UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

Informe de Pasantía

Más que aritmética política

Perfil de los Representantes Suplentes de la XLVIII Legislatura (2015-2020)

Joaquín Airaudo
Tutor: Daniel Chasquetti

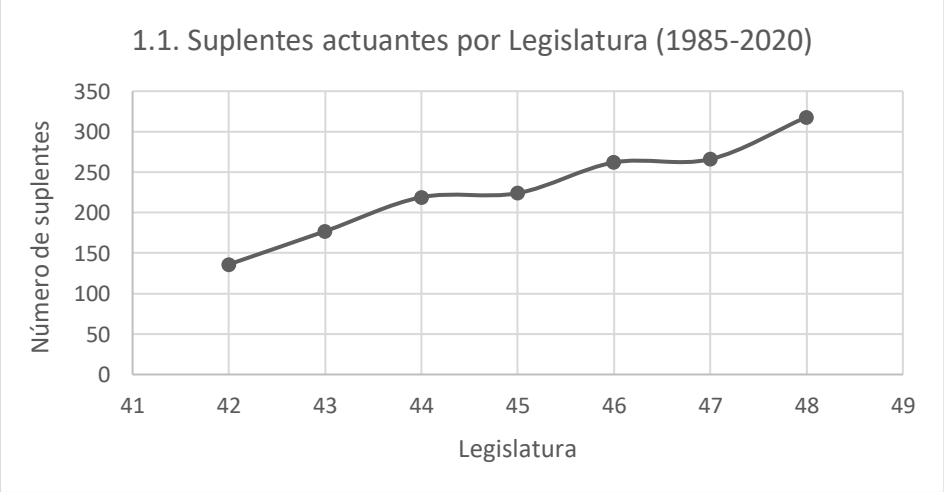
2020

INTRODUCCIÓN

Desde sus comienzos, el diseño institucional uruguayo[1] previó la existencia de remplazos encargados de suplir las vacantes parlamentarias[2] y que estos fueran designados en la misma elección legislativa. La regulación del régimen de suplencias llegó más de un siglo y medio después, cuando la Ley 10.618 de mayo de 1945 establecía una serie bastante estricta de requerimientos para que el legislador titular pudiera solicitar una licencia. Esta normativa provocó que el ingreso de suplentes a las cámaras se mantuviera *extremadamente moderado* durante las décadas siguientes. (Chasquetti, 2018). La Ley 16.465 de enero de 1994 que flexibilizó drásticamente el régimen de licencias, junto a los cambios en las reglas electorales que introdujo la reforma constitucional del año 1997 forjaron uno de los sistemas de sustitución ocasional de legisladores más utilizado y permisivo del mundo.

"*El ingreso de suplentes es utilizado estratégicamente para ampliar las funciones de representación política, fortalecer la estructura de los partidos y cumplir con acuerdos electorales*" (Chasquetti; 2018)

En los últimos 25 años ha tenido lugar un aumento sostenido de la cantidad de suplentes (figura 1.1) que ingresan en ambas cámaras por legislatura, esto marca la trascendencia que ha adquirido esta figura para mantener en funcionamiento el cuerpo legislativo.



Elaboración propia en base a datos extraídos de Chasquetti (2018)

[1] Artículo 116° Constitución de la República (1967) – Artículo 35° Constitución de la República (1830)

[2] La Constitución de 1830 sólo reconocía la posibilidad de las vacancias definitivas de los cargos parlamentarios. Por lo tanto, cuando se refería a la entrada de los suplentes, lo hacía en el entendido de que el titular no habría de volver en ninguna circunstancia al ejercicio del cargo. No se preveía la vacancia temporal o, mejor dicho, el no cumplimiento temporal de los deberes inherentes al cargo parlamentario por parte de Senadores y Representantes. (Jiménez de Arechaga; 1997)

La aprobación de la Ley 17.827 de septiembre de 2004 estableció que la remuneración de los suplentes se calcularía en función de las asistencias efectivas al plenario y a las comisiones. Sin embargo, esto no supuso un alto a la expansión de este fenómeno, descartando una motivación plenamente económica que explique esta tendencia[3].

Los suplentes se han convertido en una pieza fundamental para los partidos políticos en su accionar parlamentario, han permitido a los titulares delegar algunas de sus responsabilidades con el cuerpo legislativo para ampliar su radio de incidencia política. Algunas dudas sobre las capacidades de estos remplazos aún pueden mantenerse. En su análisis del artículo segundo[4] de la Ley 10.618 de mayo del año 1945, el prestigioso jurista Dr. Justino Jiménez de Arechaga ya manifestaba su acuerdo con mantener limitado el tiempo de acción de los legisladores suplentes. Sustentaba esta idea en los reparos que le generaban los criterios de selección de candidatos utilizados por los partidos políticos en sus listas.

"Los partidos, en general, se preocupan bastante por la selección de los titulares en sus listas de candidatos; pero los cargos de suplentes muchas veces se reservan para distribuirlos en función de ciertos principios de aritmética política, asignándolos a individuos que no podrían dar examen de ingreso para Legislador, pero cuya vanidad partidaria es necesario estimular suficientemente." Jiménez de Aréchaga (1998:362)

Todo esto resulta el disparador de este trabajo, tratar de describir a estos protagonistas silenciosos de la actividad legislativa uruguaya. La primera sección se encargará de presentar algunas características generales de los suplentes de la Cámara de Representantes en la 48° Legislatura (2015-2020) y contrastarlas con las de los titulares. La segunda parte se centrará en construir el perfil de un *diputado suplente tipo* para cada uno de los tres partidos con mayor representación parlamentaria. Además, se evaluarán los perfiles obtenidos en relación a los que caracterizaban a un diputado suplente una década atrás en la 46° Legislatura (2005-2010). El último apartado se reserva para ensayar algunas breves conclusiones finales.

[3] "…el número de suplentes continuó en aumento durante la siguiente década hasta alcanzar una tasa de 2,1 suplentes por titular (2010-2015). El incremento tras la reforma de 2004 permite descartar la idea o hipótesis de que el "doble salario" percibido por el titular y el suplente, podría ser un factor explicativo de la expansión del fenómeno. Pese a cobrar como "jornaleros", los legisladores suplentes continuaron ingresando en el Parlamento." (Chasquetti; 2018)

[4] Artículo 2: La sustitución temporaria de un Legislador por sus suplentes no podrá exceder, en total, el término de ciento ochenta días en cada Legislatura. Ello será sin perjuicio del derecho del Legislador titular a las licencias que le correspondan, según lo estime la Cámara respectiva. (Aún se encuentra vigente).

CARACTERÍSTICAS GENERALES

Durante la 48° Legislatura (2015-2020) ingresaron a la Cámara de Representantes un total de 243 legisladores y legisladoras que actuaron como *suplentes puros*, así denominaremos a los diputados y diputadas que no ejercieron la titularidad de ninguna de las bancas que suplieron[5], sobre ellos se centrará este estudio. En base a información relevada[6] para las variables ***sexo***, ***edad*** y ***nivel educativo*** se construyeron los siguientes datos.

2.1. Proporción de mujeres en la Cámara de Representantes

	Titulares	Suplentes*
Frente Amplio	24%	44%
Partido Nacional	7%	40%
Partido Colorado	31%	29%
Promedio	21%	38%

Elaboración propia en base a datos del Programa de Estudios Parlamentarios

*Datos para 243 suplentes de la Legislatura 48°

La distribución que adquiere la variable sexo (figura 2.1) sirve para confirmar un fenómeno bastante trabajado, la aplicación minimalista que hacen los partidos de la Ley de Cuotas[7]. *"Las listas que no sólo incluyen una sola mujer en cada terna, sino que también la ubican siempre en el tercer lugar"* (Johnson y Pérez; 2010).

La falta de voluntad política de incluir a más mujeres en las listas de candidatos en combinación con otros factores como malas votaciones y una importante oferta de listas dentro de los partidos determina que las mujeres pasen a engrosar sus nóminas de suplentes. Los dos partidos con mayor representación parlamentaria, el Frente Amplio y el Partido Nacional, este último con una cifra dramática de representantes mujeres entre sus legisladores titulares, están bastante encaminados o próximos a la paridad de género entre sus suplentes. Distinto es el caso del Partido Colorado, donde la proporción de mujeres entre los titulares supera a los otros dos partidos y cae por debajo del promedio cuando se consideran sus suplentes.

---

[5] Algunos miembros del parlamento son convocados para desempeñar funciones como ministros, directores de Entes Autónomos o Consejos Descentralizados. Además, muchos de ellos compiten por cargos en las elecciones departamentales. Esto determina cambios en la nómina de legisladores por el ingreso de suplentes que se transforman en titulares.

[6] Las fuentes de información para elaborar la matriz de datos fueron la base de datos del Proyecto de Biografías de la Biblioteca del Poder Legislativo, la página web del Poder Legislativo e información recolectada del Programa de Estudios Parlamentarios.

[7] La Ley N° 18.476, también conocida como Ley de Cuotas, establece la participación equitativa de personas de ambos sexos en la integración del Poder Legislativo, de las Intendencias, de las Juntas Departamentales, de los Municipios, de las Juntas Electorales y en los órganos de dirección de los partidos políticos. (Cotidiano Mujer)

Si centramos nuestra atención en la edad promedio de los individuos que actúan en la Cámara de Representantes (figura 2.2) no encontramos diferencias sustanciales, titulares y suplentes comparten un promedio de 51 años y no se evidencia para ningún grupo en particular un desvío importante con respecto de la media.

2.2. Promedios de edad - Miembros de la Cámara de Representantes

	Titulares	Suplentes*
Frente Amplio	54	50
Partido Nacional	51	51
Partido Colorado	48	52
Promedio	51	51

Elaboración propia en base a datos del Programa de Estudios Parlamentarios

*Datos para 126 suplentes de la Legislatura 48°

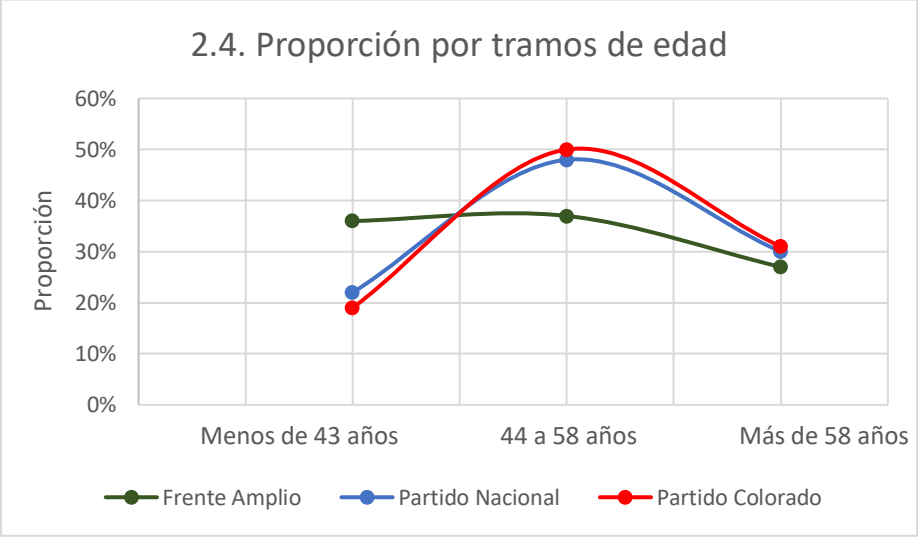
La división por tramos etarios[8] (figuras 2.3 y 2.4) de los datos permite la observación más detallada de algunas particularidades que se pierden de vista en la presentación anterior.

2.3. Proporcion de suplentes por tramos de edad - Cámara de Representantes

	De 25 a 43 años	44 a 58 años	Más de 58 años
Frente Amplio	36%	37%	27%
Partido Nacional	22%	48%	30%
Partido Colorado	19%	50%	31%
Promedio	28%	44%	28%

Elaboración propia en base a datos del Programa de Estudios Parlamentarios

*Datos para 126 suplentes de la Legislatura 48°



[8] La amplitud y los límites de los tramos etarios fueron resueltos de manera arbitraria, pero tomando en cuenta la media de la distribución de las edades y la edad mínima para acceder a un lugar en la Cámara de Representantes.

Los partidos tradicionales ubican aproximadamente a la mitad de sus legisladores y legisladoras suplentes en el segundo tramo y a cuatro quintas partes de su total de representantes suplentes si consideramos los dos tramos de mayor edad. En cambio, el Frente Amplio tiene poco más de un tercio de sus diputados y diputadas suplentes ubicados en el primer tramo etario y a más de dos tercios del total de sus legisladores y legisladoras suplentes distribuidos de manera casi uniforme entre los dos primeros tramos en los que dividimos la muestra.

2.5. Educación terciaria completa - Miembros de la Cámara de Representantes		
	Titulares	Suplentes*
Frente Amplio	48%	45%
Partido Nacional	50%	46%
Partido Colorado	31%	38%
Promedio	43%	43%

Elaboración propia en base a datos del Programa de Estudios Parlamentarios y Proyecto Biografías

*Datos para 126 suplentes de la Legislatura 48°

2.6. Proporcion de suplentes por nivel educativo - Cámara de Representantes			
	Primario	Secundario	Terciario
Frente Amplio	10%	45%	45%
Partido Nacional	6%	48%	46%
Partido Colorado	0%	62%	38%
Promedio	5%	52%	43%

Elaboración propia en base a datos del Proyecto Biografías

*Datos para 126 suplentes de la Legislatura 48°

Los datos para la variable *nivel educativo* (figuras 2.5 y 2.6[9]) muestran en líneas generales que los representantes suplentes poseen un nivel educativo medio-alto, la proporción de representantes titulares y suplentes con educación terciaria finalizada es similar.

El análisis desagregado por partidos solo muestra en el caso del Frente Amplio un valor significativo de representantes con un nivel educativo primario. Tanto en el Frente Amplio como en el Partido Nacional la proporción de suplentes con educación terciaria completa es ligeramente inferior a la que presentan los titulares. En cambio, la proporción de representantes suplentes con educación terciaria completa en el Partido Colorado supera de forma bastante evidente a la de los titulares, de igual manera, ambos grupos se

[9] Las categorías utilizadas para dividir a la variable nivel educativo fueron: Primario (educación primaria), Secundario (por lo menos un ciclo de educación secundaria completado), Terciario (educación terciaria completa).

mantienen bastante rezagados con respecto a los otros partidos en este apartado, es la proporción de legisladores y legisladoras con educación secundaria la que predomina en este partido.

Relevar variables socioeducativas es una parte fundamental a la hora de construir el perfil de un suplente típico, pero este no sería lo suficientemente riguroso sin añadir algunas variables políticas, las variables ***tipo de suplente***, ***asistencias al plenario*** y ***experiencia legislativa*** permitirán conocer algunas características de los suplentes que inciden sobre su labor legislativa.

Al momento de describir los tipos de suplentes[10] para cada partido (figura 2.7) resulta conveniente dividir la muestra en relación al distrito de pertenencia del legislador. Los datos presentados a continuación muestran a el agregado de distritos del interior del país en contraste con la información recolectada para Montevideo.

2.7. Tipo de suplente según distrito de pertenencia

	Interior		Montevideo	
	Personal	Múltiple	Personal	Múltiple
Frente Amplio	71%	29%	38%	62%
Partido Nacional	82%	18%	94%	6%
Partido Colorado	80%	20%	50%	50%
Promedio	78%	22%	61%	39%

Elaboración propia en base a datos del Parlamento

*Datos para 126 suplentes de la Legislatura 48°

Si bien la tendencia general muestra un promedio en el que domina ampliamente la participación de suplentes personales para ambos distritos, una mirada a la información desagregada muestra una preferencia por la utilización de suplentes múltiples en Montevideo por parte del Frente Amplio y el manejo indistinto de los dos tipos de remplazos en el caso del Partido Colorado en la capital.

A pesar de ser una porción menor del universo, los suplentes múltiples registran un promedio mayor de asistencias al plenario (figura 2,8) que los suplentes personales, esto puede tener su explicación en dos fenómenos, primero, los suplentes múltiples ingresan en más oportunidades a la Cámara de Representantes ya que suplantan a un número mayor de legisladores, segundo, es el partido de gobierno el que utiliza una proporción mayor de suplentes múltiples y este debe conservar en todo momento la mayoría y el quorum en

[10] La variable tipo de suplente se divide en dos categorías, suplente personal (cuando el legislador suplente remplaza siempre al mismo legislador titular) y suplente múltiple (cuando el legislador suplente remplaza a más de un legislador titular a lo largo de la legislatura)

la Cámara de Representantes y por lo tanto tiene una mayor cantidad de titulares para remplazar.

2.8 Asistencias promedio al Plenario - Cámara de Representantes			
	Personal	Múltiple	Promedio General
Frente Amplio	40	61	49
Partido Nacional	26	37	28
Partido Colorado	36	50	40
Todos	32	54	39

Elaboración propia en base a datos del Parlamento

*Datos para 126 suplentes de la Legislatura 48°

Por último, es importante saber con qué experiencia legislativa cuentan estos individuos, la proporción de nuevos legisladores (figura 2.9) que ingresaron en la 48° Legislatura (2015-2020), superó ampliamente la mitad del universo estudiado.

2.9 Proporción de nuevos legisladores	
Frente Amplio	70%
Partido Nacional	57%
Partido Colorado	50%
Promedio	59%

Elaboración propia en base a datos del Parlamento

*Datos para 126 suplentes de la Legislatura 48°

La proporción de legisladores y legisladoras debutantes en los partidos tradicionales se encuentra próxima a la mitad de sus integrantes y supera los dos tercios en el caso del Frente Amplio, lo que puede estar relacionado con la distribución etaria de la muestra para este partido.

CONSTRUCCIÓN DE PERFILES

En base a la información recolectada y procesada en el apartado anterior se procederá a la elaboración de los perfiles de *suplente típico* para los tres partidos analizados.

El perfil típico de un representante suplente del Frente Amplio es un hombre, de aproximadamente 50 años, con un nivel educativo medio-alto[11], suplente personal de un diputado del interior del país y que se desempeñaría como suplente múltiple en caso de pertenecer a Montevideo. Se trataría de un legislador debutante, sin experiencia legislativa anterior y asistiría un promedio de 49 ocasiones durante el transcurso de la legislatura.

En lo que respecta al Partido Nacional, el perfil típico de un legislador suplente en un hombre, de 51 años promedio, de nivel educativo medio-alto, suplente personal de un representante del interior del país. Sería su primera experiencia integrando el cuerpo legislativo y asistiría en promedio 28 veces durante la legislatura.

Finalmente, el perfil típico de un diputado suplente del Partido Colorado es el de un hombre, de aproximadamente 52 años, con un nivel educativo medio, siendo suplente personal de un legislador de un distrito del interior del país y que actuaría indistintamente como suplente múltiple o personal en caso de pertenecer a Montevideo. Estos pueden ser tanto debutantes, como tener en promedio una legislatura previa y asisten un promedio de 40 veces en el trascurso de la legislatura.

Una mirada al pasado

Un análisis retrospectivo de las tendencias centrales de una década atrás (figura 3.1) sería un valioso contraste a la hora de describir la evolución de estos perfiles. Para realizar esto, tomaré como base el excelente estudio de la 46° Legislatura[12] realizado por Natalia Soboredo (2017) que aporta información para muchas de las variables que también se utilizaron en este trabajo.

Es normal esperar cambios significativos en la primera de las variables estudiadas debido a la aparición y perfeccionamiento de la Ley de Cuotas en el periodo entre legislaturas.

[11] Predominan en proporciones similares los casos de educación secundaria y terciaria.

[12] Datos tomados de un estudio que involucró a 201 diputados que ejercieron como suplentes durante la 46º Legislatura (2005- 2010).

Pero, más difíciles de pronosticar son las trayectorias que seguirían las demás variables, debido a que no existen factores institucionales o externos que incidan de manera directa sobre los perfiles legislativos en estos períodos.

3.1 Tendencias centrales comparadas L46 (2005-2010) - L48 (2015-2020)										
	% Mujeres		Pr. Edad		% T. Univ		T. sup		Pr. Asist	
	2005	2015	2005	2015	2005	2015	2005	2015	2005	2015
Frente Amplio	18%	44%	62	50	59%	45%	Pers.	Pers.	44	49
Partido Nacional	12%	40%	59	51	64%	46%	Pers.	Pers.	25	28
Partido Colorado	20%	29%	62	52	52%	38%	Pers.	Pers.	24	40
Promedio	15%	38%	61	51	57%	43%	Pers.	Pers.	34	39

Elaboración propia en base a datos de Soboredo (2017)

Tal como se preveía, se puede apreciar un sustancial aumento de la proporción de mujeres que se desempeñan como legisladoras suplentes, el promedio general crece a más del doble. Esta tendencia se ve reflejada en todos los partidos.

También se aprecia un descenso considerable en la edad promedio de los representantes suplentes. Tanto el recambio generacional, como el importante ingreso de legisladoras en las nóminas de suplentes de los partidos, pueden ser un insumo de valor para explicar el alto numero de suplentes debutantes de la legislatura estudiada.

El porcentaje de diputados suplentes con nivel educativo terciario finalizado sufrió una drástica caída a nivel general, que no responde a un partido en concreto, sino que es una tendencia que se comprueba y adquiere valores similares a la baja en todos ellos.

En lo que respecta a los tipos de suplentes, no se aprecian cambios a nivel de tendencia general, la mayor proporción de suplentes son personales, a nivel desagregado para cada partido se sostiene esta tendencia. En el caso de los representantes del Frente Amplio, siguen manteniendo un comportamiento dual dependiendo de su distrito de pertenencia.

Las asistencias promedio al Plenario por legislatura tampoco presentan cambios sustanciales a nivel de tendencia central, se registra un aumento ínfimo en el promedio de actuaciones. El análisis de la variable a nivel de partidos muestra un aumento para todos los partidos, ligero en el caso del Frente Amplio y el Partido Nacional, pero que se acentúa en el caso del Partido Colorado, que casi duplica su promedio de asistencias.

ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

El creciente protagonismo que ha tomado la figura del legislador suplente descarta que siga manteniendo un rol testimonial en la actividad legislativa a nivel partidario. Los Partidos han entendido la importancia de esta herramienta para ampliar el radio de acción de sus representantes titulares en sus distritos y, mientras tanto, poder dar continuidad a el trabajo parlamentario que vienen desarrollando en su ausencia.

Las similitudes en algunas características presentadas en este trabajo entre los titulares y suplentes evidencian una mejora, intencional o no, de los partidos políticos en sus procesos de selección y confección de las listas de candidatos.

El importante avance hacia la paridad de género que muestra el análisis de las características de los representantes suplentes es un claro logro de las modificaciones en el marco institucional, los magros resultados que esta ha tenido a nivel de los titulares es un indicador de que algunas prácticas para evadir la normativa continúan existiendo.

La significativa y general caída en las edades promedio de los representantes para todos los partidos, sumado al mencionado aumento de la participación de las mujeres en la actividad parlamentaria, pueden explicar el fenómeno de la alta proporción de legisladores principiantes que se dio en la 48° Legislatura.

BIBLIOGRAFÍA

- Chasquetti, Daniel (2010): "Parlamento y carreras legislativas en Uruguay: Un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las Cámaras"; Tesis de Doctorado, Montevideo, FCS – UdelaR.
- Chasquetti, Daniel (2018): "Partidos legislativos ampliados. Los efectos del cambio en el régimen de suplencias en el Parlamento uruguayo". Montevideo. Trabajo inédito.
- Jiménez de Aréchaga, Justino (1998). La Constitución Nacional. Homenaje de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, Montevideo.
- Johnson, Niki y Pérez, Verónica (2010): "Representación (S)Electiva. Una mirada de género a las elecciones uruguayas 2009"; Montevideo: ONU Mujeres – Cotidiano Mujer – ICP - FCS.
- Johnson, Niki (2015): "Renovación, paridad: Horizontes aún lejanos para la representación política de las mujeres en las elecciones uruguayas 2014"; Montevideo, Convenio ICP - FCS – Udelar – Cotidiano Mujer.
- Soboredo, Natalia (2017): "Descripción del perfil de los diputados suplentes de la 46ª legislatura (2005- 2010) en Uruguay". Montevideo. FCS – UdelaR.
- Base de datos del Programa de Estudios Parlamentarios UdelaR.
- Base de datos del Proyecto "Biografías" del Departamento de Extensión Bibliotecaria del Poder legislativo.
- Página web del Poder Legislativo.