



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA
Informe de Pasantía

**Un panorama al accionar legislativo: reelección
legislativa**
¿El principal objetivo de nuestros legisladores?

Maximiliano Ubal
Tutor: Daniel Chasquetti

Introducción

El presente trabajo estará enfocado en un análisis de la carrera legislativa de los diputados de la Cámara de Representantes de Uruguay en la legislatura XLVII (2010-2015). El énfasis central del estudio estará enmarcado en desvelar si uno de los objetivos de los mencionados representantes era la búsqueda de la reelección, mediante un estudio de su actividad legislativa.

Se tomarán como casos de estudio a la totalidad de los diputados del país pertenecientes a la legislatura XLVII que efectivamente lograron conservar su banca para la legislatura siguiente (XLVIII)¹. En un principio se planteó la idea de considerar solo a los diputados del interior sustentándose en el supuesto de que, en las circunscripciones pequeñas, el poder de los líderes de partido tiene un peso relativo significativamente menor que en las grandes circunscripciones. Pero, finalmente se declinó por considerar a la totalidad de los diputados, pues, se cree que mediante la comparación se evidenciará de una mejor forma si estas diferencias entre circunscripciones existen y que tan significativas pueden llegar a ser. Se tomará a Montevideo como una circunscripción grande y al interior como circunscripciones pequeñas.

La información referida a la actividad legislativa de los representantes será tomada de la base de datos de la página web del parlamento, tomando en consideración así cuestiones como pedido de informes, exposiciones totales (verbales, verbales autorizadas y escritas) en las sesiones parlamentarias.

Los autores de referencia para este análisis serán David Mayhew (1974), en función de la premisa argumentativa central de su obra, en la que afirma que los legisladores (en realidad hace referencia a los congresistas estadounidenses dado que su análisis está enfocado en el congreso de Estados Unidos) son individuos orientados por una única meta, siendo esta la reelección (“*single-minded seekers of reelection*”).

El otro autor concerniente para este trabajo es Morris Fiorina, que al igual que Mayhew sostiene que la reelección es el principal objetivo de los legisladores (o congresistas), pero no el único, ya que la influencia legislativa y el estatus político basado en el prestigio son

¹Correspondiente al período comprendido entre los años 2015 – 2020.

también objetivos o metas a alcanzar por el legislador, siendo éstas últimas consideraciones importantes para conquistar la atención de los líderes de partido, encargados de conformar el orden de las listas de candidatos.

“Single-minded seekers of reelection”: Aproximaciones a la reelección legislativa según David Mayhew

Como se mencionó anteriormente, Mayhew sostiene que los congresistas estadounidenses tienen un único objetivo, el ser reelectos, y que su actividad en el Congreso está determinada en base a este objetivo.

“Mayhew asume que los legisladores son single-minded seekers of reelection² y muestra como la búsqueda de este objetivo afecta la forma en que los legisladores asignan tiempo, buscan publicitarse, toman posiciones, organizan el Congreso, interactúan entre ellos, tratan con los grupos de interés, y hacen política pública”³ (Congress The Electoral Connection; p.8)

Esto es coincidente con las formulaciones de Richard Fenno que también afirma que la reelección es uno de los principales objetivos de los congresistas, sumado a la influencia en el Congreso y la buena política pública⁴, formulando así un modelo explicativo centrado en los presupuestos básicos de la teoría de la elección racional (piensa a los legisladores como individuos maximizadores de beneficios).

Para alcanzar el que se entiende como su objetivo primordial, Mayhew asume que los legisladores desarrollan distintas estrategias para cultivar su electorado, ya que el autor afirma que los congresistas se deben a sus votantes, y la búsqueda de la reelección establece en ese sentido, una relación de rendición de cuentas o *accountability* constante con sus electores⁵. En ese sentido el autor destaca tres grandes estrategias por parte de los

² En el sentido de que “solo tienen en mente la reelección”

³ Traducción propia

⁴ “Después de entrevistar a más de doscientos miembros de seis comités de la Cámara, Fenno concluyó que los miembros perseguían tres objetivos principales: reelección, influencia dentro de la Cámara y buenas políticas públicas”. (Mayhew; 1974) – Traducción propia

⁵ (...) Cuarto_ y quizás lo más importante (hablando siempre de por qué el énfasis en el objetivo de la reelección es tan atractivo)_ la búsqueda de la reelección establece una relación de responsabilidad con un electorado,

legisladores: el reclamar el crédito por el logro de ciertas acciones (o cómo lo denomina Mayhew: “*credit claming*”), el tomar posición públicamente sobre posiciones políticas para que sus electores se enteren y de esa manera se sientan representados, y, por último, publicitarse⁶ en distintos medios para promocionar las actividades que están realizando. Claramente estas acciones que realizan los legisladores para alcanzar la meta fundamental de la reelección, no tienen por qué ser vistas como estrategias aisladas o excluyentes, sino que pueden ser fácilmente complementarias, tal puede ser el caso de un diputado que en la media hora previa de una sesión, toma la palabra para referirse a un tema político complejo, y pide que sus palabras sean trasladadas hacia medios de prensa nacionales y departamentales, enmarcando entonces dos de las estrategias expuestas por Mayhew, tomar posición y publicitarse.

Publicitarse o la actividad de *advertising*, supone que el legislador promocioe sus actividades con el propósito de darse a conocer públicamente cómo un representante experimentado, valioso, sincero, independiente y consciente de los problemas que afectan a la sociedad y a su electorado, exaltando así sus cualidades personales.

“Una actividad (hablando de las principales estrategias para buscar la reelección) es el “advertising”, definido aquí como cualquier esfuerzo por difundir el nombre de uno de los constituyentes de manera tal que se cree una imagen favorable (...) Un congresista exitoso construye lo que equivale a un nombre como marca, que puede tener un valor electoral general para otros políticos de la misma familia. Las cualidades personales para enfatizar son la experiencia, el conocimiento, la responsabilidad, la preocupación, la independencia, y similares”⁷(Mayhew;1974. Pág.49)

Por su parte, el reclamar crédito o “*credit claiming*” de ciertas acciones refiere a la exaltación de logros políticos individuales (que eventualmente pueden no ser propios)⁸, por parte del legislador, buscando influir en su circunscripción de la que esperará una retribución positiva para lograr su objetivo de la reelección. Mayhew nos dice que el reclamar crédito por ciertas

y cualquier pensamiento serio sobre la teoría democrática tiene que dar un lugar central a la cuestión de responsabilidad” (Mayhew; 1974) – Traducción propia

⁶ Mayhew denomina esta estrategia cómo “*advertising*”

⁷ Traducción propia

⁸Mayhew dice esto dado que muchas veces los congresistas se atribuyen como logros individuales, los logros que pueden ser del Gobierno o del Partido.

acciones, es una movida estratégica inteligente, ya que se asume que los congresistas son conscientes de la realidad, los problemas y las necesidades de sus electores⁹, por lo que asumir el crédito por un acto político que solucionó un malestar que aquejaba a ese electorado, lo posicionaría en el imaginario colectivo de esa circunscripción de buena manera. En consecuencia, es importante que el legislador tome el crédito por cuestiones creíbles y lógicas, decir que un solo legislador es responsable de bajar la inflación no es para nada considerable.

“Un reclamo, después de todo, debe ser creíble. Si un congresista se postula frente a una audiencia y dice “Yo soy responsable de aprobar un proyecto de ley para frenar la inflación” o “Yo soy responsable del programa de carreteras” difícilmente sea creíble para alguien”¹⁰ (Mayhew;1974. Pág.59)

Por último, la última estrategia que destaca el autor es la de tomar posición públicamente o “*position taking*” enunciando una declaración de juicio sobre cualquier cosa que pueda ser de interés para los diversos actores políticos. Esta estrategia puede ser confundida con la idea de reclamar el crédito, pero el tomar una posición entra en juego en esas situaciones que mencionábamos antes, dónde se vuelve ilógico reclamar el crédito porque sobrepasan por mucho el poder y la imagen del legislador (véanse temas complejos como política exterior o políticas económicas)¹¹. Parece evidente que, en ese sentido, las declaraciones de toma de posición deben de ser implícitas en vez de explícitas (Mayhew ejemplifica con: “Apoyaré al presidente en esa decisión”), aunque se acostumbra a argumentar o fundamentar el por qué se toma esa posición. Hay que pensar en el legislador como un orador más que un hacedor bajo estas circunstancias.

⁹ “Estudiantes de la escuela secundaria solicitan materiales de estudio, soldados por permisos de emergencia, jubilados por la ubicación de cheques faltantes, gobernantes locales por información importante, y así sigue” (Mayhew;1974. P.55 – Traducción propia)

¹⁰ Traducción propia

¹¹ “Las clases más importantes de declaraciones de juicios son esas que prescriben fines gubernamentales estadounidenses (un voto emitido contra la guerra; una declaración de que “la guerra debe de terminar inmediatamente”) o medios gubernamentales (una declaración de que “la manera de terminar la guerra es llevarlo a las Naciones Unidas).” (Mayhew;1974. P.68_ Traducción propia)

“La tercera actividad que realizan los legisladores puede llamarse toma de posición, definida aquí como la enunciación pública de una declaración de juicio sobre cualquier cosa que pueda ser de interés para los actores políticos”¹² (Mayhew;1974. Pág.61)

Morris P. Fiorina: La agregación de otros determinantes políticos en la Teoría de la Relección Legislativa

Se decidió complementar la mirada teórica de Mayhew (principal autor de referencia en este trabajo), con los aportes de otra mirada teórica, debido a que se considera que lo planteado por el primer autor estaba sobre-encasillado hacia un caso y un contexto particular como lo es el estadounidense.

“Mi tema de preocupación aquí es una sola institución legislativa, el Congreso Estadounidense. En muchas maneras, por supuesto, el Congreso es un cuerpo único o inusual. Es probablemente la más altamente profesionalizada de las legislaturas, en el sentido en que promueve la carrera entre sus miembros y les brinda salarios, personal, y otros recursos para sostener sus carreras” (Mayhew;1974. Pág.7)¹³

Como bien podemos apreciar, se le pueden atribuir muchas características en común al Congreso estadounidense, y al sistema en general, con nuestro Parlamento y nuestro sistema (que es el contexto de análisis del presente ensayo), pero el escenario obviamente no es lo mismo, cuestiones como la fuerza de los partidos políticos (asunto al que hace referencia constantemente Mayhew) son considerablemente disímiles en ambas legislaturas¹⁴, por lo que contemplar otras teorías para complementar el análisis del caso uruguayo suena lógico y prudente.

Es en esta tesitura sostenida en que se incorpora Morris. P Fiorina y su teoría. El autor no se distancia demasiado de la premisa teórica que postuló David Mayhew, ya que al igual que este considera que la reelección es la principal meta de los legisladores (o congresistas en su

¹² Traducción propia

¹³ Traducción propia

¹⁴ Mayhew sostiene estas diferencias con el Parlamento Británico, por ejemplo: *“Pero en Estados Unidos es muy diferente. En América los fundamentos del trabajo en equipo son débiles o ausentes, haciéndole posible a los políticos triunfar sobre los partidos.” (Mayhew; 1974.P.22_ Traducción propia)*

caso), pero para Fiorina esta no es la única meta, dado que considera que el peso político y el estatus político basado en el prestigio son también importantes.

Si bien Fiorina en su obra Representatives, Roll calls, and Constituencies coincide con la línea argumental de Mayhew: “Podríamos argumentar que la reelección es la principal meta, pues el distrito provee y el distrito puede remover” también agrega otros determinantes a la ecuación de ambiciones o metas que persiguen los legisladores tales como “la influencia legislativa, el prestigio, el estatus político o el servicio público” (Fiorina;1974) ¹⁵

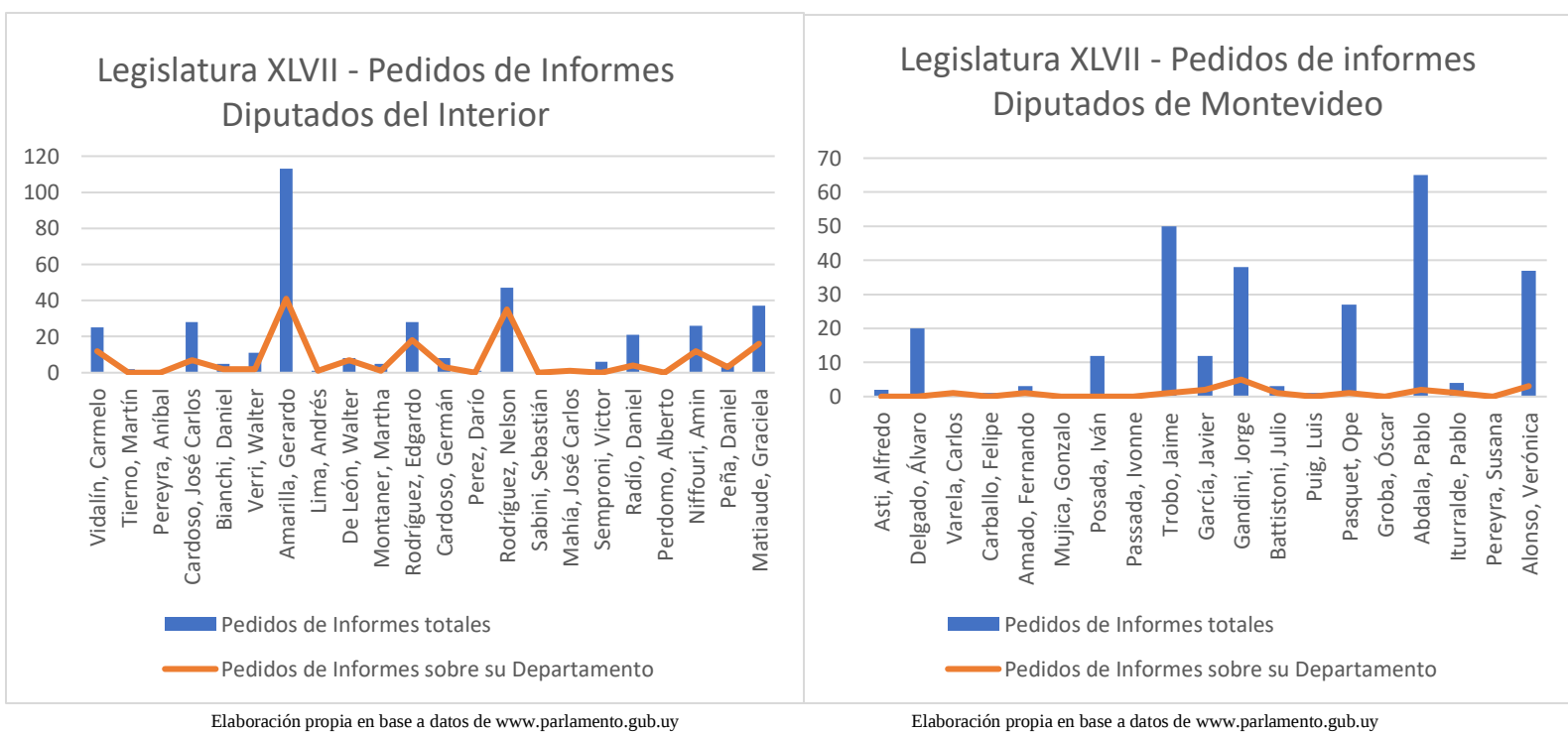
Estos otros determinantes planteados por el autor son los que nos interesan, ya que son atractivos para pensar el caso uruguayo. Una de las hipótesis que sostiene el presente ensayo es que los líderes de partido tienen un poder preponderante a la hora de seleccionar los candidatos en nuestro país, por lo que el desarrollo de status político y de la influencia legislativa pueden ser consideraciones importantes para conquistar la atención de los líderes de partido, encargados de conformar el orden de las listas de candidatos.

¹⁵ Traducción Propia

Actividad legislativa y éxito electoral en Uruguay

El siguiente apartado corresponde al análisis empírico de la actividad parlamentaria de 41 legisladores pertenecientes a la Cámara de Representantes durante la Legislatura XLVII¹⁶, estos fueron seleccionados por haber logrado mantener su banca en las elecciones para la Legislatura XLVIII, 19 pertenecen a Montevideo y 22 se distribuyen en el interior del país.

El primer aspecto a analizar va a ser la presentación de pedidos de informes realizados por los legisladores en relación al tamaño de la circunscripción a la que pertenecen. Entendiendo a los pedidos de informes como preguntas escritas orientadas a la supervisión de la actividad del Poder Ejecutivo.¹⁷



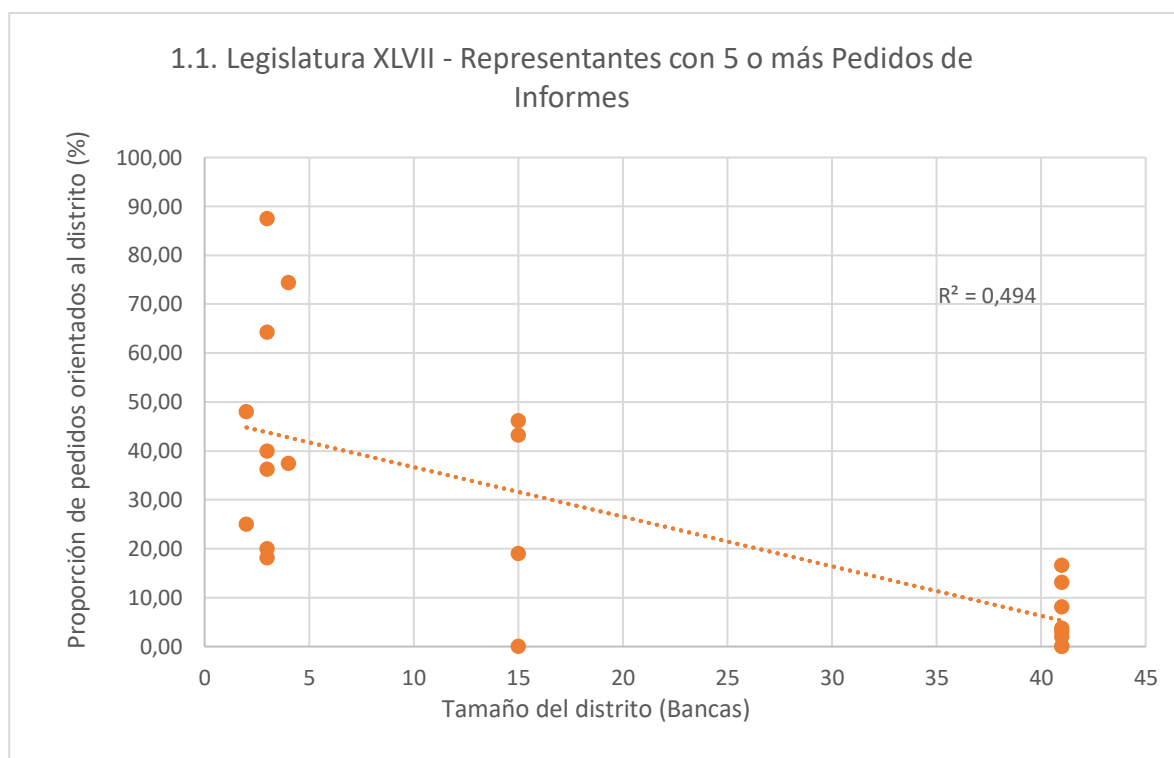
Si bien, los pedidos de informes totales no evidencian una tendencia clara, si se puede observar que en circunscripciones pequeñas el número de pedidos de informes destinados a

¹⁶ Desde el 15/02/2010 hasta el 14/02/2015.

¹⁷ “Todo Legislador puede pedir a los Ministros de Estado, a la Suprema Corte de Justicia, a la Corte Electoral, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y al Tribunal de Cuentas, los datos e informes que estime necesarios para llenar su cometido. El pedido se hará por escrito y por intermedio del Presidente de la Cámara respectiva, el que lo transmitirá de inmediato al órgano que corresponda. Si éste no facilitare los informes dentro del plazo que fijará la ley, el Legislador podrá solicitarlos por intermedio de la Cámara a que pertenezca, estándose a lo que ésta resuelva.” (Artículo 118 de la Constitución de la República)

interiorizarse de cuestiones relacionadas a su departamento¹⁸ es bastante mayor al que puede verse en distritos de mayor tamaño (línea anaranjada).

El estudio de las frecuencias porcentuales en los pedidos de informes de cada legislador y la definición de umbrales¹⁹ de actividad legislativa permiten confirmar las tendencias que se perciben en la gráfica anterior.

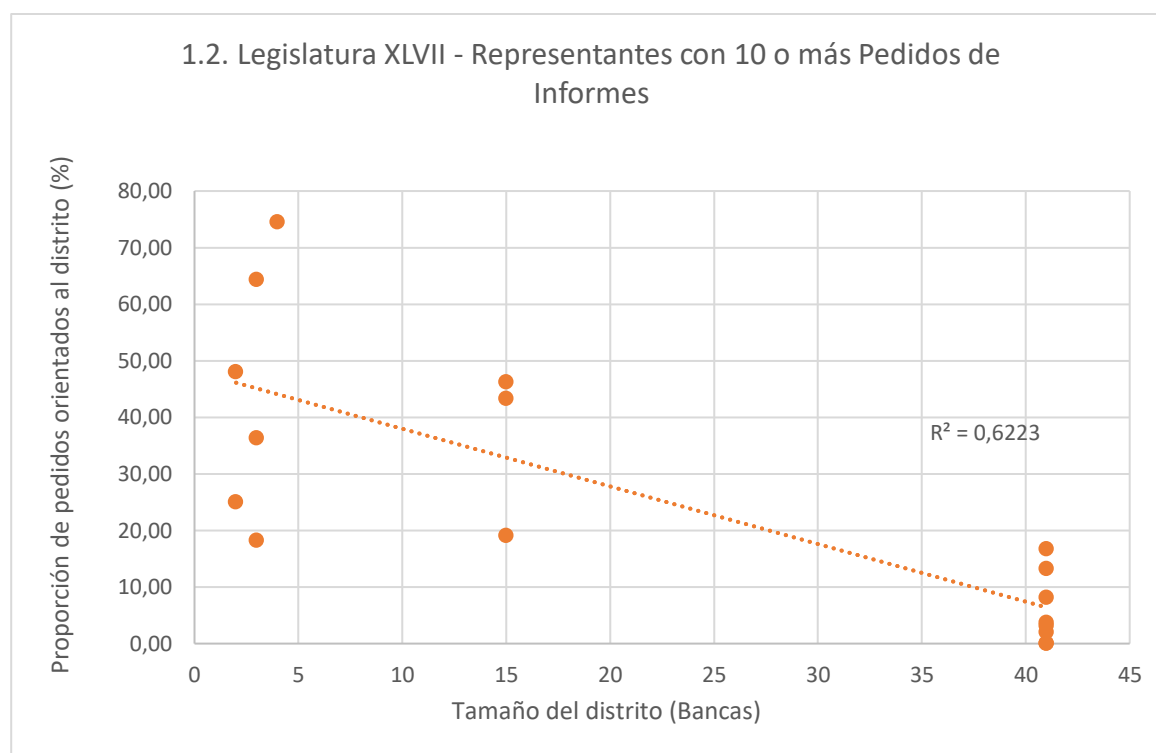


Elaboración propia en base a datos de www.parlamento.gub.uy

Al considerar a los Representantes que realizaron 5 o más pedidos de informes (Gráfico 1.1.), la proporción de pedidos orientados hacia asuntos relativos a su distrito disminuye en las circunscripciones de mayor tamaño. La fuerza explicativa del modelo es suficiente para considerar que los legisladores reelectos de distritos pequeños tienen un interés mayor hacia las cuestiones relativas a su circunscripción y a cultivar su electorado.

¹⁸ Se intentó analizar la distribución en el tiempo de estos pedidos, no aportando resultados concluyentes sobre un aumento en su frecuencia a medida que se aproximan las siguientes elecciones legislativas.

¹⁹ Umbrales establecidos de manera arbitraria, pero que se creen convenientes de acuerdo a que, trabajar con frecuencias porcentuales en números demasiados pequeños generaba un número elevado de casos atípicos.



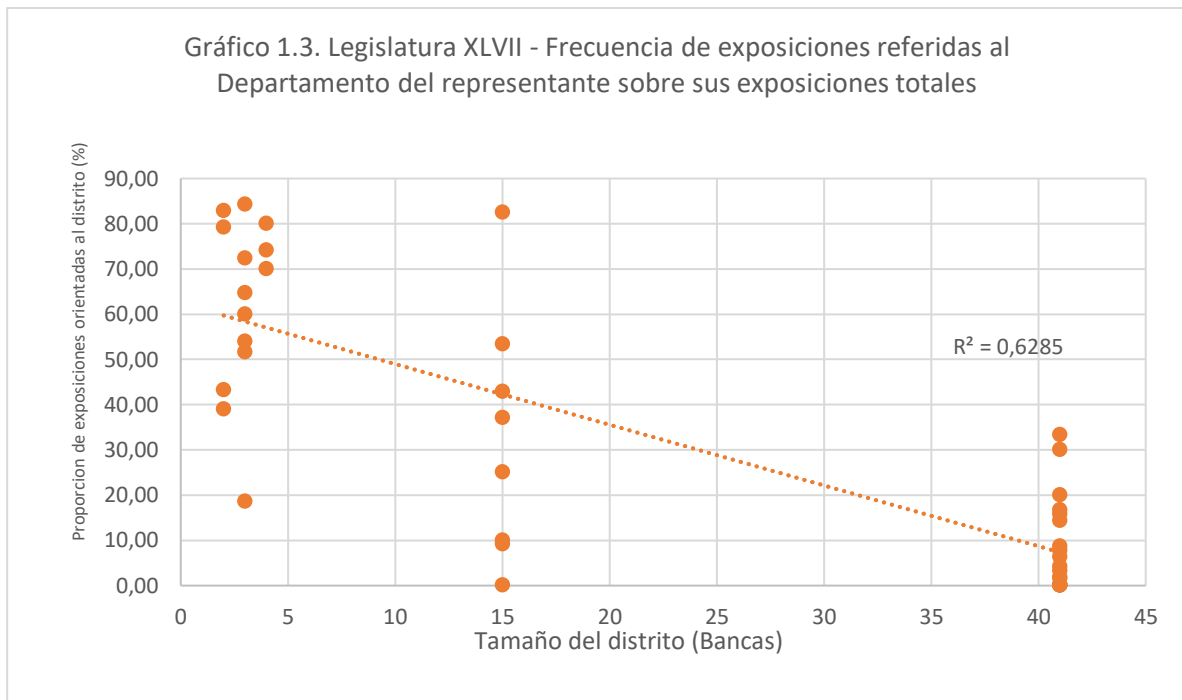
Elaboración propia en base a datos de www.parlamento.gub.uy

La tendencia se acentúa aún más al considerar solo a los Diputados reelectos que realizaron 10 o más Pedidos de Informes (gráfico 1.2.).

Si se consideran las exposiciones totales (verbales, verbales autorizadas y escritas)²⁰, la proporción de las exposiciones de los legisladores dedicadas específicamente a asuntos referidos al departamento que representan, sigue una tendencia similar, o incluso más sólida a la que apreciamos en los pedidos de informe. Los representantes de circunscripciones electorales pequeñas tienden a dedicar más porcentaje de sus exposiciones a referirse a cuestiones propias de su departamento (gráfico 1.3.).

²⁰ Considerando dentro de estas exposiciones a las realizadas en la media hora previa, a las autorizadas de 20 minutos para realizar en la Cámara y a las escritas presentadas y votadas ante la Mesa hasta 30 minutos antes de la hora de iniciación de la sesión.

Gráfico 1.3. Legislatura XLVII - Frecuencia de exposiciones referidas al Departamento del representante sobre sus exposiciones totales



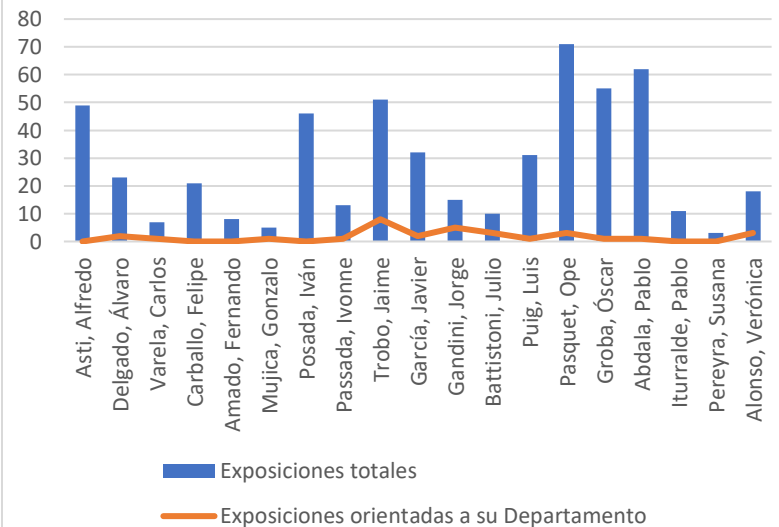
Elaboración propia en base a datos de www.parlamento.gub.uy

Legislatura XLVII - Exposiciones Diputados del Interior



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

Legislatura XLVII - Exposiciones Diputados de Montevideo



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

Se puede observar de forma clara que en circunscripciones pequeñas los legisladores reelectos realizan un número sustancialmente mayor de exposiciones orientas hacia su Departamento (línea anaranjada).

En base a esto, estamos en condiciones de poder afirmar que la premisa teórica de Mayhew de “*el distrito provee y el distrito puede remover*” es apreciable a grandes rasgos en nuestros legisladores pertenecientes a distritos pequeños a la hora de competir en busca del objetivo de la reelección.

Prestigio en el cuerpo legislativo y éxito electoral en Uruguay

Como se dijo anteriormente, cultivar cierto prestigio dentro del cuerpo legislativo podría ser otra de las estrategias adoptadas por los legisladores que buscan la reelección. En circunscripciones grandes, donde resulta para el electorado más difícil identificar a sus representantes, estos dependen en mayor medida de la consideración del líder del partido, quien es en última instancia quien confecciona la lista y determina el orden de los candidatos. Las reglas electorales favorecen esta centralidad de decisión por parte de los líderes de partido o fracción. Por ejemplo, según Chasqueti (2010), “*(...) La combinación de múltiple voto simultáneo, lista cerrada y bloqueada y representación proporcional, contribuye al desarrollo y mantenimiento de un modelo de partido con fracciones fuertemente institucionalizadas. De igual modo, Moraes (2008) argumenta que en el vértice de los partidos uruguayos se encuentran líderes de fracciones que controlan el proceso de selección de candidatos de los distritos grandes, (Senado o departamento de Montevideo).* Es entonces que, una actuación destacada o, por lo menos, cierta visibilidad dentro de la cámara puede resultar favorable para obtener una buena posición de cara a la reelección.

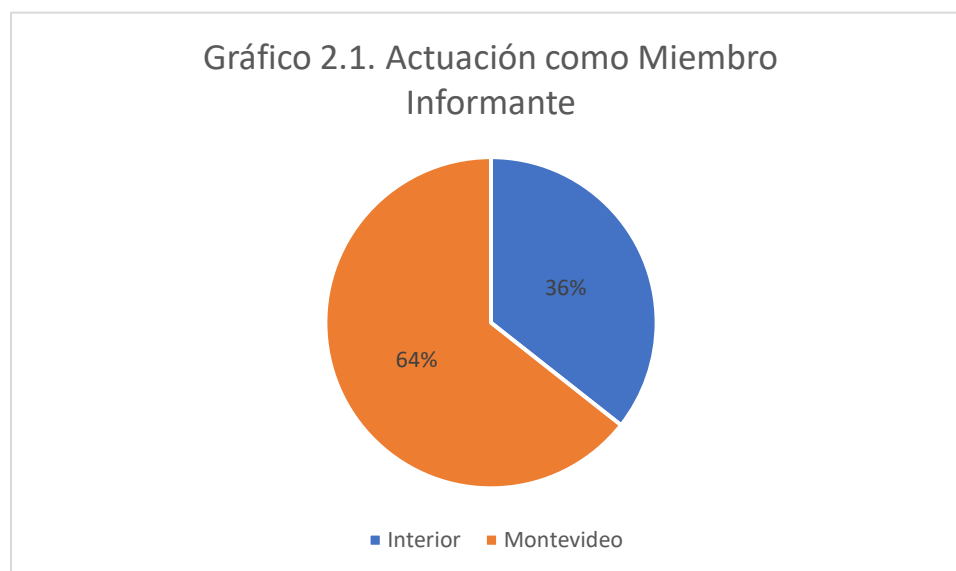
Una actuación destacada no puede sustentarse únicamente en exposiciones en asuntos relativos al cuerpo, la relación entre el tamaño de la circunscripción y la cantidad de exposiciones totales en la Cámara es prácticamente inexistente, en cambio, centrarse en alguna de “las acciones que el legislador realiza a favor del partido”²¹ por ejemplo, visibilizar los asuntos tratados en comisión, a través de la participación como miembros informantes en el plenario sí puede considerarse un capital político para los legisladores.

²¹ Chasqueti; 2010.

Así explicita Chasquetti en su tesis doctoral, dónde también tuvo como uno de sus cometidos el analizar el desempeño parlamentario y la búsqueda de la reelección por parte de los legisladores, concluyendo que:

Las conductas partidarias, medidas a través del ICOP (Índice de Conducta Orientada al Partido), aumentan la probabilidad de reelección de los legisladores (...) Los datos tienden a confirmar –nuevamente– la interpretación teórica de Cox y McCubbins: los legisladores que colaboran con el partido en el Parlamento tienen más chance de ser reelectos pues consiguen el apoyo del liderazgo para el cumplimiento de esa meta. (Chasquetti; 2010. Pág. 307).

Uno de los datos que toma el autor para llegar a esta conclusión es la actuación de los legisladores como miembros informantes de comisión dentro del plenario, considerando esto como “una acción orientada al cumplimiento de las metas de partido”²², al igual que se hará a continuación.



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

Distrito	Legisladores reelectos	Actuación como Miembro Informante	Promedio
Interior	22	109	4,95
Montevideo	19	197	10,37

²² Las otras acciones que utiliza en este contexto son el intervenir en debates sobre leyes e interpelaciones de ministros: “La variable dependiente fue la proporción de acciones que el legislador realiza a favor del partido (intervenir en debates sobre leyes, interpelaciones de ministros, ser miembro informante de comisión)”. (Chasquetti; 2010. Pág. 309)

En el gráfico 2.1., al considerar el total de actuaciones como miembro informante por parte de los legisladores reelectos, visualizamos una cantidad de actuaciones significativamente mayor por parte de los diputados de Montevideo (aún siendo más la cantidad de legisladores reelectos del interior).

Por su parte, podemos apreciar en base a la tabla expuesta que en promedio un Diputado reelecto en Montevideo actúa como miembro informante en el plenario el doble de veces que uno del interior del país.

Es entonces que en este sentido queda evidenciada una clara tendencia por parte de los legisladores de Montevideo por el cultivo de status político y de influencia legislativa para conquistar la atención de los líderes de partido, encargados de conformar el orden de las listas de candidatos.

Conclusiones

En relación a las formulaciones teóricas anteriormente estipuladas y a la evidencia empírica presentada, las principales conclusiones que se desprenden de este estudio son las siguientes:

En cierta medida, los legisladores pertenecientes a circunscripciones pequeñas (es decir los diputados del interior) responden a su electorado en mayor magnitud que los que pertenecen a circunscripciones grandes (Montevideo), esto se pudo apreciar en los pedidos de informes realizados por los legisladores en relación al tamaño (cantidad de bancas) de la circunscripción a la que pertenece²³, y a las exposiciones totales (verbales, verbales autorizadas y escritas) que estos realizan en el Parlamento²⁴ donde se puede observar una mayor interiorización por cuestiones relacionadas a su departamento. Se cumple así lo formulado por David Mayhew, observándose un cierto grado de compromiso de los legisladores de circunscripciones pequeñas en Uruguay para con su electorado, replicando en este sentido el comportamiento de los congresistas estadounidenses.

Por otra parte, el cultivar cierto grado de estatus y peso legislativo para obtener la atención del líder de partido, fue una estrategia que se pudo apreciar por parte de los diputados pertenecientes a circunscripciones grandes (Montevideo), al considerar las participaciones de estos como miembros informantes en el plenario²⁵. Como se formuló anteriormente, el electorado de estas circunscripciones tiene mayores dificultades para identificar a sus representantes, por lo que los diputados dependen en mayor medida de la consideración del líder del partido para poder alcanzar lugares importantes en las listas del partido y posteriormente ser reelegidos.

La gran conclusión que se desprende de todo esto es que el caso uruguayo en su totalidad, puede ser visto como una conjunción de ambas teorías expuestas, donde los legisladores tienen como gran objetivo buscar la reelección (Mayhew), pero una parte de ellos también invierte tiempo para materializar esta meta en construir influencia legislativa y status político (Fiorina).

²³ Gráfico 1.1. y gráfico 1.2.

²⁴ Gráfico 1.3.

²⁵ Gráfico 2.1.

Bibliografía:

- ✚ Chasquetti, Daniel. *Parlamento y carreras legislativas en Uruguay: Un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las Cámaras*; Tesis de Doctorado, Montevideo, FCS/UdelaR (2010)
- ✚ Fenno, Richard F. *Congressmen in committees*. (Little, Brown, 1973.)
- ✚ Fiorina, Morris P. "Parties, participation, and representation in America: Old theories face new realities." (Political science: The state of the discipline (2002): 511-541.)
- ✚ Fiorina, Morris P. "Representatives, Roll Calls, and Constituencies." Mass., Lexington Books, Lexington. (1974).
- ✚ Legislativo, P. (1997). *Constitución de la República Oriental del Uruguay*.
- ✚ Mayhew, David R. *Congress: The electoral connection*. (Vol. 26. Yale University Press, 1974.)

Página web de referencia para recopilación y armado de base de datos de legisladores uruguayos:

✚ <https://parlamento.gub.uy/>