos, sobre todo integrando las Comisiones más importantes que le den una reputación basada en la destreza que tengan a la hora de manejar los grandes problemas nacionales. Estas diferencias no sólo se perciben en el comportamiento de los legisladores, sino también en lo que el votante percibe de ellos (Chasquetti (2008); Chasquetti y Micozzi 2014).

Cuando la magnitud de la circunscripción es alta y por si fuera poco, con listas cerradas y bloqueadas, el líder adquiere un mayor poder frente al legislador individual, lo cual promueve una estrategia de cooperación para mantener el equilibrio, dado que las opciones con que cuenta un diputado o bien son ocupar un lugar en la lista de la Cámara o del Senado o pasar al Ejecutivo, también son controladas por los líderes. En cambio, en el caso de los líderes de las circunscripciones pequeñas, éstos tienen la oportunidad de influir en la ordenación y selección de los integrantes de las listas. Como se dijo más arriba, allí donde la magnitud de la circunscripción es pequeña, por más prometedora que sea la fracción, puede que no logre alcanzar más de dos bancas dado lo poco por lo que se compete en los distritos chicos. De ahí que se vea favorecido que con el fin de aumentar su reputación, el legislador aumente su trabajo territorial para poder así, renegociar en busca de una posición más fuerte en el contexto de un juego de suma 0. Ante esto, los líderes toleran las ambiciones subnacionales dado que cuentan con reglas disciplinarias internas (Chasquetti y Micozzi 2014).

De acuerdo a lo dicho, cabría esperar que en las comisiones más importantes la mayor parte de las Presidencias estén en manos de representantes electos por Montevideo y que al bajar la escala de magnitudes de circunscripción, también baje la importancia de las Comisiones presididas. Para observar si esto es así, en primer lugar agruparemos las circunscripciones en 3 grupos según su tamaño. Por un lado tenemos a Montevideo, circunscripción grande; Canelones, mediana; y en Interior agruparemos todas las pequeñas.

3.2 Evidencia empírica.

El sistema de comisiones permanentes de la Cámara de Representantes cuenta con 16 comisiones cuyas presidencias rotan anualmente. Por esa razón, nuestro universo de estudio está integrado por 80 presidencias de Comisión (16 x 5) Producto de las reglas electorales, de una primera negociación entre partidos (como fue descripta en la primera sección) y de la negociación posterior al interior de las fracciones, las Presidencias de las Comisiones Permanentes de la 47° Legislatura se distribuyeron del siguiente modo (Cuadro 2).

Cuadro 2. Distribución de Presidencias de Comisiones según partido y tipo de distrito.

Comisiones	FA	PN	PC	PI	Montevideo	Canelones	Interior
Asuntos Internacionales	3	2	0	0	4	1	0
Asuntos Internos	3	1	1	0	0	4	1
Constitución, Códigos, Legislación Gral...	3	2	0	0	4	0	1
Defensa Nacional	2	2	1	0	3	0	2
Derechos Humanos	2	1	2	0	1	3	1
Educación y Cultura	2	2	1	0	0	2	3
Ganadería, Agricultura y Pesca	2	2	1	0	0	0	5
Hacienda	3	2	0	0	4	0	1
Industria, Energía Y Minería	2	2	1	0	4	0	1
Legislación del Trabajo	2	2	1	0	3	0	2
Presupuestos	5	0	0	0	4	0	1
Salud Pública y Asistencia Social	2	1	1	1	2	1	2
Seguridad Social	2	1	2	0	2	3	0
Transporte, Comunicaciones y Obras Públicas	3	2	0	0	3	1	1
Turismo	4	1	0	0	0	4	1
Vivienda, Territorio y Medio Ambiente	2	2	1	0	2	1	2
Total	42	25	12	1	36	20	24

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de www.parlamento.gub.uy

Como podrá apreciarse, algo más de la mitad de las 80 Presidencias fueron ejercidas por el partido de gobierno. Los restantes partidos recibieron un número de Presidencias acorde con su peso en el plenario de la Cámara de Representantes. Este es uno de los principales resultados de la negociación interpartidaria en la Comisión

Especial. Diferente es el caso de la distribución por circunscripciones. Mientras las Presidencias a cargo de legisladores de la capital se concentran en Comisiones como Hacienda, Presupuestos, Industria o Constitución, las de los legisladores de distritos pequeños (Interior) y Canelones se centran en comisiones como Ganadería, Turismo, Educación o Asuntos Internos.

Si comparamos la distribución de las Presidencias según el tipo de distrito con la distribución de bancas del plenario de la Cámara, podemos observar que el Interior se encuentra subrepresentado, mientras que Canelones está casi un 10% sobrepresentado respecto al número de bancas que tiene, al igual que Montevideo, aunque en menor medida.

Cuadro 3. Congruencia entre el peso relativo de las magnitudes distritales y la distribución porcentual de Presidencias de Comisiones.

Distrito	Cámara		Presidencias		Diferencia
	f	%	f	%	%
Montevideo	41	41,4	36	45,0	3,6
Canelones	15	15,2	20	25,0	9,8
Interior	43	43,4	24	30,0	-13,4
Total	99	100,0	80	100,0	

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de www.parlamento.gub.uy

Si nos enfocamos en las presidencias de las comisiones según su nivel de importancia², tenemos que en las más apetecidas, el 80% de las Presidencias fueron ejercidas por representantes de Montevideo, sólo 1 por un representante de Canelones (5%) y las 3 (15%) restantes por representantes de distritos pequeños (Cuadro 4).

² Para clasificar el nivel de importancia de las Comisiones, utilizamos a Chasquetti y Pérez (2012). Las comisiones de alta importancia son las de Hacienda; Presupuestos; Asuntos Internacionales y Constitución, Legislación y Códigos. Las de mediana importancia son Educación y Cultura; Ganadería, Agricultura y Pesca; Industria, Energía y Minería; Legislación del Trabajo; Salud Pública y Asistencia Social; y Transporte, Comunicaciones y Obras Públicas. Finalmente, las de baja importancia son; Asuntos Internos; Defensa; Turismo; Seguridad Social, Derechos Humanos y Vivienda, Territorio y Medio Ambiente.

Cuadro 4. Distribución Presidencias según nivel de importancia de las Comisiones y tamaño del distrito.

Distrito	Alta	Mediana	Baja	Total
Montevideo	16 (80%)	12 (40%)	8 (26.6%)	36
Canelones	1 (5%)	4(13.3%)	15 (50%)	20
Interior	3 (15%)	14(46.6%)	7(23.3%)	24
Total	20 (100%)	30(100%)	30(100%)	80

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de www.parlamento.gub.uy

Dentro de esta última categoría (Interior) tenemos que dos Presidencias de Rocha y otra a uno de Cerro Largo (Cuadro 1 del Anexo). Una particularidad es que las dos presidencias a cargo de legisladores de Rocha, fueron en Comisiones de alta importancia, lo cual podría explicarse porque los mismos pertenecían a las fracciones mayoritarias de sus respectivos partidos: Aníbal Pereira, Frente Amplio, Espacio 609 y José Carlos Cardoso Partido Nacional, Unidad Nacional.

Por tanto, se cumple la expectativa de que la mayoría de las Presidencias de las Comisiones más importantes son ejercidas por representantes pertenecientes al distrito de Montevideo. En el otro extremo encontramos que hay 15 distritos del Interior donde ni si quiera en una oportunidad sus legisladores usufructuaron la Presidencia de una Comisión importante.

En las Comisiones de mediana importancia, el 40% de las Presidencias fueron para legisladores de Montevideo, el 13.3% para los de Canelones y el 46.6 % para el resto de los departamentos. En este nivel de importancia, Montevideo no tiene ya la mayoría de las Presidencias, sino que su proporción es menor frente a la suma de las otras dos categorías (Canelones e Interior, 60%). En el grupo de distritos de menor tamaño, 7 departamentos no contaron con presidencia alguna en las comisiones de mediana importancia.

Finalmente, en las comisiones de baja importancia tenemos que los representantes de Canelones se quedaron con la mitad de las Presidencias, mientras que los de Montevideo superan levemente a los del Interior (26.6 % contra el 23.3%). Once departamentos se quedaron sin presidencias en esta categoría.

Por tanto, como ya se dijo, se confirma el hecho de que las Presidencias de las comisiones más importantes las ejercen legisladores de Montevideo. Este distrito va

reduciendo su participación en los otros niveles de importancia conforme desciende su nivel de importancia. En el distrito Canelones se da el comportamiento inverso, dado que a medida que baja la importancia de las Comisiones, mayor es su participación en las presidencias, en tanto en el Interior tienden a concentrarse en las de mediana importancia.

3.3 Antigüedad (Seniority)

Además de afirmarse, en base a Chasqueti (2014) que Montevideo concentraba sus presidencias en las Comisiones más importantes, también se dijo que se trataban de los legisladores más experimentados. Esto debería ser palpable si observamos los años de antigüedad parlamentaria que tienen al asumir, los Presidentes de Comisiones electos por Montevideo y las comparamos con las otras.

En el Cuadro 5 vemos que aquellos Presidentes pertenecientes a las Comisiones más importantes son los más experimentados, con un promedio de antigüedad de 13 años. Dentro de ellos, encontramos que los que cuentan con más antigüedad son los de Montevideo con 14 años de promedio y los de Canelones con 18 años, pero mientras el primero cuenta con 16 presidencias, el segundo sólo tiene una. Por último, los presidentes que provienen de distritos del interior son los menos experimentados no sólo en este nivel de importancia sino también, y de manera más pronunciada, en la totalidad de las 80 Presidencias de Comisiones Permanentes.

Cuadro 5. Promedios de antigüedad en años de las Presidencias según nivel de importancia, por distrito.

Distrito	Alta	Mediana	Baja	Total
Montevideo	14(16)	5 (12)	9 (8)	9 (36)
Canelones	18 (1)	5 (4)	9 (15)	11 (20)
Interior	7 (3)	0 (0)	0 (0)	2(24)
Total	13 (20)	3(30)	6 (30)	7 (80)

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de www.parlamento.gub.uy

Otra forma de observar si existe mayor experiencia de las Presidencias correspondientes a Montevideo en las Comisiones más importantes podría ser el observar cuántos de los legisladores que las ejercen están en la misma comisión que tenían en la anterior legislatura. Aquí encontramos que 16 de las 36 presidencias de legisladores de la capital, repiten la misma comisión. Este valor se reduce a 9 entre las

comisiones más importantes. Entre los presidentes de comisiones provenientes de Canelones sólo el 35% participó en la legislatura anterior de la misma comisión. Entre las de mayor importancia, el único presidente canario que ejerció no había participado en la legislatura próxima pasada de dicha comisión. Entre las presidencias del Interior, el 25% había participado de la misma comisión, pero sólo en 1 de las 3 presidencias de Comisiones importantes, quien ejerció el cargo repitió. Se trata del ya mencionado José Carlos Cardoso.

Por tanto, Montevideo no sólo es el distrito con más Presidentes que repiten Comisión, 16 casos en 80 (Cuadro 6), sino también es el distrito que presenta mayor cantidad de Presidencias de Comisiones importantes con legisladores que repiten (9 en 16). El número y la proporción de presidentes montevideanos con permanencia en la misma Comisión van descendiendo a medida que disminuye la importancia de la misma (7 en 20 entre las de mediana importancia y 6 en 24 entre las de baja importancia).

Cuadro 6. Presidentes que repiten comisión (respecto a la anterior legislatura).

	Montevideo	Canelones	Interior	Total
Alta	56% (9/16)	0% (0/1)	33% (10/20)	50% (10/20)
Mediana	33% (4/12)	0% (0/4)	29% (4/14)	27% (8/30)
Baja	37% (3/8)	47% (7/15)	14% (1/7)	37% (11/30)
Total	44% (16/36)	35% (7/20)	25% (6/24)	36% (29/80)

*Entre paréntesis presidentes con experiencia/ total de presidentes.

Fuente: elaboración propia a partir de base de datos Chasqueti, 2016

En este apartado nos interesaba saber si para las Presidencias de las Comisiones Permanentes sucede lo que Chasqueti y Micozzi (2014) describieron para la totalidad de la cámara baja. Es decir, que Montevideo concentraría sus Presidencias en las Comisiones más importantes y que además, lo hacía con legisladores experimentados. Para este segundo punto, se examinó la antigüedad de los Legisladores que ocupan las Presidencias mediante 2 estrategias distintas.

En la primera, nos centramos en los promedios de antigüedad en años de las Presidencias según nivel de importancia por distrito. Encontramos que los Presidentes de las Comisiones importantes son los más experimentados, que dentro de estos los provenientes de los distritos de Montevideo y Canelones son también los más experimentados y que los provenientes de distritos del interior son más novatos.

En la segunda, observamos cuántas de las Presidencias están repitiendo la Comisión Permanente que tenían en la legislatura anterior y resultó que Montevideo no sólo es el distrito donde más repiten sino que además tiene la mayor cantidad de Presidencias de Comisiones de gran importancia que repite y respecto al conjunto de las Presidencias.

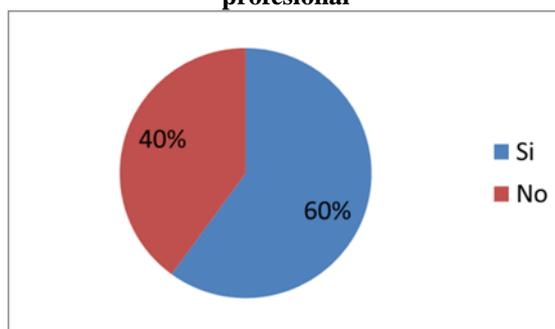
4. La Profesión en las Presidencias de las Comisiones Permanentes.

El modelo estadounidense, según la literatura, distribuye sus legisladores en los comités mediante procedimientos de autoselección en el que los mismos eligen comités de acuerdo a sus preferencias personales y los partidos aceptan su asignación a los comités, aceptando sus deseos (Chasqueti, 2008 en referencia a Cox y McCubbins, 1993). Ello genera normalmente un ajuste de las profesiones a las temáticas que tratan dichos organismos. En el caso uruguayo, dadas las reglas y procedimientos antes descritos para la adjudicación de los lugares en las Comisiones, la autoselección tiene un lugar marginal. Por tanto, cabría esperar que el poseer o no una profesión no sea un factor especialmente importante a la hora de la adjudicación de Presidencias y que aquellas donde cuenten con un Presidente con formación profesional, no necesariamente se ajuste su experticia a las temáticas de la comisión. Para construir esta variable se tomaron en cuenta los estudios técnicos y terciarios efectivamente culminados de todos los Presidentes de las Comisiones.

4.1 Presencia de las profesiones en las Presidencias de las Comisiones Permanentes.

Si observamos el conjunto de las Presidencias de Comisiones Permanentes de la Cámara de Representantes en la XLVIIa Legislatura, tenemos que en 48 de las 80, es decir, en el 60% de ellas, el cargo fue ocupado por legisladores que contaban con una profesión (Gráfico 1 y frecuencias en el Cuadro 2 del anexo). Sólo en el caso de la Comisión de Seguridad Social no se encuentra para en todo el período ningún profesional al frente. En el otro extremo, las Comisiones de Salud Pública y Asistencia Social; Ganadería, Agricultura y Pesca; y Educación, todos sus presidentes fueron profesionales.

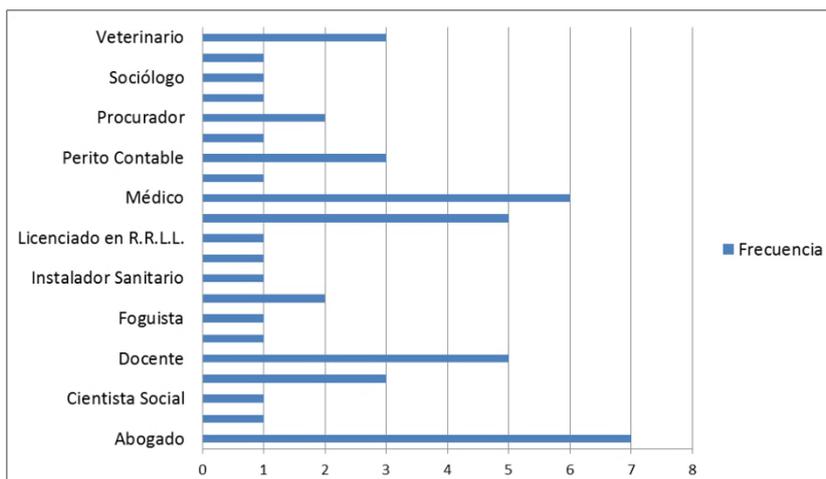
Gráfico 1. Distribución porcentual de los Presidentes de Comisiones según su formación profesional



Fuente: elaboración propia a partir de base de datos Programa Biografías, Biblioteca del Poder Legislativo, 2016.

Entre los presidentes con formación, predomina la profesión de Abogado con el 14.6%, seguida por la de Médico con 12.5%, la de Docente y Maestro con un 10.4% cada una y con un 6.3% las de Contador, Perito Contable y Veterinario (Gráfico 2 y Tabla de distribución disponible en el Cuadro 3 del anexo).

Gráfico 2. Distribución de Profesiones en las Presidencias de las Comisiones Permanentes

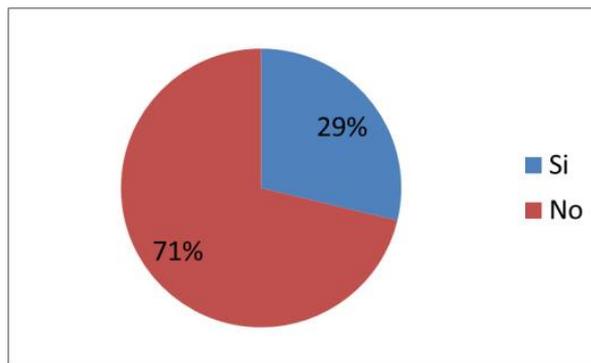


Fuente: elaboración propia a partir de base de datos Programa Biografías, Biblioteca del Poder Legislativo, 2016.

4.2. Congruencia entre las profesiones existentes en las Presidencias y las temáticas de las Comisiones Permanentes.

Entre las 80 Presidencias de Comisiones, encontramos que en menos de la tercera parte (un 29%) de los casos, la profesión del legislador que la ejerce y la temática específica de la Comisión coinciden. Es decir, son congruentes (Gráfico 3 y frecuencias en el Cuadro 4 del Anexo).

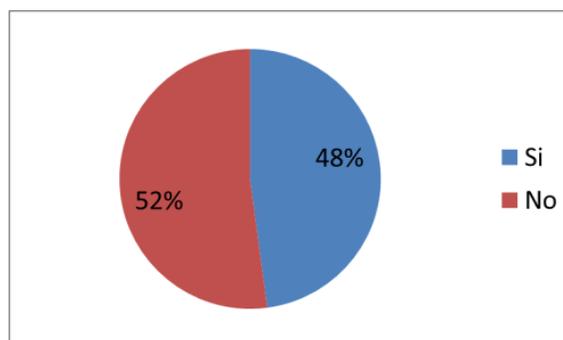
Gráfico 3. Congruencia entre Profesión y temática de la Comisión (todos los Presidentes).



Fuente: elaboración propia a partir de base de datos Programa Biografías, Biblioteca del Poder Legislativo, 2016.

Entre las 48 Presidencias de Comisión que cuentan con un profesional al mando, menos de la mitad (47.9%), son congruentes con la temática de la comisión (Gráfico 4 y frecuencias en el Cuadro 5 del Anexo). La Comisión con mayor congruencia es la de Asuntos Internos, al ser ejercida durante los 5 años de la legislatura por políticos sin profesión (la naturaleza de la Comisión es estrictamente política y administrativa). Le siguen las Comisiones de Constitución, Ganadería, y Educación que presentan congruencia en 3 de los 5 años. En el otro extremo, la de Hacienda y la de Presupuesto, presentaron en una única oportunidad, afinidad entre la profesión de su presidente y su área de legislación. En la Comisión de Defensa, por su parte, dado que no tenemos ningún legislador presidiendo que haya sido militar o cuente con estudios de posgrado en la materia, no hubo ningún caso congruente.

Gráfico 4. Congruencia en las Comisiones con un profesional al frente.



Fuente: elaboración propia a partir de base de datos Programa Biografías, Biblioteca del Poder Legislativo, 2016.

Resumiendo, el 60% de todas las Presidencias de Comisiones fueron ocupadas por profesionales (48). Dentro de ese universo, en menos de la mitad existió

congruencia entre la profesión de su Presidente y el tema de la Comisión (23). Sobre el total de presidentas (80), la congruencia no alcanza el 30% del total.

5. Conclusiones

Partimos de dos premisas para la realización de este trabajo. En primer lugar la constatación, realizada por Chasquetti y Micozzi (2014) de que los legisladores de Montevideo son más experimentados, más orientados a la política nacional y son los que más se hacen cargo del trabajo legislativo, yendo a las comisiones más importantes. Los de distritos pequeños (Interior sin Canelones) se orientan más a la política local, son más novatos y son más bien marginales en el proceso legislativo. Y nos preguntamos si, como cabría esperar, la mayoría de las Presidencias de las Comisiones de Alta importancia estarían en manos de representantes electos por Montevideo y si, al bajar en la escala de magnitudes de circunscripción, también disminuiría la importancia de las Comisiones presididas por esos legisladores. Por otro lado, examinamos el papel que ocupa la variable seniority, dado que a mayor importancia de las comisiones, mayor debería ser la experiencia legislativa de sus Presidentes.

Observados los comportamientos de ambas variables-distrito y seniority-, se puede decir que la premisa de la que partimos (legisladores de Montevideo más experimentados, más orientados a la política nacional y más enfocados en el trabajo legislativo, integrando las comisiones más importantes; y los del interior más orientados a la política local, más novatos y más bien marginales en el proceso legislativo), se confirma para el caso de las Presidencias de las Comisiones Permanentes de la Cámara de Representantes de la XLVII Legislatura.

Por tanto, se confirma el hecho de que las Presidencias de las comisiones más importantes son ejercidas mayoritariamente por legisladores de Montevideo, que van reduciendo su participación a medida que descienden los niveles de importancia de las comisiones. También se confirma el hecho de que los legisladores de Montevideo cuentan con mayor seniority y ejercen las Presidencias de las Comisiones importantes.

En segundo lugar, nos interesaba saber si como producto de las reglas y procedimientos que desplazan a un lugar marginal las preferencias de los legisladores, un desajuste entre la profesión del legislador –en este caso el que ejerce la Presidencia

de la Comisión- y la temática que trata la comisión. Encontramos que en casi una tercera parte de los Presidentes presentan congruencia entre su profesión y el alcance temático de la comisión. Teniendo en cuenta que en el 60% de ellas había un profesional a cargo, pero que sólo un 29% reporta algún tipo de congruencia, parecería que tener o no una profesión no resulta un elemento central al momento de la asignación de los legisladores en comisiones. Por tanto, efectivamente primaron otros atributos, considerados más relevantes en la etapa previa de selección de los integrantes de las Comisiones. La formación profesional sería un atributo considerado pero recién al final del proceso de distribución de posiciones. O sea, primero se reparten los cargos entre los partidos, luego ellos los reparten entre sus fracciones, y en último término, éstas deciden quién ocupará las posiciones al interior de las Comisiones. En esa tercera fase, la profesión del legislador puede llegar a incidir aunque en pugna con otros factores como el haber sido reelecto y haber participado de la misma comisión, la procedencia geográfica, etc.

Anexo

Cuadro 1. Porcentaje de distribución de las Presidencias según departamento por las que fueron electas e importancia de la Comisión Permanente

IMPORTANCIA DE LA COMISION			
DEPARTAMENTO	ALTA (%)	MEDIANA (%)	BAJA (%)
Artigas	0	3,3	0
Canelones	5,0	13,3	50,0
Cerro Largo	5,0	3,3	0
Colonia	0	6,7	3,3
Durazno	0	6,7	0
Flores	0	0	0
Florida	0	0	0
Lavalleja	0	0	0
Maldonado	0	0	3,3
Montevideo	80,0	40,0	26,7
Paysandú	0	3,3	3,3
Río Negro	0	0	0
Rivera	0	0	3,3
Rocha	10,0	0	0
Salto	0	6,7	0
San José	0	3,3	0
Soriano	0	3,3	6,7
Tacuarembó	0	6,7	0
Treinta y Tres	0	3,3	3,3
Total	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de www.parlamento.gub.uy

Cuadro 2. Distribución de frecuencia de la posesión o no de Profesión en las Presidencias de las Comisiones Permanentes

Profesión	f	%
Posee	48	60
No posee	32	40
Total	80	100

Fuente: elaboración propia a partir de base de datos Programa Biografías, Biblioteca del Poder Legislativo, 2016.

Cuadro 3. Distribución de frecuencia de las Profesiones en las Comisiones Permanentes.

PROFESION	f	%
Abogado/a	7	14,6
Administrador/a de empresas	1	2,1
Cientista Social	1	2,1
Contador/a	3	6,3
Docente	5	10,4
Escribano/a	1	2,1
Foguista	1	2,1
Ingeniero/a Agrónomo/a	2	4,2
Instalador/a Sanitario/a	1	2,1
Licenciado/a en R.R.I.I.	1	2,1
Licenciado/a en R.R.L.L.	1	2,1
Maestro/a	5	10,4
Médico/a	6	12,5
Odontólogo/a	1	2,1
Perito/a Contable	3	6,3
Politólogo/a	1	2,1
Procurador/a	2	4,2
Rematador/a	1	2,1
Sociólogo/a	1	2,1
Técnico Rural	1	2,1
Veterinario/a	3	6,3
TOTAL	48	100

Fuente: elaboración propia a partir de base de datos Programa Biografías, Biblioteca del Poder Legislativo, 2016.

Cuadro 4. Relación entre Profesión y temática de la Comisión Permanente en el total de Presidencias.

Profesión refiere tema de la Comisión		
Si	No	Total
23 (28,75%)	57 (71,25%)	80 (100%)

Fuente: elaboración propia a partir de base de datos Programa Biografías, Biblioteca del Poder Legislativo, 2016.

Cuadro 5. Relación entre Profesión y temática de la Comisión Permanente en el total de Presidencias con Profesión

Profesión refiere a temática de la Comisión		
Si	No	Total
23 (47,9%)	25 (52,1%)	48 (100%)

Fuente: elaboración propia a partir de base de datos Programa Biografías, Biblioteca del Poder Legislativo, 2016.

Bibliografía

Chasquetti, D. (2008), Parlamento y carreras legislativas en Uruguay: un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las cámaras. Montevideo : UR. FCS-ICP.

Chasquetti, D. (2014), “Estudio sobre la actividad del Parlamento. 47ª Legislatura”.
Convenio Poder Legislativo-Instituto de Ciencia Política. Disponible
en:<http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2014/09/Chasquetti.pdf> (Acceso:
12/12/16).

Chasquetti, D. and Micozzi, J. P. (2014), The Subnational Connection in Unitary
Regimes: Progressive Ambition and Legislative Behavior in Uruguay.
Legislative Studies Quarterly, 39: 87–112. Disponible en:
[http://departamentodecienciapolitica.itam.mx/sites/default/files/u327/chasquetti-
micozzi-lsq-392.pdf](http://departamentodecienciapolitica.itam.mx/sites/default/files/u327/chasquetti-micozzi-lsq-392.pdf) (Acceso 12/12/16)

Chasquetti, D.& Pérez, V. (2012), ¿Mujeres en los márgenes?: Sistema de comisiones y
poder de asignación en el Parlamento uruguayo. *Revista de ciencia política*
(Santiago), 32(2), 383-409. Disponible en: [https://dx.doi.org/10.4067/S0718-
090X2012000200003](https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2012000200003)(Acceso: 12/ 12/ 16)

Cox, G. and McCubbins, M (2005). *Setting the Agenda: Responsible Party Government
in the US House of Representatives*. New York: Cambridge University Press.

Fuentes de consulta:

Diario de sesión Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay.
Tomo 0, N° 3631–03 de Marzo de 2010. Disponible en:
https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/101739/ficha_completa
(Acceso: 12/ 12/ 2016).

Diario de sesión Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay.
Tomo 0, N° 3633- 10 de marzo de 2010. Disponible
en:[https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-
asunto/101739/ficha_completa](https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/101739/ficha_completa)(Acceso: 12/ 12/ 2016).

Reglamento Cámara de Representantes, Montevideo, 2000.

INFORME ADMINISTRATIVO

SANDRA ALEXANDROFF

MAURO ÁLVAREZ

CLAUDIA PELLEJERO

DICIEMBRE DE 2016

Informe administrativo

1. Período en el que se desarrolló la pasantía

Una de las formas de egreso de la Licenciatura en Ciencia Política es la realización de una pasantía de trabajo, resultante del convenio entre la Comisión Administrativa del Poder Legislativo y el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Udelar. Nuestro trabajo se desarrolló en la Biblioteca del Poder Legislativo entre el 18 de agosto y el 8 de diciembre de 2016.

2. Orientadores

El proyecto de pasantía contó con tres orientadores por parte del Instituto de Ciencia Política: Dr. Daniel Chasquetti, PhD Juan Andrés Moraes y Dra. Daniela Vairo, quienes realizaron un seguimiento periódico y sistemático de nuestro trabajo. Asimismo dirigieron las reuniones del grupo y apoyaron con datos y contactos de los legisladores que fueron relevados en este período.

Culminada la primera etapa, consistente en la realización de las biografías de los legisladores asignados a cada uno de los pasantes, se definieron los temas del trabajo final y qué orientador acompañaría a cada pasante.

3. Nombres de los responsables en la institución donde se realizó la pasantía

Las personas responsables por la Biblioteca fueron: Lic. Mónica Paz, Directora de Servicios Bibliotecológicos; Lic. Pablo Ney Ferreira y Gabriela Rodríguez, Jefa de Departamento.

4. Marco institucional

El desarrollo de la pasantía estuvo supervisado por la comisión de apoyo al Proyecto Biografías de la Biblioteca del Poder Legislativo, que se inscribe dentro del Convenio suscrito entre la Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política y la Comisión Administrativa del Poder Legislativo en el año 2014.

5. Programa o temática en la que se insertó la pasantía

La pasantía se centró en la temática de las biografías de los miembros del cuerpo legislativo nacional, habiendo sido titulares o suplentes y con al menos una participación en los plenarios de la XLVIa. y XLVIIa. Legislatura.

6. Objetivos Generales

El objetivo principal de la pasantía fue recabar información biográfica de los legisladores y las legisladoras de los partidos actuantes en el período 2005- 2010 (XLVIa. Legislatura) y en el período 2010-2015 (XLVIIa. Legislatura).

La información recabada se sistematizó en la plataforma informática desarrollada para tales efectos por la Biblioteca del Poder Legislativo. En esta área, contamos con el apoyo de la Ing. Laura Almada.

Con ese material se amplió la base de datos sobre los legisladores que servirá como insumo para quienes deseen obtener información, para investigadores en la temática, etcétera.

7. Objetivos Específicos

El objetivo específico de la pasantía fue relevar datos de 175 legisladores de los partidos actuantes en la XLVIa. y XLVIIa. Legislatura.

El grupo de trabajo estuvo integrado por tres pasantes entre los que se distribuyeron equitativamente los casos (Anexo I).

8. Actividades realizadas

Al iniciarse la experiencia, se realizaron dos reuniones informativas y de presentación de los pasantes. La primera fue el 12 de agosto en la Facultad de Ciencias Sociales y la segunda, el 18 de agosto en la Biblioteca del Poder Legislativo. En esta última reunión también participaron algunos pasantes de la generación anterior, quienes compartieron sus estrategias y experiencias.

El 19 de agosto, se nos adjudicaron los primeros 22 casos. Cuatro días más tarde, se les sumaron otros 135 y en la última distribución -el 27 de setiembre- recibimos 18 casos más.

El 22 de agosto se realizó una breve capacitación sobre el uso del programa de software para el ingreso de datos biográficos. Además, se nos envió vía correo electrónico, el formulario diseñado para la recolección de los datos. (Anexo II).

Se fijaron reuniones semanales del equipo, los días viernes a las 12 horas, como espacio de reflexión, consulta y seguimiento de los casos asignados a cada pasante. Las reuniones se realizaron sistemáticamente desde el 2 de setiembre hasta el 25 de noviembre.

En estas reuniones se compartieron estrategias de obtención de datos, dudas y sugerencias sobre cómo mejorar la base de datos y el proceso de trabajo.

En estas instancias se discutió mucho acerca de los errores que se encontraron en biografías realizadas por anteriores generaciones, lo que evidenció los insuficientes controles efectuados a la hora de validarlas. Todos los participantes coincidieron en la necesidad de hacer un monitoreo exhaustivo de la información. Se encontró que una forma de minimizar errores sería realizar un control de calidad aleatorio contactándose directamente con los legisladores a tal efecto.

En el desarrollo del trabajo detectamos que para los Representantes estábamos incluyendo los sublemas en casos que no correspondían, error subsanado por la Ing. Almada.

Un cambio que se concretó en el transcurso de nuestro trabajo fue la modificación del campo “Actividad gremial/ sindical” por “Actividad gremial, sindical, social”. De este modo se pueden incluir actividades que la categoría anterior excluía pero que son importantes en la biografía.

Por otro lado, se sugirió la agrupación de las actividades laborales de forma que a la hora de realizar una frecuencia de las mismas, se facilite su visualización.

Además, se unificó el criterio al momento de clasificar los Títulos Académicos, incluyendo en ellos a los Maestros, Profesores y egresados universitarios.

Luego de tratar el punto, se implementó un nuevo campo en la base de datos: “Actualización”, donde queda registrada la última fecha en la que se modificó la biografía. Para facilitar esta tarea, se acordó colocar en las “Observaciones” un medio de contacto con el legislador.

Finalmente, se discutió acerca de la importancia de las fuentes a la hora de mejorar la calidad de la información. Por tal razón se sugirió que la primera estrategia a utilizar fuera la entrevista directa con los legisladores, de modo de obtener datos más fidedignos.

9. Evaluación de la experiencia de pasantía

Para el grupo, la pasantía significó una oportunidad de adquirir nuevos conocimientos así como también la posibilidad de desarrollar una tarea en un ámbito de vital importancia para la institucionalidad de nuestra democracia.

Se compartió el ambiente laboral con funcionarios de la Biblioteca, quienes colaboraron en la tarea de los pasantes pues facilitaron la adaptación, así como el manejo administrativo del área de trabajo. Dese

10. Aporte de la pasantía a los estudios de grado en Ciencia Política

- a. Posibilitó el conocimiento de las estructuras partidarias de un modo más cercano
- b. En muchos casos, se produjo un relacionamiento directo con los legisladores, lo cual nos permitió aproximarnos desde otro ángulo a la dimensión representativa de su tarea.
- c. El compartir experiencias en cuanto a la metodología de trabajo entre los pasantes permitió manejar fuentes de información útiles en la tarea de obtención de datos biográficos correctos.

11. Otros aprendizajes

Se accedió al manejo de un software desarrollado especialmente para la elaboración de la base de datos donde ingresar las biografías. También adquirimos experiencia en la realización de entrevistas, en la búsqueda de estrategias para acceder a la información y en el abordaje a los legisladores, colaboradores y familiares, en los casos de los que habían fallecido.

12. Evaluación de los pasantes sobre el lugar de pasantías

La pasantía se desarrolló en un buen ambiente de trabajo. Cabe destacar la colaboración de la Jefa de Departamento, Gabriela Rodríguez, quien fue de gran ayuda para todos los pasantes, ya sea proporcionando información como también aportando motivación en la tarea. Por su parte, Pablo Ney Ferreira, colaboró con nosotros proporcionándonos datos que facilitaban nuestro trabajo.

Se contó siempre con la desinteresada colaboración de los bibliotecarios, que siempre atendieron de buena manera nuestras solicitudes.

Desde la parte técnica, contamos con el apoyo proporcionado por la Ing. Laura Almada, quien siempre estuvo atenta a los requerimientos y los materializó rápidamente.

En lo que refiere a la Dirección, la Lic. Mónica Paz fue un importante motivador para todos, demostrando en cada reunión su entusiasmo por el proyecto y su interés en que todos pudiéramos terminar nuestra pasantía en el plazo previsto. En este sentido, queremos destacar su apoyo en tareas que, si bien no tenía asignadas, asumió para que los pasantes no nos atrasáramos en nuestro trabajo.

En cuanto a la infraestructura disponible para el desarrollo de la actividad diaria, esta fue apropiada dado que contamos con equipos informáticos suficientes para el desarrollo armónico de la tarea. Creemos que sería vital contar con una línea de teléfono propia que nos permita comunicarnos con celulares.