

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

**Éxito presidencial en el contenido de la
legislación. Uruguay, 2000-2009**

Alejandro Guedes
Tutor: Daniel Chasquetti

2010

Agradecimientos

Un agradecimiento especial para Daniel Chasqueti -tutor de la presente tesis- por su inestimable y constante ayuda. Aprovecho la ocasión para agradecer a Diego Luján por sus valiosos comentarios y aportes. Finalmente, la deuda mayor sigue siendo para con mi familia por su paciencia, comprensión e incondicional apoyo.

Sumario

Índice	3
Introducción	4-6
I. Instituciones y gobernabilidad.	7
1.2 Implicancias de la dinámica interinstitucional	7-11
1.3 Delineando el éxito presidencial en la legislación.	12-13
<i>1.3.1 Estudios de actividad legislativa</i>	13-18
<i>1.3.2 Estudios del contenido de la legislación</i>	18-19
II. Instituciones y sistema de partidos en Uruguay.	20
II.1 Una matriz presidencialista	20-22
II.2 Parlamento y bicameralismo	22-24
II.3 Agentes políticos	25
<i>II.3.1 Fragmentación parlamentaria</i>	25-26
<i>II.3.2 Fraccionalización</i>	26-27
<i>II.3.3 Reglas de coordinación partidaria</i>	27-28
<i>II.3.4 Composición parlamentaria</i>	28-29
<i>II.3.5 Posicionamiento ideológico</i>	29
II.4 Sistema de partidos y Gobierno.	30
<i>II.4.1 Tipo de Gobierno</i>	31
III. Midiendo el éxito presidencial	32
III.1 Escala de sustancia de la legislación	32-34
III.2 Hipótesis	34-37
IV. Análisis de los datos	38
IV.1. Datos descriptivos de la escala de puntuación	38
IV.2 Testeando hipótesis	39-42
IV.3 Expectativa y recursos institucionales	42-43
V Conclusiones	44-45
Bibliografía	46-52
Anexo	53-55

Introducción

Los capítulos de la presente investigación intentan responder a las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las diversas formas de medir el éxito presidencial? ¿En qué medida los presidentes logran concretar sus objetivos? Ofrecemos un repaso de los diferentes abordajes que han sido utilizados para medir el éxito presidencial en la arena legislativa. El propósito es determinar la medida del éxito presidencial sobre la sustancia de la legislación que ha sido patrocinada por el Presidente. (Barret y Soha, 2007). El análisis de 140 leyes modificadas y sancionadas durante el período 2000- 2009 sugiere que los presidentes han aceptado concesiones significativas, pero consistentes con sus preferencias, a fin de lograr la sanción de sus proyectos.

El trabajo se enmarca en el estudio de la relación Ejecutivo- Legislativo en sistemas presidenciales. El análisis del proceso legislativo, y particularmente la influencia de Presidentes y Parlamentos son centrales para el estudio de las democracias presidenciales. La acumulación académica orientada en esta línea de investigación se ha destacado por utilizar indicadores de participación, contingente parlamentario del presidente y aprobación legislativa como *proxies* del éxito de uno y otro poder. No obstante, si bien reconocemos los avances de esta aproximación entendemos que la misma es incompleta porque no se controla el contenido sobre el cual intentarán incidir el presidente y los legisladores. En efecto, partimos de una definición alternativa del éxito presidencial, al considerarlo como la medida en que el resultado final de la legislación es consistente con la postura inicial del presidente en términos de contenido sustantivo (Barret y Soha, 2007). El abordaje se realiza desde la perspectiva de la *elección racional* (Downs, 1973; Strom, 1990; Geddes, 1998) por lo cual asumimos al éxito presidencial como el resultado derivado de las negociaciones y acuerdos entre agentes racionales y maximizadores.

Existe una variedad de mecanismos por los cuales la legislatura puede incidir en el proceso de toma de decisión. Estas pueden incidir de manera proactiva a través de la creación de proyectos como es el caso del Congreso de los Estados Unidos, o por el contrario pueden incidir a través del veto o la reformulación de los proyectos

patrocinados por el Ejecutivo (Cox y Morgenstern, 2001). Los diversos grados de actividad que presenta una legislatura están vinculados –en parte- a su capacidad legislativa y a las prerrogativas constitucionales que posee el Presidente.

Durante el proceso legislativo los proyectos enviados por el Presidente pueden recibir modificaciones de diversa entidad que atiendan a las preferencias del parlamento, alejándose de la *policy preference* del primer mandatario. Sin embargo, en la medida en que esos proyectos sean finalmente aprobados en el marco de las mediciones tradicionales, pasaría a computarse como un éxito del programa presidencial (Bonvecchi & Zelaznick, 2010).

En efecto, el análisis de los indicadores de performance, si bien generan un aporte sustancioso a la Ciencia Política como disciplina, presenta algunas debilidades desde el punto de vista de la participación efectiva de los poderes. En el entendido de que la clave del éxito del procesos legislativo radica en la habilidad para conformar coaliciones ganadoras a través de la negociación (Neustadt, 1960), debemos introducirnos en el proceso de elaboración de las políticas. Pues, “*cuando decimos negociar queremos significar que el presidente hace concesiones efectivas respecto de las medidas propuestas a fin de granjearse la buena voluntad de la legislatura*” (Cox y Morgenstern, 2001: 375). A su vez, el marco institucional bajo el cual se enmarca el proceso político, como por ejemplo la estructura y el funcionamiento del Parlamento, generan diversos constreñimientos e incentivos que afectan el número y el comportamiento de los agentes legislativos. De este modo las reglas afectan en mayor o menor medida la capacidad de los legisladores para incidir en los resultados políticos (*outcomes*), así como también afecta la capacidad del partido de gobierno para controlar la agenda legislativa. Como veremos, el proceso de elaboración de política es un ámbito de transacciones entre agentes orientados a *policies*, por lo cual requiere un análisis detenido y sistemático. Por tanto, es imperioso dar un paso más y analizar el éxito presidencial, privilegiando un análisis exhaustivo del proceso de elaboración de políticas –*policy making process*-.

En lo que respecta a la academia local, los primeros estudios de la disciplina estaban avocados a los problemas de gobernabilidad del sistema político uruguayo (González, 1993; Mancebo, 1993). Posteriormente, nuevos trabajos se han orientado a evaluar el

comportamiento del proceso de gobierno en general (Buquet *et.al.* 1998; Lanzaro *et.al.* 1999; Chasquetti y Moraes, 2000), y los costos y performance de los distintos tipos de gobiernos durante el trámite legislativo (Magar y Moraes, 2007; Chasquetti, 2009).

En la presente investigación medimos el grado de éxito presidencial en el contenido de 140 leyes que fueron sancionadas durante el período 2000- 2009 en Uruguay. Este período resulta útil dado que incluye un gobierno de coalición mayoritaria (Batlle 2000-2002), un gobierno de partido minoritario (Batlle 2002-2005) y un gobierno de partido mayoritario (Vázquez 2005-2009). Adicionalmente, se procura controlar nuestra variable dependiente con datos del ciclo electoral, popularidad del Presidente, Tipo de Gobierno y congruencia del Gabinete entre las fracciones.

El primer capítulo repasa parte de la acumulación académica que ha rescatado el rol de las instituciones para el estudio de los sistemas presidenciales de Latinoamérica. Posteriormente se explicitan los diversos enfoques utilizados para abordar el éxito presidencial, enmarcando nuestra investigación en la línea de trabajo que analiza el contenido de la legislación.

El segundo capítulo realiza un breve repaso de las instituciones y el sistema político en Uruguay. Se hace especial hincapié en las normas del Parlamento, las características y reglamentos de coordinación de los partidos y de la configuración del sistema de partidos, con sus respectivas consecuencias a nivel del Tipo de Gobierno.

En el tercer capítulo se presenta la escala de medición, las virtudes y debilidades de la misma. Posteriormente, se explicitan las variables analizadas así como las hipótesis del trabajo.

El capítulo cuarto contiene el análisis de los datos. Se presentan los resultados descriptivos de la escala y las pruebas correspondientes para las hipótesis esbozadas. Además, se presenta una explicación tentativa acerca del control de las modificaciones por parte del Presidente y el uso de su “poder de agenda”.

Finalmente, se esbozan las principales conclusiones de la investigación y se plantean algunos puntos para una agenda futura de la temática abordada.

I

Instituciones y gobernabilidad.

La última ola de democratización en la región ha disparado el interés académico sobre estos procesos de política democrática. La revitalización de una aproximación neoinstitucionalista ha sido crucial para fortalecer el vínculo entre las instituciones y los resultados del proceso político. Bajo este marco, han proliferado inestimables estudios destinados a categorizar las diversas combinaciones institucionales y los efectos que éstos generan sobre diversos factores, como por ejemplo la fragmentación del sistema político, su polarización, la conducta de los agentes durante el trámite legislativo, entre otros. Particularmente, en nuestro trabajo nos convoca el análisis de la relación Ejecutivo- Legislativo y los efectos que esta dinámica tiene sobre el proceso de gobierno.

1.2 Implicancias de la dinámica interinstitucional

Probablemente los primeros antecedentes que han prestado atención a la relación entre los arreglos institucionales y el proceso democrático se remiten a los seminales trabajos de Linz (1990) y Linz y Valenzuela (1994). El argumento “*linziano*” –desde una perspectiva teórica- advierte los riesgos que conlleva el relacionamiento entre el poder ejecutivo y legislativo bajo el sistema presidencial. Así, Linz pone de manifiesto las ventajas relativas del sistema parlamentario como un arreglo con mayor capacidad de *flexibilidad* frente al presidencialismo. Ya que, éste último concibe a la formación del gobierno como un factor predeterminado (Tsebelis, 2002), y por tanto *rígido*, derivando frecuentemente en un sistema disfuncional. En este contexto, el principio de *checks and balance* bajo el que funciona el sistema presidencial se convirtió en un punto de referencia de toda una literatura posterior que analiza la dinámica entre los poderes Ejecutivo y Legislativo¹. Bajo esta línea argumental, la gran diferencia entre el régimen parlamentario y presidencial radicaría en que el primero lleva implícita la cooperación entre los poderes, mientras que en el presidencialismo los incentivos deben ser

¹ Un buen desarrollo general de esta temática se puede encontrar en Colomer y Negretto: “La gobernanza de la democracia presidencial”

generados por el Presidente². Por tanto, la división de poderes es un aspecto clave para definir el protagonismo de la legislatura en el proceso de gobierno (Shugart y Carey, 1992).

De forma paralela al debate iniciado por Linz, los regímenes presidenciales del continente americano fueron generando diversas experiencias que obligaron a poner el foco de atención en la variación de las estructuras presidenciales. En la medida en que mayores sistemas políticos se tornaron comparables y susceptibles de allanar patrones comunes de estabilidad los estudios se fueron complejizando. El foco de atención ya no estaba puesto en la supervivencia de los regímenes democráticos, sino que se fueron incorporando otras cuestiones que eran objeto de estudio en Estados Unidos y Europa. Desde los primeros trabajos desarrollados desde una óptica *quasi* normativa acerca de las mejores instituciones de gobierno, ahora los esfuerzos se avocaron a comprender las dinámicas y patrones de gobernabilidad que generan diversas estructuras institucionales.

Shugart y Carey (1992) presentaron nuevos hallazgos a través de una mayor sofisticación de los modelos. Los autores, han puesto el acento en los poderes legislativos y no legislativos que posee el Presidente. Argumentan que el elemento distintivo que afecta la relación entre los poderes son las prerrogativas que las constituciones otorgan a presidentes y legislaturas. De este modo, se configura un frágil equilibrio institucional que afecta la dinámica entre los poderes. Estas prerrogativas están dadas por quién designa y destituye a los integrantes del gabinete *-no legislativos-*, y la existencia del poder de veto total, parcial, poder de decreto e iniciativa exclusiva *- legislativos-* los cuales habilitan a que los presidentes incidan directamente en la legislación.

Por su parte, Mainwaring y Shugart (1997) en una versión más simplificada, tipifican los poderes del Presidente en cuanto a su potencial reactivo y proactivo. De este modo, plantean la combinación de diversos escenarios que propenden en mayor o menor medida a generar *impasse gubernativo* entre los poderes del estado.

² Como bien sabemos los aspectos del régimen presidencial –a juicio de Linz- que pueden propender al *impasse gubernativo* se pueden resumir en cuatro ítems: la existencia de un mandato fijo, la legitimidad dual de los Poderes del Estado, el carácter plebiscitario de la elección del Presidente, y el juego de suma cero.

Mainwaring (1993), siguiendo los pasos de Sartori (1976) incorporó al sistema de partidos medido a través del nivel de fragmentación como factor que incide en la relación Ejecutivo- Legislativo. El autor sostiene que el diagnóstico crítico no estaba dado por el régimen presidencialista *in situ* sino por una de sus variantes: el presidencialismo multipartidista. En la medida en que la fragmentación del sistema aumenta, se torna más dificultoso que el partido triunfante de la Elección Nacional obtenga una mayoría parlamentaria que de luz verde al trámite de su programa. Las probabilidades de conformar un gobierno mayoritario aumentan notablemente en los sistemas bipartidistas, en tanto los sistemas multipartidistas son más propensos a generar gobiernos minoritarios. Este escenario de múltiples partidos con capacidad de veto afecta negativamente el pasaje de los proyectos del Presidente por la legislatura. En efecto, las dificultades que se afrontan para persuadir a los legisladores generan costos de transacción que muchas veces los presidentes han intentado eludir *–by pass–* apelando al uso de poderes unilaterales como forma de cambiar el *status quo*.

Por su parte, Cox y Morgenstern (1998) presentan una perspectiva novedosa. Su análisis de la relación Ejecutivo- Legislativo parte de un enfoque informal de teoría de juegos. Así, proponen una categorización de la dinámica entre los poderes entendiéndola como una relación asimétrica. En su tipología establecen que el presidente tiene varias formas de promulgar su agenda en función del tipo de legislatura que se le presenta³. Los autores han estilizado el argumento por el cual los ejecutivos operan bajo una lógica estratégica de anticipación frente a la postura del Parlamento. Se expone así algunas limitaciones de la hipótesis de Mainwaring (1993) que sostiene que un aumento de los agentes partidarios conduce inexorablemente a un *impasse* gubernativo. Pues, bajo el modelo de Cox y Morgenstern (1998), la estrategia del Presidente puede estar destinada a la ampliación su base de apoyo a través de los recursos que posee el titular del ejecutivo: carteras ministeriales y agenda de gobierno.

³ Los autores tipifican el tipo de relacionamiento que se manifiesta entre el Presidente y el Legislativo en base a las estrategias llevadas a cabo por cada uno. Sintéticamente, en un esquema de juegos, el Poder Ejecutivo puede llevar a cabo tres modalidades de acción: *unilateral*, *negociación* o *dictar plazos*. Por su parte el Legislativo también tiene tres estrategias: ser *reactivo*, *negociador* o *servil*. De acuerdo al tipo de acción que emprenda el Legislativo, el Ejecutivo responderá con su estrategia óptima. De allí que cuando el Legislativo sea *reactivo*, el Ejecutivo responderá con *acciones unilaterales*. Cuando el Legislativo sea *negociador*, el Ejecutivo será *negociador*. Y cuando el Legislativo adopte una postura *servil*, el Ejecutivo podrá *dictar plazos*.

El trabajo de Deheza (1995) constituye la primera constatación empírica para América Latina acerca de la formación de gobiernos de coalición. Contrariamente a la proposición de Lijphart (1994) acerca de la inviabilidad de los gobiernos de coalición bajo régimen presidencialista, ahora la evidencia respalda la existencia de un tipo de ejecutivo producto del acuerdo entre los agentes⁴. En una muestra de 123 gobiernos, la autora encuentra que en 69 de ellos se conformaron coaliciones de diversa naturaleza. Paralelamente, divide a los gobiernos en períodos demostrando cómo el contingente parlamentario del presidente va cambiando durante un mismo mandato.

El estudio de estos novedosos arreglos de gobierno fue abordado desde dos direcciones causales. Por un lado, había que analizar los factores determinantes de las coaliciones. Por otro, había que analizar los efectos de este tipo de ejecutivo sobre el proceso de gobierno.

En particular, -dentro de la segunda dirección causal- al igual que en los sistemas parlamentarios, se ha planteado los costos adicionales que implica un gobierno de coalición donde el número de agentes del sistema es mayor que el de un gobierno de partido. Teóricamente en un gobierno de partido tenemos un jugador con veto unificado, mientras que en un gobierno de coalición el número de agentes con capacidad de veto es igual o mayor a dos, lo cual se traduce en un aumento de los costos de transacción (Laver y Schofield, 1991).

Amorim Neto (1998) sostiene que la conformación de determinado tipo de gabinete está fuertemente vinculada a la estrategia decisoria del Presidente. Si el primer mandatario tiene la expectativa de poder negociar con el Congreso, entonces intentará inmiscuirse en él conformando un gobierno de coalición a través de la aplicación de sus *poderes integrativos*. Es decir, que el primer mandatario puede optar por incorporar a su cartera ministros de otros partidos, y de esa forma consolidar una mayoría en el Congreso que le permita transformar en políticas sus preferencias programáticas. En caso contrario, en la medida en que el Presidente cuenta con un menor respaldo político y mayores capacidades institucionales propenderá a gobernar a través del uso de sus poderes unilaterales. Por tanto, nuevamente la estrategia decisoria del Presidente y las reglas existentes se impone como factores que afectan el futuro desenvolvimiento de la relación entre los poderes.

⁴ Frente a la falta de criterios estrictos para definir los gobiernos de coalición, Chasquetti (2008) incorporó la definición de Strom (1990): “una coalición de gobierno puede ser definida como: i) un conjunto de partidos políticos que , ii) acuerdan perseguir metas comunes; iii) reúnen recursos para concretarlas y iv) distribuyen los beneficios del cumplimiento de esas metas” (2008: 43)

Como puede observarse la literatura es amplia y diversa. La misma ha evolucionado definiendo nuevos aspectos que afectan en mayor o menor medida el relacionamiento entre los poderes. A su vez, en la medida en que la consolidación democrática ha sido efectiva, las nuevas investigaciones tienden a incorporar cuestiones más refinadas que son ampliamente estudiadas en Estados Unidos y Europa. Creemos que el interés no solo está dado por el mantenimiento de la estabilidad democrática, sino que cada vez se orienta más por una acumulación sistemática del comportamiento legislativo y de la competencia política entre las ramas de gobierno. En este sentido, el hecho de que cada Poder constituya un jugador con veto institucional, (Tsebelis, 2002) tiene sus implicancias tanto en el establecimiento de agenda como en el *policy making process*. Por lo tanto, estimamos que el abordaje de la relación Ejecutivo- Legislativo en general, y del éxito presidencial en particular requiere de un análisis de la estructura y de los procedimientos de las instituciones de gobierno (Shepsle, 1989). Como señalan Cox y Morgenstern en momentos de crisis, la interacción entre los poderes “*constituye un ejemplo bien claro de juego de vetos bilaterales*” (1998:374). No obstante, en momentos de estabilidad la interacción estratégica también se manifiesta por vía de la negociación. Ya que, las prerrogativas de cada uno de los poderes, el ordenamiento normativo del recinto parlamentario, así como la interacción entre agentes legislativos y los ciclos de la política son factores fundamentales a la hora de abordar el trámite legislativo.

Durante períodos de gobierno dividido, si el Ejecutivo no quiere asumir los costos de actuar unilateralmente debe asumir que la mayor parte del transcurso de elaboración de políticas requiere de un proceso estructurado de negociación con todos los partidos que poseen capacidad de veto (Cox & Kernell, 1991). En este contexto, es probable que la estrategia menos onerosa para un Presidente consista en otorgar determinadas concesiones a los legisladores con el fin de obtener mayor respaldo para la sanción de sus proyectos, aún a costa de que éstos se alejen de su punto ideal de preferencia. Este aspecto del proceso de toma de decisiones es esencial para entender el proceso democrático. El *cómo* y el *cuánto* influyen los legisladores sobre las iniciativas presidenciales son cuestiones que han estimulado el desarrollo de distintas líneas de análisis que intentan responder a esta y otras cuestiones. En el siguiente apartado presentamos parte de esa literatura.

I.3 Definiendo el éxito presidencial en la legislación.

En un sistema de división de poderes el Presidente tiene fuertes incentivos para negociar con el Congreso si pretende llevar a cabo sus objetivos políticos. En este marco, suponemos al Presidente como un actor racional, es decir un maximizador de oportunidades que emprenderá diversas acciones en función de su utilidad esperada. En un proceso enmarcado dentro de la actividad de gobierno, es esperable que el Presidente priorice una postura *policy oriented*. En este sentido, la imposibilidad de reelección para la mayoría de los presidentes de América Latina –y en particular para nuestro caso– refuerza la idea bajo la cual se espera que el primer mandatario oriente todos sus esfuerzos en concretar sus preferencias en materia programática (Amorim Neto, 2006). Por lo tanto, podemos asumir que el Presidente intentará convertir en *outcomes* aquellos compromisos programáticos que generó con su base de representación durante la campaña electoral. No obstante, debemos reconocer que también existen condicionantes producto de la propia competencia política.

Este marco nos permite formularnos la siguiente pregunta: ¿en qué medida los presidentes obtienen resultados políticos consistentes con sus preferencias? En concreto, nos estamos preguntando por el “éxito” del Ejecutivo, para lo cual existen diversos abordajes que podemos agruparlos de acuerdo a las variables utilizadas. *Grosso modo*, se pueden delinear dos grandes tendencias en los estudios de legislación y comportamiento legislativo. Estas podrían vincularse al hecho de que las batallas entre el Poder Ejecutivo y Legislativo arrojan consecuencias de *forma* y de *contenido* sobre el *corpus* de la legislación. Cuando decimos consecuencias de *forma* queremos señalar aspectos inherentes a la performance de aprobación legislativa. Estos elementos comprenden las votaciones en sala –*roll call votes*–, la participación de los poderes, productividad, el *timing* de aprobación de leyes, entre otros.

Cuando aludimos a consecuencias de *contenido* estamos haciendo referencia a los cambios a los cuales están sujetos los proyectos durante el trámite parlamentario. Independientemente del apoyo legislativo a la iniciativa presidencial, o de la cantidad de leyes que el Ejecutivo logre promulgar, el énfasis recae sobre el contenido de las leyes. Desde el momento en que el Presidente introduce una iniciativa, la misma se pone a disposición de los legisladores los cuales –de acuerdo a una serie de factores– intentarán

o no modificar. En concreto, el primer enfoque pone el énfasis sobre el final del proceso de negociación, el segundo lo hace sobre el trámite.

Como señalamos, en la literatura podemos delinear esquemáticamente dos perspectivas metodológicas que abordan el tema del éxito presidencial. La primera de ellas se caracteriza por utilizar como *proxy* del éxito presidencial indicadores que llamaríamos de “*performance*” o “*desempeño*”. La segunda línea, -más escasa y reciente- comprende trabajos orientados al estudio del trámite legislativo, con particular énfasis en las consecuencias de *contenido* a la cual está sujeta la legislación de iniciativa presidencial.

1.3.1 Estudios de actividad legislativa

Dentro de los trabajos avocados al estudio de la actividad legislativa podemos delinear dos subgrupos en base a las variables utilizadas. Por un lado, están los estudios tendientes a evaluar el apoyo legislativo del Presidente. Como señalan Bonvecchi & Zelaznick, (2010) estos estudios trabajan sobre diversos aspectos del éxito presidencial como el contingente parlamentario del presidente; unidad partidaria en las votaciones del legislativo y porcentajes de apoyo a los proyectos patrocinados por el Presidente (Morgenstern, 2004; Aleman, 2006; Negretto, 2002; Carey, 2007; Jones, 2002; Aleman y Saiegh, 2005; para Uruguay, Buquet et. al, 1998). Algunos de estos trabajos tienden a evaluar el funcionamiento de la relación Ejecutivo- Legislativo a través del nivel de cooperación entre los poderes. Otros, analizan variables como las votaciones en el pleno de las cámaras y la disciplina partidaria, a los efectos de establecer patrones de comportamiento e identificar fracciones y coaliciones legislativas.

Dentro de esta línea Morgenstern (2004) –discutiendo con la teoría del gobierno basado en los partidos- expone evidencia sistemática del comportamiento legislativo y de la competencia política en Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Estados Unidos. Mediante la aplicación del método *roll call vote*, el autor revela el comportamiento fraccional de los agentes legislativos.

Por su parte Negretto (2002) en un estudio sobre Argentina y Brasil, analiza y compara los poderes de decreto y su incidencia sobre el comportamiento legislativo. En determinadas condiciones, el poder de decreto se constituye en una herramienta eficaz para controlar el comportamiento legislativo en función de favorecer reformas políticas

consistentes con las pretensiones presidenciales. Bajo este marco, la existencia de un gabinete que cuenta con el apoyo mayoritario del Parlamento favorece el relacionamiento cooperativo entre los poderes.

En esta línea de estudios, podemos distinguir una segunda variante de trabajos. Estos tienden a centrarse en las tasas de iniciativa, aprobación y participación de los poderes, con el fin de evaluar la capacidad de influencia sobre el proceso legislativo (Cox y Morgenstern, 1998; García Montero, 2007 y 2008; Aleman y Calvo, 2007, Siavelis, 2002; Saiegh, 2010; para Uruguay, Lanzaro et.al 1999; y Magar y Moraes, 2007).

En particular, el trabajo de García Montero (2007) constituye un referente ineludible sobre la temática. Discutiendo con el modelo teórico de Cox y Morgenstern (1998), García Montero propone una clasificación de la relación Ejecutivo- Legislativo en catorce países de Latinoamérica basándose en indicadores de *éxito legislativo* y *participación legislativa*, y no así en los poderes formales. La autora hace referencia al *éxito legislativo* como la relación entre el número de proyectos presentados por el Ejecutivo o Legislativo y el total de sus proyectos que finalmente son sancionados. En cuanto a la *participación legislativa*, entiende la proporción de leyes de iniciativa de uno y otro poder sobre la legislación total. De este modo, se constata que los ejecutivos presentan una mejor performance sobre el Parlamento en cuanto a la eficiencia. Los primeros presentan una asociación positiva entre el número de proyectos enviados y su tasa de aprobación. En cambio, la relación es inversa para los legisladores. En la medida en que envían más proyectos, sus tasas de *éxito* disminuyen. Este hecho podría estar vinculado –según la autora- a que los legisladores envían sus proyectos sin evaluar la existencia de mayorías para su aprobación.

No obstante, a nivel de *participación legislativa* se demuestra cierta paridad entre las ramas de poder sobre el total de legislación sancionada⁵. De este modo, se constata que

⁵ García Montero (2007) provee una interesante clasificación de los Parlamentos y Ejecutivos latinoamericanos. Para ello establece rangos a los valores de sus variables: para el Poder Ejecutivo las tasas de “éxito” y “participación” se agrupan en tres categorías “éxito bajo” (aprobación menor al 33,33% de los proyectos propuestos), “medio” (33,4-66,6%) y “alto” (cuando el porcentaje de éxito supera el 66,67%). Con el mismo criterio se codifica la variable “participación”: una “participación baja” indica que el porcentaje de legislación que le corresponde es inferior al 33,3%, una “participación mediana” está referida al siguiente intervalo: 33,4-66,6% y una “participación alta” se producirá cuando el porcentaje de leyes aprobadas iniciadas por el Poder Ejecutivo es mayor al 66,6%. El primer escenario está caracterizado por un Ejecutivo dominante y un parlamento especialmente reactivo. El segundo escenario corresponde a un Ejecutivo preponderante y un Parlamento reactivo. La otra combinación corresponde a un Ejecutivo negociador y un Parlamento proactivo. Luego le sigue un Ejecutivo colaborador con un Parlamento especialmente proactivo, y finalmente, un Poder Ejecutivo débil que se corresponde

al menos para la mitad de los países latinoamericanos, el Parlamento no se limita a enmendar los proyectos del Ejecutivo, sino que mantienen un fuerte papel proactivo sobre el total de la legislación.

Por su parte, Aleman y Calvo (2007) analizan el éxito legislativo en Argentina, constatando que el nivel de apoyo presidencial en la legislatura no incide sobre las probabilidades de aprobación de los proyectos patrocinados por el primer mandatario. Sin embargo, la existencia de un gobierno unificado aumenta las probabilidades de sanción de los proyectos iniciados por los miembros del partido del Presidente. En efectos, los autores señalan la inexistencia de un Ejecutivo dominante en Argentina, así como la importancia de un gobierno unificado que aumente las probabilidades de éxito de los legisladores oficialistas.

Recientemente, Saiegh (2010) presentó un análisis de dieciocho legislaturas latinoamericanas, estableciendo una clasificación de acuerdo al potencial legislativo durante el proceso de toma de decisiones. Propone un vínculo causal donde las capacidades y especialización de la legislatura inciden sobre la medida en que dicha legislatura es capaz de incidir en la política gubernamental. Efectivamente, sus hallazgos revelan que las legislaturas que cuentan con mayores capacidades en materia de calificación, reelección y especialización de sus miembros, son las que tienden a presentar un papel más proactivo en la determinación de la política gubernamental.

El trabajo de Siavelis (2002) sobre Chile muestra el papel protagónico del Ejecutivo en materia de legislación. Tanto en términos de tasas de aprobación como en el *timing* de cada proyecto, el Ejecutivo presenta una performance superior al Legislativo. El autor expone el importante poder de configuración de agenda que tiene el Ejecutivo. No obstante, señala que a pesar de los fuertes poderes constitucionales establecidos en la constitución de 1980, el Presidente suele tener incentivos muy fuertes para negociar con los legisladores, entre otras cosas porque los sucesivos gobiernos no han logrado consolidar una mayoría en ambas cámaras.

Magar y Moraes (2007), en un estudio del caso uruguayo, analizan la legislación durante los quince años posteriores a la reapertura democrática en busca de algunas consecuencias de los gobiernos de coalición. Los autores revelan que las tasas de éxito de los gobierno de coalición se manifiestan fundamentalmente en el desempeño de los legisladores y no así de los presidentes.

nuevamente con un Parlamento especialmente proactivo. Uruguay está ubicado en la segunda categorización: Ejecutivo preponderante y Legislativo reactivo.

Dentro de este conjunto de trabajos, aquellos tendientes a evaluar los patrones de votación en la legislatura y el porcentaje de votos afirmativos en votaciones en sala – *roll call votes*- constituyen una buena medida de la cooperación Ejecutivo- Legislativo. Sin embargo, presentan algunas inconsistencias. En *primer lugar*, se señala que los análisis de patrones de votación poseen debilidades para monitorear el verdadero nivel de cooperación interinstitucional, en la medida en que omiten la ausencia estratégica de los legisladores que se oponen a determinados proyectos. En *segundo lugar*, el trabajo sobre datos agregados impide una revisión cabal del éxito de la agenda presidencial. Al considerar las votaciones en sala se pierde de vista una parte importante del *policy making* que responde a la capacidad negociadora del Poder Legislativo⁶. Las mediciones de apoyo presidencial en la legislatura asocian la unidad de las preferencias con el apoyo que posee el Presidente durante las votaciones de sus iniciativas (Bonvecchi & Zelaznick, 2010). En efecto, el voto afirmativo de un legislador es interpretado como un acuerdo tácito con las preferencias del Presidente. Sin embargo, la posibilidad de enmendar los proyectos habilita el intercambio bajo el formato de enmiendas con el objetivo de buscar un consenso que permita sancionar las normas. Por tanto, existe un *costo* implícito que pasa desapercibido en las votaciones en sala.

A nivel teórico, algunos de estos aspectos han sido contemplados. En el marco de los jugadores con veto se señala que el Legislativo es un veto player institucional muy fuerte que puede modificar los proyectos volviéndolos más consistentes con sus preferencias y alejándolos de la curva de indiferencia del Poder Ejecutivo. Conjuntamente, a nivel de agentes legislativos, el grado de cohesión necesario para un cambio del status quo puede afectar la estabilidad de las políticas (Tsebelis, 2002). Así, un Presidente con un contingente legislativo mayoritario, pero fraccionalizado, puede encontrar diversas dificultades para generar consensos que den luz verde al pasaje de sus proyectos. De forma inversa, un Presidente con un contingente minoritario puede conformar una coalición ganadora formal o informal si las otras partes mantienen una sintonía en cuanto a las preferencias de políticas públicas.

⁶ Al respecto Morgenstern advierte sobre este punto al señalar: “*while quite useful, roll- call data are imperfect indicators of legislative politics. There are two primary concerns. First, because the data do not capture pre-vote pay- offs, logrolls, or other pre-vote bargains, the data miss the real stuff of politics. This challenge, however, neglects the fact that even if deals are cut and the voting outcomes are foregone conclusions, the roll- call data would still discriminate the Ins from the Outs...* Second, since the data only reflect votes that reached the legislative floor, the data are biased toward the less controversial legislation, or at least those bills for which proponents could overcome hindrances such as leaders in control of the legislative agenda”. (2004)

Las mediciones de aprobación y participación, son importantes para medir la influencia de ambos poderes, pero lo hacen parcialmente. En *primer lugar*, vemos que a menudo, cuando se mide la efectividad de aprobación de las ramas de Poder se produce un sesgo a favor del Ejecutivo al no considerar el comportamiento estratégico de los actores. Mientras el Ejecutivo tiene fuertes incentivos para controlar la agenda y aprobar sus proyectos de reforma, los legisladores tienden a enviar proyectos populares como forma de cumplir con su base electoral sin importar si los mismos son finalmente aprobados. Este comportamiento tiene su sustento en la medida en que el electorado mediano es *racionalmente ignorante* (Véase Downs, 1973). En efecto, el no patrocinio de un proyecto por parte del legislador probablemente sea visto como un problema de representación y no como una decisión estratégica (Magar y Moraes, 2007). En *segundo lugar*, las medidas de participación suponen que el dominio del Ejecutivo sobre el *policy making* es igual al éxito en materia de agenda (Bonvecchi & Zelaznick, 2010). Este tipo de indicadores pierden de vista la participación de la legislatura en el contenido de los proyectos. Por citar un ejemplo, en un sistema institucional como el uruguayo donde las reglas habilitan la posibilidad de modificar los proyectos en sala y en comisiones, se perdería parte importante del proceso de negociación⁷. De este modo se omite la capacidad de influencia de los legisladores sobre el contenido de los proyectos enviados por el Presidente.

Como señalan Cheibub, (*et.al*, 2004) en el caso de los gobiernos minoritarios estos pueden lograr cierta paridad en términos de performance legislativa con respecto a los gobiernos mayoritarios. Para ello, el primer mandatario acepta determinadas concesiones en el contenido de la legislación a fin de construir una mayoría sustantiva en el Congreso que le permita aprobar políticas. Esto implica asumir costos adicionales por unidad en materia de *policies*, los cuales suelen ser denominados *costos de mantenimiento de la coalición* (Chasquetti, 2010). Sin embargo, bajo esta modalidad de medición, en el momento en que un proyecto patrocinado por el Presidente es sancionado, se computa como un éxito del Ejecutivo. De este modo, se produce un

⁷ El sistema uruguayo cuenta con un procedimiento de aprobación de las propuestas de *enmienda abierta*. Es decir, que la capacidad del legislador no se limita a aceptar o rechazar el proyecto, sino que tiene la libertad de modificarlo. No obstante, existen algunas excepciones como las leyes presupuestales, donde se imponen restricciones a las modificaciones, dado que los legisladores no pueden aumentar el gasto a menos que especifiquen la fuente de financiamiento.

sesgo a favor del Presidente por no considerar la entidad de las modificaciones introducidas por los legisladores⁸.

En virtud de estos problemas que presentan los estudios de la actividad legislativa, se justifica una segunda perspectiva complementaria de la primera. Esta nueva perspectiva de análisis –que aplicamos en nuestro trabajo- rescata la dimensión *sustancial* del proceso legislativo. A continuación presentamos las principales aristas de este enfoque.

1.3.2 Estudios del contenido de la legislación

Algunos académicos han propuesto una forma alternativa y novedosa de analizar la actividad legislativa y el éxito del Presidente en el contenido de la legislación. La propuesta, se orienta en las consecuencias de *contenido* que genera el proceso de gobierno. Si bien este aspecto fundamental del proceso de legislación ha sido advertido por algunos académicos, su abordaje lo constituye un cuerpo escaso de investigaciones. Siavelis (2002) en su trabajo sobre Chile señala: “*Time and legislative success are not the only important variables when measuring the legislative balance of power. It is important to consider also the substance of legislation. Simply passing a high number of initiatives quickly says little about their legal or substantive importance for the country*”.

Barret y Soha (2007) y Bonvecchi y Zelaznick (2010) constituyen –hasta donde sabemos- los principales exponentes de este abordaje. Ellos se ocupan de medir la distancia entre las iniciativas presidenciales y las leyes finalmente sancionadas. Los primeros lo han hecho para el caso de Estados Unidos, mientras los segundos trabajan sobre Argentina. Ambos estudios, se ocupan de analizar la entidad de las modificaciones que sufren los proyectos iniciados por el Ejecutivo. El argumento central que justifica esta metodología señala que, si bien un Presidente puede lograr la sanción de la mayoría de sus proyectos, éstos usualmente pueden ser alterados por la legislatura, en un proceso de transacciones que denota la búsqueda de acuerdos

⁸ Al respecto Barret y Soha sostienen: “*Although each gauges how often the president wins on a set of bills or how many legislators support him on a serie of votes, they cannot account for the degree of presidential success on legislative content*” (2007: 101).

En una línea similar Bonvecchi y Zelaznik señalan: “*Approval rates only indicate wheter presidencial initiatives have been accepted or rejected by Congress; they do not convey any information about the content o f those initiatives*”. (2010: 2).

necesarios para su aprobación. De este modo, el *policy outcomes* finalmente aprobado puede ser afín a las pretensiones del Presidente –manifiestas en el proyecto inicial- o, por el contrario, puede presentar una mayor consistencia con los puntos preferidos por el Parlamento. De ahí la necesidad de analizar el contenido de las modificaciones. Ya que, los datos de la presencia de enmiendas sin contemplar la entidad de las mismas es la bisagra en asumir el nivel de éxito presidencial como índice de participación o como éxito en la *sustancia* (Bonvecchi y Zelaznick, 2010).

Barret y Soha (2007), siguiendo a Neustadt (1960) señalan que la negociación y la búsqueda de consensos en torno a *policies* se constituyen como una estrategia imperiosa frente a la necesidad de conformar coaliciones ganadoras que permitan sancionar la legislación. Aspectos tales como el contingente parlamentario del Presidente; el período de *luna de miel*; la proximidad de las próximas elecciones; los índices de aprobación de la gestión presidencial, entre otros, afectan –en parte- el pasaje de las iniciativas por el Parlamento. En tanto, el Presidente no se decida actuar en base al chantaje o la acción unilateral, deberá hacer diversas concesiones en el contenido de sus proyectos. Por tanto, el contenido de las iniciativas pasa a formar parte del paquete de recursos que el presidente tiene a su disposición para el intercambio por apoyo legislativo a sus propuestas.

El aspecto importante a retener de este argumento radica en que la consolidación de una mayoría de gobierno *no* garantiza el pasaje intacto de los proyectos presidenciales. Tal suposición parece válida siempre y cuando el partido del gobierno no cuente con una cohesión ideológica muy alta donde las preferencias del Presidente son iguales a la de sus legisladores. Este escenario sería el de un *gobierno unificado* donde el Presidente lograría obtener todo lo que quiere de sus legisladores. Para el resto, el control partidario en la legislatura se convierte en un factor fundamental para viabilizar ese apoyo y capitalizarlo en un aumento del éxito presidencial en el ámbito legislativo. Frecuentemente los partidos suelen presentar estructuras fraccionalizadas que impiden el comportamiento unificado, generando diversos atascos en el proceso de negociación. Adicionalmente, en los sistemas bicamerales se pueden generar discrepancia ideológica que obligan al Presidente a satisfacer demandas divergentes incluso dentro de su propio partido (Barret y Soha, 2007). Como veremos en el análisis de los datos, independientemente del Tipo de Gobierno, en nuestro caso, los Presidentes aceptaron una serie de importantes modificaciones del Parlamento.

II

Instituciones y sistema de partidos en Uruguay.

En un contexto de información imperfecta y de incertidumbre los arreglos institucionales son fundamentales para otorgar estabilidad y previsibilidad al relacionamiento entre los agentes (North, 1993). Las reglas de juego institucionalizan incentivos selectivos y colectivos que los agentes internalizan. Dado que en muchos casos la legislación constituye un *common pool* se debe crear el andamiaje institucional que minimice las externalidades negativas producto de los dilemas de acción colectiva. Por tanto, es imperioso presentar las reglas con las cuales interactúan los agentes partidarios. En lo que sigue se presentan los aspectos fundamentales de la estructura de gobierno en Uruguay así como de su sistema político a partir de la reinstauración democrática.

II.1 Una matriz presidencialista

En Uruguay existen diferencias entre juristas y politólogos acerca de la caracterización del régimen de gobierno. Los estudiosos del derecho constitucional desde un enfoque jurídico han caracterizado al régimen de gobierno en Uruguay como *semi presidencialista* o *semi parlamentarista* dada la existencia de institutos propiamente parlamentarios como la disolución del Parlamento y censura parlamentaria de los ministros⁹. No obstante, la Ciencia Política aborda el tema desde un enfoque de la

⁹ Según Cassinelli Muñoz la censura de los ministros se tramita en dos etapas: 1º, una etapa que transcurre dentro de una cámara sola que comienza con la moción de un senador o diputado que propone la censura de los actos de uno o más ministros. Si se aprueba la moción presentada pasa a una segunda etapa donde la Asamblea General podrá concluir de varias maneras: A- la asamblea rechaza la propuesta de censura por lo cual triunfa la posición del Ministro. B- La asamblea acoge la moción por dos tercios de los votos, ante lo cual el Ministro debe renunciar y el Presidente debe aceptar su renuncia. C- la asamblea acoge la propuesta de censura pero por una mayoría menor a los dos tercios. En este caso el o los ministros deben renunciar, pero el Presidente no está obligado a aceptarles la renuncia observando el voto de desaprobación. En este caso la Asamblea General debe reunirse nuevamente. Si la asamblea deja pasar el plazo o si revocare el voto de censura, el presidente tendrá derecho a rechazar las renuncias ministeriales.

Si en cambio la asamblea mantiene su voto de desaprobación hay que distinguir dos sub-casos:

A- si la censura es mantenida por tres quintos de voto, es como si hubiera obtenido los dos tercios por lo cual el o los ministros no pueden ser mantenidos en sus cargos, el presidente debe aceptar la renuncia y adjudicar el cargo a otro ciudadano. B- si la censura es mantenida por menos de dos tercios del total de legisladores el Presidente puede optar por aceptar las renuncias pendientes, o tomar una decisión de triple contenido: mantener al o los ministros censurados, disolver las cámaras y convocar a nuevas elecciones legislativas. En caso de que la nueva asamblea electa mantenga los votos de censura todos los ministros

relación de poderes. Sin omitir el análisis formal de las constituciones y las leyes, se insiste más en el efecto y las asimetrías de poder que estos generan en la interacción entre agentes. En este marco, se ha señalado que si bien existen determinados elementos propios del parlamentarismo, estos no parecen estar eclipsando la caracterización del régimen uruguayo como presidencialista, dado que se ajusta a dos requisitos fundamentales: I- elección directa por parte de los votantes del Jefe de Gobierno; II- mandato fijo e independiente tanto para el Presidente como para la legislatura (Lijphart, 1994).

Si observamos las prerrogativas constitucionales podemos ver que el Ejecutivo concentra un mayor potencial de dispositivos, los cuales marcan una clara tendencia en la configuración y control de agenda. La existencia de un Estado desarrollista con multiplicidad de intervenciones ha demandado un fortalecimiento del Poder Ejecutivo como promotor y centro de planificación de la gestión estatal (PNUD, 2008). En materia de planificación presupuestal, asignación de recursos, tributación y establecimiento de compromisos de deuda, el Ejecutivo concentra una mayor capacidad proactiva agudizando así la asimetría con respecto al Parlamento. Al respecto, la Constitución de 1967 establece la creación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, así como del Banco Central lo cual fortalece las competencias del Ejecutivo (PNUD, 2008) en materia presupuestaria y de política monetaria¹⁰.

En el cuadro I se presentan las prerrogativas constitucionales que poseen el Ejecutivo y el Parlamento.

quedarán cesantes y el presidente deberá nombrar un nuevo gabinete entre ciudadanos que cuenten con la aprobación parlamentaria.

¹⁰ Entre otras prerrogativas que potencian al Ejecutivo podemos señalar: la potestad de enviar proyectos de urgente consideración, iniciativa legislativa de carácter privativo en materia de régimen jubilatorio, fijación de precios y aumento de salarios.

Cuadro 1. Mapa de Poderes y Dispositivos institucionales

Ejecutivo	Parlamento
<i>Poderes legislativos</i>	<i>Poderes legislativos</i>
Iniciativa presupuestal	Votación de leyes (mayoría simple)
Iniciativa exclusiva	Levantamiento de vetos (3/5)
Veto parcial y total	
Proyectos de urgencia	
<i>Poderes no legislativos</i>	<i>Poderes no legislativos</i>
Designación Ministros	Llamados a sala e Interpelaciones
Destitución Ministros	Censura Ministros
Proposición de Nominaciones	Pedidos de Informes
Aprobación de Nominaciones	Llamado Ministros a Comisiones

Fuente: Chasqueti y Moraes (2000)

Sin perjuicio de la existencia del instituto del llamado a sala que habilitaría la censura de los ministros, las atribuciones otorgadas al Ejecutivo son ampliamente mayores en relación con el Parlamento. El instituto de la iniciativa privativa, el veto total y parcial con requerimiento de supermayorías para su levantamiento, la posibilidad de enviar proyectos de urgente consideración, iniciativa presupuestal y el conjunto de limitaciones al Legislativo en el manejo de la dimensión presupuestaria son factores que potencian la asimetría entre el Ejecutivo y el Parlamento en detrimento de este último.

II.2 Parlamento y bicameralismo

La arena parlamentaria es el escenario de los partidos políticos en Uruguay. La caracterización de *partidocracia de consenso* (Cetano, Perez, Rilla, 1987) tiene su asiento en la negociación de acuerdos que han ostentado los legisladores en dicho ámbito. Sin embargo, a lo largo del tiempo, como señalábamos anteriormente, el potencial institucional ha ido variando a favor del predominio Ejecutivo. Estos nuevos elementos tienen su nexo con el control de la agenda legislativa y la fluidez de una mayoría operativa controlada por el Presidente.

A nivel parlamentario las reglas operan disminuyendo los costos de transacción entre los legisladores y favoreciendo la cooperación entre las unidades partidarias. A tales efectos, el mecanismo de especialización legislativa en comisiones y las reglas de integración de éstos influyen en los efectos mencionados. Los poderes formales que constriñen el comportamiento de los agentes legislativos están determinados por la

Constitución y por los reglamentos de las cámaras (García Montero, 2008). Asimismo, existen reglas propias de cada partido que modelan el comportamiento de los legisladores permitiendo una mayor coordinación y acción unificada. Este factor no es menor y será retomado más adelante, dado que las reglas de procedimiento y resolución de conflictos al interior de cada partido nos da la pauta de la posible existencia de agentes de veto al interior de las propias estructuras partidarias

Constitucionalmente, el Poder Legislativo es ejercido por la Asamblea General, en un formato bicameral integrado por la Cámara de Senadores y la Cámara de Representantes. Este tipo de estructura legislativa establece la posibilidad de que existan dos *veto players* institucionales en el sentido enunciado por Tsebelis (2002). Ambos cuerpos se relacionan de manera simétrica dado que poseen la capacidad de modificar o rechazar cualquier legislación así como presentar proyectos de ley con origen indistinto. Estos aspectos son importantes en la medida en que ambas cámaras tienen el suficiente potencial como para convertirse en agentes de veto.

Cuando observamos la estructura y procedimiento parlamentario podemos delinear dos características generales: i) división y descentralización del trabajo mediante el sistema de comisiones; ii) funcionamiento centralizado en el desempeño partidario.

Por un lado, tenemos al Presidente de la Asamblea General quien recepciona las iniciativas del Ejecutivo y además es Presidente de la Cámara de Senadores y Vicepresidente de la República. Esta figura constituye una especie de *enlace* dado que pertenece al partido del Presidente y asiste a las reuniones de Gabinete con el fin de coordinar las acciones entre los poderes. En un segundo escalón, la presidencia de la Cámara de Diputados, Vicepresidencia de ambas cámaras, y la Presidencia e integración de las comisiones se establecen mediante acuerdos entre los partidos y fracciones en función del peso relativo de las bancadas (Chasqueti, 2009).

La Constitución de la República habilita al Parlamento a crear comisiones para el estudio de los proyectos de ley. Estas estructuras cumplen un rol importante en el proceso de elaboración de políticas dado que allí es donde se establecen las prioridades de agenda, se negocian apoyos partidarios y/o se discuten posibles enmiendas a los proyectos (Lanzaro, 1999). El sistema de comisiones consta de tres tipos: *comisiones permanentes* (tienden a reflejar la estructura ministerial a fin de facilitar el control), *comisiones especiales* (para temas específicos) y *comisiones investigadoras* (creadas

por ley a partir de la presunción de irregularidades). Todas ellas presentan Presidencia y Vicepresidencia rotativa con una duración de un año. La Cámara de Representantes –a diferencia de la de Senadores- muestra una negociación más sofisticada dado que existen cláusulas específicas que inhabilitan la integración de más de una comisión por parte del legislador, el Presidente de la cámara no participa de ninguna comisión, se establece una integración de entre 3 y 9 miembros y se prevé la creación de una comisión especial para acordar la integración de las demás comisiones (Chasquetti, 2009).

El control de las comisiones constituye un punto estratégico del partido de gobierno. En tal sentido, la conexión del partido de gobierno con el proceso legislativo requiere considerar al sistema de comisiones como un paquete de recursos tendientes a reforzar el control partidario y generar incentivos selectivos sobre los legisladores. Este contexto favorece el control Ejecutivo de la agenda gubernamental. El vínculo subyacente se establece a través de la figura del Presidente de la Asamblea General quien coordina con el Ejecutivo fomentando el flujo de iniciativas presidenciales las cuales son tratadas en comisiones. A su vez, en la medida que se mantiene el control de la comisión, el elenco oficialista podrá dar prioridad al trámite de sus proyectos.

En concreto, podemos delinear tres niveles del “poder de agenda”. El primero de ellos lo constituye el propio Poder Ejecutivo que a través de sus prerrogativas constitucionales puede iniciar la legislación. En segundo lugar, -tal como mencionamos en el párrafo precedente- se encuentra el Presidente de la Asamblea General que controla y coordina los flujos de información entre los poderes. Finalmente, las comisiones conforman el último eslabón del “poder de agenda”. En particular, la presidencia y vicepresidencia, así como los elencos mayoritarios en comisiones *-mayorías procedimentales-* son los indicadores para detectar la existencia de un partido o coalición *cártel*, Cox y McCubbins (1993). Por su parte, Cheibub (2007) argumenta que el éxito legislativo del gobierno requiere de la ayuda altamente centralizada del Congreso, con líderes partidarios con poder suficiente como para cumplir las directivas del partido y para anular –cuando sea necesario- el trabajo de comisiones permanentes (Cheibub, 2007).

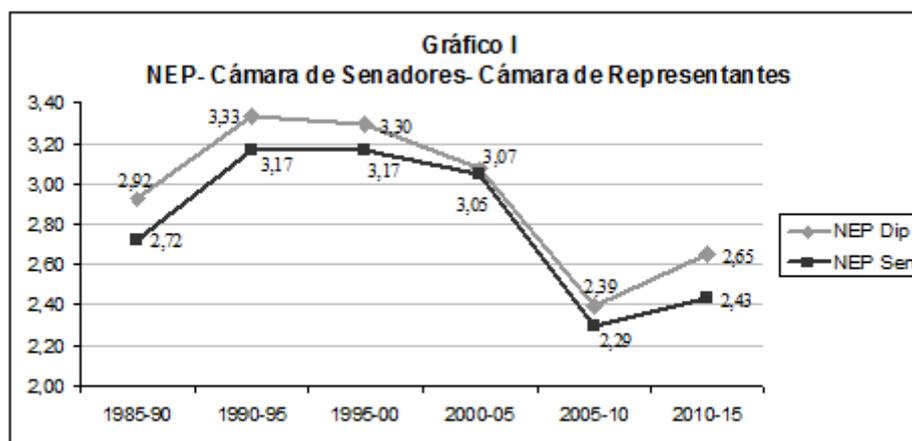
II. 3 Agentes políticos

Esquemáticamente, el sistema de partidos uruguayo en el Parlamento presenta cinco características: a) fragmentación moderada con estructuras partidarias fraccionalizadas; b) formación de mayorías legislativas como resultado de la formación de gobiernos mayoritarios; c) bajos niveles de polarización ideológica; d) altos niveles de disciplina en la toma de decisiones; y e) carreras legislativas centradas en los partidos (PNUD, 2008: 239).

II.3.1 Fragmentación parlamentaria.

En lo que respecta a la fragmentación del Parlamento, la forma de elección de los escaños propende hacia una configuración moderada de la constelación de partidos dentro de cada cámara. En efecto, el Número Efectivo de Partidos (NEP) promedio para la Cámara de Senadores y Cámara de Representantes durante el período 1985- 2010 es de 2,9 partidos (Véase gráfico I)¹¹. El dispositivo de representación proporcional integral para la asignación de escaños genera un efecto tendiente a la proliferación moderada de agentes partidarios al interior del Parlamento. Adicionalmente, la distribución de los escaños al senado obtenidos por diferentes sublemas con un criterio de representación proporcional en función de los votos obtenidos, también produce un efecto tendiente al aumento de agentes al interior de los partidos. Los resultados para el período se muestran en el gráfico I.

¹¹ Para el cálculo del número de partidos en el Parlamento se utilizó la medición del Número Efectivo de Partidos propuesto por Laasko y Taagepera (1979). Dicha medición puede ser utilizada a nivel de la votación electoral o de los escaños en el Parlamento. La fórmula consiste en hallar el inverso multiplicativo de la suma de los cuadrados de las proporciones de votos o escaños.



Fuente: Elaboración propia en base a información del Banco de Datos de FCS.

Como puede observarse, durante el período 1985- 1995 se manifestó una ligera tendencia hacia el aumento de los partidos en el Parlamento. Este comportamiento guarda su relación con el crecimiento sostenido del contingente parlamentario del Frente Amplio. Los resultados de la elección del 2004 determinaron una caída significativa del NEP para el período 2005- 10, ubicándose próximo al valor 2. Esta disminución podría vincularse a la pérdida de escaños que sufrió el Partido Colorado. Finalmente, las elecciones del 2009 dieron por resultado un leve aumento del número de partidos parlamentario asociado a la recuperación del Partido Colorado.

II.3.2 Fraccionalización

Veámos que el Parlamento presenta un número moderado de agentes, lo cual se vincula a la utilización del múltiple voto simultáneo hasta la reforma de 1996. Bajo ese marco podían presentarse múltiples candidaturas a la presidencia que acumulaban a un mismo lema, y lo mismo sucedía a nivel de hojas de votación con acumulación por sublema en todos los niveles de representación. Este peculiar instrumento electoral generaba incentivos para la proliferación de ofertas debajo de los “paraguas partidarios”, dado el bajo costo por unidad de lista. Así, los partidos en Uruguay presentan la particularidad de ser fraccionalizados, lo cual ha derivado en fuertes debates con respecto a la tendencia y a la forma de medir este fenómeno (Gonzalez, 1993; Buquet et.al, 1998; Monestier, 1999; Irazábal, 2010). Estructuras partidarias fraccionalizadas con liderazgos

fraccionales y de alta visibilidad pública, son factores que tienden a complejizar el proceso de toma de decisiones (Buquet, et.al, 1998; Morgenstern, 2004) y que requieren de un examen cauteloso. Como puede observarse en el Cuadro II el Partido Colorado y el Partido Nacional mantienen para todo el período un promedio cercano a las 2 fracciones. Por su parte, el Frente Amplio en sintonía con su crecimiento electoral ha tenido un comportamiento tendiente al aumento del número de sus fracciones con un promedio cercano a las 3 fracciones y media para el período. Este aspecto de la estructura interna de los partidos nos obliga a no dar por hecho el comportamiento unificado de los partidos, al mismo tiempo que nos exige un análisis de las reglas que pautan el comportamiento parlamentario de dichas fracciones.

Cuadro II. Fraccionalización de los Partidos

	1985-90	1990-95	1995-00	2000-05	2005-10	Promedio
Partido Colorado	1,5	2,0	1,2	2	1,8	1,7
Partido Nacional	1,2	1,9	2,4	1,8	2,5	2,0
Frente Amplio	2,6	2,3	3,5	5,3	4,9	3,7

* Calculado en base a la distribución de escaños en el Senado

Fuente: PNUD, 2008.

II.3.3 Reglas de coordinación partidaria

Tal como señalábamos anteriormente el carácter fraccionalizado de los partidos requiere de un examen cauteloso. En particular, porque las estructuras partidarias en Uruguay carecen de la típica figura del “*Jefe de Partido*”, la cual es sustituida por los “*jefes de fracción*”. Por tanto, la configuración de las fracciones como agentes de negociación independientes nos obliga a preguntarnos por la actuación unificada de los partidos. Al respecto, debemos detenernos en sus reglas de funcionamiento para las bancadas¹².

Tanto el Partido Nacional como el Frente Amplio han formalizado mecanismos para la coordinación estratégica y la resolución de conflictos por vía estatutaria. La existencia de estas reglas es de suma importancia para explicar la cohesión de los partidos en las

¹² Al respecto Morgenstern señala: “*I argued that unity can result from discipline (the enforcement of behaviour by authorities)* (2004: 192).

votaciones en sala, y por tanto, nos permiten ver en qué medida un sector puede convertirse en un agente de veto de acuerdo con las mayorías requeridas.

En el caso de Frente Amplio, su reglamento internos aprobado por la agrupación parlamentaria en 1996 establece claramente el cumplimiento de directrices que impiden la acción individual de los legisladores. Cualquier consideración de un proyecto de ley, llamado a sala, pedido de informes, entre otros, se debe realizar bajo la anuencia de toda la bancada. En caso de disensos, las decisiones se toman por mayoría de dos tercios de los integrantes, con comunicación a la Presidencia del Frente Amplio, Mesa Política y/o Departamental. De este modo, vemos que las reglas favorecen fuertemente la acción unificada del partido.

Algo similar ocurre en el Partido Nacional. Su *agrupación parlamentaria* está dividida en dos secciones correspondientes a cada cámara. A su vez, cada sección cuenta con un coordinador, y el directorio del partido puede concurrir a las reuniones de los legisladores. El mecanismo de resolución de conflictos consiste en emitir una declaración de *asunto político* con un requerimiento de mayoría de dos tercios. Nuevamente, vemos que la exigencia de mayorías especiales pauta el comportamiento a favor de la actuación unificada, aumentando los costos de desalinearse.

En síntesis, vemos que ambos partidos utilizan mecanismos similares para lograr una actuación cohesionada de sus legisladores. El requerimiento de mayoría de dos tercios, así como la existencia de coordinadores oprimen al máximo el emprendimiento individual e incentivan la resolución de conflictos por la vía consensual (Chasquetti, 2010).

II.3.4 Composición parlamentaria.

En lo que respecta a la configuración de las bancadas parlamentarias, se puede señalar como característica general que durante el período 1985- 2005 los ejecutivos electos tuvieron que lidiar con la falta de mayorías. Este fenómeno producto del aumento del NEP electoral incentivó la conformación de gobiernos de coalición como condición necesaria para la aprobación de políticas. Hacia el período 2005- 2010, de manera consistente con la disminución del NEP, se configura el primer gobierno de partido mayoritario desde la reapertura democrática. Véase a continuación el *Cuadro III*.

Cuadro III. Composición del Parlamento 1985-2015

	1985-90		1990-95		1995-00		2000-05		2005-10		2010-15	
<i>Cámara de Senadores</i>												
Partido Colorado	14	45%	9	29%	11	35%	11	35%	3	10%	5	16%
Partido Nacional	11	35%	13	42%	10	32%	7	23%	11	35%	9	29%
Frente Amplio	6	19%	7	23%	9	29%	12	39%	17	55%	17	55%
Nuevo Espacio	-	-	2	6%	1	3%	1	3%	-	-	-	-
Total	31	100%										
<i>Cámara de Representantes</i>												
Partido Colorado	41	41%	30	30%	32	32%	33	33%	10	10%	17	17
Partido Nacional	35	35%	39	40%	31	31%	22	22%	36	36%	30	30
Frente Amplio	21	21%	21	21%	31	31%	40	40%	52	53%	50	51
UC-NE-PI*	2	2%	9	9%	5	5%	4	4%	1	1%	2	2
Total	99	100%										

*1985-90, Unión Cívica; 1900-05, Nuevo Espacio; 2005-15, Partido Independiente.

Fuente: Elaboración propia en base a información del Banco de Datos de FCS y de la Corte Electoral.

II.3.5 Posicionamiento ideológico.

En lo que concierne a la polarización del sistema véase (*Cuadro IV*), podemos ver que la misma es moderada. Los promedios por período entre quienes apoyan al gobierno, avalan la conocida caracterización de un sistema *gradualista y moderado*. Como puede observarse el Frente Amplio durante los años 1985- 90 se ubicaba en un valor de 2.1, siendo éste el valor más extremo para todo el período. Resulta llamativo ver que no se consta una posición de “derecha definida”, ni mucho menos de extrema derecha. Se constata que los sucesivos gobiernos –al menos en su percepción ideológica- tendieron a ubicarse en torno al centro, salvo el período 2005-10 donde el arribo del Frente Amplio al gobierno determina un corrimiento hacia una posición de izquierda.

Cuadro IV. Posición ideológica de los partidos (promedios)*

Legisladores	1985-90		1990-95		1995-00		2000-05		2005-10	
Colorados	4.8	(40)	5.0	(20)	5.5	(29)	5.5	(37)	5.5	(10)
Nacionalistas	4.3	(31)	5.6	(20)	5.8	(28)	5.4	(27)	5.3	(32)
Frenteampelistas	2.1	(24)	2.9	(25)	2.9	(29)	3.1	(49)	3.1	(49)
Apoyan al Gobierno**	4.8		5.5		5.6		5.5		3.1	
Distancia máxima	2.7		2.7		2.9		2.4		2.4	

* Posición en una escala de 1 al 10, donde 1 es muy de izquierda, y 10 es muy de derecha. Entre paréntesis aparece el número de casos.

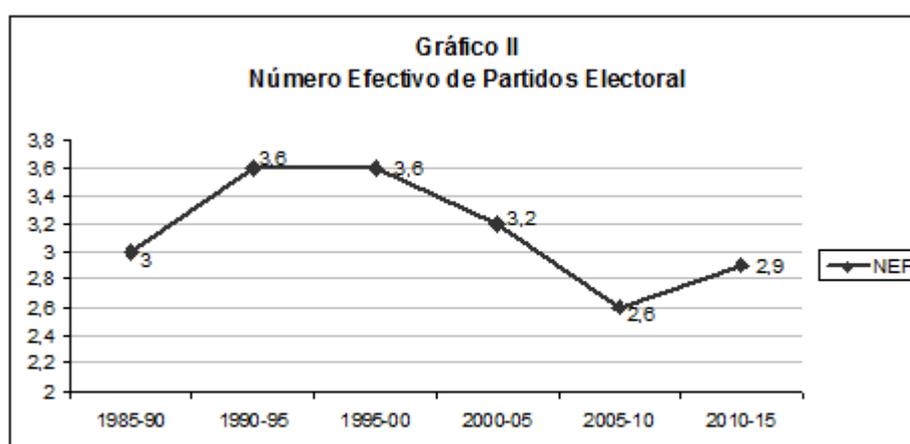
** Para los períodos 1990-95; 1995-00; 2000-05, promedios ponderados según el peso de cada partido

Fuente: PNUD, 2008.

II.4 Sistema de partidos y Gobierno.

Sin entrar en el debate acerca de la caracterización del sistema de partidos en Uruguay, podemos coincidir con la postura de Mieres (1992) al entender que el sistema de partidos mantuvo una configuración bipartidista hasta 1971, año en que surge el Frente Amplio. El avance hacia un pluralismo moderado –en términos de la categorización de Sartori- tuvo su impacto en la conformación de mayorías legislativas. Este nuevo contexto donde el partido ganador de la elección nacional carecía de mayorías, estimuló el ensayo y posterior aprendizaje de la conformación de coaliciones de gobierno (Chasquetti, 2000).

El promedio del NEP a nivel electoral se ubica en 3,2 partidos. Al respecto, las reglas electorales juegan un papel central en esta configuración. El sistema de elección presidencial por mayoría simple, la simultaneidad de las elecciones, y el voto conjunto para Presidente y ambas cámaras generan un efecto reductor del sistema de partidos (Buquet, et.al. 1998)¹³. No obstante, como señalábamos anteriormente, la existencia del sistema de representación proporcional para la asignación de bancas estimuló una configuración moderada del sistema de partidos. Como puede observarse en el gráfico II el patrón de comportamiento es similar al del NEP parlamentario lo cual es lógico dado las reglas electorales existentes.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral.

¹³ El sistema de mayoría simple fue utilizado hasta la elección de 1994 inclusive. En 1996 se votó una reforma constitucional que establecía –entre otras cosas- el pasaje al sistema de mayoría absoluta donde es necesario que uno de los candidatos obtenga el 50% más uno de los votos válidos.

II.4.1 Tipo de Gobierno

Como hemos señalado en el apartado anterior, la fragmentación parlamentaria generó consecuencias en la conformación del gobierno. En este contexto los presidentes minoritarios han llevado adelante complejas negociaciones en base a la transacción de carteras ministeriales y agenda de gobierno. El resultado ha sido la conformación de gabinetes multipartidarios. En el cuadro IV podemos observar la conformación de distintos tipos de gobierno durante el período 1985- 2015.

Cuadro V. Tipo de Gobiernos en Uruguay 1985-2010

Presidente	Año de inicio	Partido	Tipo de gobierno	Apoyo legislativo del gobierno
				Asamblea General
Sanguinetti	1985	PC	Partido minoritario	42,4%
Lacalle (1)	1990	PN	Coalición mayoritaria	64,6%
Lacalle (2)	1992	PN	Coalición minoritaria	47,6%
Lacalle (3)	1993	PN	Coalición minoritaria	30,7%
Sanguinetti	1995	PC	Coalición mayoritaria	64,6%
Battle (1)	2000	PC	Coalición mayoritaria	56,2%
Battle (2)	2002	PC	Partido minoritario	33,8%
Vázquez	2005	FA	Partido mayoritario	53%
Mujica	2010	FA	Partido mayoritario	51,5%

Fuente: Elaboración propia en base a información del Banco de Datos de FCS y Chasqueti (1999).

III

Midiendo el éxito presidencial.

III.1 Escala de sustancia de la legislación

Hemos priorizado el tratamiento metodológico de nuestra variable dependiente utilizando la escala de éxito presidencial en la sustancia de la legislación (Barret y Soha, 2007). Este abordaje posee ciertas ventajas relativas. No se manejan supuestos emergentes de las preferencias de los agentes con veto; y no supone un obstáculo para la combinación con medidas de desempeño (Bonvecchi y Zelaznick, 2010). Estos aspectos nos permitirán comparar a futuro los resultados obtenidos en la escala de sustancia de la legislación con datos de participación de los poderes en el proceso legislativo. En lo que respecta a la escala de medición, a partir de este punto Escala Barret y Soha (EBS), nos permite cuantificar la distancia entre el contenido de las iniciativas presidenciales –en el momento en que ingresa al Parlamento- y el contenido de la ley finalmente sancionada. Es decir, que podremos monitorear el nivel de concesiones que los presidentes ceden a los legisladores, a fin de obtener un comportamiento cooperativo de los mismos.

Para evaluar en detalle el impacto de las enmiendas a los proyectos presidenciales, Barret y Soha (2007) codifican la magnitud de las modificaciones con valores que oscilan entre 1 y 5. Estos valores pueden reflejar simples correcciones de sintaxis o abreviaturas (5), o -por el contrario- pueden estar indicando verdaderos cambios al contenido de los proyectos dejando de lado lo que el Presidente pretendía (1). De forma más exhaustiva el significado de cada valor es el siguiente:

- (5) Se corresponde con las leyes donde el Presidente recibió "prácticamente todo lo que quería", excepto "unas pocas disposiciones" (estas incluyen: aclaración, mejora de la técnica jurídica, abreviaturas y errores gramaticales).
- (4) Representa leyes donde el Presidente obtiene "la mayoría de lo que quería". No obstante, le fueron amputados algunos artículos de su preferencia o aceptó una serie de *disposiciones significativas* que no deseaba incluir. Algunas de las situaciones podrían ser las siguientes: el núcleo de lo que el Presidente propone

se mantiene, pero son eliminadas algunas disposiciones específicas; son introducidas algunas limitaciones en el poder Ejecutivo; o se establecen compensaciones para los agentes específicos.

- (3) Corresponde a leyes cuyo contenido es un “*compromiso relativamente igual*” entre el Presidente y los líderes del Parlamento. Por ejemplo, el núcleo de la iniciativa presidencial es modificado, pero se mantiene un poder ilimitado –a pedido del Presidente- para gestionar las exenciones fiscales, aunque éstas son introducidas bajo ciertos parámetros de tiempo e impuestos específicos.
- (2) Se asigna a las leyes cuyo contenido no era buscado por el Presidente, pero que todavía contienen “*unas pocas disposiciones*” que el Presidente contemplaba. Son propuesta cuyo núcleo ha sido desechado por el Parlamento, pero que aún contiene algunas disposiciones requeridas por el Presidente, como por ejemplo mantener cierto poder para reformar una agencia burocrática, o mantener ciertas exenciones fiscales.
- (1) Representa a las leyes más alejadas de las preferencias del Presidente, cuyo contenido ha sido “amputado” por el Parlamento y sustituido por otro alternativo. Sería aquella ley en la que los legisladores se han manifestado sobre el tema propuesto por el Presidente, pero introduciendo modificaciones que descartan de plano lo que el Presidente propuso.

En lo que respecta a la metodología de medición, debemos tomar algunos recaudos. En este sentido, es pertinente señalar que la aplicación de la EBS está sujeta a la percepción del investigador, por lo cual, una puntuación más ajustada sólo se podrá lograr con la repetición de este ejercicio por otros investigadores. A su vez, esta recomendación se ve reforzada cuando vemos la multiplicidad de áreas sobre la cual legislan las leyes que conforman nuestro universo¹⁴.

Se analizaron 140 leyes que fueron modificadas y sancionadas durante el período 2000-2009. De estas, 60 corresponden al gobierno de Batlle (2000- 2004) y 80 al período de Vázquez (2005- 2009). Durante el proceso de selección, fueron descartadas las leyes de carácter administrativo dado que las mismas –por su naturaleza- no informan sobre las

¹⁴ En el anexo se presentan las 140 leyes que fueron analizadas.

preferencias del Presidente acerca de un tema. Adicionalmente, fueron eliminadas las leyes correspondientes al Presupuesto quinquenal y las rendiciones de cuenta. Dicha decisión se sustenta en el hecho de que este tipo de leyes requiere de un procedimiento especial para su modificación, por lo cual estas restricciones suelen llevar a que los acuerdos se manifiesten a través de mensajes complementarios del Presidente, dificultando el análisis mediante nuestra escala de medición. También se descartaron las leyes de Tratados Internacionales dado que las mismas no pueden ser modificadas por el Parlamento. Finalmente, 4 leyes fueron descartadas dado que no se encontró el texto de las mismas en el Sistema de Información Parlamentario.

Las variables independientes que utilizamos en esta investigación son las siguientes: Tipo de Gobierno; aprobación de la gestión presidencial también denominada popularidad; proximidad de las próximas elecciones; efecto *luna de miel*; e Índice de Congruencia de Fracciones en Gabinete. En el siguiente apartado presentamos las hipótesis.

III.2 Hipótesis

La configuración de diversos agentes legislativos como las fracciones o los propios partidos conducen inexorablemente a que los procesos legislativos se efectúen sobre la base de la negociación y el compromiso. Dadas las diversas dificultades que se le presentan al Presidente para formar una coalición ganadora, éste se ve obligado a negociar con los legisladores sobre la base de “*concesiones mutuas*”. En este sentido, es esperable que el Presidente ceda a negociar parte del contenido de sus proyectos a cambio del apoyo legislativo necesario para su sanción. Por lo tanto, es esperable que los Presidentes, independientemente de otros factores, acepten cambios en algunas disposiciones de sus proyectos antes de que éstos sean sancionados.

El Tipo de Gobierno es una variable fundamental para estudiar el proceso legislativo. Teóricamente, los gabinetes de coalición suelen representar mayores costos de transacción debido a que los mismos constituyen una sociedad de gobierno (Laver y Schofield, 1991). En este sentido, el gobierno de partido cuenta con la particular ventaja de que no posee miembros asociados con los cuales compartir los recursos del gobierno,

por lo cual, es esperable menores costos en materia de *policies*. Como mencionábamos al inicio del trabajo, nuestro período de estudio es interesante en este aspecto, dado que bajo el mismo encontramos períodos de gobierno de coalición mayoritaria y partido minoritario durante la administración Batlle; y el gobierno de partido mayoritario durante la administración Vázquez¹⁵.

H1: El gobierno de partido mayoritario presenta un mejor desempeño en la escala de éxito presidencial que los gobiernos de coalición.

Existe una profusa literatura –sobre todo norteamericana- que hace especial hincapié en la aprobación pública de la gestión presidencial como variable independiente que incide sobre el proceso legislativo. Los resultados son diversos, pues, algunos estudios señalan que existe una relación muy fuertes entre la aprobación presidencial y el respaldo que mantiene el Presidente en el Congreso, mientras que otros han descartado este vínculo (Edwards, 1997). A nuestro modo de ver, es claro que los gobiernos suelen prestar mucha atención al apoyo público de su gestión. Incluso, creemos que en el caso norteamericano tales esfuerzos podrían estar vinculados al hecho de que el Presidente no tiene poderes proactivos para iniciar la legislación, por lo cual es lógico que apele a la opinión pública para generar presión sobre aquellos proyectos que intenta sancionar¹⁶. En concreto, el impacto que dicha variable pueda llegar a tener sobre el éxito presidencial es objeto de debates y está aún sin resolverse. No obstante, una asociación positiva entre la popularidad presidencial y la performance legislativa puede encontrarse en Altman (2000) para Uruguay, y Calvo (2006) para Argentina. Aquí medimos la popularidad presidencial a través de series de aprobación pública¹⁷. La intención es relacionar el potencial del presidente en cuanto a su popularidad, con los resultados del proceso legislativo.

¹⁵ Formalmente se toma como fecha de disolución de la coalición entre blancos y colorados el 25 de Octubre de 2002. En esta fecha el ministro de Industria, Energía y Minería Sergio Abreu, el ministro de Educación y Cultura Antonio Mercader, el ministro Álvaro Alonso de Trabajo y Seguridad Social y el ministro Jaime Trobo de Deporte y Juventud renuncian a sus respectivos cargos tras la decisión de la Convención ratificada por el Directorio del Partido Nacional de abandonar la coalición.

¹⁶ No omitimos la existencia de otras formas de incidencia sobre los proyectos que son tratados en el Congreso. Una herramienta muy utilizada por los presidentes suele ser la amenaza de veto.

¹⁷ Las series de opinión pública son tomados de Equipos Consultores.

H2: *Cuanto mayor es la aprobación del Presidente, mayores serán los resultados de la escala de éxito presidencial.*

El impacto del ciclo electoral es un aspecto institucional que suele generar constreñimientos en la conducta de los agentes, y por tanto, en el proceso legislativo. Como en la mayoría de los casos de América Latina, en Uruguay las reglas prohíben la reelección inmediata del Presidente, lo cual tiende a influir en la conducta de los agentes. La lógica de acción del Parlamento incentiva a que los legisladores tengan un comportamiento oportunista orientado a maximizar políticas en favor de su base de electores (Buquet, et. al, 1998). De este modo, suele atribuirse al ciclo electoral el mérito de incidir sobre el descenso del apoyo legislativo del que gozan los Presidentes hacia el final de su mandato. Igualmente, la incidencia que pueda llegar a tener el ciclo electoral sobre el comportamiento de los legisladores muchas veces está mediada por los índices de aprobación presidencial (Bonvecchi y Zelaznick, 2010). Un Presidente que llegue al final de su mandato con un alto índice de aprobación seguramente contará con legisladores leales que intentarán capitalizar la popularidad del Presidente en votos para su propia reelección. La influencia del ciclo electoral se mide aquí como una variable continua de cinco valores que reflejan la distancia entre el año de entrada del proyecto al Parlamento y el año de la próxima elección.

H3: *Cuanto más cercano se está de las próximas elecciones, menores serán los resultados de la escala de éxito presidencial.*

.

Un fenómeno derivado del ciclo electoral refiere al efecto luna de miel –*honeymoon*-. Algunos estudios han demostrado que durante el primer año de mandato los Presidentes tienen más probabilidades de aprobar su legislación (Aleman y Calvo, 2008). Por lo tanto, medimos esta variable como *Dummy*, con un valor 1 durante el primer año del mandato, y cero durante el resto.

H4: *Cuanto más próximo se está a la inauguración del mandato, mayor será el resultado de la escala de éxito presidencial.*

Finalmente, incluimos en el modelo el Índice de Congruencia de Gabinete a nivel de fracciones (ICFG)¹⁸. Cuando los presidentes deciden llevar adelante su programa a través de la legislatura, éstos suelen distribuir las carteras ministeriales de manera más o menos equitativa a los efectos de lograr una mayor incidencia sobre el proceso legislativo (Amorim Neto, 2006). Además, hemos incluido éste índice a nivel de fracciones básicamente por dos motivos. En *primer lugar*, para nuestro período de estudio el índice de congruencia presenta una mayor variación a nivel de fracciones que de partidos. Esto obedece a que existen períodos de gobierno de partido, lo cual lógicamente cancela una distribución compartida del Gabinete como sucede en los gobiernos de coalición. En *segundo lugar*, los partidos presentan fracciones altamente institucionalizadas que actúan como agentes de negociación independientes (Buquet, et.al, 1998; Morgenstern, 2004). Este fenómeno torna más compleja la negociación entre los agentes políticos, por lo cual, se requiere de una aproximación rigurosa que tome en cuenta a las fracciones. Teóricamente, es esperable que el Presidente tienda a distribuir las carteras ministeriales tomando en cuenta el peso legislativo de las fracciones, pues de este modo intenta asegurar una mayor disciplina parlamentaria.

H5: *Cuanto más alto el ICFG, mayor será el resultado de la escala de éxito presidencial.*

¹⁸ El Índice de Congruencia de Fracciones en el Gabinete se calcula de forma similar al Índice de Congruencia Partidaria del Gabinete. Este índice considera la relación entre la distribución de carteras ministeriales y el peso legislativo de los sectores representados (Amorim Neto, 1998). El valor del índice es de 0 cuando no existe relación entre las carteras ministeriales que posee un sector y el número de escaños en su poder. Por el contrario, el valor es 1 cuando existe una proporcionalidad perfecta entre las carteras ministeriales del sector y el número de escaños que ostenta.

La fórmula es: $ICPG = 1 - \frac{1}{2} \sum (Si - Mi)$, donde Mi es el porcentaje de ministerios que reciben los partidos cuando se forma el gabinete, y Si es el porcentaje de escaños legislativos que controlan los partidos que ingresan al gabinete.

IV

Análisis de los datos

IV.1. Datos descriptivos de la escala de puntuación.

En el *Cuadro VI* se presenta la frecuencia de los valores de la escala Barret y Soha (EBS) para las 140 leyes en estudio.

Cuadro VI: Frecuencia de la EBS.

<i>Valor</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>
1	1	0,7
2	3	2,1
3	33	23,6
4	61	43,6
5	42	30
Total	140	100%

Media escala Barret y Soha: 4

Fuente: Elaboración propia.

En líneas generales podemos señalar que la legislación en su conjunto sufre modificaciones significativas, aunque dentro de los parámetros aceptables para el primer mandatario. Tan solo el 3% de las leyes –aproximadamente- fueron codificadas con valores 1 y 2, los cuales corresponden a leyes que no satisfacen lo que pretendía el Presidente. Por su parte, 33 leyes (23,6%) reflejan un compromiso relativamente igual entre el Presidente y el Parlamento. Mientras que, 103 leyes, que equivale al 73,6%, sugieren que los presidentes obtuvieron en mayor o menor medida lo que pretendían al enviar los proyectos al Parlamento. Los datos muestran que media, moda y mediana coinciden en el valor 4 donde se ubican 61 leyes. Las que tan solo recibieron modificaciones de escasa identidad –valor 5- suman 42 representando un 30% del total. Veamos qué sucede ahora cuando analizamos los datos de la EBS en función de las variables en estudio.

IV.2 Testeando hipótesis

En primera instancia, para testear nuestras hipótesis utilizamos el Coeficiente de correlación de Pearson.

Cuadro VII. Prueba del modelo. Coeficientes de correlación*.

<i>Variable</i>	<i>Correlación</i>	<i>Sig**.</i>	<i>N</i>
1.TIPO DE GOBIERNO	.222	.008	140
2.POPULARIDAD	.236	.006	136
4.CICLO	.013	.875	140
5.LUNA DE MIEL	.045	.597	140
6.ICFG	.000	1	140

*Variable dependiente: Escala Barret y Soha.

**La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral).

Fuente: Elaboración propia.

Como puede apreciarse en el *Cuadro VII*, las variables TIPO DE GOBIERNO y POPULARIDAD (aprobación de la gestión presidencial) son las variables que alcanzan coeficientes de correlación inferiores a 0,05 (bilateral). En este sentido, podemos decir que el tipo de gobierno que conforma el Presidente y su popularidad están significativamente relacionados con el éxito que éste ostenta en la sustancia de la legislación. Veamos qué sucede cuando desagregamos la información por tipo de gobierno.

Cuadro VIII. Tipo de Gobierno y escala Barret y Soha

<i>Presidente</i>	<i>Tipo de Gobierno</i>	<i>EBS (media)</i>	<i>N</i>	<i>Desv. Típ</i>
Batlle (I)	Coalición mayoritaria	4,08	39	.739
Batlle (II)	Partido minoritario	3,48	21	1.123
Vázquez	Partido mayoritario	4,1	80	.739
Total		4	140	.831

Fuente: Elaboración propia.

En el *Cuadro VIII*, vemos que el promedio de la EBS varía levemente según el tipo de gobierno, aunque la diferencia parece estar pautada por la pérdida de mayorías. De modo general -como señalábamos anteriormente- los presidentes asumen concesiones significativas a los efectos de garantizar apoyos para la sanción de sus proyectos, lo cual

es consistente con los antecedentes de otros estudios¹⁹. Además, en general los presidentes están satisfechos con la legislación sancionada. Como puede observarse, la administración Batlle en su segunda mitad –de partido minoritario- recibe la menor puntuación –valor 3, 48-. Esta puntuación nos estaría indicando un relativo compromiso entre el Presidente y la legislatura, aunque con una leve tendencia favorable al Presidente. Este dato es muy revelador del poder de negociación –y quizás de “poder de agenda”- que logró mantener Batlle durante su segunda etapa, carente de mayoría parlamentaria. En efecto, pese a la falta de mayorías, se logró sancionar proyectos que mantienen una relativa consistencia con sus ideales programáticos.

Por su parte, Vázquez fue quien obtuvo más en relación a lo que pretendía, ubicándose ligeramente por encima del desempeño de Batlle en su primera etapa de coalición mayoritaria. Quizás, la paridad existente entre el gobierno de coalición de Batlle y el gobierno de partido de Vázquez, nos esté indicando que la clave está en tener o no tener mayoría parlamentaria. Si bien Vázquez ostentaba un gobierno de partido mayoritario, el trámite de los proyectos implicó *costos* en materia del contenido de la legislación.

Cuadro IX. Popularidad y Escala de Barret y Soha.

<i>Popularidad*</i>	<i>EBS (media)</i>	<i>N</i>	<i>Desv.típ</i>
BAJA	3,78	51	.966
MEDIA	4,12	85	.730
ALTA	4,25	4	.500
Total	4	140	.831

*Los rangos se establecieron de la siguiente manera: entre 1 y 33% baja; entre 34 y 66% media; y entre 67 y 100% alta.

Fuente: Elaboración propia.

En el *Cuadro IX* se muestra el promedio de la EBS en relación a los niveles de popularidad presidencial. Como puede observarse, si bien las diferencias son tenues, existe una correlación positiva entre ambas variables. La evidencia sugiere que las enmiendas introducidas durante las administraciones de Batlle y Vázquez tienden a ser ligeramente más importantes en la medida en que la popularidad desciende. No obstante, debemos ser cautelosos, pues el período de baja popularidad prácticamente

¹⁹ En esta misma línea Barret y Soha señalan: “*This finding supports our first hypothesis that presidents will make legislative compromises to secure passage of bills they support*” (2007: 105).

coincide con el gobierno de partido minoritario durante la segunda etapa de la administración Batlle, por lo cual la relación puede verse condicionada por este factor.

Cuadro X. Ciclo electoral y escala Barret y Soha

<i>Años restantes próxima elección</i>	<i>EBS (media)</i>	<i>N</i>	<i>Desv. Típ</i>
5	4.04	26	.720
4	4.18	40	.712
3	3.55	31	.961
2	4.04	27	.759
1	4.31	16	.873
Total	4	140	.831

Fuente: Elaboración propia.

A pesar de que el ciclo electoral ha sido una de las variables esbozadas con insistencia por su incidencia sobre el trámite legislativo, en nuestro caso no encontramos relación alguna. Incluso la variación es muy pequeña entre los primeros y últimos años del ciclo de gobierno. Específicamente podemos ver como durante los primeros años de gobierno la escala ronda el valor 4. Luego, a mitad de período se produce un descenso -3,55 exactamente- pero en la medida en que se aproxima el final del mandato nuevamente la puntuación tiende a aumentar ligeramente -4.31-.

Cuadro XI. Período luna de miel y escala Barret y Soha.

<i>Luna de miel</i>	<i>EBS (media)</i>	<i>N</i>	<i>Desv. Típ</i>
SI	4,08	25	.702
NO	3,98	115	.858
Total	4	140	.831

Fuente: Elaboración propia.

Como puede observarse en el *Cuadro XI* la EBS exhibe una variación muy leve en función de la existencia o inexistencia del período de luna de miel. Los legisladores mantienen su influencia sobre la legislación, aunque con un resultado levemente superior para el Presidente durante el primer año de gobierno.

Cuadro XII. ICFG y escala Barret y Soha.

<i>ICFG</i>	<i>EBS (media)</i>	<i>N</i>	<i>Descv. Típ</i>
.80	4,1	80	.739
.83	3,48	21	1.123
.91	4,08	39	.739
Total	4	140	.831

Fuente: Elaboración propia.

En el *Cuadro XII* vemos que la distribución del Gabinete con diversos niveles de proporcionalidad entre las fracciones no implica ninguna tendencia a nivel de la EBS. Incluso, de forma contraria a lo que se podría suponer, el nivel de proporcionalidad más bajo es el que presenta un relativo mejor desempeño en la escala, mientras que, el nivel intermedio presenta la media más baja.

IV.3 Expectativa y recursos institucionales.

De lo visto se deriva que el Tipo de Gobierno y la popularidad del Presidente presentan una incidencia significativa sobre la escala de éxito presidencial en la sustancia de la legislación. Ya que, parece ser que un tipo de gobierno mayoritario presenta un mejor desempeño que uno carente de mayorías. De igual modo, una mayor popularidad del Presidente tiende a mejorar levemente su desempeño en la EBS.

Por otra parte, las concesiones a los legisladores se imponen como una *ley de hierro* que los presidentes deben asumir si pretenden tramitar sus proyectos por vía legislativa. Aún así, hemos visto que los Presidente logran hacer prevalecer con relativo éxito sus puntos de preferencia. Pero entonces, ¿cómo se puede interpretar este fenómeno?

A la luz de los argumentos existentes podemos delinear una posible explicación. Como ha señalado Amorim Neto “*os presidentes sabem o que querem...*” (2006:30). Ellos emprenderán una acción siempre y cuando ésta aumente su utilidad esperada y disminuya los costos de transacción. Al respecto, es muy importante la *expectativa* que tiene el Presidente acerca de la postura que puede adoptar el Parlamento²⁰. Debido a

²⁰ Si bien los modelos teóricos de *expectativas* forman parte del debate de la economía política (Amorim Neto, 2006: 102), consideramos que los mismos pueden ser adaptados al análisis del comportamiento de presidentes y parlamentos. Los estudios centrados en el modelo de *adaptativas* suponen que los agentes

que, en función de la postura del Parlamento el Presidente suele definir su estrategia decisoria (Cox y Morgenstern, 2001). De hecho, si observamos el comportamiento de la EBS para los distintos tipos de gobierno, vemos que el desempeño baja levemente durante la administración Batlle en la etapa de gobierno minoritario. Aún así, se mantiene dentro del margen de consistencia con las preferencias del Presidente. De este modo, parece ser que estaría operando una *adaptación estratégica* como respuesta a los cambios en el apoyo parlamentario. Frente a la pérdida de la mayoría parlamentaria, el gobierno sigue actuando y promulgando leyes por la vía legislativa, construyendo coaliciones *ad hoc* a cambio de permitir una mayor influencia de los legisladores sobre el contenido de los proyectos. Por lo tanto, parece observarse una adaptación a un nuevo contexto, donde el Presidente cede en materia de agenda a cambio de obtener el apoyo que ha perdido.

No queremos decir que exista –por parte del Presidente- una anticipación de las preferencias de los legisladores, porque, entre otras cosas, ese fenómeno sería muy difícil de demostrar. Pero un argumento que si es plausible, refiere al uso de los mecanismos institucionales (Bonvecchi y Zelaznick, 2010). Como señalábamos en el Capítulo II, el Parlamento consagra mecanismos que permiten al Presidente mantener el “poder de agenda” mediante sus legisladores. En este sentido, es probable que el Presidente tienda a reforzar su control en las comisiones como forma de poner al resguardo proyectos de su patrocinio. Además, mecanismos reactivos como la amenaza de veto son recursos con los que cuenta el Presidente –en última instancia- para impedir modificaciones inconsistentes con sus deseos (Barret y Soha, 2007). De este modo, creemos que a través del control y de la amenaza de veto, el Presidente puede hacer transitar sus proyectos. Por un lado, al ceder cierto margen en el contenido de la legislación se incentiva a que los legisladores se involucren con el proyecto y por tanto, prefieran el cambio de política antes que el status quo. Por el otro, mediante la amenaza de veto y el control partidario se impide que el contenido del proyecto se aleje demasiado de lo que pretendía el Presidente.

forman sus expectativas considerando que el futuro será una representación de lo ocurrido en el pasado. Por su parte, los estudios basados en *expectativas racionales* consideran que las mismas son el producto de los incentivos y la información con la que disponen los agentes a la hora de relacionarse y actuar en consecuencia. En el contexto del proceso legislativo consideramos que los agentes determinan sus estrategias en base a *expectativas racionales*, al igual que sucede en un mercado. Dado que, las variaciones en el Parlamento -como por ejemplo, la pérdida del apoyo mayoritario del Ejecutivo- probablemente sean tenidas en cuenta por el Presidente a la hora de considerar la reacción de la legislatura frente a sus iniciativas (Cox y Morgenstern, 2001).

V

Conclusiones

Hemos realizado una revisión general de los principales estudios que han abordado la relación Ejecutivo- Legislativo en América Latina, desde una perspectiva que ha privilegiado el vínculo entre las instituciones y los procesos de gobierno. En especial, hemos hecho hincapié en las investigaciones avocadas al estudio del comportamiento legislativo.

De este modo, intentamos responder acerca de las diversas formas de medir el éxito presidencial exponiendo los principales abordajes metodológicos. Delineamos una distinción entre el *corpus* académico orientado a los estudios de performance y apoyo legislativo al Presidente, y aquellos que –como el presente- se orientan por analizar los cambios a nivel del contenido de la legislación patrocinada por el primer mandatario. En este sentido, hemos expuesto los motivos que justifican un abordaje de la relación Ejecutivo- Legislativo priorizando el análisis del contenido de las leyes patrocinadas por el Presidente y que han sido modificadas por el Parlamento.

A su vez, presentamos los aspectos más sobresalientes de la estructura institucional en Uruguay. Hemos puesto especial atención en la estructura bicameral, la constelación de agentes legislativos que conviven al interior del Parlamento, los mecanismos que provee el mismo para el “poder de agenda”, y las reglas internas que guían el propio funcionamiento de las bancadas partidarias.

En lo que consideramos el aporte más sustantivo de esta investigación, generamos evidencia sistemática de carácter cuantitativo, determinando la escala de éxito presidencial en la sustancia de la legislación para el caso uruguayo. A nivel descriptivo, en sintonía con los estudios de Barret y Soha (2007) y Bonvecchi y Zelaznick (2010) demostramos que en Uruguay la negociación y el compromiso en materia de legislación son etapas ineludibles del proceso de toma de decisiones. En lo que respecta al desempeño de los presidentes en la escala, se reveló que los legisladores lograron influir en mayor medida durante el gobierno de Batlle en su segunda etapa, donde el mismo carecía de una mayoría parlamentaria. Asimismo, para todo el período (2000- 2009) se demostró que los presidentes suelen obtener lo que esperan del Parlamento.

A nivel explicativo, se pusieron a prueba las hipótesis que usualmente suelen desarrollarse en los estudios de la actividad legislativa. Las variables que presentaron un vínculo significativo con la escala de éxito presidencial corresponden al Tipo de Gobierno, donde –en sintonía con la teoría- parece ser que el formato de partido mayoritario otorga una ligera ventaja al Presidente en relación con el formato coalicional; la popularidad también parece ser una variable que afecta el éxito legislativo del presidente. En lo que respecta a las otras variables – ciclo electoral, efecto luna de miel e ICFG- debe decirse que no parecen presentar una relación significativa con el éxito legislativo presidencial.

En particular, en lo referente al ciclo electoral, el hallazgo parece interesante pues un número importante de estudios muestran que esta variable explica la forma y el ritmo de producción legislativa (Buquet et.al. 1999). Lo que podría estar sucediendo es que el ciclo opere en un nivel anterior al fenómeno que aquí se está analizando. Chasquetti (2009) muestra que esta variable es importante para explicar el volumen de proyectos presidenciales que pasan de las comisiones al plenario pero aquí estamos analizando el resultado final de la legislación en términos de contenidos sustantivos. Nuestro examen demuestra que el tipo de modificación es constante cualquiera sea el momento del período legislativo que se considere.

En base a los datos obtenidos aventuramos una posible explicación del buen desempeño que la escala ha presentado de forma general para el período en estudio. En efecto, sostenemos que la misma puede estar relacionada con las capacidades de “poder de agenda” que las normas otorgan al partido de gobierno en la arena parlamentaria, así como la posibilidad de veto parcial y total que posee el Presidente.

Para una agenda futura, queda pendiente el análisis en un ambiente más controlado que permita la aplicación de modelos econométricos, a los efectos de profundizar en el grado de incidencia de las distintas variables que afectan el éxito presidencial. Asimismo, sería de suma relevancia avanzar en el estudio comparado de la temática abordada con el cometido de poder controlar otras variables que escapen al análisis de caso.

Bibliografía

- Alcántara Sáez, Manuel/ García Montero, Mercedes/ Sánchez López, Francisco
(comps.) (2005a): *El Poder Legislativo en América Latina a través de sus normas*.
Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Alcántara Sáez, Manuel/ García Montero, Mercedes/ Sánchez López, Francisco
(2005b): *Funciones, procedimientos y escenarios. Un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Aleman, E y Saiegh, S. (2005). "Legislative Preferences, Political Parties, and Coalition Unity in Chile".
- Aleman, E. (2006). "Policy Gatekeepers in Latin American Legislatures", en *Latin American Politics and Society*. Vol 48, Nº 3. pp 125- 155.
- Aleman, E y Calvo, E. (2007). "Analyzing Legislative Success in Latin América: The case of democratic Argentina". Provided by the Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Altman, David (2000). "The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies. The Case of Uruguay, 1989-1999" en *Party Politics*.
- Amorim Neto, Octávio (1998), "Of Presidents, Parties, and Ministers: Cabinet Formation and Legislative Decision-Making Under Separation of Powers", tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Políticas, University of California, San Diego.
- Amorim, Neto, Octávio (2006). *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. 1ª Edición. Konrad Adenauer Stiftung.
- Barret, A. Soha, M. 2007. "Presidential Success on the Substance of Legislation" en *Political Research Quarterly*, Vol. 60, Num. 1, 1000- 112. University of Utah.

-Bonvecchi, A. Zelaznik, J. 2010. Paper prepared for delivery at the 2010 Congress of the Latin America Studies Association, Toronto, Canada, October 6-9, 2010.

-Buquet, D. Chasquetti, D. Moraes, Juan A. 1998. *Fragmentación política y Gobierno en Uruguay: ¿un enfermo imaginario?* Facultad de Ciencias Sociales.

-Caetano, Gerardo; Pérez, Romeo; Rilla, José (1987). “*La partidocracia. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos*”, en Cuadernos del CLAEH N° 44. Montevideo, CLAEH.

-Calvo, Ernesto (2007): The Responsive Legislature: Public Opinion and Law Making in a Highly Disciplined Legislature, *British Journal of Political Science*, Vol. 37, N° 2: 263-280.

-Carey, Jhon (2007). “Competing Principals, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting”, en *American Journal of Political Science*, Vol. 51, N° 1, pp 92-107.

-Chasquetti, D. y Moraes Juan A. (2000). “Hipótesis para una teoría del ciclo político uruguayo”, en *La segunda transición en Uruguay*. Lanzaro, J, coord. Montevideo, Uruguay. Fundación de Cultura Universitaria: 297- 338.

-Chasquetti, D. (2000). “Gobierno y Coaliciones en el Uruguay, 1985- 1999”, en *Coparticipación y Coalición. 164 años de acuerdo entre Blancos y Colorados*. Montevideo, Arca Humus.

-Chasquetti, D. (2008). *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la “difícil combinación”*. Ediciones CAUCE.

-Chasquetti, D. 2009. “El costo de pasar: gobiernos de coalición y gobiernos de partido en el proceso legislativo uruguayo”. Trabajo preparado para el Seminario “El Poder Legislativo en América Latina en perspectiva comparada: Desempeño y líneas de investigación” Hospedería Fonseca; Universidad de Salamanca. 10 al 12 de diciembre de 2009.

-Chasqueti, Daniel (2010). "Carreras legislativas en Uruguay. Un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las Cámaras. Tesis de Doctorado. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

- Cheibub, José, A./ Przeworski, Adam./ Saiegh, Sebastián, (2004). "Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism", en *Journal of Political Science*, Vol. 34, N° 4, pp 565- 587.

-Cheibub, José, A. (2007). *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge University Press.

-Colomer, Josep, M. Negretto, Gabriel, L. "La gobernanza de la democracia presidencial".

-Cox, G. and Kernell, S. (1991). *The politics of divided government*. Westview Press.

-Cox, Gary, W y McCubbins, Mathew, D. 1993. *Legislative Leviathan. Party Government in the House*. University of California Press.

-Cox, Gary W. y Scott Morgenstern (1998). *Reactive Assemblies and proactive presidents: A typology of Latin America Presidents and Legislature*. Prepared for delivery at the 21st International Congress of the Latin American Studies Association, The Palmer House Hilton Hotel, Chicago, September 24-26, 1998.

-Deheza, Grace Ivana (1995), *Coaliciones de Gobierno en el Sistema Presidencial: América Latina*. Paper preparado para el XIX Congreso Internacional de Latin American Studies Association. Washington, D.C.

-Downs, A, 1973; *Teoría económica de la Democracia*. Madrid. Aguilar Ediciones.

-Edwards, George C/ Barret, Andrew, and Jeffrey Peake. 1997 The legislative impact of divided government. *American Journal of Political Science* 41: 546- 63.

-García Montero, Mercedes. (2007). “La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos, en *Latinamerika Analysen*. S. 3- 222. Hamburg: ILAS.

-García Montero, Mercedes. (2008). *Instituciones y actividad legislativa en América Latina*. Ediciones CIDOB, Barcelona.

-Geddes, Barbara (1998). “*Usos y limitaciones de la elección racional*”, en *Revista Colección N° 8:43-77*. Buenos Aires, Universidad Católica Argentina.

-Gonzalez, LUIS, E. 1993. *Estructuras Políticas y Democracia en Uruguay*. Montevideo. FCU- ICP.

-Gonzalez, Luis, E. Irazábal, F. Mieres, P. Zuasnabar, I. 2010. *El voto en Uruguay. 2009- 2010*. Konrad- Adenauer Stiftung, Universidad Católica del Uruguay.

-Jones, Charles. 1994. *The presidency in a separated system*. Washington, DC: Brookings Institution.

-Jones, Mark (2002). “Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress”, en *Legislative Politics in Latin America*. Scott Morgenstern y Benito Nacif, Eds. Cambridge University Press.

-Laakso, Markku; Taagepera, Rein (1979). “*Effective number of parties: A measure with application to West Europe*”, en *Comparative Political Studies* 12 (1):3-27.

-Lanzaro, Jorge/ Buquet, Daniel/ Chasquetti, Daniel/ Moraes, Juan Andrés, (1999). “*Estudio de la Producción Legislativa 1985- 2000*”. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR.

-Laver, Michael y Schofield, Norman. 1991. *Multiparty Government. The Politics of Coalition in Europe*, Oxford, Oxford University Press.

Lijphart, Arend (1994). *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty Seven*

Democracies, 1945-1990. John Hopkins University Press.

-Linz, Juan, (1990). “The Perils of the Presidentialism” en *Journal of Democracy*, 1: 51:69.

-Linz, Juan y Valenzuela, Arturo, (1994). *The Failure of Presidential Democracy*. Johns Hopkins University Press.

-Magar y Moraes (2007). “Coalición y resultados: Aprobación y duración del trámite parlamentario en Uruguay” (1985- 2000). *Revista Uruguaya de Ciencia Política* - Vol. 17 N°1 - ICP – Montevideo.

-Mainwaring, Scott, 1993. “Presidentialism and Multipartyism. The Difficult Combination” en *Comparative Political Studies*. 26, 2. July.

-Mainwaring, Scott y Scully, Timothy, 1995. *Building democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford University Press.

-Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew, S. 1997. *Presidentialism in Latin America*. Cambridge University Press.

-Mancebo, María Esther. 1993. “De la Entonación a la Coincidencia. Los problemas del presidencialismo en el Uruguay” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N 4. Montevideo. FCU- ICP.

- Mieres, Pablo (1992). “Acerca de los cambios del sistema de partidos uruguayo”, en Cuadernos del CLAEH N°62:65-75.

-Monestier, Felipe (1999). “Partidos por dentro: la fraccionalización de los partidos políticos en Uruguay (1954- 1994)”, en Luis, E. Gonzalez. *Los partidos políticos uruguayos en tiempos de cambio*. Montevideo; FCU, pp. 19- 85.

-Morgensterns, Scott. 2004. *Patterns of Legislative Politics. Roll- Call Voting in Latin America and the United States*. Cambridge University Press.

- Munck, G. (2004). La política democrática en América Latina: contribuciones de una perspectiva institucional. VOL. XI . NÚM. 2 . PP. 315-346.
- Negretto, G. (2002). “¿Gobierna solo el Presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina” en *Desarrollo Económico*, Vol. 42, N° 167, pp 377-404.
- Neustadt, Richard E. 1960. *Presidential Power: The politics of Leadership*. New York: John Wiley.
- North, Douglass (1993a). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México, D. F., Fondo de Cultura Económica.
- Saiegh, Sebastián , M. (2010). “¿Jugadores activos o apéndices del ejecutivo? Una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones”. *Política y Gobierno*. Vol. XVII, N° 1.
- Sartori, Giovanni, 1982. Partido y Sistema de Partidos. 2 edición española ampliada, Madrid, Alianza Universidad.
- Shepsle, Kenneth, 1989. “Studying Institutions. Some Lessons from the Rational Choice Approach”, en *Journal of Theoretical Politics* (Vol. 1, No. 2, páginas 131-147).
- Shugart, Matthew y Carey, John. (1992). *President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Siavelis, Peter (2002). “Exaggerated Presidentialism and Moderate Presidents: Executive- Legislative Relations in Chile”, en *Legislative Politics in Latin America*. Scott Morgenstern y Benito Nacif, Eds. Cambridge University Press.
- Strøm, Kaare (1990). “A Behavioral Theory of Competitive Political Parties” en *American Journal of Political Science*. Vol. 34, No. 2 pp. 565-598.

-Tsebelis, George. 2002. *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. Princeton, University Press, Princeton.

Anexo

asunto	ley	titulo	presidente
13904	17241	autorización incremento de la emisión de bonos del tesero	batlle
13774	17243	ley urgencia. servicios públicos y privados, condiciones de las actividades productivas	batlle
14108	17272	libertad por gracia. ley 15.737. modificacion.	batlle
15800	17287	productor rural damnificado brote aftosa artigas (dpto). indemnizacion.	batlle
15482	17292	segunda ley de urgencia: administración publica y fomento. mejora del empleo	batlle
15144	17294	bps. representantes afiliados activos, pasivos y contribuyentes. eleccion directorio marzo 2001.	batlle
13987	17295	sidra y subproductos manzana. produccion. comercializacion. regimen.	batlle
16179	17305	contribucion inmobiliaria rural e impuesto patrimonio artigas (dpto). ejercicio 2001. rebaja.	batlle
16297	17309	impuesto especifico servicios salud. creacion.-	batlle
16501	17343	blanqueo capitales. delito. tipificacion.	batlle
16779	17345	impuesto contribucion financiamiento seguridad social (cofis). creacion.	batlle
16118	17379	fondo reconversion sector azucarero. creacion.	batlle
14749	17389	oleoductos y poliductos ancap. tendidos y mantenimientos. normas. fijacion.	batlle
17531	17412	empresas publicas. (icome) y contribuciones seguridad social. reduccion.	batlle
17750	17416	prestamos brou. topes. determinacion.	batlle
18253	17436	microempresas. iric y aporte patronal bps. regimen. modificacion.	batlle
17127	17437	caja notarial. jubilaciones y pensiones. regimen. modificacion.	batlle
17818	17438	productor lechero afectado fiebre aftosa. indemnizacion.	batlle
17856	17445	seguridad social. regimen. modificacion.	batlle
17242	17449	trabajador exiliado o preso politico. computo jubilatorio. regimen.	batlle
18877	17453	impuestos. regimen. modificacion (2002).	batlle
16073	17473	registro propiedad estatal obras artistas plasticos (general). creacion.	batlle
17753	17474	embarazo multiple. asignacion familiar y atencion pediatria	batlle
19561	17502	ley de estabilidad financiera	batlle
19039	17503	flores, frutas y hortalizas. iva. aplicacion. fondo reconstruccion y fomento granja. creacion	batlle
19638	17513	bhu. capitalizacion. convenio bcu.	batlle
17962	17519	seguro social enfermedad. aporte patronal. rebaja.	batlle
18449	17520	señal television. intercepcion clandestina. penalizacion.	batlle
20151	17523	fondo estabilidad sistema bancario. creacion.	batlle
19598	17524	antel. telefonía celular. venta acciones. derogacion.	batlle
20201	17542	cheques bancos suspendidos. pago. regimen.	batlle
19690	17548	instituciones gremiales asistencia medica colectiva. funcionamiento. regulacion.	batlle
17533	17549	sociedades asistencia medica. afiliacion socios. intermediacion lucrativa. penalizacion	batlle
19981	17555	reactivacion economica. instrumentacion.	batlle
20566	17582	fondo financiamiento actividad lechera (ffal. creacion.	batlle
20778	17595	impuesto especifico interno servicios salud. exoneracion.	batlle
20534	17596	banco hipotecario. carta organica. modificacion.	batlle
18254	17598	unidad reguladora servicios energia y agua (ursea. creacion.	batlle
20952	17613	intermediacion financiera y liquidacion bancos suspendidos. regimen.	batlle
20755	17615	gasoil. reduccion imesi. iva tasa minima. implantacion.	batlle
19913	17616	derechos autor. regimen. modificacion.	batlle
21128	17651	servicio transporte terrestre pasajeros. iva. aplicacion.	batlle
21980	17663	fondo financiamiento y recomposicion actividad arrocera (ffraa). creacion.	batlle
22128	17671	intereses prestamos dolares y reperfilamiento deudas. exoneraciones.	batlle
22038	17683	deudor bps. facilidades pago. plazo. fijacion.	batlle
20901	17703	fideicomiso. certificados deposito y warrants. regimen.	batlle
21943	17705	aportes patronales seguridad social. reduccion. regimen.	batlle
22897	17706	retribuciones personales (impuesto). tasas. disminucion.	batlle

23180	17707	poder judicial. funcionamiento y organizacion. normas. modificacion.	batlle
21964	17729	bebidas sin alcohol. fabricacion. regimen.	batlle
23310	17730	seguro control brucelosis. creacion.	batlle
23309	17735	silos, depositos y graneros mgap. titularidad. transferencia tenedores legitimados.	batlle
18091	17738	caja profesionales universitarios. regulacion. veto parcial.	batlle
23645	17740	caja bancaria. aporte patronal. alicuota. modificacion.	batlle
22701	17761	unidad indexada (ui). creacion.	batlle
23729	17780	reactivacion economica. beneficios tributarios. mejora.	batlle
22923	17820	ursec. funcionamiento y contralor mercados competentes. regimen.	batlle
23866	17835	lavado activos y financiamiento terrorismo. control y prevencion. regimen.	batlle
22197	17843	actividad forestal. exoneracion tributaria. veto.	batlle
24317	17844	fondo reconstruccion y fomento granja. financiamiento. modificacion. veto parcial.-	batlle
26.318	17.869	plan atencion nacional emergencia social (panes). creacion. urgente consideracion	vázquez
26.311	17.885	voluntariado social. promocion. normas.	vázquez
27.196	17.905	forestacion. subsidio. derogacion.	vázquez
28.342	17.934	turismo operaciones con tarjeta credito. rebaja iva.	vázquez
25.958	17.935	consejo de economia nacional. creación.	vázquez
28.423	17.947	endeudamiento publico. topes. fijacion.-	vázquez
27.106	17.948	deudores sistema financiero. nomina. divulgacion. autorizacion.	vázquez
27527	17.950	sistema nacional acreditacion veterinarios (mgap). creacion.	vázquez
27.527	17.951	espectaculos publicos. violencia. codigo penal. modificacion.	vázquez
28.571	17.956	directorio bps. elecciones. organizacion. corte electoral. facultades. extension.	vázquez
28.434	17.963	deudores bps. facilidades pago. bonificacion buenos pagadores. regimen.	vázquez
28.867	17.978	cooperativas sociales. constitucion y funcionamiento. regimen.	vázquez
30.070	18.033	preso y perseguido politico o sindical. pension especial reparatoria y recuperacion derechos. regimen.	vázquez
30.071	18.064	trasmisiones patrimoniales (impuesto). adicional inmuebles rurales. creacion.	vázquez
29.159	18.065	domestico. trabajo. reglamentacion.	vázquez
28.909	18.078	consultorios juridicos zonas carenciadas. juicios. tributos. exoneracion.	vázquez
29.054	18.083	reforma tributaria. regimen.	vázquez
30.494	18.084	agencia investigacion e innovacion (nacional). cometidos y funcionamiento. regimen.	vázquez
31.329	18.095	prima por edad. jubilados mayores 70 años. otorgamiento.	vázquez
28.244	18.099	descentralizacion empresarial. trabajador. proteccion. exigencia.	vázquez
30.748	18.100	fondo lechero. creacion. veto parcial.-	vázquez
31.554	18.119	topes jubilatorios pasivos amparados acto institucional 9. modificacion.	vázquez
31.163	18.125	banco hipotecario. carta organica. modificacion.	vázquez
31.177	18.127	fideicomisos financieros programa credito global multisectorial iii. regimen tributario.	vázquez
31.029	18.131	fondo nacional salud (fonasa). creacion.-	vázquez
27.199	18.159	competencia. promocion y defensa. regimen.	vázquez
30.495	18.161	administracion servicios salud estado (asse). servicio descentralizado msp. creacion.	vázquez
27.973	18.182	empresas publicas. miembros organos contralor interno. responsabilidad funcional. determinacion.	vázquez
28.427	18.184	importaciones. admision temporaria, toma stock y regimen devolutivo. regimen.	vázquez
29.951	18.191	transito y seguridad vial. reglamentacion.	vázquez
32.221	18.193	medicos. acumulacion empleos publicos. incompatibilidad. no aplicacion.-	vázquez
31.192	18.196	impo. actividades interes educativo. promocion y difusion. incorporacion.	vázquez
32.006	18.211	sistema integrado salud (nacional). creacion.-	vázquez
27.846	18.212	usura. delito. modificacion.	vázquez
31.553	18.213	educacion fisica. enseñanza en escuelas primarias. obligatoriedad.	vázquez
33.605	18.227	asignaciones familiares. sistema. modificacion.-	vázquez
32.637	18.242	lacteos. produccion. fomento, desarrollo y regulacion.	vázquez
32.521	18.250	migracion. normas. regulacion.-	vázquez
34.630	18.261	rentas actividades economicas (impuesto). ajuste por inflacion. calculo. modificacion.	vázquez
34.296	18.284	instituto cine y audiovisual uruguay (icau). creacion.	vázquez
30.735	18.308	ordenamiento y desarrollo territorial sostenible. marco legal. aprobacion.-	vázquez
30.973	18.315	policia. procedimiento. normas. aprobacion.	vázquez

33.881	18.331	habeas data. datos personales. derecho a la proteccion. normas.	vázquez
36.567	18.341	sistema tributario. modificacion._	vázquez
36.281	18.384	artistas y oficios conexos. estatuto. creacion.-	vázquez
30.607	18.387	concurso judicial y reorganizacion empresas. regimen.	vázquez
36.665	18.390	crimen organizado. fiscalias letradas nacionales en materia penal. creacion.-	vázquez
36.820	18.395	beneficio jubilatorio. condiciones de acceso. flexibilizacion.	vázquez
28.783	18.401	banco central uruguay. carta organica. modificacion.-	vázquez
37.126	18.407	sistema cooperativo.funcionamiento.regulación.	vázquez
34.807	18.436	madre adoptiva. horario trabajo. reduccion.	vázquez
35.787	18.437	educacion. ley general. aprobacion.	vázquez
30.955	18.438	residencias medicas. funcionamiento. regimen.	vázquez
37.653	18.439	fondo de garantia iamc	vázquez
37.646	18.440	cooperativas medicas. funcionamiento.-	vázquez
34.353	18.441	trabajador rural. jornada laboral 8 horas. reglamentacion.	vázquez
32.583	18.462	instituto vitivinicultura (nacional). regulacion. normas. modificacion.-	vázquez
38.012	18.465	carne picada, frutas y hortalizas. iva. exoneracion. plazo. unidad adquisiciones (centralizada).	vázquez
35.606	18.467	instituto semillas (nacional). funcionamiento. regimen. modificacion.	vázquez
33.683	18.485	partidos politicos. funcionamiento. regulacion.-	vázquez
37.860	18.494	lavado activos y financiacion terrorismo. modificacion.-	vázquez
34.865	18.508	funcionarios publicos. negociacion colectiva. regimen.	vázquez
38.204	18.520	brucelosis. seguro control. financiacion. modificacion.	vázquez
36.968	18.530	politica puertos (nacional). fortalecimiento.-	vázquez
39.337	18.550	transporte escolar. importacion. gravamenes. exoneracion.	vázquez
39.173	18.565	fondo inversion departamental. creacion.	vázquez
34.152	18.566	negociacion colectiva. principios y derechos. regimen.	vázquez
35.087	18.567	descentralizacion territorial. municipios. creacion.	vázquez
37.912	18.573	sistemas de compensacion y liquidacion de pagos y valores. regulacion. supervision	vázquez
38.321	18.574	prestamos hipotecarios especiales. notas de credito. emision. regimen.	vázquez
37.756	18.582	academia ciencias. creacion.	vázquez
38.742	18.596	estado de derecho. quebrantamiento. reparacion. reconocimiento.-	vázquez
36.131	18.597	energia. uso. territorio nacional. promocion. regulacion.-	vázquez
38.140	18.600	documento y firma electronica. admisibilidad, validez y eficacia juridicas. reconocimiento.	vázquez
38.088	18.610	politica aguas (nacional). regulacion. normas.	vázquez
39.199	18.611	animales experimentacion. uso. procedimientos.-	vázquez
37.554	18.627	mercado de valores y obligaciones negociables. modificacion.	vázquez
39225	18632	bibliotecas publicas. sistema nacional. implementacion.	vázquez
100542	18637	anep. consejos educacion. eleccion miembros. reglamentacion.	vázquez
34919	18650	defensa nacional. reestructura. regimen.	vázquez