

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

**Modelo de retribución salarial a los representantes  
y actividad parlamentaria 2005-2010**

**Lucía La Buonora**  
Tutor: Daniel Chasquetti



## *Índice*

Introducción.....	3
<b>1. Marco conceptual.....</b>	<b>4</b>
1.1. Legisladores y votantes.....	4
1.2. Partidos en el Congreso.....	7
<b>2. Hipótesis y estrategia metodológica.....</b>	<b>10</b>
2.1. Preguntas e Hipótesis.....	10
2.2. Estrategia metodológica.....	11
2.3. Índice de Orientación al Partido.....	12
<b>3. Partidos y fracciones en el Parlamento uruguayo.....</b>	<b>14</b>
3.1. El sistema de partidos uruguayo.....	14
3.2. Modelos de retribución salarial.....	18
3.2.a. Modelo descentralizado: El caso del Partido Socialista y Asamblea Uruguay..	18
3.2.b. Modelo centralizado: El caso del MPP.....	20
<b>4. Presentación de resultados.....</b>	<b>24</b>
4.1. Descripción de la muestra.....	24
4.2. Comparación de medias.....	27
4.3. Modelo lineal.....	30
<b>5. Conclusiones.....</b>	<b>32</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>35</b>
<b>Anexo I: Pauta de entrevista.....</b>	<b>37</b>
<b>Anexo II: Historia de cómo los y las representantes han sido retribuidos según la legislación.....</b>	<b>39</b>
<b>Anexo III.....</b>	<b>42</b>

## ***Introducción***

En Uruguay, el interés sobre el trabajo parlamentario, de qué manera se realiza, qué lógicas internas tiene y cuáles influyen sobre su desempeño, ha venido creciendo en los últimos años. En este sentido, se han desarrollado investigaciones acerca de las carreras legislativas, la forma en que los sectores seleccionan sus candidatos, cómo se mantienen los acuerdos políticos dentro de las Cámaras, la participación femenina en el Parlamento, entre otros temas.

Esta investigación se centra en el desempeño legislativo de las fracciones del Frente Amplio dentro del Parlamento durante el período 2005-2010. Se intenta analizar qué impacto tienen los modelos de retribución salarial en el trabajo de los y las representantes. En la legislatura 2005-2010, el Parlamento uruguayo se conformó con mayoría absoluta del partido de gobierno (Frente Amplio). Al observar los modelos de retribución salarial de los y las representantes del Frente Amplio observamos dos modelos bien diferentes. Uno, donde el o la representante aporta al partido y sector un porcentaje de su salario, lo que llamaremos aquí modelo descentralizado de retribución salarial. Otro, donde el legislador otorga la totalidad de su salario a la fracción parlamentaria y ésta redistribuye los fondos a la interna de su sector, en base a una escala de salarios propia, lo que llamaremos aquí modelo centralizado de retribución salarial.

Es posible pensar que las formas de remuneración deberían generar diferencias en los comportamientos de los y las representantes, en la medida en que quienes perciben su salario bajo el modelo descentralizado son empleados o empleadas del Parlamento, en tanto quienes reciben su salario bajo el modelo centralizado, son empleados o empleadas de su fracción legislativa. Es decir son empleados y empleadas de dos instituciones con lógicas y objetivos bien diferentes, por lo que los y las representantes se comportarán de manera diferente.

Ahora bien, la convivencia de estos dos modelos dentro del Parlamento es llamativa, y se vuelve relevante en el momento en que un tercio de la Cámara de Representantes percibe su salario de manera centralizada. Esto corresponde al 40,1% de la bancada frenteamplista y es el modelo por el cual perciben su salario los y las representantes electos por la lista 609 y pertenecientes al MPP.

Asimismo, las dos fracciones que le siguen al MPP en tamaño dentro de la bancada del Frente Amplio en la Cámara de Representantes, son el Partido Socialista con 9 representantes y Asamblea Uruguay, con 8, y ambas remuneran el salario bajo la forma del modelo descentralizado.

Por tanto, la pregunta que estructura este trabajo es: ¿La forma de retribución salarial de los y las representantes, hace alguna diferencia sobre su desempeño legislativo?

El objetivo de este estudio es ver si los desempeños legislativos cambian en función del modelo de retribución salarial que rige a cada representante, más específicamente si los y las representantes están más orientados/as al partido o al electorado por suscribir a uno u otro modelo.

La investigación está dividida en cinco partes. En primer lugar, se presenta el marco conceptual para el análisis del desempeño legislativo. Se da cuenta de las motivaciones de los y las legisladores/as y las principales acciones que suelen realizar para lograr sus metas. Asimismo, se hace referencia a las limitaciones que impone el partido al desempeño individual, tomando como referencia la teoría del partido-cartel.

En la segunda parte se presentan los objetivos y las hipótesis que estructuran esta investigación. También se reseña la estrategia metodológica, describiendo la unidad de análisis, el método y las técnicas de recolección de información utilizadas.

En la sección tercera se detalla el funcionamiento del sistema de partidos uruguayo y su funcionamiento dentro del Parlamento. Se describe de qué manera los y las representantes son retribuidos/as por su trabajo y las posibles implicancias que pueden generar esas diferencias.

En la cuarta parte se presentan los principales resultados de la investigación vinculados con el desempeño parlamentario de los y las representantes para el período de estudio.

En la quinta parte se ensayan algunas reflexiones finales suscitadas por los resultados a modo de conclusión del estudio.

## ***1. Marco conceptual***

Los estudios legislativos se concentran en problemas tales los resultados parlamentarios, las acciones que se desarrollan dentro del pleno de las Cámaras, los mecanismos utilizados para alcanzar y mantener acuerdos, etc.. Estos estudios se pueden agrupar en dos grandes bloques. Por una parte están las teorías que buscan explicar de qué manera actúan los individuos dentro del Parlamento y por otra, las teorías que buscan explicar de qué manera funciona la asamblea en su conjunto.

### ***1.1. Legisladores y votantes***

Buena parte de la literatura en torno a los resultados legislativos proviene del estudio del Congreso de los Estados Unidos, por lo que ha tomado mucho del proceso político del país como insumo. Durante la década del 50 y 60, el legislativo estadounidense tenía tasas de reelección muy altas, por lo que Schelesinger (1966) se propuso estudiar cuáles eran las preferencias de carrera de los y las congresistas esbozando su clásica tipología de ambición política. Schelesinger propuso la existencia de tres tipos de ambición política. Por un lado la ambición “estática” que implica que el o la legislador/a está satisfecho/a con la posición alcanzada y ha decidido no avanzar más en la pirámide de cargos. Por otro está la ambición “progresiva” que es aquella en la que se busca ocupar cargos de mayor jerarquía. Por último está la ambición “discreta” que implica que el o la legislador/a busca ocupar un cargo por un período de tiempo y luego se retira de la actividad política.

En este modelo, los individuos tienen gran autonomía y poder de decisión respecto de sus carreras. Los y las legisladores/astendrían en cuenta tres factores a la hora de definir sus perspectivas de futuro. En primer lugar, la accesibilidad a los cargos, es decir qué requisitos formales son necesarios para acceder a una posición. En segundo lugar, la cantidad de cargos disponibles, y por último, el atractivo que estos cargos presentan en términos de visibilidad pública, recursos y perspectivas futuras.

En base a este enfoque, Mayhew propone en 1974 analizar el vínculo entre la motivación de los y las legisladores/as, las características de las instituciones del Congreso y el sistema electoral estadounidense. Parte del supuesto que los y las representantes tienen ambición “estática”, que son *single minded seekers of reelection*.

El autor propone que el incentivo electoral es fuerte, que las elecciones primarias, junto con el carácter local de los partidos la refuerzan, así como también el sistema presidencialista que rige en los Estados Unidos. Estos tres elementos fomentan la inclinación al electorado de los y las legisladores/as en detrimento de los partidos políticos.

En este sentido, los y las representantes tienen que estar enfocados al diferencial esperado individual. Es decir, a aumentar cualquier diferencia percibida por el electorado entre lo que el o la legislador/a haría en el Parlamento y lo que cualquier otro desafiante haría en caso de ser electo/a.

Para cultivar su electorado, los y las candidatos/as realizan tres tipos de actividades. En primer lugar, *Advertising*, lo que implica diseminar el nombre del o la candidata/a entre sus posibles votantes. Se publicitan cualidades vagas y sin mucho contenido, pero el nombre del o la candidato/a pasa a estar sobre el tapete.

La segunda actividad a realizar es la del *Credit Claiming*, es decir, ganar crédito por ciertas iniciativas. La idea detrás de esta actividad es que los electores creen que determinado acto de gobierno fue obra suya. Habitualmente se gana el crédito por las iniciativas particulares, dirigidas a individuos o grupos específicos. Ganar crédito por iniciativas más importantes o de alcance nacional es poco creíble, ya que sería un crédito compartido, por lo que no generaría un diferencial individual.

Por último, los y las representantes toman postura pública (*Position Taking*) frente a grandes temas. A diferencia de la actividad de tomar crédito, los y las representantes asumen una postura pública en temas importantes con el fin de que su electorado pueda percibirlo. Lo mismo ocurre con aquellos asuntos donde la responsabilidad de tomar una acción concreta es difusa.

Para realizar estos tres tipos de actividades, los y las legisladores/as en el Congreso generan instituciones que responden a estas necesidades. Eso significa que crearán estructuras que beneficien a los y las legisladores/as que buscan la reelección, dotándolos de recursos o publicitando sus iniciativas presentadas en el Congreso. Un ejemplo de esto, son los Comités en Estados Unidos, que son recursos públicos que tienen como fin reforzar el vínculo entre congresistas y sus representados/as.

Así, el paradigma de Mayhew plantea como supuestos la ambición “estática” de los legisladores y las legisladoras, que a su vez están atomizados/as y toman decisiones de manera independiente de sus colegas y su partido.

Ahora queda por responder de qué manera los partidos logran limitar la autonomía de sus representantes en pos de la etiqueta partidaria.

### ***1.2. Los partidos en el Congreso***

Hasta ahora vimos cómo se comportan quienes buscan sobrevivir en el ámbito político, qué acciones realizan y de qué manera. Ahora bien, si aceptamos que los y las legisladores/as se mueven exclusivamente por estímulos electorales, con electorados segmentados, no habría incentivos para cumplir con los acuerdos y las Cámaras serían muy inestables.

Cox y McCubbins (1992) señalan que en caso de que los y las representantes se comportaran exclusivamente en base a sus intereses particulares y cultivando su electorado propio, habría superproducción de bienes individuales (como advertising, ganar crédito y tomar posición) y subproducción de bienes colectivos (aprobar leyes, controlar al Ejecutivo y agrandar la etiqueta partidaria). Este es un típico dilema de acción colectiva, una situación donde la acción racional individual de los actores lleva a equilibrios subóptimos.

El problema fundamental de toda asamblea es el uso del tiempo. Los miembros de la asamblea tienen derecho a presentar y debatir acerca de proyectos de ley, lo que genera “cuellos de botella”. En este momento, la clave es decidir acerca de qué temas serán tratados por la asamblea. Los Parlamentos generan instituciones que tienen poder de agenda y los partidos buscarán obtener el control de estas instituciones. Los partidos se organizan como coaliciones cartelizadas que buscan monopolizar el poder de agenda.

Los y las legisladores/as precisan actuar de manera coordinada para poder controlar estos recursos como colectivo y lograr aprobar iniciativas (o frenarlas). De esta manera, el prestigio de la etiqueta partidaria aumentará y con ella las chances de los y las representantes individuales de ser reelectos/as.

Detrás de esto hay una idea hobbesiana de delegación. Para que no sea una “guerra de todos contra todos”, se crean instituciones fuertes que administran los bienes colectivos y tienen poder y capacidad para imponer sus decisiones y articular a los miembros individuales.

Las instituciones que administran los bienes colectivos tienen una característica particular. Su interés individual converge con el interés colectivo, por lo que se adueña de una parte del bien colectivo producido. Su propio interés individual es que el dilema de acción colectiva se resuelva de manera óptima. Es clave que estas instituciones tengan la capacidad de monitorear y castigar a quienes no cooperan con la resolución del dilema.

Estas instituciones son cargos con poder de agenda. Los y las legisladores/as ocupan cargos con poder de agenda y lo utilizan de manera positiva (permitiendo que se trate el tema) o negativa (frenando el tema) tanto en el pleno como en comisiones. Para que este mecanismo funcione es necesaria la coordinación de los individuos, por lo que se reconoce un liderazgo partidario en el que se delega poder de decisión sobre las decisiones colectivas. Luego éste realizará lo mismo con algunos/as legisladores/as designados para ocupar cargos en los organismos del Congreso con poder de agenda. Mientras el partido logre controlar qué cargos ocupan sus miembros en el Parlamento, los o las líderes confeccionarán la agenda y la llevarán adelante mediante sus delegados o delegadas que ocupan cargos con poder de agenda.

Como contrapartida, los o las líderes deberán seguir muy de cerca y monitorear la actividad de sus delegados/as, a la vez de tener buena información acerca de las preferencias de sus miembros para poder garantizar metas individuales. También utiliza incentivos institucionales como cargos en el congreso o partidas especiales.

Los cargos con poder de agenda, por su parte, tienen mayor visibilidad pública y permiten a los y las representantes lograr sus objetivos individuales en mayor medida. Para el caso uruguayo, estos enclaves son la presidencia de alguna de las cámaras, y las presidencias de las comisiones. La posibilidad de lograr alguno de estos puestos de liderazgo, no es la misma si se forma parte del partido mayoritario que si se pertenece al partido de oposición.

Chasquetti (2010:224) sintetiza el equilibrio entre el partido cartelizado y sus legisladores de la siguiente manera: *“Para los legisladores el trato consistirá en (i) aceptar los lineamientos definidos por la fracción y el partido en materia de estrategia legislativa (ii) asumir responsabilidades en los organismos con poder de agenda (iii) ejercer poder de agenda positivo y negativo en base a los lineamientos establecidos (iv) otra propuestas que el partido cartel defina tanto en las comisiones como en plenario”*.

Payne et al (2003), al estudiar los sistemas electorales en América Latina, propone que un Parlamento debe cumplir con tres funciones. La función de representatividad, es decir que el cuerpo legislativo electo logre representar la heterogeneidad del entramado social. En segundo lugar propone la función de efectividad, es decir que el Parlamento electo logre desarrollar actos de gobierno. O que las preferencias sociales puedan combinarse de manera tal que su resultado sean actos de gobierno. Y por último, la identificabilidad de los y las representantes. Esta última función refiere al vínculo entre quien resulta electo/a y su electorado. Se destaca que el vínculo puede ser más o menos cercano.

No es posible potenciar las tres funciones del sistema a la vez, ya que existe un trade off entre ellas. Un sistema que estimula la proporcionalidad, implica una mayor cantidad de actores a la hora de negociar actos de gobierno, por lo que la función de efectividad se ve fuertemente afectada. Así como la identificabilidad es más difícil cuanto más proporcional sea el sistema, ya que es más costoso tener un vínculo cercano con muchos actores. Asimismo, quienes buscan cultivar un electorado particular para fortalecer la función de identificabilidad, tendrán mayores restricciones para aprobar actos de gobierno, dada la particularidad de sus iniciativas.

El análisis acerca de los sistemas electorales que realizan los autores exceden nuestro trabajo, sin embargo la función de identificabilidad es clave para nuestro estudio.

La función de identificabilidad es la relativa al vínculo entre los y las representantes y su electorado, y esta “conexión electoral” –en palabras de Mayhew- es muy poderosa en circunscripciones pequeñas, mientras que se diluye en circunscripciones grandes. En aquellas circunscripciones donde se eligen pocos cargos, el o la representante tendrá que aumentar el diferencial individual esperado para poder ser electo o electa.

En este sentido, como ya se señalara en “El enfermo imaginario” (1998), otra restricción que le es impuesta al o la representante es la cuestión del tiempo. El enfoque del ciclo electoral propone que los outputs del sistema político varían en función de la cercanía o lejanía temporal de las próximas elecciones.

Cuanto más cerca se está de las elecciones, el voto del electorado pasa a tener mayor relevancia, por lo que aumenta la proximidad entre los miembros del Parlamento y su electorado.

## ***2. Hipótesis y estrategia metodológica***

Hasta ahora se analizó cómo se comportan los individuos en el Parlamento, qué incentivos presentan, y de qué manera operan los partidos para limitar la sobreproducción de bienes individuales como la reputación personal y el cultivo de electorados segmentados y de cómo producen bienes colectivos, tales como leyes y reputación partidaria.

### ***2.1.Preguntas e hipótesis***

La pregunta que orienta esta investigación es la siguiente: *Además de la selección de candidatos y el poder de nominación de los líderes, ¿Las fracciones utilizan el modelo de retribución salarial para disciplinar a los y las representantes de su grupo? O dicho de otra manera, Las fracciones, ¿utilizan el modelo de retribución salarial como estrategia para limitar la autonomía de sus representantes y aumentar así la producción de bienes colectivos?*

La hipótesis que estructura este trabajo es que efectivamente la forma de retribución salarial a los y las representantes es un método para aumentar la cohesión fraccionaria en la Cámara. *Una forma de retribución centralizada, aumentará la fidelidad y disciplina de los y las representantes, quienes estarán orientados en mayor medida a trabajar para la fracción. Por el contrario, quienes aportan bajo el modelo de retribución descentralizada estarán más orientados/as a trabajar para alcanzar sus metas individuales y cultivar su electorado propio.*

Para poder contestar la pregunta y en definitiva, controlar la pertinencia de nuestra hipótesis, se desarrollarán a partir de aquí tres estrategias:

- Describir el modelo de retribución salarial por la que se rigen los y las representantes por medio de entrevistas a ellos.
- Indagar acerca de las acciones de los y las representantes dentro de la Cámara, y categorizarlas en función del objetivo que buscan.
- Comparar las acciones de dos grupos, por un lado los y las representantes del MPP que se rigen por el modelo centralizado de retribución salarial y por el otro, los y las representantes del PS y AU que se rigen por el modelo descentralizado de retribución salarial para ver si cambia o no la forma en que los y las representantes realizan su labor.

## ***2.2.Estrategia metodológica***

La unidad de análisis de este estudio son tres fracciones del Frente Amplio. El Movimiento de Participación Popular, el Partido Socialista y Asamblea Uruguay. La población de estudio fueron los y las representantes de dichas fracciones que ocuparon su cargo en la Cámara baja por al menos un año corrido durante el periodo 2005-2010.

Las fuentes que se utilizaron fueron básicamente dos. Por un lado se realizaron 6 entrevistas estructuradas, para poder realizar una comparación acerca de las respuestas que los y las entrevistados/as tenían para aportar. Se eligieron a 2 representantes por cada fracción. Estas entrevistas ayudaron a lograr una mejor descripción de los modelos de retribución salarial y el vínculo que el o la representante percibe que tiene con su fracción.

Por otro lado, se utilizó la base de datos del Parlamento, que indica cada acción de cada representante durante un año. En base a esos datos es que se determina si las acciones de los y las representantes se orientan a metas colectivas o individuales.

### ***2.3. Índice de orientación al partido***

Para analizar si cada representante está más orientado a las metas partidarias o a sus metas individuales se toma aquí como referencia el índice de orientación al partido propuesto por Chasquetti (2014).

Si bien hay otras formas de analizar la cohesión de un grupo de representantes, se considera que esta es la que mejor da cuenta de las preferencias de los y las representantes en términos de la intención que tiene su accionar.

El Índice busca detallar el desempeño individual de los legisladores y legisladoras. El universo son las tareas realizadas por cada legislador/a en el cumplimiento de sus funciones en el pleno de la cámara, tanto en lo que respecta a sus intervenciones orales como escritas durante un año completo en el ejercicio del cargo.

Como ya se analizó, las acciones de los y las representantes pueden estar orientadas a cultivar su reputación individual o un electorado particular, o pueden estar orientadas a metas partidarias, como aprobar o frenar legislación de alcance nacional o aumentar el prestigio partidario. Asimismo, dentro de la Cámara hay acciones acerca de las cuales no es posible determinar a priori su orientación, por lo que fueron suprimidas del análisis.

En principio, lo que se hizo fue a partir de la base de datos del Sistema de Información Parlamentaria (disponible en [www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy)), donde se encuentran los registros de las actividades realizadas por los y las representantes de los dos grupos de estudio. Se asignó el valor 1 a las acciones orientadas a los objetivos colectivos y valor 0 a las orientadas a los objetivos individuales. Luego se sumó el total de acciones orientadas a objetivos partidarios y se lo dividió entre el total de acciones tomadas en cuenta.

$$\text{ICOP} = \frac{A_p}{A_p + A_i}$$

Las posibles acciones que pueden realizar los o las representantes dentro de la Cámara son las siguientes; Ser designado en Comisiones Especiales, Convocado a Cámara,

Informe en Comisión de un proyecto de ley o proyecto de resolución, Intervenir en exposición verbal en la media hora previa, Intervenir en debate para fundamentar su voto, Intervenir en debate de proyectos de ley, de resolución y en interpelaciones e Ministros, Presenta o firma un proyecto de ley, Presenta o firma un proyecto de resolución, de minuta o declaración de cuerpo, Presenta en sala un texto sustitutivo a un proyecto, Realiza una exposición verbal o realiza una exposición escrita, Solicita llamado a sala de Ministro en régimen de Comisión general, Presenta un pedido de informe, Presenta una moción de urgencia, Otros.

La categorización de las acciones fue la siguiente:

- Designación en Comisiones Especiales. Esta acción puede responder a uno u otro objetivo, ya que es un lugar de visibilidad pública a la vez que controla el poder de agenda.
- Convocado a Cámara. Puede obedecer a cualquiera de los dos objetivos.
- Informante en Comisión de un proyecto de ley o proyecto de resolución. Obedece a un objetivo colectivo ya que se maneja la agenda en pos del objetivo partidario.
- Intervenir en exposición verbal en la media hora previa. Obedece a un objetivo individual, tomando posición acerca de temas para cultivar un electorado particular.
- Intervenir en debate para fundamentar su voto. Obedece a un objetivo individual, tomando posición acerca de temas para cultivar un electorado particular.
- Intervenir en debate de proyectos de ley, de resolución y en interpelaciones de Ministros. Obedece a un objetivo colectivo ya que se maneja la agenda en pos del objetivo partidario.
- Presentar o firmar un proyecto de ley. Esta acción no fue tomada en cuenta ya que el Frente Amplio presenta los proyectos de ley como bancada.
- Presentar o firmar un proyecto de resolución, de minuta o declaración de cuerpo. Esta acción no fue tomada en cuenta ya que las presentan las fracciones, no los individuos.
- Presentar en sala un texto sustitutivo a un proyecto. Esta acción no fue tomada en cuenta ya que puede obedecer a cualquiera de los dos objetivos.

- Realizar una exposición verbal o realiza una exposición escrita. Obedece a un objetivo individual, tomando posición acerca de temas para cultivar un electorado particular.
- Solicitar un llamado a sala de Ministro en régimen de Comisión general. Esta acción no fue tomada en cuenta porque es una acción que realiza fundamentalmente la oposición.
- Presentar un pedido de informe. Esta acción no fue tomada en cuenta porque es una acción que realiza fundamentalmente la oposición.
- Presentar una moción de urgencia. Esta acción no fue tomada en cuenta ya que las presentan las fracciones, no los individuos.
- Otros. La categoría “Otros” si bien es marginal, contiene tipos variados de acciones por lo que no fue tomada en cuenta para el análisis.

El ICOP es la proporción de acciones dentro de la cámara que están orientadas a contribuir con los objetivos de la fracción. En el siguiente cuadro, se muestra a modo de ejemplo las acciones de dos representantes de la 46° Legislatura, dejando fuera las incidencias parlamentarias de las que no es posible interpretar un objetivo particular. Alfredo Asti (FA-AU-Montevideo) muestra una fuerte orientación al partido, y un ICOP relativamente alto frente al accionar de Edgardo Rodríguez (FA-MPP-Tacuarembó), quien está claramente orientado al electorado.

**Cuadro 1. Acciones desarrolladas por dos representantes durante todo el período 2005-2010**

Acciones	Edgardo Rodríguez	Alfredo Asti
Interviene en exposición verbal (media hora previa)	0	2
Interviene en debate para fundamentar su voto	7	23
Realiza una exposición verbal o presenta una exposición escrita	112	32
Informante en la comisión de un proyecto de ley o de un proyecto de resolución	0	31
Interviene en debates de proyectos de ley, de proyectos de resolución y en interpelaciones de ministros	28	334
Total de acciones (Incluye las que no fueron tomadas en cuenta)	198	449
Acciones individuales	119	57
Acciones colectivas	28	365
ICOP	0,19	0,865

Fuente: Elaboración propia con datos del Parlamento, 2005-2010. Total país

### **3. Partidos y fracciones en el Parlamento uruguayo**

#### **3.1.El sistema de partidos uruguayo**

En la literatura sobre la política uruguaya, la referencia al sistema de partidos es ineludible, ya que ellos son los actores protagónicos de la escena política nacional, entendiendo al Parlamento como uno de los órganos clave de la misma. Es importante repasar brevemente algunas características del sistema de partidos.

Caetano y Rilla (1995) describen los orígenes del sistema de partidos de la siguiente manera:

“[Los partidos fundacionales] *Coexistían e interactuaban continuamente, tenían al Estado como referencia, se comunicaban con actores políticos no partidarios de la sociedad y dotaban de mayor cohesión y legitimidad al conjunto de las relaciones.*”

Luis Eduardo González (1993) cataloga al sistema de partidos como un “*sistema persistente*”, cuyos actores más antiguos, el Partido Nacional y el Partido Colorado, surgen de las guerras independentistas y sobreviven hasta el día de hoy. Durante 150 años, estos dos partidos, lograban el apoyo masivo de la ciudadanía, incluso antes de la consolidación de la nación como tal. Hasta la década de 1950, estos dos partidos logran representar a gran parte de la población, y se caracterizan por ser partidos policlasistas y por albergar en su seno una amplia gama ideológica.

González plantea que los factores determinantes para la estabilidad del sistema de partidos está fuertemente influidos por la manera que éstos tenían de hacer política, donde la ideología estaba subordinada a la satisfacción de los intereses personales y al clientelismo político ya que el objetivo principal de ambos partidos era maximizar votos. Los dos partidos tradicionales establecieron un control sobre los recursos, habilitando al patronazgo y limitando el ingreso o la aparición de nuevos partidos mediante la manipulación de las leyes electorales.

En la década del cincuenta, el modelo económico de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) llega a su límite por diversos factores nacionales e internacionales. La economía se estancó y tanto la movilidad social como la forma clientelista de hacer política se vieron severamente limitadas. Los partidos fundacionales comienzan progresivamente a perder caudal electoral.

Los llamados “partidos de ideas”, que aparecen a principios del siglo XX con una importancia marginal dentro del sistema, se coaligan para captar el descontento social dando paso al Frente Amplio. Junto con algunas escisiones de los partidos tradicionales, emerge este novel partido, que logra 18% de los votos en las elecciones de 1971, abriendo paso a un pluralismo moderado en términos de Sartori. (González: 1993)

Las normas electorales han ido cambiando a lo largo del tiempo, y han ido modelando tanto la interacción entre partidos como su organización interna, más específicamente la fragmentación y la fraccionalización del sistema de partidos (González: 1993, Bottinelli y Buquet: 1993, Buquet et al.: 1999).

Las características principales del sistema electoral uruguayo, hasta la reforma de 1996 eran: a) la elección del Poder Ejecutivo por mayoría simple, b) representación proporcional en el Poder Legislativo, c) listas cerradas y bloqueadas, d) elección legislativa y ejecutiva simultáneas y vinculantes a nivel de partido y e. múltiple voto simultáneo.

En primer lugar, la elección del Poder Ejecutivo es un juego de suma cero y el que gana se lo lleva todo. Si la elección es por mayoría simple, como el caso de Uruguay antes de la reforma, un tercer partido en la contienda sería muy costoso, y en caso de existir, la ciudadanía no lo votaría, ya que los electores ejercen un voto estratégico a los partidos con posibilidad de ganar.

A su vez, la representación proporcional en el legislativo, estimula la aparición de agentes electorales, ya que obtener un escaño es una posibilidad real para quien obtenga 1% de votos.

Por su parte, la simultaneidad de las elecciones ejecutiva y legislativa produce una sobredeterminación de la primera sobre la segunda. Este conjunto de reglas, generan efectos contradictorios sobre la proliferación de agentes electorales, que se resuelven mediante la aparición de fracciones a la interna de los partidos. Asimismo, el múltiple voto simultáneo, obliga a las fracciones a competir entre sí por las bancas logradas por el partido, lo que requiere que las fracciones tengan aparatos fuertes y competitivos, con su correlato en una alta institucionalización de las mismas, en detrimento de la etiqueta partidaria. Esto no quiere decir que los partidos tengan niveles bajos de institucionalización, pero sí que las fracciones tienen un rol central en la escena política.

Sin embargo, el efecto del doble voto simultáneo y vinculante en todo el país junto con la posibilidad de acumular votos por sublema, tiende a restringir a dos grandes bloques la contienda interpartidaria. El Frente Amplio siempre utilizó candidatura única para el Ejecutivo, por lo que no se observa tan marcadamente la restricción del número de fracciones.

Si bien la reforma de 1996 introdujo modificaciones en la normativa electoral, las características a nivel de sistema de partidos, no fueron afectadas severamente.

En este sentido, es la fracción la que confecciona la oferta electoral y establece el orden de las listas, por lo que el o la legislador/a tiene como referencia a su fracción en primer lugar y a su partido en segundo, ya que es a la primera y no el segundo quien seleccionará su candidatura.

Al haber escasa legislación acerca del funcionamiento interno de las fracciones, cada una funciona de manera distinta, estableciendo distintos tipos de vínculos con su electorado, con sus militantes y con sus legisladores y legisladoras.

Como vimos, el partido, que para el caso uruguayo es la fracción, intentará disciplinar a sus representantes para que no sólo se dediquen a producir productos individuales, sino que también aporten a los objetivos colectivos. Para lograrlo, además de utilizar los cargos con poder de agenda que permitan a sus representantes aprobar legislación y que la designación a estos cargos actúe como “premio” a quienes son más disciplinados, también utilizará mecanismos propios y estrategias dentro de la fracción.

En un sistema político donde la clase política ya no está en condiciones de vivir para la política, sino que precisa también vivir de ésta, en términos weberianos, parece crucial analizar de qué manera afecta la forma en que el legislador cobra su salario y aporta monetariamente a su partido en los resultados parlamentarios, es decir en el trabajo de éstos. En particular, resulta relevante si se considera que dentro de un mismo partido, el modelo de aporte monetario se realiza de maneras diferentes.

Es posible pensar que una de las estrategias es controlar el salario de los y las representantes y analizar de qué manera esta dimensión influye en los resultados del accionar parlamentario.

### ***3.2. Modelos de retribución salarial***

Todos los partidos políticos, más allá de obtener beneficios estatales y donaciones de privados, tienen un costo de funcionamiento cotidiano e infraestructura. Para poder cubrir esos costos, los partidos utilizan diversas fuentes de financiamiento como las transferencias de fondos públicos (ley de financiamiento de partidos), donaciones de sus adherentes y contribuciones de sus legisladores y legisladoras.

La manera en que los y las legisladores/as realizan esos aportes no es uniforme en el sistema político. Dentro del Frente Amplio conviven dos formas que determinan en sí mismo dos modelos de retribución salarial.

Tal como se adelantó, este trabajo intenta explorar el impacto de ambos modelos sobre el trabajo parlamentario y en particular sobre las decisiones que toman los y las representantes y su desempeño parlamentario.

#### ***3.2.a. Modelo descentralizado: El caso del Partido Socialista y Asamblea Uruguay***

El modelo de aporte descentralizado es el más extendido dentro del Parlamento uruguayo. Si bien los montos de aporte y las formas de implementación varían de fracción a fracción. Los registros fraccionarios al respecto son escasos y la información recopilada es a través de entrevistas a los y las representantes.

Tanto el Partido Socialista como Asamblea Uruguay tienen exactamente el mismo mecanismo. Este modelo consta de una detracción de un porcentaje fijo del salario mensual de los y las representantes. Quienes se rigen bajo este modelo, firman una carta a comienzos del período que habilita al Poder Legislativo a depositar un 15% de su salario en la cuenta bancaria del Frente Amplio y otro 15% en la cuenta bancaria de la fracción. De esta manera, el salario de los y las representantes sigue siendo pagado por el Parlamento y se realiza una “donación” a su partido y su fracción.

La base de este modelo, según los legisladores de AU y del PS es la cristalinidad y claridad de las reglas del juego. Ellos contribuyen con un porcentaje que saben que pueden pagar durante el tiempo que dure su mandato y luego este vínculo monetario con el sector parlamentario se disuelve. Esto no implica que luego de terminar la legislatura los miembros del sector no puedan seguir aportando de alguna otra manera, y en caso de ser reelectos, la forma de aporte se mantiene.

Si bien han ocurrido casos en que las fracciones han pedido montos extra a sus legisladores/as frente a alguna eventualidad, se esgrime que siempre queda claro para qué se destinan este tipo de pedidos extra.

Frente a la pregunta de cuál era la ventaja frente a otros modelos que hay actualmente en el Parlamento, uno de los diputados del PS respondió:

*“Yo firmé una carta y después me olvidé del asunto. Es perfectamente transparente. Yo sé que cuento con ese dinero hasta que se acabe esto... No te voy a decir que nunca me llamaron a pedirme una gauchada del partido. Una vez me dicen: “Te veo en la puerta del BROU en 10 minutos.” Era para sacar un préstamo o nos embargaban la Casa del Pueblo. Estuve 6 meses cobrando ocho mil pesos, pero el partido me devolvía, seguro.”*

En cuanto a las desventajas, un representante de AU responde:

*“Yo sé que hay otros legisladores que no tienen que bancarse las recorridas por los barrios. Cuando lo hago, lo tengo que armar todo yo, conseguir escenario, luces, parlantes. Y sale todo de mi bolsillo. Por eso lo hago cada tanto. Por eso yo tengo que ahorrar ahora, porque después las elecciones van por mi cuenta (de banco)”*

Se le consultó a los y las legisladores/as si recibían reportes periódicos acerca del gasto de la fracción y la respuesta fue negativa. Sin embargo, la mayoría de los y las representantes obtienen los balances contables anuales, por formar parte de los órganos de dirección de la fracción.

Los y las representantes cuyo modelo de retribución salarial es descentralizado, tienen una vaga idea de en qué se invierte el dinero por ellos/as aportado. Así lo declara un diputado de AU:

*“Y se banca la infraestructura, hay uno o dos empleados permanentes y poca cosa más”*

Si bien en el PS, la vaguedad con la que se maneja la información es similar, tiene un despliegue mayor en el territorio nacional.

*“En general se mantienen las Casas del Pueblo con sus empleados, también se hace propaganda o folletería. Y se mantienen distintos espacios de participación.”*

### ***3.2.b. Modelo centralizado: El caso del MPP***

El modelo que se describe a continuación rige obligatoriamente para los miembros del MPP y para aquellos integrantes del Espacio 609 que voluntariamente adhieren a él. Cuando en 1994 asume como diputado por el MPP, José Mujica, se abre dentro de ese grupo un debate acerca de la remuneración de los legisladores y de los miembros que asuman cargos estatales gracias a la recomendación del sector. Fue así que el Comité Ejecutivo Nacional decidió que sería el propio sector el que pagaría el salario a aquellos integrantes que ocuparan cargos, ya sea por elección popular o por designación en posiciones de confianza.

La forma de implementación de este modelo ha variado desde 1994 hasta hoy. En el primer gobierno del FA, la lista 609 logró posicionarse como el sector parlamentario más grande en nuestro país, obteniendo 21 diputados y 6 senadores. Por lo que la manera centralizada de aporte a la fracción se termina de institucionalizar, a la vez que se torna relevante dado que ya no son una minoría de legisladores que mantienen este vínculo monetario con el sector, sino que es una parte importante del Parlamento.

Desde el punto de vista de la implementación del modelo centralizado, durante el período 2005-2010, los legisladores electos por el MPP que suscriben a este régimen firmaron antes de asumir su cargo, una carta al Parlamento donde se pedía que su salario y las partidas por prensa, secretaría y de representación se depositaran en la cuenta de banco del MPP. Esta disposición rige para todo el período de gobierno y no es revocable por el legislador o la legisladora. Esto se asegura mediante cláusulas estipuladas en la carta. El primer día de cada mes, por su parte el MPP deposita en la cuenta personal de cada legislador el monto de \$44.000, correspondiente a una canasta básica.

Este modelo rige no sólo para los legisladores del MPP, sino también para todos los funcionarios estatales que hayan logrado su cargo gracias al sector, de manera directa o indirecta, siempre y cuando, el organismo en que se encuentren permita la detracción salarial directa. Aquellos cargos políticos en organismos donde la detracción salarial directa no esté permitida, como por ejemplo Aduana, Puerto o Entes autónomos, el

titular del cargo realiza la transacción por sí mismo y deposita la totalidad de su salario en la cuenta del MPP.<sup>1</sup>

Como ya se mencionó, el dinero que el MPP le reintegra a la persona que ocupa un cargo político dentro del Estado corresponde a una estructura de salarios estipulada dentro del MPP, donde existen cuatro cargos, a saber: cargo político con dedicación total, cargo administrativo con dedicación total, cargo político con media dedicación y cargo administrativo con media dedicación.

De esta manera, el o la legislador/a está supeditado/a a una estructura salarial y de cargos diferente a la de sus pares, y esto nos permite suponer que la manera en que desarrolla su tarea, y en que se vincula con su sector parlamentario es también diferente, así como las decisiones futuras acerca de su carrera.

La idea que sustenta este modelo es la del colectivo. El MPP y quienes están bajo este régimen de aporte monetario plantean que ocupan el lugar que ocupan gracias a un colectivo, que trabajó para ponerlo/a en ese lugar. Que cada quien tiene su lugar en el proyecto. Para ese proyecto todas las actividades son igual de importantes en tanto son todas necesarias. Así lo describe un representante del MPP:

*“Yo estoy acá porque formo parte de un proyecto. Ahora me tocó esto, pero mañana puede ser cualquier otro lugar. Todo trabajo es importante para el proyecto y yo estoy acá gracias a ese proyecto de país, colectivo.”*

En relación a las ventajas del modelo, un representante del MPP dice:

*“Lo que tiene es que yo me dedico a la actividad política. Hay un acto o una mateada y voy, me siento digo lo que tengo que decir y me voy. El MPP me consigue donde quedarme, si preciso, la gente te la lleva el MPP también. Yo me subo a la camioneta, llego, hablo y me voy.”*

En cuanto a las desventajas, se manifiesta que es menos dinero que el que cobran los demás legisladores y legisladoras, pero que no es importante porque:

*“Si representás no podés vivir alejado de cómo vive el pueblo. Ahí es cuando te olvidas de para qué estás, viste?”*

Al igual que a los y las representantes de AU y PS, se les consultó acerca de la información que recibían de los gastos de la fracción, y la respuesta fue equivalente a la

---

<sup>1</sup>Es importante destacar que para estos funcionarios no hay posibilidad de una sanción inmediata real de parte del MPP, por lo que es posible atrasarse con los pagos o no realizarlos directamente.

de los y las representantes que se rigen por el modelo descentralizado. Es decir que cuentan con los balances contables anuales por pertenecer a algún órgano de dirección de la fracción.

Al ser consultados acerca de a qué se destinan los fondos recaudados, un representante del MPP responde:

*“Y está el Fondo Raúl Sendic, que son préstamos sin interés y en cuotas accesibles para microemprendedores que no podrían pedir un préstamo en el circuito comercial. Yo que sé, un tortafritero, el de la garrapiñada, se financian cuestiones así. Y la gente está realmente agradecida. El otro día mostraron un video, y es muy emocionante. También cuando vamos al interior a dar charlas o por los barrios, las mateadas. Eso se financia en el MPP, igual que las campañas en elecciones, yo no pongo un peso.”*

Así, queda en evidencia como el modelo de retribución salarial centralizado permite, por un lado agrandar la etiqueta partidaria con acciones como el Fondo Raúl Sendic. El Fondo Raúl Sendic es un proyecto del MPP de microcréditos a ciudadanos en situaciones de vulnerabilidad que estén dispuestos a llevar adelante algún proyecto productivo. Si bien no es de carácter universal y las formas de adquirir el crédito son difusas, es un proyecto que claramente fomenta la reputación partidaria. El préstamo lo realiza el MPP y no un representante en particular.

Por otro lado, el MPP también reconoce como un bien público que sus legisladores y legisladoras hagan campaña cara a cara, por lo que también absorbe los costos, permitiendo así que el o la representante pueda producir bienes políticos individuales.

**Cuadro 2- Comparación de los modelos de retribución salarial**

Modelo Centralizado	Modelo Descentralizado
Se aporta la totalidad del salario	Se aporta un porcentaje del salario
Su salario proviene de su fracción	Su salario proviene del Parlamento
No hay reportes periódicos de lo que se hace con el dinero	No hay reportes periódicos de lo que se hace con el dinero
La idea que hay detrás es de colectivo y organización	La idea que hay detrás es de transparencia
El o la representante tiene que costear y armar sus recorridas por los barrios o departamentos	La fracción absorbe los costos y la logística de las recorridas por los barrios o departamentos
Los y las representantes identifican que el dinero va para infraestructura o propaganda	Los y las representantes identifican que el dinero va para préstamos a la ciudadanía y para costear sus campañas

#### **4. Presentación de resultados**

##### **4.1. Descripción de la muestra**

El universo de estudio son los y las representantes. Se decidió dejar fuera al Senado ya que, como señalan Moraes (2008) y Chasquetti (2014), allí es donde habitualmente se ubican los jefes de fracción, que son quienes están en posición de disciplinar por diferentes medios a los y las representantes.

La muestra está compuesta por 20 representantes del MPP que se rigen por el modelo centralizado de retribución salarial. A pesar de que en la legislatura 2005-2010 fueron 22 los y las representante electos/as por la lista 609, tres de ellos pertenecían al Espacio 609. El Espacio 609 está compuesto por el MPP, agrupaciones de izquierda y personas independientes. Los miembros del Espacio 609 que no pertenecen al MPP no están obligados/as a aportar de manera centralizada, sin embargo, el diputado Martínez Huelmo decidió hacerlo en forma voluntaria.

En cuanto a los y las representantes del modelo descentralizado, abarcan la totalidad de quienes fueron electos/as por AU o por el PS, 17 personas.

**Cuadros 3 y 4 – Representantes según modelo de retribución salarial, Total  
Cámara de Representantes 2005-2010.**

Representantes del Modelo Centralizado	Representantes del Modelo Descentralizado
Álvarez, Pablo	Asti, Alfredo
Castro, Nora	Gallo, José Luis
Clavijo, Hebert	Mahía, Juan Carlos
Domínguez, Juan José	Orrico, Jorge
Fernández, Julio César	Patrone, Jorge
Gamou, Carlos	Pasyseé, Daniela
Gauthier, Nora	Pintado, Enrique
Hernández, Uberfil	Varela, Carlos
Passada, Ivonne	Arregui, Roque
Pereira, Aníbal	Bernini, Gustavo
Pérez, Esteban	Blassina, José Luis
Rodríguez, Edgardo	Cocco, Alba
Rosadilla, Luis	Conde, Roberto
Salsamendi, Javier	Longo, Fernando

Souza, Juan C.	Menéndez, Jorge
Tajam, Héctor	Toledo, Hermes
Travieso, Mónica	Tourné, Deisy
Vega, Álvaro	
Viera, Homero	
Martínez Huelmo, Rúben	

A los efectos del análisis estadístico de los datos, la unidad de análisis está compuesta por el año de cada representante en ejercicio. Dentro de las observaciones, hay 99 registros que corresponden al modelo centralizado y 92 que corresponden al modelo descentralizado.

**Cuadro 5- Cantidad y porcentaje de años de cada representante según Modelo de retribución salarial. Total Cámara de Representantes, 2005-2010**

Modelo de retribución salarial				
	Base	%	% válido	% acumulado
Centralizado	99	51,8%	51,8%	51,8%
Descentralizado	92	48,2%	48,2%	100,0%
Total	191	100,0%	100,0%	

Fuente: Elaboración propia con datos del Parlamento, 2005-2010. Total país

Se introdujo como variable de control la circunscripción por la que fueron electos los y las representantes. Como se mencionó anteriormente, en circunscripciones donde se eligen pocos cargos, los y las representantes son más propensos a trabajar para cultivar el electorado particular de dicha circunscripción. Como la muestra no tiene casos para

todas las circunscripciones, metodológicamente es más claro usar las variables limpias. No se agruparon las circunscripciones, sino que se utilizó el número de cargos en juego para la circunscripción por la que fue electo/a. La circunscripción de tamaño 42 corresponde a Montevideo y concentra cerca de la mitad de la muestra. La circunscripción de tamaño 2 agrupa a varios departamentos del interior del país.

**Cuadro 6-Cantidad y porcentaje de años de cada representante según circunscripción. Total Cámara de Representantes, 2005-2010**

Tamaño de la circunscripción				
Circunscripción	Base	%	% válido	% acumulado
2	53	27,7%	27,7%	27,7%
3	15	7,9%	7,9%	35,6%
4	5	2,6%	2,6%	38,2%
14	25	13,1%	13,1%	51,3%
42	93	48,7%	48,7%	100,0%
Total	191	100,0%	100,0%	

Fuente: Elaboración propia con datos del Parlamento, 2005-2010. Total país

#### **4.2.Comparación de medias**

Para analizar los datos según el índice de orientación al partido, se agrupó a los y las representantes según el modelo de retribución salarial por el que se rigen. Luego se calculó el promedio para cada uno de los modelos.

Al analizar la media para cada modelo de retribución, se observa que para quienes se rigen bajo el modelo descentralizado, tienen un promedio de orientación al partido más bajo que quienes se rigen bajo un modelo centralizado.

La diferencia entre los y las representantes de ambos modelos es importante. Los y las representantes del modelo centralizado, tienen un índice de orientación al partido de 0,59, mientras que los y las representantes del modelo descentralizado, tienen un promedio de 0,66.

Esto indica que quienes aportan bajo un modelo centralizado, tienen una orientación mayor hacia el electorado, y por ende a producir aquellos resultados que son mejores para sí mismo, que para el colectivo. Contrariamente con la hipótesis que manejábamos, y en la misma línea de lo antedicho, los y las representantes del modelo descentralizado, son más propensos a producir bienes colectivos y trabajar para el partido.

El desvío standard de quienes aportan bajo un modelo centralizado, es levemente mayor que quienes aportan bajo un modelo descentralizado. Esto implica que la muestra se comporta de manera más variada, pero no lo suficiente para ser estadísticamente significativo.

**Cuadro 7- Índice de orientación al partido según modelo de retribución salarial. Total Cámara de Representantes, 2005-2010**

Índice de Orientación al Partido			
Modelo de aporte	Promedio	Base	Desvío Standard
Centralizado	0,59	99	0,22
Descentralizado	0,66	92	0,21
Total	0,62	191	0,22

Fuente: Elaboración propia con datos del Parlamento, 2005-2010. Total país

Como vimos, el tamaño de la circunscripción es una variable relevante a la hora de analizar cómo se comportan los y las representantes. La cercanía del vínculo entre el electorado y su representante varía en función de cuántos representantes haya elegido cada votante.

Como se muestra en el Cuadro 8, para ambos modelos, la circunscripción más grande tiene los índices de orientación al partido más altos. En cuanto a las circunscripciones más pequeñas, muestran mayores grados de orientación al electorado. La única que no lo hace es la circunscripción que tiene tres representantes, circunscripción claramente pequeña, que en comparación con las demás circunscripciones, los y las representantes electos/as por esas circunscripciones tienen una orientación alta.

Dentro de la muestra, hay tres departamentos con un tamaño de circunscripción de tres: Salto, Paysandú y Rivera. A grandes rasgos que quienes son electos/as por circunscripciones pequeñas, tienen una mayor orientación a trabajar para el electorado, y como veremos más adelante, la significación estadística de este hecho es muy alta.

En cuanto a la circunscripción de tamaño 4, representa a Maldonado. Ni el PS, ni AU tuvieron representantes electos por Maldonado.

Para los y las representantes que utilizan el modelo de retribución salarial centralizado, la mayor orientación al partido se encuentra en Montevideo, la circunscripción más grande. Por el contrario, la circunscripción más pequeña es donde sus representantes se dedican a cultivar su electorado particular.

En cuanto a los y las representantes del modelo descentralizado, es en Canelones donde la orientación al partido es mayor.

**Cuadro 8- Índice de orientación al partido según modelo de retribución salarial por tamaño de la circunscripción por la cual fue electo/a. Total Cámara de Representantes, 2005-2010**

Tamaño de Circunscripción	Centralizado	Descentralizado
2	0,47	0,58
3	0,59	0,51
4	0,46	.
14	0,50	0,74
42	0,71	0,69

Fuente: Elaboración propia con datos del Parlamento, 2005-2010. Total país

El año del ciclo electoral es sumamente determinante en las acciones de los y las representantes. Cuanto más cerca sean las próximas elecciones, el o la representante buscará aumentar su diferencial individual esperado y comenzará a trabajar para el electorado en pos de su reelección. Así vemos que todos los y las representantes, en el año 2009 que se realizaron elecciones nacionales realizaron acciones orientadas al electorado.

**Cuadro 9-Índice de orientación al partido según modelo de retribución salarial por año del ciclo electoral por la cual fue electo/a. Total Cámara de Representantes, 2005-2010**

Año del ciclo electoral	Centralizado	Descentralizado
2005	0,64	0,71
2006	0,58	0,69
2007	0,58	0,67
2008	0,64	0,70
2009	0,52	0,52

Fuente: Elaboración propia con datos del Parlamento, 2005-2010. Total país

#### **4.3. Modelo lineal**

Si bien al comparar las medias de los y las representantes pertenecientes a cada modelo según circunscripción, no se confirma nuestra hipótesis, es importante realizar un modelo que incluya todas las variables consideradas desde el punto de vista teórico.

Para eso, se aplicó un modelo lineal. El modelo lineal permite analizar la diferencia de la media esperada en caso de que la hipótesis sea cierta con la media observada. Se diferencia del modelo de correlación lineal porque nuestras variables son discretas y no continuas.

Al realizar las pruebas estadísticas, se confirma la tendencia que veníamos sosteniendo. La hipótesis es rechazada. La variable circunscripción aparece con la mayor significación estadística, al 95% de confianza. En segundo lugar el año de estudio aparece como una variable significativa, con un error levemente mayor, pero estadísticamente significativa al 95% de confianza. Por el contrario, el modelo de retribución salarial no lo es.

**Cuadro 10-Modelo lineal.**

Tests of Between-Subjects Effects					
Dependent Variable: ICOP					
Source	Type III Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Corrected Model	1,957 <sup>a</sup>	9	0,217	5,726	0
Intercept	24,592	1	24,592	647,408	0
Distrit	1,165	4	0,291	7,671	0
AÑO	0,577	4	0,144	3,797	0,005
MODELO	0,097	1	0,097	2,554	0,112
Error	6,875	181	0,038		
Total	83,241	191			
Corrected Total	8,833	190			

a. R Squared = ,222 (Adjusted R Squared = ,183)

Fuente: Elaboración propia con datos del Parlamento, 2005-2010. Total país

## **5. Conclusiones**

Los y las representantes tienen fuertes estímulos para trabajar para fomentar su reputación personal y cultivar un electorado particular. Sin embargo, alguien tiene que asumir los costos de aprobar legislación con proyección nacional, negociar y lograr que la bancada la vote. Con tal motivo, ingresan los partidos al Parlamento (Cox y McCubbins 1992). Los partidos como instituciones delegan poder en los líderes que controlan el poder de agenda y tienen capacidad de monitorear la acción de su bancada. A su vez, tienen la capacidad de castigar o fomentar determinadas actividades a través de premios o castigos.

Aquí se propuso indagar entre los diferentes mecanismos que tienen los partidos de controlar a sus bancadas para cohesionarlas y disciplinarlas, uno en especial, el modelo de retribución salarial a los y las representantes y qué efectos tiene sobre el desempeño parlamentario.

Para indagar el impacto que tiene el modelo de retribución salarial en las tareas de los y las legisladores se realizaron entrevistas a representantes de tres fracciones que son retribuidos por dos modelos bien diferenciados.

En cuanto al desempeño parlamentario de los y las representantes se utilizó el índice de orientación al partido propuesto por Chasqueti (2014), donde se categorizan las acciones de los y las representantes entre orientadas al partido y orientadas al electorado.

Al analizar los datos, no se registran diferencias en el desempeño legislativo de los y las representantes según el modelo de retribución salarial al que estén adheridos. A pesar de esto, sí se registran diferencias en función del tamaño de la circunscripción a la que pertenezcan, es decir cuántos representantes se eligen en cada elección. También se encontró que la cercanía con el año electoral, determina una mayor orientación del accionar parlamentario hacia el electorado.

Así, se abre la pregunta de por qué el MPP aplica el modelo de retribución centralizado y los y las representantes aceptan las normas impuestas por este modelo tan poco común, que muchas veces restringe su salario.

En diferentes puntos de las entrevistas, surgen algunas diferencias entre las formas de trabajo de las fracciones que aplican ambos modelos. El índice utilizado no da cuenta de esas diferencias en el trabajo de los y las representantes, ya que no estamos hablando de desempeño parlamentario propiamente dicho.

A partir de las declaraciones de los representantes entrevistados cuyo modelo de retribución salarial es centralizado, es posible pensar que el MPP redistribuye dinero, con una estrategia de construcción de grupo a nivel nacional. El MPP utiliza los fondos obtenidos para aumentar su reputación a través del Fondo Raúl Sendic, y ese es uno de los bienes colectivos que produce la fracción.

Por otro lado, el o la representante tiene incentivos para adscribirse a este modelo porque obtiene una parte del dinero colectivo que le permiten cumplir con sus metas personales. El dinero y la capacidad logística que el MPP otorga a sus representantes a la hora de hacer campaña electoral o recorridas para publicitar lo realizado en la Cámara (el Advertising en términos de Mayhew), son parte de las tareas que se espera que un o una representante realice. Las mismas, normalmente, no son garantizadas por el propio Parlamento y sí, en el caso del MPP, por el grupo nacional. Ninguno de estos aspectos son tomados en cuenta por el índice utilizado.

En suma, los recursos que obtiene la fracción a partir del modelo centralizado de retribución salarial, están orientados a la actividad del grupo a nivel nacional y al financiamiento de campañas y recorridas por el barrio, lo cual permite al legislador cultivar su electorado y tomar acciones individualizadas a cambio de su disciplina en la cámara.

Por el contrario, el dinero recaudado por el modelo de retribución centralizada, es dinero que tiene poco efecto desde el punto de vista subjetivo para el o la representante. Se menciona vagamente la infraestructura, pero no hay un vínculo emocional o funcional con eso. Es importante aclarar que los y las representantes consideran “justo” el aporte que realizan, ya que el monto no es tan alto. Por su parte, los y las representantes del modelo descentralizado se financian ellos/as mismos/as las campañas o recorridas y no dependen de su fracción para hacerlo.

Por último, y a modo de reflexión final es importante tener en cuenta que el modelo de retribución centralizado responde a una forma de organización partidaria con atributos bien específicos. Una característica distintiva es que el MPP le brinda a sus representantes un “seguro de supervivencia” en política.

Los y las representantes son empleados de la fracción, que tiene objetivos varios dentro de los cuales se ubica la actividad parlamentaria. En caso de que la bancada del MPP se reduzca, el sector tendría otros espacios para cubrir, que podrán ser ocupados por quienes no lograron la reelección.

En el caso del modelo descentralizado, estas “otras actividades” son menores o realizadas por militantes. Eventualmente, si pertenece al partido de gobierno, podría pasar a integrar el Ejecutivo, pero no hay garantías de eso. Así, quien no logra la reelección no tiene la seguridad de continuar con su carrera política, a diferencia del otro modelo que favorece esa extensión.

## **Bibliografía**

Bottinelli O., Buquet D. (1993), *Escenarios parlamentarios resultantes de cuatro reformas al sistema electoral*, en Revista uruguaya de ciencia política nº6, ICP, Montevideo.

Buquet D., Chasquetti D., Moraes J.A. (1999), *Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿Un enfermo imaginario?*, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.

Caetano G., Rilla J. (1995), *Relaciones interpartidarias y gobierno en el Uruguay 1942-1973*, en Revista Uruguaya de Ciencia Política, N 8, Fundación de Cultura Universitaria – Instituto de Ciencia Política, Montevideo.

Chasquetti D. (2014). *Parlamento y carreras legislativas en Uruguay, un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las cámaras*, Facultad de ciencias sociales, UdelaR, Montevideo.

Chasquetti D. (2011), *El secreto del éxito: presidentes y cárteles legislativos en Uruguay (1995-2010)*, en Revista uruguaya de Ciencia política – Vol. 20 N°1 , Instituto de Ciencia Política, Facultad de ciencias sociales, UdelaR, Montevideo.

Cox G., McCubbins M. (1993), *Legislative leviathan*, University of California Press, California.

González L.E. (1993), *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*, Fondo de Cultura Universitaria, Montevideo.

González L.E. (1991), *Legislación electoral y sistema de partidos: el caso uruguayo*, Revista uruguaya de Ciencia Política, Fondo de Cultura universitaria, Instituto de ciencia política, Montevideo.

Mayhew D. (1974), *Congress: The electoral connection*, Yale University Press, Connecticut.

Moraes J. (2008), *Candidate Selection and Legislative Politics in Uruguay* en Siavelis P. y Morgenstern S. (eds.) *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, University Park, Penn State University Press, Pensilvania.

Payne M., Zovatto G., Mateo Díaz M. (2006), *La política importa democracia y desarrollo en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

Yaffe J. (2001), *Política y economía en la modernización: Uruguay 1876-1933*, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Montevideo.

## *Anexos*

### **Anexo I: Pauta de entrevista**

Hola mi nombre es Lucía, soy estudiante de la Licenciatura en Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la Republica. Me encuentro realizando una serie de entrevistas para una investigación que debo concluir para finalizar mis estudios, dicha investigación pretende indagar en cómo afecta el modelo de retribución de los legisladores a su fracción en el trabajo parlamentario. La entrevista durará unos 45 minutos, si usted me permite utilizaré un grabador para luego poder desgravar el diálogo y no perder información, el tratamiento de la información será totalmente anónimo y confidencial.

Antes que nada, muchas gracias por colaborar con mi proyecto.

#### **Datos del entrevistado:**

1. ¿Cuál es su nombre?
2. ¿Qué edad tiene?
3. ¿A qué sector del Frente Amplio pertenece?

#### ***Comencemos hablando acerca de su trayectoria política...***

4. ¿Cómo fueron sus comienzos en la actividad política?
  - a. ¿Hace cuánto tiempo que es legislador/a?
  - b. ¿Qué otros trabajos tuvo vinculados a la actividad política antes de ser representante?

#### ***Ahora pasemos a hablar sobre la actividad parlamentaria...***

5. ¿Podría describirme el trabajo diario de un/a representante?
6. Y de todas estas tareas, ¿Hay alguna en particular que le interese más?

#### ***En cuanto al trabajo que realizan sus colegas...***

7. ¿Usted diría que entre los compañeros de su sector, hay una comunicación fluida, están al tanto de en qué está trabajando cada uno...?
8. ¿Cómo se da esa comunicación? (a. A través de qué medios-charlas de pasillos, reportes, por intermedio de la fracción)
9. En cuanto a la comunicación con el resto de la bancada del Frente Amplio, ¿Cómo la evaluaría? ¿De qué manera se da?

***A continuación le voy a hacer preguntas referentes a la forma en que usted se vincula con su sector legislativo...***

10. Y si pensamos en las diferentes tareas del quehacer parlamentario, ¿qué grado de autonomía tiene frente a su sector? ¿Cómo evalúa ese nivel de autonomía?
11. Más allá de su participación personal en las decisiones a tomar, ¿Qué asuntos son definidos en el seno del Frente Amplio? ¿Y a la interna de su sector?
12. ¿Qué asuntos quedan librados a la voluntad del legislador? (Pensando particularmente en el uso de la media hora previa, justificaciones de voto, etc.)
13. En los asuntos que son definidos por su sector, ¿Cómo se comunican y gestionan?

***Vamos a referirnos al vínculo monetario que usted mantiene con su fracción...***

14. Según tengo entendido, los legisladores de su sector aportan una proporción de sus ingresos a la fracción ¿Cómo funciona ese mecanismo? (a. Qué proporción? b. A quien le envía el dinero?)
15. ¿Siempre fue ese el régimen de aporte dentro de su sector?
16. ¿Cómo se definió?
17. ¿Todos los y las legisladores/as de su lista están bajo ese régimen de aporte? ¿A quiénes incluye y a quienes no?
18. Otros sectores tienen otros modelos de aporte, ¿Qué ventajas cree usted que tiene el suyo frente a otras formas de pago para el sector en sí mismo?
19. ¿Y para su trabajo en particular?
20. ¿Cree que tiene alguna desventaja tanto para el trabajo parlamentario como para el sector?
21. En cuanto al conocimiento que puede manejar su sector acerca de su trabajo diario, ¿usted envía algún tipo de informe o comunica de alguna manera el estado de su actividad? (a. ¿Cómo? b. ¿Qué reporta?)

## ***Anexo II: Historia de cómo los y las representantes han sido retribuidos según la legislación***

La manera en que los legisladores y las legisladoras han percibido su salario no ha sido siempre la misma. Si bien desde el comienzo de la vida independiente del país, la idea de que la actividad legislativa debía ser remunerada, no siempre fue a modo de salario. En la Constitución de 1830, se establece que a se les pagarán dietas, que corresponderán sólo fuera de sus casas y en el ejercicio de su cargo. El monto de las dietas será definido por la última sesión de la Asamblea General, y el Poder Ejecutivo no podrá interferir en la decisión. Así lo dispone el artículo 37:

*“Artículo 37. Así los Senadores como los Representantes, serán compensados por sus servicios con dietas, que sólo se extiendan al tiempo que medie desde que salgan de sus casas hasta que regresen, o deban prudentemente regresar a ellas, y las cuales serán señaladas por resolución especial en la última sesión de la presente Asamblea para los miembros de la primera Legislatura; en la última sesión de ésta, para los de la segunda, y así sucesivamente. Dichas dietas les serán satisfechas con absoluta independencia del Poder Ejecutivo.” (Constitución 1830)*

En aquel entonces, el Parlamento sesionaba durante seis meses de manera corriente con una posible extensión de un mes más a modo de excepción, y las dietas se pagaban durante el tiempo que el Parlamento sesionara.

Los montos de las dietas eran bajos, ya que los políticos de la época vivían **“para”** la política y no **“de”** la política en un sentido weberiano. Se requería una renta mínima de \$10000 para senadores y \$4000 para representantes, o una profesión que lo produzca, ya que la política era una actividad para unos pocos ilustrados. Este era el pensar de la época.

Durante las últimas cuatro décadas del S.XIX se sucedieron varios cambios estructurales de carácter económico y social en nuestro país, lo que afectó de manera significativa al espacio político. La modernización del medio rural, que implicó el alambramiento del campo, implicó que muchos patricios, sin título sobre sus tierras o sin dinero para alambrear sus campos tuvieran que buscar una nueva forma de sustentarse.

Esta primera modernización necesitaba garantías del derecho de propiedad, un aparato que sancionara los modos de vida alternativos, así como una infraestructura mínima de transporte y comunicaciones. Fue así que el Estado comienza a consolidarse como tal, modernizando y ensanchando su aparato militar, generando infraestructura mínima para lograr imponerse a nivel nacional. De esta manera se convierte en necesaria una clase

política profesionalizada, que busca vivir de la política, ya que habían sido despojados de sus tierras. (Yaffe: 2010)

En 1887, el sistema de dietas fue modificado, y el legislador comienza a percibir remuneración desde el momento en que asume hasta el momento que cesa en su cargo, asemejándose a un cobro de salario. Es importante destacar que los montos seguían siendo modestos y el pago muchas veces se atrasaba o no se realizaba.

La Constitución de 1917 modifica esta manera de pago a los legisladores y propone una “asignación mensual” para los legisladores mientras ocupen el cargo. La idea de que la política era una actividad para las élites estaba muy erosionada y esta disposición se aprueba junto con el voto masculino universal, 87 años después de la primera Carta Magna que tuvo Uruguay.

Al igual que la Constitución anterior, la última sesión de la Asamblea General de cada mandato vota el presupuesto de la legislatura que le sigue, con independencia del Poder Ejecutivo.

*Artículo 35.- Los Senadores y Representantes serán compensados por sus servicios con una asignación mensual que percibirán durante el término de su mandato y que será fijada por dos terceras partes de votos de la Asamblea y por resolución especial, en el último período de cada Legislatura para los miembros de la siguiente. Dicha compensación les será satisfecha con absoluta independencia del Poder Ejecutivo.(Constitución 1917)*

Durante la década de 1940 el Poder Legislativo desarrolló otros beneficios para legisladores/as, que no eran estrictamente salariales. Se reglamentan las jubilaciones y se establece que la jubilación normal (30 años de trabajo), de manera anticipada (15 años de trabajo) o de manera temporal (10 años de trabajo). Mitigando así los riesgos inherentes a la clase política y los costos de perder la banca, ruptura de un grupo político o compartir la banca disminuyen considerablemente.

En la misma línea, se exonera de impuestos a legisladores/as para la compra de autos, lo que implicó un negocio paralelo en la época. Estos beneficios combinados con una crisis económica importante y el hecho de que la actividad política no mostraba mejoras, produjo un descreimiento hacia la clase política.

Con el retorno a la democracia, se eliminan buena parte de los beneficios que obtienen los y las legisladores/as, pero la forma en que perciben el salario se mantiene a grandes rasgos, pasando a ser más detallada Constitución tras Constitución. En la Constitución de 1967, se redacta el artículo 117 que es el que rige este asunto al día de hoy.

*Artículo 117.- Los Senadores y Representantes serán compensados por sus servicios con una asignación mensual que percibirán durante el término de sus mandatos, sin perjuicio de los descuentos que correspondieran, de acuerdo con el reglamento de la respectiva Cámara, en caso de inasistencias injustificadas a las sesiones de la Cámara que integran o de las comisiones informantes de que forman parte.*

*Tales descuentos, en todo caso, se fijarán proporcionalmente a la asignación.*

*La asignación será fijada por dos tercios de votos del total de componentes de la Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras, en el último período de cada Legislatura, para los miembros de la siguiente. Dicha compensación les será satisfecha con absoluta independencia del Poder Ejecutivo y fuera de ella, los Legisladores no podrán recibir beneficios económicos de ninguna naturaleza que deriven del ejercicio de su cargo”.(Constitución 1967)*

### *Anexo III: Fuente del financiamiento de partidos en Uruguay*

Como vimos, cierta parte del salario que perciben los y las representantes, se utiliza como forma de financiamiento de los partidos y fracciones, por lo que es importante tener en cuenta la legislación vigente en tal sentido.

En Uruguay los partidos y los sectores políticos han sido objeto de legislación y estudio permanente. La actividad político-electoral ha sido minuciosamente legislada y estudiada, sin embargo esto no sucede con el financiamiento de la actividad política. Los estudios en esta materia se concentran en describir los mecanismos de financiamiento de los partidos uruguayos, no así sus efectos sobre la actividad política en concreto.

La preocupación por la regulación del financiamiento de los partidos en Uruguay, ha persistido en los legisladores de todos los partidos en los últimos 15 años. Desde la reforma constitucional de 1996 se sucedieron un conjunto de reformas graduales, que culminaron con la aprobación de una ley en el año 2009 (Chasquetti: 2014).

Como marco analítico para el estudio de la legislación sobre la financiación de los partidos políticos, tomaremos a Kevin Casas (2002), quien propone el estudio del tema en base al tipo de normas contenidas en la legislación. Casas propone tres tipos de normas en este sentido; las orientadas a regular los ingresos de los candidatos y partidos, las orientadas a regular el gasto de los candidatos/as y partidos, y las orientadas a asegurar la transparencia entre el ingreso y el gasto.

Las normas que buscan regular los ingresos de los partidos y candidatos/as son las más extendidas y versan sobre el origen y los montos de los ingresos. El origen de la financiación pueden ser privados (afiliados/as o donantes no identificados) o públicos (directas o indirectas). A lo largo del mundo hay sistemas donde las donaciones de privados/as son restringidas totalmente, pero las compensaciones estatales son altas, tanto para financiamiento de campaña como en período electoral. En estos casos, cuando los subsidios estatales no son suficientes, los partidos buscan su financiamiento de maneras menos transparentes. Los sistemas basados en este tipo de normas exclusivamente logran escasos resultados, ya que auditar la actividad económica de los partidos precisa un aparato burocrático fuerte y con capacidad de obligar a los partidos a cumplir con las exigencias que esto supone.

La segunda clase de reglas es menos común, pero parte de la base que al restringir el gasto de los partidos, éstos tendrán menos necesidad de recaudar. El límite al gasto puede estar dado por dos vías; limitando el monto del gasto total o bien limitando los rubros en los que gastar. Restringir el monto total del gasto, tiene problemas similares a las normas que limitan los ingresos. Como ya mencionamos, auditar la actividad económica de los partidos no es tarea fácil. Asimismo, este tipo de normas genera una desigualdad entre los políticos que buscan la reelección y los que ingresan a la contienda. Esto es así porque para un político en funciones es más fácil publicitar el nombre y las metas logradas desde un cargo estatal desviando recursos para su campaña, mientras que el novel político no tiene esa posibilidad. Restringir el gasto en determinado rubro es más viable y el rubro más usual a limitar, es la utilización de los medios de comunicación.

La última categoría de normas aquí propuesta, es la que asegura la transparencia tanto de los ingresos como del gasto, buscando asegurar el cumplimiento de las normas vigentes. En general se crean instituciones con ese fin específico. En el caso uruguayo, la institución encargada de hacer cumplir las normas es la Corte Electoral, que tiene como cometido principal la transparencia de las elecciones, el registro de los habilitados para votar, la aprobación de las hojas de votación presentadas a cada elección, la logística de las elecciones, entre otros.

### **El sistema de financiamiento uruguayo**

El sistema uruguayo hasta 2009, integraba el subsidio público con el subsidio privado sin restricciones. Las normas que aseguran la transparencia del sistema no estaban previstas. No obstante, en nuestro país no hubo grandes incidentes de corrupción en torno a los partidos políticos. Chasqueti (2011) señala que esto se debe al peculiar funcionamiento del sistema de partidos, donde no sólo los partidos compiten entre sí, sino que las fracciones compiten a la interna de los partidos, por lo que se da un fenómeno de “autorregulación responsable”.

### **Subsidio público**

Desde 1928, el Parlamento nacional vota de manera ad hoc las leyes que determinan el monto y la forma en que los partidos reciben fondos en año electoral. Como vimos, hay dos tipos de origen de los montos que reciben los partidos para financiarse, y en particular sus campañas electorales, los fondos públicos y las donaciones privadas.

Chasquetti (2014) identifica 4 características del sistema de financiamiento público en nuestro país antes del año 2009. En primer lugar, la subvención pública directa en nuestro país, estaba destinada a financiar la campaña electoral de los partidos. En segundo lugar, se otorgaba a los partidos y candidatos/as. Dada la complejidad de la contienda electoral, donde hasta el 1996, en una misma elección se votaban todos los niveles de gobierno y existía el triple voto simultáneo, las leyes especificaban muy precisamente los destinatarios de los fondos. Una tercera característica era la falta de barrera electoral para acceder a los fondos. En cuarto lugar el monto a obtener dependía de los votos efectivamente obtenidos en la elección. Dicho monto era definido en cada ley.

Las compensaciones se daban luego de cada elección, por lo que se preveía adelantos a los partidos. Estos adelantos se daban en función de los votos obtenidos en la elección anterior. Es así que los partidos y fracciones que ingresaban a la contienda, no podían acceder a estos adelantos.

La reforma Constitucional de 1996 introduce reformas al sistema electoral, separando las elecciones nacionales de las municipales, estableciendo la candidatura única por partido (exige elecciones internas) y mayoría absoluta para la elección presidencial (en caso de no llegar en primera vuelta, hay balotaje). Estas modificaciones implicaron la posibilidad de llevar a cabo hasta 4 elecciones en un mismo año, lo que incrementa sustantivamente los gastos de campaña de los partidos. En 1998 se aprueba una nueva ley de financiamiento a los partidos, que como señala Chasquetti (2014) no modifica lo sustantivo del sistema de financiamiento público directo, pero sí modifica los porcentajes asignados a los partidos y a su interna. Se aumenta el porcentaje de lo recaudado que se destina a la elección parlamentaria (sublemas), en detrimento de la elección presidencial.

Se manejó el subsidio directo del Estado para las elecciones internas y para la segunda vuelta en caso de tener lugar, pero finalmente se desestimó con argumentos de “austeridad republicana”.

El financiamiento público indirecto refiere a recursos estatales que son desviados para la actividad partidaria. En Uruguay hay 4 tipos de financiamiento público indirecto. En primer lugar, aquellos partidas que reciben los legisladores o ministros y que se utilizan en el funcionamiento del partido o la fracción. En el caso de los legisladores, las partidas de prensa de secretaría y los gastos de representación. En segundo lugar, los

pases de funcionarios estatales “en comisión” destinados a despachos parlamentarios o ministerios<sup>2</sup>.

Una tercera forma de financiamiento público indirecto es el acceso a espacios gratuitos de publicidad en televisión. Todos los partidos con representación parlamentaria o que hubieran alcanzado un 3% del total de habilitados para votar en las internas, tienen un espacio de 5 minutos en televisión estatal al comienzo de la campaña. En el cierre de campaña se les otorga un espacio de 15 minutos en televisión estatal que tienen que ser retransmitidos por los canales privados. Para los partidos grandes, estos 20 minutos son un porcentaje marginal del total de tiempo televisivo de campaña, pero para los partidos más pequeños, es casi la totalidad de minutos de televisión en la campaña.

La exoneración de impuestos a los partidos es una forma de subvención indirecta a los mismos. Las agrupaciones partidarias no pagan impuestos al patrimonio, ni impuesto a primaria, ni contribución inmobiliaria, así como tampoco pagan patente de rodados. Asimismo, tienen un gravamen especial para realizar los aportes patronales en BPS.

### **Financiamiento privado**

Hasta el año 2004 no había reglamentación acerca del financiamiento privado de los partidos. A pesar de este singular hecho, no se han registrado en el país incidentes significativos de corrupción política. Chasqueti (2014) afirma que esto se debe a la competencia tanto de los partidos como de las fracciones, lo que da lugar a un sistema de “autorregulación responsable”.

Las fuentes de financiamiento privado pueden ser o bien de afiliados o de empresas. Las donaciones de personas y empresas son una parte sustantiva del ingreso de todos los partidos. A partir del 2004, la ley 17799 obliga a todos los partidos a presentar declaración jurada de lo gastado y lo que pretende gastar, junto con un listado detallado de las contribuciones recibidas por candidato por partido.

Acerca de las donaciones de afiliados, sabemos poco, en particular para los partidos fundacionales. Éstos suelen canalizar las afiliaciones a través de sus fracciones, y al no

---

<sup>2</sup> En 1986 se aprueba una ley que busca fortalecer técnicamente al Presidente, Vicepresidente, legisladores y ministros. Para lograrlo, se les permite pedir “en comisión” a funcionarios del Estado con capacidad técnica. Estos funcionarios seguirían percibiendo su salario pagado por el organismo del Estado que lo contrató originalmente, pero prestarían sus servicios a quien lo pida “en comisión”. Con el correr del tiempo la capacidad técnica pasó a un segundo plano y comenzó a primar el componente político.

existir registros públicos, son pocos los datos que se tienen. Esto permite pensar que para estos partidos esta modalidad de recaudación no es significativa. Por el contrario, el Frente Amplio prioriza la cuota de los afiliados y la exige a la hora de votar en las internas por ejemplo. Lo que sí se sabe es que para todos los partidos, quienes tengan un cargo en el gobierno o Parlamento están obligados a aportar.

La no regulación de este aspecto, permite a cada partido e incluso a las fracciones dentro de estos un amplio margen de acción para manejar este tema a la interna. Si bien la normativa aprobada en el 2009 limita de alguna manera el margen de acción de los partidos, sigue habilitando un amplio grado de libertad<sup>3</sup>.

Que sólo los montos y no el origen de los fondos sea lo que está reglamentado, implica que tanto los partidos como las fracciones han actuado con total libertad en la manera en que se realizaban las donaciones privadas, incluyendo los aportes de sus legisladores.

Esto no se da de forma uniforme entre los partidos. Más aun, dada la alta institucionalización de los sectores o fracciones en el sistema político dentro de un mismo partido, el aporte monetario de quienes logran cargos políticos, ya sea por elección directa o indirecta varía dentro de cada partido en función de la fracción.

---

<sup>3</sup> Los montos de privados fueron topeados en 300000 Unidades Indexadas por año, a menos que el donante sea afiliado al partido, donde se triplica dicho monto. Las donaciones anónimas pueden representar un 10% del total a gastar, y en ningún caso dichas donaciones pueden exceder las 4000 Unidades Indexadas.