

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

**La organización del partido del Presidente en la
Cámara: control de la agenda, delegación y
división del trabajo (2000-2010)**

Florencia Alonso
Tutor: Daniel Chasquetti

Índice

Capítulo 1. El Problema de investigación

Capítulo 2. Un acercamiento a las teorías legislativas

Capítulo 3. El presidencialismo uruguayo y la importancia del Parlamento

3.1. El presidencialismo uruguayo

3.2. La importancia del Parlamento en el presidencialismo uruguayo

3.3. Los gobiernos de los periodos 2000-2005 y 2005-2010

Gobierno de Jorge Batlle

Gobierno de Tabaré Vázquez

Capítulo 4. El comportamiento del partido del Presidente en la Cámara de Representantes: su organización, producción legislativa y actividad.

4.1. El partido del Presidente en la Cámara: ¿Cómo se organiza?

4.2. ¿Qué consecuencias tiene la división de tareas en la producción legislativa?

4.3. ¿Qué hacen los legisladores en la Cámara?

Capítulo 5. El problema de la delegación de poder visto por sus protagonistas

5.1. La coordinación con el Poder Ejecutivo

5.2. Delegación de la iniciativa legislativa

6. Conclusiones

1. El problema de investigación

La presente investigación tendrá como objetivo indagar cómo se desempeña el partido del presidente en el Poder Legislativo. En un régimen presidencial como el uruguayo, donde el Ejecutivo carece de fuertes poderes legislativos (contrariamente a lo que sucede en otros casos de la región), la coordinación entre los poderes de gobierno se transforma en el principal desafío que los presidentes deben resolver. Para desarrollar un proceso de toma de decisiones estable, los presidentes buscan construir mayorías legislativas apoyándose normalmente en su propio partido. Cuando su contingente legislativo no alcanza la mayoría de asientos en las cámaras, suelen negociar acuerdos con otros partidos, pero cuando su contingente es mayoritario, la negociación se instala en el seno de su propio sector.

En ese proceso, el Vicepresidente de la República y los líderes del partido de gobierno, ubicados normalmente en el Senado, cumplen una función vital porque sobre ellos recae la responsabilidad de incorporar al contingente legislativo a la estrategia trazada por el gobierno. Los legisladores, por su parte, se suman al emprendimiento colectivo pues su futuro personal así como sus convicciones, están estrechamente vinculadas con la suerte del partido de gobierno.

En ese marco, resulta interesante preguntarse cómo funciona el partido del Presidente en la Cámara, cómo se organiza, qué consecuencias tiene la forma de organización adoptada sobre los resultados legislativos y cómo se desarrolla la labor cotidiana los legisladores oficialistas. Podríamos pensar que las tareas de apoyo al gobierno representan la principal actividad de los legisladores oficialistas y que para ello adoptan estrategias colectivas específicas. Pero además, podemos suponer que esa actividad no debería entrar en contradicción con la consecución de sus metas individuales. La evidencia obtenida a través del Sistema de Información Parlamentaria confirma que no todos los legisladores oficialistas se comportan de la misma forma y que en muchos casos las acciones unilaterales son una proporción sustantiva de la actividad del representante.

La presente investigación busca estudiar el comportamiento de los legisladores del partido del presidente a partir del análisis de las tareas que desempeñan en las cámaras. De esta manera, resulta de gran relevancia analizar cómo dichos legisladores ejercen la función de legislación, y en qué medida sus acciones se ajustan o se apartan de la estrategia trazada por el partido de gobierno.

Por tanto, el objetivo está centrado en describir y analizar cómo se organiza el partido de gobierno en las cámaras y qué actividades desempeñan sus legisladores. A los efectos de controlar diferentes circunstancias, se estudiará en profundidad las 45^a y 46^a Legislaturas (2000-2010), donde los partidos gobernantes alcanzaron diferentes status parlamentarios: socio principal de una coalición mayoritaria (2000-2002); partido minoritario (2002-2005) y partido mayoritario (2005-2010).

El análisis se basa en información cuantitativa y cualitativa. La primera fue obtenida a partir de la encuesta a los legisladores realizada por el Instituto de Ciencia Política en los años 2003 y

2007, correspondientes a la 45ª y 46ª legislatura respectivamente.¹ Los datos cualitativos surgen de entrevistas en profundidad realizadas a legisladores del partido del Presidente en ambos periodos. Los entrevistados fueron seleccionados a partir de criterios tales como su filiación partidaria y la circunscripción por la que fueron electos. Además, en los capítulos analíticos de este trabajo se hará uso de datos específicos brindados por el Sistema de Información Parlamentaria y procesados por el Programa de Estudios Parlamentarios del Instituto de Ciencia Política.

¹ La encuesta de 2003 fue realizada por el Profesor Juan Andrés Moraes. La encuesta de 2008 la realizó el Instituto de Ciencia Política y contó con la dirección del mencionado profesor, en el marco del Convenio Poder Legislativo – UdelaR.

2. Un acercamiento a las teorías legislativas

El principal objetivo de este capítulo es describir el estado del arte en materia de teorías que explican el funcionamiento del Parlamento y el trabajo legislativo. En este sentido, abordaremos brevemente las teorías distributivas e informacionales de Weingast y Marshall y Krehbiel, y la teoría del partido cártel (de Cox y McCubbins). Resulta importante señalar que si bien todas ellas fueron desarrolladas en base al análisis del Congreso de los EE.UU, igualmente resultarán útiles para nuestro estudio dado que consideran distintos factores que explican la dinámica legislativa.

Con respecto a la teoría distributiva de Weingast y Marshall, se puede decir que busca *“explicar las pautas institucionales que facilitan la toma de decisiones dentro de una legislatura”* (p. 162), desde la perspectiva de la nueva economía política. Esta teoría de las instituciones legislativas utiliza los mismos supuestos de la teoría de la firma y de las instituciones contractuales. Tal como ocurre con las instituciones del mercado, las instituciones legislativas presentan dos elementos clave: metas o preferencias de los individuos (legisladores buscando ser reelectos por medio del “favor” de los ciudadanos), y los costos de transacción (información imperfecta, oportunismo y otros problemas de agencia).

Con respecto a los asuntos legislativos, la teoría distributiva parte de tres supuestos. Primero los congresistas representan los intereses (políticamente sensibles) situados en su distrito. Esto significa que cada grupo de interés tiene preocupación sobre un tema en particular, por lo que monitorean a los congresistas y les proveen información sobre eso. Segundo, los grupos de interés no se distribuyen uniformemente, por lo que en general, los votantes se concentran en ubicaciones particulares. Los congresistas tienen ventaja para conseguir el apoyo de los grupos de interés de su distrito. En base a recursos organizativos. Tercero, la competencia electoral obliga a los legisladores a representar al electorado ya que, diferentes legisladores representan diferentes grupos de interés.

La teoría distributiva sostiene que el diseño institucional del Congreso (sistema de comisiones) favorece las transacciones entre los legisladores en torno a *policies*, porque ellas garantizan acuerdos intertemporales entre individuos que representan diferentes intereses. Por tanto, el desempeño legislativo del Congreso depende del diseño del sistema de comisiones (tamaño, jurisdicción y distribución de autoridades) y de la capacidad que tengan los legisladores para alcanzar acuerdos en esas instancias.

La teoría informacional de Keith Krehbiel busca explicar el funcionamiento del Congreso de una forma distinta. Si bien observa a los legisladores como maximizadores de beneficios, la teoría informacional tiene como eje central a la importancia del conocimiento sobre los contenidos de las políticas que el Congreso tramita. Esto significa que los legisladores tienen incentivos para recabar información acerca de las políticas públicas que trata su comité y revelarla al resto del Congreso a cambio de que se acepte su autoridad en el tema. Por lo tanto, los legisladores no intentarán una ventaja personal cuando acceden al conocimiento sino que por el contrario, lo buscarán canjear por apoyos a sus propios proyectos. Desde esta perspectiva, las políticas públicas finalmente aprobadas no estarán muy alejadas de las preferencias del legislador mediano por lo cual su adopción mediante el voto en la cámara será beneficioso para la mayoría.

Krehbiel fundamenta que el funcionamiento del Congreso se basa en el sistema de comisiones, dado que promueve la especialización en políticas públicas. Siendo así, el poder de las comisiones radica, claramente, en la información que acumulan. Por tanto, la clave para comprender el funcionamiento legislativo será la información y, considerando que ésta es de por sí "cara", ya que implica invertir tiempo y recursos, los legisladores solo la compartirán si se les reconoce autoridad y se apoya por esa razón las iniciativas que promueven. Como cada legislador se especializará en una materia, todos tendrán derecho a ofrecer conocimiento y conseguir apoyos en el plenario.

Finalmente, la tercera teoría que presentaremos en este capítulo es la de Cox y McCubbins presentada en su texto "Legislative Leviathan". El mismo comienza con una afirmación muy contundente: los partidos políticos de EE.UU son más débiles que los europeos, pues el poder partidario está descentralizado. Los candidatos son quienes detentan los recursos y controlan organizaciones locales poderosas. Dentro del Congreso, el poder está en las comisiones (y en los años '70 y '80 en sus sub-comisiones) y ello exige a las autoridades nacionales de cada partido idear estrategias para poder llevar adelante sus metas legislativas.

Cox y McCubbins afirman que los partidos políticos (sobre todo los mayoritarios) actúan como un cartel legislativo en la cámara que busca controlar el poder de creación de reglas que rigen la estructura del Congreso como también, el proceso de legislación. Esta estrategia tiene dos consecuencias. La primera es que el proceso legislativo en general (y el sistema de comisiones en particular) favorecerá los intereses del partido mayoritario (PM). La segunda consecuencia es que, los miembros del PM asumirán las posiciones de autoridad que controlan el poder de agenda en la estructura del Congreso con el fin de garantizar el cumplimiento de sus objetivos. Para que todo esto suceda resulta imprescindible que el PM funcione en base a acuerdos facilitados por las reglas del cártel y la vigilancia del liderazgo. Igualmente, los miembros del PM tienen oportunidades para hacer "trampas" o traicionar al cártel, aunque las reglas de funcionamiento del mismo (y las que éste impone en el Congreso) pretendan limitar esto. Seguir las reglas del cártel generará un "beneficio mutuo" para el PM y para sus miembros individuales.

Como podrá apreciarse, Cox y McCubbins atribuyen una gran importancia al poder de agenda, entendido éste como *"el conjunto de prerrogativas especiales para establecer la agenda del Congreso"*, es decir, la habilidad especial para determinar qué proyectos de ley se consideran en el plenario o las comisiones y bajo qué procedimientos serán votados. Dicho poder tiene dos dimensiones. La primera es la positiva que obviamente implica que quien lo ejerce abrirá paso a sus proyectos con el fin de aprobarlos. La segunda es la negativa e implica que el objetivo será impedir "el paso" de ciertos proyectos que no se ajusten a las preferencias del cártel, sin importar que éste logre o no aprobar sus propios proyectos. En general, el poder de agenda negativo es más importante que el positivo porque el Congreso recibe muchos más proyectos de ley de los que realmente puede tratar y aprobar.

En relación con esto último, resulta interesante ver cómo Cox y McCubbins describen el funcionamiento del partido cártel. El argumento principal es que los partidos políticos se crean con el objetivo de resolver dilemas de acción colectiva en el Poder Legislativo. La

estrategia del PM será tomar el control del poder de agenda y para ello deberá resolver algunos dos desafíos básicos. Primero, conseguir que todos los miembros deleguen poder en la autoridad del cártel que coincide con el liderazgo del partido en la cámara (Speaker o Presidente de la Cámara de Representantes). Segundo, que la autoridad del cártel delegue poder en los miembros más leales del PM con el fin de tomar el control del poder de agenda. En ese contexto, la “lealtad” adquiere una gran relevancia porque será el criterio principal para seleccionar el personal político encargado de impulsar la agenda del cártel.

Por su parte, los miembros individuales del PM obtendrán a cambio del apoyo, la posibilidad de utilizar en su favor los beneficios colectivos del cártel, el prestigio de la etiqueta partidaria y los recursos necesarios para poder garantizar su meta personal, o sea, la reelección.

* * *

Las teorías que buscan analizar los procesos legislativos, son de gran utilidad para la presente investigación. Si bien las mismas presentan diversidad de enfoques y de factores explicativos, debe señalarse que la teoría distributiva y la teoría informacional coinciden en la raíz del análisis. Esto se debe a que no consideran a los partidos políticos como agentes centrales del funcionamiento de la cámara, sino que encuentran las explicaciones del proceso legislativo en las estructuras internas del Parlamento. Por otra parte, la teoría de Cox y McCubbins, difiere ampliamente de las distributivas e informacionales principalmente porque considera a los partidos políticos como centrales, al considerar que (bajo ciertas condiciones) pueden organizarse y controlar el proceso legislativo.

De hecho, la teoría del partido cartel es desarrollada en base a la idea de que, si bien en los partidos estadounidenses no parecen ser tan fuertes como en Europa, tienen sí protagonismo en la toma de decisiones legislativas y para ello se organizan en “cárteles legislativos” que le permiten controlar el poder de agenda. Además, a diferencia de lo que ocurre con las primeras dos teorías, los legisladores tienen incentivos para ser leales a su partido y cooperar, ya que de esa forma podrán obtener beneficios individuales.

A los efectos de nuestro trabajo, la teoría del Cartel Legislativo será de gran utilidad dada la evidencia que confirma que en Uruguay los partidos y coaliciones mayoritarias suelen organizarse mediante procedimientos similares aunque no idénticos (Chasqueti 2014).

3. El presidencialismo uruguayo y la importancia del Parlamento

A diferencia de lo que ocurre en los sistemas parlamentaristas, en donde los poderes del Estado se encuentran muy vinculados (Lijphart 1987), en los sistemas presidencialistas los poderes de gobierno están claramente separados y sometidos a un sistema de balances y contrapesos. La independencia de poderes es tal que las elecciones legislativas y presidenciales se realizan separadas y cada poder goza de su propia legitimidad (Linz y Valenzuela 1998). Pese a ello, la instalación de un gobierno presidencialista tiene una gran complejidad ya que al igual que en el parlamentarismo, se abren negociaciones entre distintos actores (presidente, partidos políticos, líderes partidarios representados en el Parlamento, etc) con el fin de resolver problemas vinculados con las metas del gobierno.

Al comenzar el período de gobierno, los titulares del Ejecutivo y los partidos en el Legislativo cuentan con incentivos para iniciar un camino de negociaciones. Mientras el presidente buscará construir un respaldo mayoritario y estable para sus iniciativas legislativas, los partidos políticos (y sus líderes) en el Parlamento buscarán obtener influencia en la agenda de gobierno (*policies*) y cargos en el gabinete y la estructura del Estado (Buquet et. al. 1998).

Las características que tendrán estas negociaciones entre los distintos actores, dependerán en gran medida del status legislativo del partido del presidente. Si es mayoritario, las transacciones serán intrapartidarias (pues no existen incentivos para negociar con otros), pero de encontrarse en minoría, el presidente buscará ampliar su apoyo hacia otros actores con el fin de cumplir con sus objetivos. Naturalmente, existe abundante literatura que señala que los gobiernos de coalición son en general más “costosos” (en términos de transacciones) para el Ejecutivo que los gobiernos en donde el partido presidencial es mayoritario (Chasquetti y Moraes 2000).

3.1) El presidencialismo uruguayo

De acuerdo con la caracterización realizada por gran parte de la literatura (tanto en ciencia política como en otras disciplinas conexas, por ejemplo el derecho constitucional) existe un amplio consenso en torno a que Uruguay cuenta con un régimen presidencialista². Los dos rasgos institucionales que fundamentan la idea de que Uruguay cuenta con un régimen presidencialista son: el Jefe del Ejecutivo es electo de forma directa por la ciudadanía, y los mandatos (del Ejecutivo y Legislativo) son fijos e independientes entre sí (Sartori, 1994).

El presidente uruguayo cuenta con el típico poder presidencial de designar y despedir a los ministros pero, sin embargo, la Constitución lo obliga a actuar (enviar proyectos, escribir decretos, etc) junto con los ministros o con el Consejo de Ministros (gabinete). Además, el presidente cuenta con algunos poderes de tipo legislativo: iniciativa presupuestal (el Poder Ejecutivo envía al Parlamento el proyecto de ley de presupuesto para que este la apruebe en

² Igualmente, cabe señalar que dicho consenso no siempre fue tal y de hecho, constitucionalistas como Cassinelli Muñoz (en su texto *Derecho Público*) afirman que Uruguay presenta rasgos propios de los regímenes parlamentarios ya que incluye institutos que no se asocian tradicionalmente con los presidencialismos.

un plazo determinado); iniciativa exclusiva (existe una serie de temas en los que solo el Ejecutivo puede proponer legislación); proyectos de urgente consideración (de modo de hacer que el Legislativo considere a la brevedad cierto proyecto de ley), y poder de veto. Este último poder es realmente importante, ya que al contar no solo con el veto total (sobre toda la ley) sino también con el veto parcial (sobre una parte de la ley), le permite al presidente utilizarlo con mayor libertad, y hasta mayor frecuencia dado que no tiene los mismos costos políticos observar un solo artículo que una ley completa (Buquet et. al. 1998). Por tanto, si bien el presidente uruguayo no es de los más poderosos de América Latina, cuenta sí con poderes que contribuyen a aumentar su influencia en el proceso legislativo.

Frente a este presidente, tenemos un Parlamento que vota leyes y que puede levantar los vetos presidenciales siempre y cuando reúna los 3/5 de los votos de la Asamblea General (ambas cámaras reunidas). El Parlamento cuenta también con la posibilidad de realizar pedidos de informe al gobierno, llamados a sala de ministros, y ejercer el poder de censura sobre los ministros.

Si bien se puede señalar la presencia de dispositivos parlamentaristas, encontramos que los mismos tienen menor peso si se los compara con las atribuciones que se le otorgan al Ejecutivo (Chasquetti y Moraes, 2000). Esto es así porque, el Poder Legislativo necesita de mayorías especiales para levantar el veto, no cuenta con iniciativa legislativa sobre ciertos temas, y se ve apremiado en los tiempos para aprobar el presupuesto (entre otras cosas). Por eso, el Ejecutivo termina siendo un actor central en el proceso político, volviendo muy sencillo clasificar al régimen de gobierno de Uruguay como claramente presidencialista.

En este marco institucional funciona un sistema de partidos con características muy específicas: a) alto nivel de institucionalización; b) bajo nivel de fragmentación; y c) con un modelo de partido fraccionalizado.

Según Mainwaring y Scully (1997), Uruguay cuenta con uno de los sistemas de partidos con mayor nivel de institucionalización de la región. El sistema presenta bajos niveles de volatilidad electoral, importantes niveles de legitimidad, enraizamiento en la sociedad, y grados de organización interna aceptables. Además, según Buquet et. al. (1998) el sistema de partidos uruguayos cuenta históricamente con niveles moderados de fragmentación. Hasta 1971, el sistema era bipartidista con dos grandes partidos (Colorado y Nacional) y desde esa fecha, momento en que surge el Frente Amplio, el sistema puede ser considerado como de pluralismo moderado en términos de Sartori, con tres, cuatro y hasta cinco partidos. Finalmente y también siguiendo a Buquet et. al. (1998), los partidos uruguayos presentan estructuras fraccionalizadas. A diferencia de los partidos europeos, no cuentan con un jefe de partido, sino con jefes de fracción que controlan la disciplina de los miembros de sus respectivos grupos.

La fraccionalización interna de los partidos se ha mantenido estable por más de medio siglo, alcanzando algo más de dos fracciones efectivas para el caso de los partidos fundacionales, y entre cuatro y cinco para el caso del Frente Amplio. La naturaleza del modelo fraccionalizado es importante para comprender como funciona la dinámica del gobierno en Uruguay (Chasquetti y Moraes, 2000).

3.2) La importancia del Parlamento en el presidencialismo uruguayo

A pesar de que Uruguay cuenta con un régimen presidencialista en el que la última reforma constitucional (de 1967) cercenó muchas de las competencias del Parlamento, en Uruguay el Poder Legislativo sigue teniendo relevancia, principalmente por el hecho de que se gobierna por ley. Es decir, que a diferencia de otros países de la región, en donde el diseño institucional prevé que el Ejecutivo pueda gobernar sin prestar demasiada atención al Congreso, en Uruguay esto no sucede por al menos dos grandes motivos.

Para empezar por una razón constitucional ya que, aunque existen herramientas unilaterales del Ejecutivo (como por ejemplo los decretos), estos tienen menor alcance que una ley. Además, a diferencia de lo que ocurre en otros países del continente (como en Argentina, Brasil o Colombia), no existe la posibilidad de que el Presidente emita un decreto con fuerza de ley. Para que entre en vigencia una norma de esa envergadura, se necesita del Parlamento.

Por otra parte, hay una cuestión también de legitimidad, ya que en Uruguay un presidente que gobernara al borde de la Constitución a partir de acciones unilaterales (como el decreto y el veto), sería esencialmente "débil" y viviría enfrentado con el Legislativo, generando una situación insostenible. Claramente, este es el caso de los Parlamentos "recalcitrantes" de los que hablan Cox y Morgenstern en su texto "*Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina*", del cual Uruguay se aparta en forma notoria.

Por tanto, resulta evidente que al tratarse de un país en el que la herramienta institucional más importante del gobierno es la ley, el Poder Ejecutivo estará muy interesado en contar con las mayorías necesarias para su aprobación en el Parlamento. Para que esto sea así, hay dos escenarios posibles: i) que el partido del presidente alcance una mayoría en la cámara como resultado de la elección nacional, o ii) que forme una coalición mayoritaria con la participación de otro (s) partido (s). De no conseguir acordar esas mayorías legislativas, el presidente queda condenado a gobernar con el apoyo de su partido minoritario.

Los partidos en Uruguay tienden a ser fraccionalizados debido a la influencia del sistema electoral. Las fracciones cuentan con líderes que controlan la selección de los candidatos y el orden de la lista cerrada y bloqueada. Pero las fuentes del poder del liderazgo no quedan allí. Existen ciertas reglas parlamentarias, tales como la asignación de miembros a las distintas comisiones que contribuyen al fortalecimiento de los líderes de las fracciones pues posibilitan a éstos estimular o bloquear las carreras legislativas de sus miembros.

Sin embargo, su capacidad de control no es infinita pues varía de acuerdo al tamaño de la circunscripción. En distritos grandes, como Montevideo, donde el grupo obtiene más de un legislador, el poder de selección y orden de la lista de candidatos es mayor. En los distritos pequeños, los líderes tienen menos influencia ya que los grupos no consiguen ganar más de una banca y la selección de candidatos se realiza en primarias abiertas en las internas de junio. Dado que los legisladores tienen como prioridad el trabajo en su circunscripción, con el paso del tiempo suelen contar con un electorado propio que garantizará su nominación. Debido a

eso, el líder de la fracción encontrará límites para bloquear su carrera e impulsar la de otros miembros del grupo.

Por tanto, dada esa dinámica, los legisladores definen sus objetivos de carrera en base a ese esquema de sujeción. Los legisladores de Montevideo aspiran a mejorar su lugar en la lista y eventualmente ascender al Senado y los legisladores de los distritos pequeños, aspiran a ser reelectos por su departamento y eventualmente transformarse en los Intendentes del mismo (Chasquetti, 2014). De este modo, los objetivos de carrera no surgen exclusivamente de las preferencias personales de los individuos sino de los determinantes político-institucionales a los que están sujetos. Esto es importante porque los objetivos de carrera explicarán el lugar que ocupa cada individuo en la división de tareas que establecerá su bancada legislativa.

3.2) Los gobiernos de los períodos 2000-2005 y 2005-2010

Desde el retorno a la democracia en 1985, los presidentes se vieron incentivados a construir coaliciones de gobierno en más de una oportunidad ya que hasta el año 2005, sus partidos fueron minoritarios en el Parlamento. Naturalmente, esto derivó en la existencia de “acuerdos programáticos” que se tradujeron en gabinetes multipartidistas. De acuerdo a la cantidad de escaños con los que contaba el partido que ingresaba a la coalición del Presidente, se le otorgaban una proporción equivalente de cargos ministeriales en el gabinete (Chasquetti, Buquet y Cardarello 2014).

Esta situación ocurrió en Uruguay en tres períodos de gobierno consecutivos luego de la recuperación democrática: la presidencia de Luis A. Lacalle, la segunda administración de Julio M. Sanguinetti y la de Jorge Batlle. La única de estas tres coaliciones mayoritarias que sobrevivió hasta el final del mandato fue la de Sanguinetti, dado que la de Lacalle pasó a ser minoritaria en 1992 y la de Jorge Batlle dejó de existir (transformándose en un gobierno de partido minoritario) en 2002. El único gobierno que fue de partido minoritario desde el inicio del mandato fue el primero de Sanguinetti, mientras que los únicos gobiernos de partido mayoritario luego de 1985 fueron los de Vázquez y Mujica. A continuación presentaremos una descripción detallada de los dos períodos de gobierno elegidos para analizar el desempeño del partido presidencial en las cámaras: 2000-2005 (Batlle) y 2005-2010 (Vázquez).

Gobierno de Jorge Batlle

El gobierno colorado encabezado por Jorge Batlle resultó electo en la segunda vuelta electoral de noviembre de 1999 donde derrotó a Tabaré Vázquez, candidato del Frente Amplio. En esta instancia de balotaje, y tras un acuerdo con el Partido Nacional, Batlle cosechó el 54% de los votos, venciendo a Vázquez que alcanzó un 45%. Sin embargo, en el Legislativo, el partido del presidente había alcanzado solo el 33% de los escaños, mientras que el Frente Amplio tenía un 40% de los mismos.

Esta situación de minoría del partido del Presidente en el Parlamento, se saldó rápidamente con la conformación de una coalición mayoritaria con la tercera fuerza electoral: el Partido Nacional. Esa coalición estaba fundamentada en la idea desarrollada en el apartado anterior, ya que el Partido Colorado otorgó 5 de los 13 lugares del gabinete a su socio nacionalista.

Si bien la coalición entre blancos y colorados no se extendió durante todo el período, tuvo un funcionamiento positivo para los intereses del partido del Presidente ya que se comportó de forma consistente mientras duró. La ruptura de la coalición se produjo en octubre de 2002, justo a mitad de período y cuando la crisis económica que azotaba al país en esos años ya se había desatado. Durante los meses previos al epicentro de la crisis, la popularidad del Presidente de la República cayó a niveles bajísimos, la economía entró en recesión, y las tasas de desempleo, pobreza e indigencia se dispararon.

En ese contexto, el Partido Nacional comenzó a cuestionar la orientación de la política económica desarrollada por el Ejecutivo y a deslindarse de las decisiones tomadas para intentar mitigar la crisis. Luego del momento más dramático (julio de 2002), los nacionalistas decidieron abandonar el gobierno de coalición probablemente, y al igual que ocurre en otras partes del mundo, con la intención de que la ciudadanía no visualizara a su partido como el co-responsable de las consecuencias que traería esa terrible crisis.

3.5) Gobierno de Tabaré Vázquez

Durante el gobierno 2005-2010, tuvo lugar el primer gobierno de la historia del Uruguay no conducido por el Partido Colorado ni por el Partido Nacional. El Frente Amplio llegó al gobierno nacional con Tabaré Vázquez a la cabeza quien resultó vencedor en la primera vuelta electoral tras obtener el 50.4% de los votos.

El importante apoyo electoral con el que el partido del Presidente llegó al gobierno, le garantizó mayorías en el Legislativo y un gabinete integrado únicamente por figuras pertenecientes al Frente Amplio. Vázquez no tuvo la necesidad de formar una coalición y, por lo tanto, no debió hacer transacciones mayores con otros partidos.

Sin lugar a dudas, contar con una mayoría parlamentaria fue una de las herramientas más valiosas del primer gobierno del Frente Amplio, ya que le permitió aprobar sin dificultades una serie de reformas estructurales (como la reforma tributaria y la reforma de la salud) que, de no haber estado en esa situación, habrían sido objeto de negociación con los partidos de la oposición. Además, a diferencia de lo que ocurrió durante la administración Batlle, la economía alcanzó niveles históricos de crecimiento, que permitieron al gobierno aumentar el gasto público orientado a las políticas sociales, reducir drásticamente los niveles de pobreza y mejorar sensiblemente el salario real.

Vázquez finalizó su mandato con niveles de popularidad y aprobación de la gestión nunca antes observados para un presidente saliente, pudo pasar la agenda del Ejecutivo y cumplir con la mayoría de los compromisos programáticos asumidos por el Frente Amplio en la campaña electoral de 2004. Claramente, gran parte del "éxito" de su gobierno radicó en el cumplimiento de sus objetivos iniciales y ello tiene que ver con que su partido fuera mayoritario en el Parlamento.

4. El comportamiento del partido del Presidente en la Cámara de Representantes: su organización, producción legislativa y actividad.

El presente capítulo tendrá como objetivo analizar el comportamiento del partido del Presidente de la República en la Cámara para los períodos 2000-2005 y 2005-2010. Para esto se recurrirá a un enfoque analítico que buscará examinar los aspectos fundamentales que explican dicho comportamiento.

En el primer apartado, se examinará la forma de organización de la bancada de gobierno en la Cámara y se buscará demostrar que existe una división de tareas entre los legisladores oficialistas dependiendo en gran medida de la magnitud de la circunscripción por la que fueron electos. El segundo apartado referirá a la producción legislativa de cada período desde el entendido que la división del trabajo expuesta traerá aparejados determinados resultados. Para ello, controlaremos dos indicadores de productividad legislativa: la participación y eficacia del Poder Ejecutivo en la legislación sancionada, y el contenido de las leyes que se aprueban. El tercer apartado estará centrado en la actividad individual de los legisladores y demostrará que la forma de organización planteada en el primer apartado se confirma plenamente al observar este aspecto. Para ello, se analizarán las acciones parlamentarias desarrolladas por los legisladores del partido del presidente, vinculadas a la actividad en los plenarios y la escritura de piezas legislativas.

4.1) El partido del Presidente en la Cámara: ¿Cómo se organiza?

Tal como se anticipó en la introducción de este capítulo, el presente apartado buscará analizar detalladamente la forma de organización de la bancada del partido de gobierno. En este sentido, encontramos que tanto para la 45ª legislatura como para la 46ª, las bancadas de gobierno presentaron una organización similar en la que pueden identificarse dos formas: vertical y horizontal.

La primera forma de organización refiere a la dinámica de funcionamiento que el partido del Presidente desarrolla desde el punto de vista operativo. Es decir, los espacios, responsabilidades y procedimientos con que se manejan los legisladores del oficialismo. A partir de las entrevistas en profundidad realizadas a legisladores oficialistas de ambos períodos, se pudo verificar la existencia de dos tipos de bancadas: la sectorial y la partidaria. La primera obviamente corresponde a un nivel más bien micro que nuclea a los legisladores de una determinada fracción (sector o grupo), mientras que la segunda agrupa a los legisladores de todo el partido político.

Por una cuestión de escala y de cercanía política, para los legisladores es más sencillo que prosperen sus propuestas dentro de la bancada sectorial que de la bancada partidaria, por lo que la estrategia política de los sectores se diseña en la reunión de su propia bancada y luego se negocia con el resto del partido.

La segunda forma de organización del partido del Presidente en la Cámara es la horizontal y está fuertemente fundamentada en la división de tareas dentro de la bancada. La distribución de los legisladores en las comisiones es un indicador relevante de esta dimensión organizativa.

Tanto en la 45ª legislatura como en la 46ª, se observa una distribución de legisladores en comisiones de acuerdo a la circunscripción por la que fueron electos y los objetivos de carrera que estos perseguían.

Mientras los legisladores de distritos grandes (como Montevideo) son designados en las comisiones consideradas centrales (que insumen gran cantidad de tiempo y trabajo), los del interior asumen responsabilidades en comisiones laterales menos demandantes.

A los legisladores electos en distritos grandes les interesa hacer un buen papel en una comisión importante para seguir siendo tenidos en cuenta a la hora de conformar la lista de candidatos de la siguiente elección. Mientras tanto, a los legisladores de los distritos pequeños les interesa tener las “manos libres” para priorizar actividades individuales y así cultivar al electorado de su departamento. Esta situación produce una especie de “contrato” que hace que la división del trabajo tenga un resultado *win-win*.

Las comisiones consideradas más importantes a nivel parlamentario (por el tiempo de trabajo que insumen y por el nivel de confianza política del que se valen quienes las integran) son: Asuntos Internacionales, Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, Hacienda y Presupuestos (Chasquetti, 2014).

Durante la primera de las legislaturas a analizar, es decir la correspondiente al período 2000-2005, el partido de gobierno (Partido Colorado) no contaba con mayorías propias en ninguna de las dos cámaras. Por este motivo, el Presidente Batlle negoció una coalición con el Partido Nacional que duró la mitad del período y que garantizó mayorías legislativas al gobierno.

De los treinta y tres diputados colorados, veinte de ellos eran del interior del país y solo trece de Montevideo. De los veinte del interior solamente cuatro integraron una de las comisiones consideradas centrales (es decir, un 20% del total de legisladores colorados del interior). Mientras tanto, de los trece de Montevideo, ocho formaron parte de alguna de estas comisiones (61,5% del total de colorados por la capital).

El cuadro 1 presenta a todos los legisladores colorados electos por Montevideo para el período 2000-2005 y se detalla en que comisión se desempeñaron. Aquellos señalados en azul son los ocho que se desempeñaron en las comisiones principales.

La Presidencia de la Cámara de Representantes (ocupada por Washington Abdala) es considerada en igual nivel que una comisión importante dado que los legisladores designados para desempeñar esta tarea tendrán enorme influencia en el manejo de la agenda y en aspectos que hacen al funcionamiento cotidiano de la Cámara. En nuestro país algunos de ellos son: la elaboración del orden del día de las sesiones plenarias o la definición de las comisiones a las que se enviarán los distintos proyectos de ley, entre otras cosas.

El cuadro 2 enseña los legisladores colorados electos por algún departamento del interior y la comisión en la que trabajaron durante el mismo período.

Cuadro 1. Participación de los legisladores del PARTIDO COLORADO de MONTEVIDEO en las comisiones
(en gris comisiones importantes)

LEGISLADORES	1° año	2° año	3° año	4° año	5° año
Abdala, Washington	Presidente	Presupuestos	Presupuestos	Presupuestos	Presupuestos
Amorín Batlle, José	Hacienda	Hacienda	Hacienda	Hacienda	Presidente
Barrera, Jorge	Constitución	Constitución	Constitución.	Constitución	Constitución
Bergstein, Nahum	Vivienda	Educación	Educación	Educación	Educación
Díaz, Ruben H.	Presupuestos	Presupuestos	Presupuestos	Presupuestos	Presupuestos
Falco, Alejandro	Trabajo	Trabajo	Trabajo	Trabajo	
García Pintos, Daniel	Presupuestos	Hacienda	Hacienda	Hacienda	Hacienda
Laviña, Félix	Internacionales	Internacionales	Internacionales	Internacionales	Internacionales
Magurno, Oscar	Asuntos Internos	Asuntos Internos	Transporte	Transporte	Transporte
Pais, Gabriel	Presupuestos	Presupuestos	Presupuestos	Presupuestos	Hacienda
Pais, Ronald	Hacienda	Hacienda	Hacienda	Hacienda	Hacienda
Rondán, Glenda	Educación	Educación	Educación	Educación	Educación
Scavarelli, Alberto	DDHH	DDHH	DDHH	DDHH	DDHH

Abreviaciones: Internacionales (Asuntos Internacionales); Constitución (Constitución, Códigos, Legislación General y Administración); Trabajo (Legislación del Trabajo); DDHH (Derechos Humanos); Educación (Educación y Cultura)
Fuente: Elaboración propia en base al Sistema de Información Parlamentaria.

Cuadro 2. Participación de los legisladores del PARTIDO COLORADO del INTERIOR en las comisiones
(en gris comisiones importantes)

LEGISLADORES	1° año	2° año	3° año	4° año	5° año
Acosta y Lara, Guzmán (h)	Trabajo	Trabajo	Trabajo	Trabajo	Trabajo
Amaro Cedrés, Juan Justo	Transporte	Transporte	Transporte	Transporte	Transporte
Amen Vagheti, Gustavo	Salud Pública				
Bertolini, Luis Batlle	Educación	--	--	--	--
Bianchi, Daniel	Salud Pública				
Carminatti, Ruben	Vivienda	Vivienda	Vivienda	Vivienda	Vivienda
Chiesa, Eduardo	Ganadería	Ganadería	Ganadería	Ganadería	Ganadería
Fernández Cháves, Alejo	Constitución	Constitución	Constitución	Constitución	Constitución
Hackenbruch, Tabaré	Transporte	Transporte	Asuntos Internos	Asuntos Internos	Asuntos Internos
Machado, Guido	Ganadería	Ganadería	Ganadería	Ganadería	Ganadería
Máspoli Bianchi, Juan	Vivienda	Vivienda	Vivienda	Vivienda	Vivienda
Molinelli, Ricardo	Industria	Industria	Industria	Industria	Industria
Montaner, Martha	Transporte	Transporte	Transporte	Transporte	Transporte
Puñales Brun, Yeaneth	Turismo	Turismo	Turismo	Turismo	Turismo
Sande, Adolfo Pedro	Hacienda	Presupuestos	Presupuestos	Presupuestos	Presupuestos
Sanguinetti, Julio Luis	Internacionales	Internacionales	Internacionales	Internacionales	Internacionales
Saravia Olmos, Diana	Constitución	Constitución	Constitución	Constitución	Constitución
Silveira, Gustavo	Seguridad Social				
Trivel, Wilmer	Salud Pública				
Vener, Walter	Defensa Nacional				

Abreviaciones: Internacionales (Asuntos Internacionales); Constitución (Constitución, Códigos, Legislación General y Administración); Trabajo (Legislación del Trabajo); DDHH (Derechos Humanos); Educación (Educación y Cultura)
Fuente: Elaboración propia en base al Sistema de Información Parlamentaria.

En la segunda legislatura a analizar, correspondiente con el período 2005-2010, el partido de gobierno en el Parlamento contaba con mayorías propias en ambas cámaras. La composición de la bancada de este partido presentó algunas diferencias respecto al caso anterior.

Para empezar, los miembros oficialistas en la Cámara de Representantes eran cincuenta y dos, de los cuales veintisiete fueron electos por Montevideo y veinticinco por departamentos del interior del país. En principio, una bancada más equilibrada que la del Presidente Batlle.

De los veintisiete oficialistas de la capital, catorce integraron alguna comisión considerada importante (52% de los miembros de este grupo de legisladores). Contrariamente, únicamente cinco de los veinticinco legisladores del interior participaron de una comisión de estas características (20% de los mismos). En el siguiente cuadro se presenta información relativa a los Diputados del Frente Amplio por Montevideo y la comisión en la que se desempeñaron durante la administración Vázquez.

Cuadro 3. Participación de los legisladores del FRENTE AMPLIO de MONTEVIDEO en las comisiones
(en gris comisiones importantes)

LEGISLADORES	1° año	2° año	3° año	4° año	5° año
Alvarez, Pablo	Educación	Educación	Educación	Educación	Educación
Asti, Alfredo	Hacienda	Hacienda	Hacienda	Hacienda	Hacienda
Baráibar, Carlos	--	--	--	--	Vivienda
Battistoni, Julio (S)	--	--	--	--	Educación
Benítez, Gloria (S)	--	--	Turismo	Turismo	--
Bentancor, Juan José	Trabajo	Trabajo		Trabajo	Trabajo
Bernini, Gustavo	DDHH	DDHH	Constitución	Constitución	Constitución
Bianchi, Eleonora (S)	--	--	Trabajo		
Blasina, José Luis	Seguridad Social				
Brenta, Eduardo	Hacienda	Hacienda	Hacienda	Hacienda	Hacienda
Cánepa, Diego	Constitución	Constitución	Constitución	Constitución	--
Castro, Nora	Presidente	Educación	Educación	Educación	Educación
Charlone, Silvana	Internacionales	Internacionales	Hacienda	Hacienda	Hacienda
Gallicchio, Antonio (S)	--	--	--	--	Constitución
Gamou, Carlos	Presupuestos	Presupuestos	Presupuestos	Presupuestos	Presupuestos
Hernández, Uberfil	Vivienda	Vivienda	Vivienda	Vivienda	Vivienda
Ibarra, Doreen	Presupuestos	Presupuestos	Presupuestos	Presupuestos	Presupuestos
Kechichián, Liliam	Turismo	--	--	--	--
Martínez Huelmo, Ruben	Internacionales	Internacionales	Internacionales	Internacionales	Internacionales
Mujica, Gonzalo	Hacienda	Hacienda	Hacienda	Hacienda	Hacienda
Orrico, Jorge	Constitución	Constitución	Constitución	Constitución	Constitución
Ortuño, Edgardo	Constitución	Constitución	Constitución	Constitución	Constitución
Passada, Ivonne	Trabajo	Trabajo	Trabajo	Trabajo	Trabajo
Patrone, Jorge (S)	Vivienda	Vivienda	Vivienda	Vivienda	--
Payssé, Daniela	DDHH	DDHH	DDHH	DDHH	DDHH
Pintado, Enrique	Internacionales	Internacionales	Internacionales	Internacionales	Internacionales
Pozzi, Jorge	Trabajo	Trabajo	Trabajo	Trabajo	Trabajo
Roballo, Juan Andrés (S)		Turismo	Turismo	Turismo	Turismo
Rosadilla, Luis	Defensa Nacional				
Salsamendi, Javier	Constitución	Constitución	Constitución	Constitución	Constitución
Tajam, Héctor	Hacienda	Hacienda	Hacienda	Hacienda	Hacienda
Tourné, Daisy	Constitución	Constitución	--	--	Constitución
Varela Nestier, Carlos	Industria	Industria	Internacionales	Industria	Industria

(S) Suplentes.

Abreviaciones: Internacionales (Asuntos Internacionales); Constitución (Constitución, Códigos, Legislación General y Administración); Trabajo (Legislación del Trabajo); DDHH (Derechos Humanos); Educación (Educación y Cultura)

Fuente: Elaboración propia en base al Sistema de Información Parlamentaria.

En el cuadro 4 sobre participación de los legisladores en las comisiones se puede ver la lista de diputados frenteamplistas del interior durante el mismo período y las comisiones que integraron todos ellos.

Cuadro 4. Participación de los legisladores del FRENTE AMPLIO del INTERIR en las comisiones
(en gris comisiones importantes)

LEGISLADORES	1° año	2° año	3° año	4° año	5° año
Argüello, Ma. Elida (S)					Defensa Nacional
Arregui, Roque	Educación	Educación	Educación	Educación	Presidente
Clavijo, Hebert	Industria	Industria	Industria	Industria	Industria
Cocco Soto, Alba M	Turismo	Turismo	Turismo	Turismo	Turismo
Conde, Roberto	Hacienda	Hacienda	Internacionales	Internacionales	Internacionales
Dominguez, Juan José	Transporte	Transporte	Transporte	Transporte	Transporte
Fernández, Julio César	Transporte	Transporte	Transporte	Transporte	Transporte
Gallo Imperiale, Luis José	Salud Pública				
Gauthier, Nora	Educación	Asuntos Internos	Industria	Asuntos Internos	DDHH
Guarino, Gustavo	Ganadería	Ganadería	Ganadería	Ganadería	Ganadería
Longo, Fernando	Industria	Industria	Industria	Industria	Industria
Mahía, José Carlos	Educación	Educación	Educación	Educación	Educación
Maseda, Carlos	Ganadería	Ganadería	Ganadería	Ganadería	Ganadería
Menéndez, Jorge	Defensa Nacional	Defensa Nacional	Defensa Nacional	Defensa Nacional	--
Pereyra, Anibal	Ganadería	Ganadería	Ganadería	Ganadería	Ganadería
Pérez Brito, Darío	Vivienda	Vivienda	Vivienda	Vivienda	Vivienda
Pérez González, Pablo	Hacienda	Hacienda	Hacienda	Hacienda	Hacienda
Pérez, Esteban	Seguridad Social				
Rodríguez, Edgardo	DDHH	DDHH	DDHH	DDHH	DDHH
Semproni, Víctor	Internacionales	Asuntos Internos	Asuntos Internos	Asuntos Internos	Asuntos Internos
Souza, Juan C.	Presidente	Turismo	Turismo	Turismo	Turismo
Toledo Antúnez, Hermes	Ganadería	Ganadería	Ganadería	Ganadería	Ganadería
Travieso, Mónica	Vivienda	Vivienda	Vivienda	Vivienda	Vivienda
Vega Llanes, Alvaro	Salud Pública				
Viera, Homero	Ganadería	Ganadería	Ganadería	Ganadería	Ganadería
Yanes, Horacio	Presupuestos	Presupuestos	Presupuestos	Presupuestos	Presupuestos

(S) Suplentes.

Abreviaciones: Internacionales (Asuntos Internacionales); Constitución (Constitución, Códigos, Legislación General y Administración); Trabajo (Legislación del Trabajo); DDHH (Derechos Humanos); Educación (Educación y Cultura)

Fuente: Elaboración propia en base al Sistema de Información Parlamentaria.

La forma de organización descrita tiene algunas consecuencias legislativas. Como se mostrará a continuación, buena parte de los proyectos del Poder Ejecutivo llegan a las comisiones consideradas "importantes" que integradas mayoritariamente por legisladores montevideanos dispuestos a hacer el desgaste que implica la defensa del gobierno nacional y las iniciativas del Presidente. En dichas comisiones, además, el partido del Presidente de la República contó con mayorías que le permiten priorizar los proyectos del Ejecutivo, dejando relegados los de la oposición y hasta los de la propia bancada oficialista.

4.2) ¿Qué consecuencias tiene la división de tareas en la producción legislativa?

Dividir el trabajo de la manera en que se describió anteriormente y actuar en consecuencia trae consigo determinados resultados en materia de producción legislativa. El primer aspecto relevante, tiene que ver con el rol que juega el Poder Ejecutivo en la arena legislativa. Para observar esto, será fundamental controlar las tasas de participación y de eficacia en la aprobación de proyectos.

En dos períodos que estamos analizando (correspondientes a la 45ª y 46ª legislatura), se observa la prevalencia de la tendencia instalada desde el retorno a la democracia, por la cual el Poder Ejecutivo consigue aprobar la gran mayoría de los proyectos que envía al Parlamento. La influencia del Ejecutivo no se ve únicamente en la eficacia (calculada a partir del total de

proyectos presentados), sino también en la participación sobre el conjunto de la legislación, ya que al observar la iniciativa de las leyes sancionadas según los poderes, encontramos que el Ejecutivo fue el más exitoso.

Durante el período 2000-2005, el Poder Ejecutivo tuvo una tasa de eficacia del 68,4% (de cada diez proyectos que envió aprobó casi siete) al tiempo que el presentó el 64% de las leyes que aprobó el Parlamento. Asimismo, en el período 2005-2010, su tasa de eficacia trepó al 77,2% y su participación en el conjunto de la legislación se ubicó en el 67% (ver cuadros 5 y 6).

Cuadro 5. Tasa de Eficacia de los Poderes

Período	Poder Ejecutivo			Poder Legislativo		
	Proyectos	Leyes	Eficacia	Proyectos	Leyes	Eficacia
2000-2005	583	399	68,4%	1087	227	20,8%
2005-2010	682	527	77,2%	869	263	30,2%

Fuente: Elaboración propia en base al Sistema de Información Parlamentaria.

Cuadro 6. Participación de los Poderes en la iniciativa de la legislación sancionada

Período	Poder Ejecutivo		Poder Legislativo		Total	
2000-2005	399	64%	228	36%	627	100%
2005-2010	527	67%	263	33%	790	100%

Fuente: Elaboración propia en base al Sistema de Información Parlamentaria.

Otro aspecto relacionado al éxito del Ejecutivo y que permite ver los alcances de la delegación tiene que ver con el tiempo de tramitación que insumen las leyes. Esto es importante porque nos habla de los criterios de priorización que impone el partido presidencial a la hora de considerar los proyectos de ley.

Durante el período 2000-2005 el promedio del tiempo de tramitación de las leyes provenientes del Ejecutivo (entendiéndose este como el período que va desde la fecha en que el proyecto ingresa al Parlamento hasta la fecha en que el Presidente promulga la ley, tácita o explícitamente) fue de 208 días. Para el mismo lapso, el tiempo promedio de tramitación de las leyes presentadas por algún/os legislador/es del partido del Presidente se ubicó en algo más del doble, 583 días.

Para la legislatura correspondiente al período 2005-2010, la situación es bastante similar. El tiempo de tramitación promedio de las leyes del Poder Ejecutivo fue de 235 días, en tanto el de las promovidas por los legisladores del Frente Amplio se ubicó en 399 días.

Por tanto, en ambos períodos legislativos encontramos que los proyectos de ley del Poder Ejecutivo son considerados por la bancada oficialista como prioritarios, incluso por delante de aquellos presentados por sus propios legisladores. Esto significa que el partido del Presidente cumple de forma satisfactoria con las metas políticas que se propone. Lo logra a partir de desenvolverse de determinada manera en la Cámara: con división del trabajo y manejo del poder de agenda.

Otro indicador que nos conduce a similares conclusiones es el análisis de los contenidos de la producción legislativa. Para ello, utilizamos la tipología propuesta por Chasquetti (2004) que clasifica la legislación aprobada en cuatro categorías. La primera refiere a las leyes de carácter sustantivo, la segunda a leyes de regulación, compensación y otras, la tercera a las de carácter administrativo y las últimas son las de ratificación de convenios internacionales. Esta información se encuentra disponible en los Informes de Coyuntura publicados por el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

Si bien en los dos períodos a considerar el partido del Presidente contó con una situación política muy distinta en el Parlamento, existieron algunas características comunes. Tanto en la administración Batlle como en la de Vázquez las leyes de carácter sustantivo son una proporción menor del total de la legislación. Sin embargo, la proporción que propone el Poder Ejecutivo es el doble de la que inician los legisladores durante el período de Batlle y el triple durante el período de Vázquez (ver cuadro 7). Esto demuestra que el Poder Ejecutivo cuenta evidentemente con ventajas.

En el otro extremo, encontramos las leyes de carácter administrativo con una menor importancia política. Estas tratan sobre asuntos meramente formales como denominaciones de escuelas, rutas y caminos, pensiones graciables y declaratorias de interés a actividades culturales o productivas, entre otras cosas. En este segmento se observa exactamente la situación contraria a la observada en las normas de carácter sustantivo: se aprueban más leyes iniciadas por los legisladores en ambos períodos que leyes propuestas por el Poder Ejecutivo. En otras palabras, más de la mitad de la legislación firmada por los legisladores es de carácter administrativo, mientras que en el caso del Poder Ejecutivo ese guarismo apenas alcanza la tercera parte.

Cuadro 7. Contenido de la legislación según iniciativa de los Poderes

	2000-2005		2005-2010	
	Ejecutivo	Parlamento	Ejecutivo	Parlamento
De carácter sustantivo	5%	2.4%	6.4%	2.1%
De regulación, compensación y otras	34%	45.9%	38.6%	45.4%
De carácter administrativo	32.5%	51.7%	30.3%	52.5%
De ratificación de convenios internacionales	25.8%	----	24.7%	----

Fuente: Elaboración propia en base al Sistema de Información Parlamentaria. Categorías utilizadas: Chasquetti, 2004.

Como puede observarse, la situación política del partido del Presidente en la Cámara no parece influir demasiado en los contenidos de las leyes aprobadas ya que independientemente de esto, lo que determinará los resultados legislativos será la forma de trabajo que los legisladores oficialistas adopten a través de su organización como bancada.

4.3) *¿Qué hacen los legisladores en la Cámara?*

Como se demostró en el apartado anterior, la forma en de organización de la bancada oficialista tiene consecuencias en la producción legislativa, pero también en las actividades individuales que llevan a cabo los legisladores. Al observar dichas actividades se comprobará nuevamente la lógica de la división de tareas detallada en el primer apartado de este capítulo.

Para evaluar el comportamiento individual de los legisladores en la Cámara, resultará de gran utilidad analizar qué hacen y cómo utilizan su tiempo. El Sistema de Información Parlamentaria permite sistematizar información sobre la actividad parlamentaria de los legisladores en el plenario, las comisiones y la escritura de piezas legislativas. La evidencia que presentaremos a continuación demostrará que los legisladores no se comportan de igual modo y tampoco utilizan de igual forma los instrumentos legislativos que tienen a su disposición, y que ello depende del perfil y los objetivos de carrera que cada uno presente.

Las acciones legislativas referidas al uso del tiempo que se considerarán en este apartado son la intervención en debates de proyectos de ley, de proyectos de resolución y en interpelaciones a Ministros. Las acciones relativas a las actividades en comisiones serán actuar como miembro informante en la comisión de un proyecto de ley o de de resolución y ser firmante de un informe de la comisión. Las acciones relativas a la escritura de piezas legislativas serán la presentación o firma de proyectos de ley y la presentación de notas escritas.

Tal como se explicó en el primer apartado, cada legislador invertirá su tiempo de forma diferente para cumplir con el rol que su partido le asignó en la Cámara (y con vistas a la satisfacción de sus objetivos de carrera), dependiendo en gran medida de la circunscripción por la que fue electo.

Considerando que los legisladores oficialistas de Montevideo son en general quienes juegan el rol más activo en defensa del gobierno y el pasaje de su agenda, es de esperar que en el mismo período realicen en promedio más acciones en este sentido que quienes fueron electos por algún departamento del interior y priorizan otras cuestiones.

Durante la administración 2000-2005, a pesar de que los legisladores oficialistas eran mayoritariamente del interior, únicamente superaron en acciones a los montevideanos (considerando los datos agregados) en la escritura de proyectos y notas escritas.

Como se puede apreciar en el cuadro, durante la 45ª legislatura, la totalidad de acciones impulsadas en promedio por cada legislador oficialista de Montevideo supera con creces las de aquellos que fueron electos por un departamento del interior. Si bien ese dato en sí mismo puede resultar intrascendente, desde la perspectiva de este estudio no lo es. El rol que cada legislador juega en la dinámica de división de tareas del Partido, determina si va a dedicarse más o menos a trabajar con herramientas que necesariamente insumen tiempo de trabajo. Y en caso de que lo haga, decidirá cuál o cuáles acciones priorizar de modo de cumplir óptimamente con los objetivos del Partido y con los suyos propios.

Cuadro 8.

Acciones legislativas utilizadas por legisladores del Partido Colorado de Montevideo e Interior (2000-2005). Promedios.

	Montevideo	Interior
Plenario		
Intervención en debates de proyectos de ley, proyectos de resolución y en interpelaciones de ministros	160.1	64.8
Comisiones		
Informante en la comisión de un proyecto de ley o resolución	15.5	5.3
Firmante informe en comisión	3.5	0.5
Escritura		
Presenta nota escrita	5.4	12.4
Presenta o firma un proyecto de ley	18.4	22.1

Fuente: Elaboración propia en base al Sistema de Información Parlamentaria.

A su vez, en los plenarios, una de las acciones tomadas en cuenta (intervención en debates) es para los legisladores oficialistas una instancia claramente orientada a la defensa y promoción de la agenda del Presidente de la República. La intervención en ese ámbito implica asumir un gran compromiso con los proyectos a sancionar (los cuales son en su mayoría provenientes del Ejecutivo) ya que se la prioriza frente a otras actividades y supone esfuerzo e inversión de tiempo con el fin de defender las posiciones del gobierno.

Por tanto, los datos parecen confirmar la hipótesis relativa a la forma de organización de la bancada, en donde los legisladores de Montevideo adoptan como prioritaria la agenda del Presidente de la República y trabajan en todos los espacios para pasar sus proyectos. Estos intervienen más del doble de las veces en los debates de proyectos de ley, de proyectos de resolución y en interpelaciones de ministros.

Con la labor en las comisiones sucede algo similar pues los electos por Montevideo son quienes más asumen la responsabilidad de ser miembros informantes o de firmar informes en comisión. En la escritura de piezas legislativas la realidad cambia. Como se habrá apreciado en el cuadro, los legisladores oficialistas del interior del país realizan en promedio más acciones que sus pares de Montevideo y esto tiene que ver con el hecho de que dedican más tiempo y esfuerzo a tareas orientadas al cultivo del electorado por sobre aquellas vinculadas con pasar la agenda del Presidente.

Las acciones de escritura como la presentación de notas escritas o de proyectos de ley, pueden entenderse como una oportunidad de lo que David Mayhew denomina *taking position*, es decir, de tomar posición pública sobre ciertos temas. Esto les permitirá vincularse de forma clara con su electorado y satisfacer sus demandas dado que en la mayoría de los casos las notas y proyectos refieren a cuestiones de índole local (Chasquetti y Micozzi, 2014).

Durante la administración 2005-2010, la composición de la bancada oficialista fue distinta ya que había más legisladores de Montevideo que del interior, aunque en similares proporciones. Igualmente, el fenómeno mostrado en la legislatura anterior vuelve a repetirse pero con más contundencia aún. En el cuadro 9, se pueden observar los datos correspondientes a las acciones promedio de cada legislador oficialista de Montevideo y el Interior en la 46^a legislatura.

Cuadro 9
Acciones legislativas utilizadas por legisladores del Frente Amplio de Montevideo e Interior (2005-2010). Promedios.

	Montevideo	Interior
Plenario		
Interviene en debates de proyectos de ley, de proyectos de resolución y en interpelaciones de ministros	118.3	58.5
Comisiones		
Informante en la comisión de un proyecto de ley o de resolución	15.7	6.2
Firmante informe en comisión	12.5	2
Escritura		
Presenta nota escrita	1.4	19.8
Presenta o firma un proyecto de ley	16.7	13

Fuente: Elaboración propia en base al Sistema de Información Parlamentaria.

Respecto a las acciones emprendidas durante los plenarios, la diferencia entre legisladores de Montevideo y el interior es aún mayor que en la legislatura anterior. Como se explicó anteriormente, las intervenciones en los debates tienen que ver con que los oficialistas montevideanos están fuertemente comprometidos con la agenda del Ejecutivo.

En las comisiones la situación es muy parecida, ya que en promedio un legislador de Montevideo es varias veces más activo que uno del interior tanto informando proyectos como firmando informes. Este hecho vuelve a comprobar la división de tareas, dado que al ser la mayoría de los proyectos de ley presentados por el Ejecutivo, las comisiones trabajan principalmente en iniciativas de estas características. Realizar informes sobre los mismos o asumir el compromiso de firmar los de la comisión, que luego serán presentados en el pleno, suponen tareas reservadas principalmente para los legisladores que cumplen un rol de sostenedores del Poder Ejecutivo en la Cámara.

Finalmente, encontramos que en la escritura de notas la situación se revierte dado que los legisladores del interior son más activos que en ninguna otra área. Como en la legislatura anterior, esto está vinculado a su interés por marcar posición y, en cierta forma, "cumplir" con el electorado que los votó, ya que por el tamaño de la circunscripción los controla de cerca. En la escritura de proyectos, si bien los montevideanos sacan leve ventaja a los otros, la situación es equilibrada dado que por el motivo expuesto anteriormente, es de importancia también este tipo de actividad para los representantes de circunscripciones pequeñas.

Por tanto, los datos muestran que los legisladores montevideanos del gobierno están concentrados en acciones vinculadas al trabajo de comisiones y plenario, porque están enfocados en aprobar la legislación enviada por el Presidente en el menor plazo de tiempo posible. También cumplen un rol sustantivo en la defensa de los ministros del gobierno.

5. El problema de la delegación de poder visto por sus protagonistas

En el capítulo anterior se analizó en detalle el funcionamiento de la bancada del Presidente en la Cámara. Se demostró que su forma de organización y trabajo está basada en una división de tareas. En el presente apartado, nos plantaremos seguir analizando cómo funciona la máquina partidaria a través de las opiniones de los propios legisladores, centrándonos particularmente en el problema de la delegación de poder.

Con este fin desarrollaremos dos estrategias. Por un lado, analizaremos las encuestas a legisladores realizadas en los años 2003 y 2007, bajo la dirección del profesor Juan Andrés Moraes, y por otro utilizaremos entrevistas en profundidad a un conjunto de legisladores oficialistas de ambas legislaturas estudiadas.

De la primera de las fuentes de datos a utilizar (encuesta a legisladores) se tendrán en cuenta para este análisis dos de las cuarenta y una preguntas realizadas que abordan el vínculo entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

La primera pregunta dice: *En el marco de sus funciones públicas ¿con qué frecuencia tiene usted contacto con el Presidente, Ministros?* Las respuestas fueron agrupadas en cinco categorías. El cuadro 10 muestra un comparativo para cada bancada de las respuestas obtenidas.

Cuadro 10. Contacto de legisladores oficialistas con miembros del Poder Ejecutivo

Respuestas	2000-2005		2005-2010	
	Presidente	Ministros	Presidente	Ministros
Al menos una vez al mes	54%	100%	----	71%
Trimestral	23%	----	24%	14%
Semestral	----	----	33%	14%
Anual	----	----	33%	----
Ningún contacto	23%	----	10%	----

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta a Legisladores del ICP (2003 y 2007).

Al estudiar las respuestas correspondientes a la 45ª legislatura, encontramos que la frecuencia del contacto de los legisladores oficialistas con los miembros del Poder Ejecutivo es muy importante. La mitad de los legisladores colorados declaran tener contacto al menos una vez al mes con el Presidente, y poco menos de una cuarta parte afirman no tener contacto alguno. Con los ministros esto es aún más contundente, ya que todos los legisladores oficialistas dicen tener algún tipo de contacto con un Ministro al menos una vez al mes.

Claramente a partir de estos datos se puede deducir algunas cosas. Los Ministros, actuaron como operadores del Presidente de la República en el Parlamento ya que son una especie de representantes cotidianos del mismo ante buena parte de los legisladores de su propio partido. Además, parece evidente que para un legislador colorado durante la 45ª legislatura no resultaba complicado contactarse con figuras de segunda línea del Ejecutivo e incluso, en más de la mitad de los casos, tampoco lo fue hacerlo frecuentemente con el Presidente.

Al observar los datos correspondientes al período 2005-2010, encontramos que si bien los números específicos cambian, hay varios rasgos en común con la legislatura anterior. A pesar de que el contacto con los miembros del Poder Ejecutivo fue menos frecuente, persisten los contactos frecuentes entre los legisladores del partido de gobierno y los Ministros.

Según Moraes (2008) esto tiene que ver con que resulta muy eficiente para los legisladores del partido de gobierno tener contactos con los Ministros del Gabinete con el objetivo de informarse sobre el rumbo de la administración y los objetivos legislativos del gobierno.

Respecto al caso de la 46^a legislatura, merece un comentario aparte la situación que se presenta respecto al Presidente de la República. El hecho de que ningún legislador oficialista declarara tener contacto frecuente con Vázquez deja entrever un estilo presidencial bien distinto al de Batlle quien probablemente por su forma de ser (más extrovertida o abierta) optara por realizar él mismo los contactos con el fin de alinear a su bancada ante determinados asuntos.

La segunda pregunta analizada se relaciona con las motivaciones que tuvieron los contactos con miembros del Poder Ejecutivo y fue la siguiente: *¿Cuál ha sido, generalmente, el objetivo de esos contactos con miembros del gobierno nacional?*

Cuadro 11. Motivaciones de los contactos con el Poder Ejecutivo

Respuestas	2000-2005	2005-2010
Analizar planes del PE que afectan a intereses del país	23%	10%
Analizar planes del PE que afectan a los intereses del departamento	15%	14%
Analizar proyectos de ley del Poder Ejecutivo en el Poder Legislativo	46%	38%
Promover políticas que beneficien su departamento	8%	14%
Solicitar políticas que promuevan a algún sector económico departamental	----	10%
Otro asunto, de tratamiento regular con el Poder Ejecutivo	----	5%

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta a Legisladores (2003 y 2007).

Para la legislatura 2000-2005, las respuestas parecen estar en línea con los resultados de producción legislativa presentados en el capítulo anterior. Como vimos en el apartado anterior, la gran mayoría de leyes consideradas en el Parlamento fueron iniciativa del Ejecutivo. Resulta coherente entonces que la principal motivación que tuvieron los contactos con el Presidente y sus Ministros, haya sido analizar los proyectos que envía el Ejecutivo (46% de las respuestas).

Durante la legislatura del primer gobierno del Frente Amplio, correspondiente al período 2005-2010, encontramos la misma tendencia pero con algunas diferencias específicas. La motivación principal que los propios legisladores dicen tener es el análisis de los proyectos que el Ejecutivo envía al Parlamento. Si bien la proporción de respuestas en este sentido es menor (38%) que en la legislatura anterior, la dispersión entre las distintas opciones indica que el interés primordial estuvo situado en la marcha del gobierno y su agenda legislativa.

5.1) La coordinación con el Poder Ejecutivo

Como se anticipó al comienzo de este capítulo, para considerar el problema de la delegación de poder hacia el Ejecutivo se complementarán los datos cuantitativos con la información cualitativa obtenida en las entrevistas en profundidad a legisladores oficialistas.

En tal sentido, los legisladores fueron consultados sobre la coordinación con el Poder Ejecutivo, el vínculo con la agenda del Presidente, la tasa de efectividad de los propios legisladores durante el período y sus objetivos de carrera, entre otras cosas.

Sobre la coordinación con el Poder Ejecutivo, los legisladores entrevistados, de forma mayoritaria coincidieron en que durante sus mandatos (2000-2005 y 2005-2010) coordinaron acciones en forma permanente con el Presidente y su Gabinete.

José Amorin (legislador de la Lista 15 durante la 45ª legislatura) comentó: *"Si, coordinábamos. Hablábamos porque cámara entraban los proyectos, cuanto podían demorar, si eran urgentes"*. Este testimonio nos muestra que, incluso la estrategia legislativa que se adoptaba para cada caso (sobre todo de las leyes consideradas importantes) era diseñada en conjunto con el Ejecutivo de modo de satisfacer las exigencias que éste solicitaba en aspectos como el tiempo de tramitación.

La ex diputada Silvana Charlone (electa por el Espacio 90), relató algo similar: *"Hubo una coordinación muy fuerte con el Poder Ejecutivo. Sobre todo con lo que eran los grandes proyectos de ley, que trabajábamos mucho con lo que era la bancada, y los representantes del gobierno"*. Para ilustrar esta idea, Charlone cita ejemplos: *"Te pongo el ejemplo, (porque creo que fue paradigmático), de la reforma de la salud, ya que prácticamente estuvo viniendo todo el año semanalmente la ministra con su equipo para reunirse con la bancada del Frente (...) Cuando se presentó el proyecto ya estaba consensuado. Y lo mismo con la reforma tributaria"*.

En esta línea, todos los legisladores entrevistados confirmaron que los Ministros del gabinete suelen llamar a la bancada de gobierno para hablar sobre los proyectos enviados por el Presidente o apurar el trámite parlamentario de algunos de ellos. Respecto a esto, Amorin dijo: *"Yo hablaba con casi todos los ministros, pero más que con nadie, con el ministro de economía, que hubo tres (Bensión, Atchugarry y Alfie), con los tres tuve una relación más que fluida"*.

Sobre los objetivos que perseguían dichas conversaciones, el legislador afirmó: *"Si nos apuraban a sacar leyes? Si. Una con bastante apuro fue una ley que tenían que venir 1500 millones de dólares a Uruguay, la ley tenía que salir un domingo y había una cantidad enorme de anotados y me dijeron que tenía que salir a mediodía sino no nos daban el crédito. (...) Pero si teníamos, no digo que presiones, pero sí: Che, sacalo lo antes que puedas. La forma de decirlo no era presionando, pero uno sabía que tenía que apurarlo"*.

La ex diputada Glenda Rondán (quien integraba la bancada de la Lista 15 por Montevideo) fue también muy contundente: *"Había algunos ministros que les interesaba cómo iban los proyectos. Especialmente de los que venían de Economía. Algunos los mandaba directamente el Presidente, ¿no? Y te llamaba y te decía: 48hs"*.

En el período 2005-2010, la forma en la que se gestionaron los proyectos del Ejecutivo fue similar al anterior, con fuerte vínculo entre legisladores oficialistas y los Ministros. Gustavo Bernini, legislador de Montevideo y del Partido Socialista,) relató: *“Llamaban los Ministros sí. Los tiempos políticos son muy importantes. Y el Poder Ejecutivo normalmente es el que pauta los tiempos. Independientemente de que la bancada también porque se priorizan determinados proyectos (...) Es una negociación permanente”*.

En cuanto al vínculo de la bancada de gobierno con la agenda del Ejecutivo, la mayoría de los legisladores consultados sostuvieron que fue prioridad en su actividad en el Parlamento. Esto implicó que invirtieran tiempo de su trabajo en generar condiciones para la aprobación legislativa.

Sobre esto, Amarin fue tajante confirmando que su prioridad era pasar los proyectos del Poder Ejecutivo: *“Cuando vos estás en el gobierno, los proyectos de ley te los manda el Ejecutivo. Y vos lo que tenés que hacer es defender los proyectos de ley del gobierno”*. Además queda claro que cualquier otra actividad en la que el legislador oficialista de Montevideo decida invertir horas de trabajo será considerada periférica, ya que estará abocado a la agenda de gobierno.

Solamente Yanneth Puñales, miembro del Foro Batllista en aquel entonces y diputada por Rocha, coloca un matiz a esta idea al decir que *“la agenda del Presidente era la prioridad junto con el departamento (...) La política cara a cara que se le llama, fue antes y sigue siendo ahora la prioridad. Si vos querés atender tu departamento y los compromisos, vos tenés que dedicarte en especial al departamento. Y no te casas con nadie, si el arreglo no llega a la ruta como nos comprometimos, hay que insistirle al Ministro de Transporte, aunque sea de tu Partido”*. Este testimonio es muy importante porque confirma la hipótesis acerca de la división de tareas en el seno de la bancada oficialista. Ningún legislador de Montevideo coloca las demandas de su departamento a la par de los objetivos del gobierno, pero sí lo puede hacer un legislador del interior.

Durante la 46ª legislatura, si bien no se vivía una situación de emergencia como la del período anterior, los legisladores del Frente Amplio parecen mantener el mismo criterio que sus antecesores colorados. No solo por una idea de “apoyo al gobierno”, sino también porque entienden que los grandes lineamientos del Poder Ejecutivo eran diseñados a partir del programa del Frente Amplio y que trabajar en ellos y hacer que se aprobaran implicaba comprometerse con el cumplimiento del mismo. La ex Diputada Charlone se orienta en este sentido cuando afirma: *“La dinámica es que la iniciativa en general, por lo menos en los grandes lineamientos la tiene el Poder Ejecutivo. Y es un poco lógico porque implica el diseño de toda la estrategia, y es a nivel coordinado”*.

5.2) Delegación de la iniciativa legislativa

Hasta el apartado anterior los testimonios de los legisladores entrevistados giraban en torno a la coordinación entre el partido de gobierno y el Ejecutivo. De ahora en adelante, aparecerá en los mismos el problema de la delegación de la responsabilidad de escribir proyectos de ley.

En este sentido, un aspecto importante tiene que ver con la tasa de efectividad que tuvieron los legisladores del Presidente en los períodos 2000-2005 y 2005-2010. Es decir, cuáles eran las probabilidades de que un legislador oficialista presentara un proyecto de ley y resultara aprobado.

En la administración Batlle, un legislador colorado tenía un 29% de probabilidades de pasar un proyecto de ley que presentara. Se trata de un número bajo, que se ve influido por lo que significó la ruptura de la coalición con el Partido Nacional en octubre de 2002. Durante los dos años y medio en que la coalición mayoritaria funcionaba en el Parlamento (desde marzo de 2000 hasta octubre de 2002), la tasa de efectividad de los legisladores colorados era de 36% y podría haber aumentado de no mediar la ruptura del gobierno.

Con respecto a la primera gestión de Vázquez, encontramos que la tasa de efectividad de los legisladores oficialistas fue muy alta, de un 53%. Esto es porque durante todo el período, el partido del Presidente contó con mayorías disciplinadas en ambas cámaras.

Es importante señalar que casi todos los legisladores entrevistados de ambos períodos dijeron desconocer la probabilidad de éxito de los proyectos firmados por miembros de la bancada de gobierno en aquel momento, lo cual nos permite extraer algunas conclusiones importantes.

Los legisladores toman decisiones desconociendo buena parte de la información, por lo que la probabilidad de éxito, según ellos mismos, no fue un aspecto determinante en el problema de la delegación ni en la división de tareas. Por lo tanto, ni los colorados escribieron poco porque las probabilidades de pasarlos eran bajas, ni que la tasa fuera alta actuó como un incentivo para escribir más en el caso de los legisladores del Frente Amplio.

Sobre esto, José Amorin sostiene: *“No tenía la menor idea de la tasa en ese momento, pero tampoco había muchos intentos de pasar proyectos. Porque el legislador del gobierno está para defender al gobierno”*.

Mientras tanto, Washington Abdala (también de Montevideo y el Foro Batllista) intervino en la misma línea: *“¿Qué chances tenés de soñar con un proyecto propio si estás concentrado en afianzar al gobierno? (...) Cuando vos sos legislador del gobierno, tus prioridades no son individuales, no son sectoriales, no son partidarias, son las del gobierno”*.

Durante la administración Vázquez la probabilidad de éxito tampoco fue una variable que los legisladores oficialistas tuvieran en cuenta para su trabajo legislativo, ya que casi todos afirman no tener idea de cuál era la tasa. Igualmente, al enterarse que era del 53% todos coinciden en que no hubiera alterado sus prioridades aludiendo a motivos similares a sus antecesores colorados.

Gustavo Bernini, entiende que *“ocupaban mucho tiempo las iniciativas del Ejecutivo que en ese período fueron muy pesadas, porque muchas fueron reformas estructurales, la salud por ejemplo, entonces vos te sentías reflejado en las iniciativas del Poder Ejecutivo que estabas discutiendo. Y no tenías mucho más tiempo”*.

También es de utilidad conocer la visión de los legisladores acerca de las repercusiones que trae la redacción de proyectos: ¿creen que escribir proyectos puede beneficiarlos para cumplir sus objetivos de carrera individuales? Definitivamente no, todos ellos coincidieron en esa idea.

La diputada Rondán, dio un testimonio muy contundente al afirmar: *“Para mí es importante, pero a la gente le importa un pito. Yo no digo que esté bien que no legislen, pero la gente no tiene idea de quien presentó qué cosa (...) En la interna de los partidos eso no pesa absolutamente nada. Porque nadie le hace a un legislador que presente su trabajo, su carpeta, su curriculum para colocarlo en una lista. Porque ahora son internas (...) Pero nadie me preguntó cuántos proyectos escribí, si había faltado, sino había faltado, si había viajado mucho, nada...En la interna del partido ni en el electorado pesa”*.

Por otra parte, la diputada Puñales, coincide con la posición de Rondán cuando sostiene: *“Yo creo que sí, que la producción legislativa es importante, es la imagen, la carta de presentación, pero esto no significa que tenga rédito electoral”*.

Los frenteamplistas entrevistados, una vez más coinciden con los colorados, ya que muestran una especie de posicionamiento ético por el que tienden a contestar que es importante desde el punto de vista del legislador redactar proyectos ya que es sinónimo de trabajo y dedicación, pero luego todos afirman que no resulta útil para cumplir los objetivos de carrera individuales.

El diputado montevideano Martínez Huelmo (del espacio 609) respondió en la misma línea al sostener: *“Si bien no se puede prescindir de escribir proyectos de ley para ser legislador, es solo una parte de la tarea. Por eso no es determinante para ser reelecto”*.

Carlos Varela, diputado de Asamblea Uruguay por Montevideo, sigue la línea de razonamiento de su compañero cuando dice que escribir proyectos es una parte importante del trabajo del legislador, aunque relativiza que sea lo principal: *“Creo que la labor parlamentaria es importante para la carrera individual de un legislador, aunque no reditúe de forma directa en los objetivos. Pero esta no se reduce a la función legislativa. Es importante que el legislador estudie, trabaje en la comisión, se informe sobre los temas”*. Además, dejó en claro que desde su punto de vista tampoco es una variable que influya positivamente para alcanzar los objetivos personales.

En el cuadro 12 se muestran las respuestas que los legisladores entrevistados dieron a las preguntas vinculadas a la delegación de poder para ambos períodos. Tal como se observa en el cuadro, la dispersión de las respuestas es muy baja, no solo entre legisladores de un mismo período sino también en comparación con los del otro.

Los legisladores confirman que pasar la agenda del Presidente es uno de sus objetivos más importantes, para lo que coordinan con miembros del Ejecutivo para lograrlo (principalmente con Ministros, que llaman y se interesan frecuentemente).

Además, la enorme mayoría de ellos dice actuar sin información relativa a las probabilidades de que un proyecto presentado sea sancionado ya que desconocen la tasa de efectividad correspondiente a la legislatura en la que se desempeñaron. Por este motivo, no es una variable que se considere a la hora de decidir si escribe o no proyectos.

Por otro lado, unánimemente los legisladores dijeron no entender la redacción de proyectos de ley como algo útil para cumplir con sus objetivos de carrera, como sí puede serlo trabajar en línea con el Ejecutivo para pasar su agenda de gobierno.

Cuadro 12. Respuestas de los entrevistados sobre cuestiones relacionadas a la delegación

Preguntas realizadas a los legisladores	2000-2005		2005-2010	
	Si	No	Si	No
¿Coordinaron acciones con el Poder Ejecutivo?	100%	----	100%	----
¿Recibieron llamadas de los Ministros?	100%	----	100%	----
¿Pasar la agenda del Ejecutivo fue su objetivo central?	75%	25%	100%	----
¿Conoció la probabilidad de éxito de un proyecto de ley durante su período?	----	100%	25%	75%
¿Qué la tasa de éxito sea baja o alta influyó en la cantidad de proyectos redactados por legisladores?	----	100%	----	100%
¿Redactar proyectos es útil para cumplir sus objetivos de carrera?	----	100%	----	100%
¿Las instancias partidarias insumen mucho tiempo?	100%	----	100%	----

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas por la autora.

Finalmente, en lo relativo al uso del tiempo, los entrevistados confirmaron que las instancias partidarias les insumen una porción importante de su tiempo de trabajo ya que rendir cuentas con sus estructuras partidarias es importante.

De esta manera, a través de los datos obtenidos por las encuestas y entrevistas en profundidad presentadas en este capítulo, vemos como se confirman dos ideas principales: los legisladores del partido del Presidente en el Parlamento coordinan constantemente con el Poder Ejecutivo y delegan la iniciativa legislativa en el gobierno.

6. Conclusiones

Como se planteó desde un comienzo, esta investigación buscaba responder algunas preguntas en torno al comportamiento de la bancada de legisladores del gobierno en el Parlamento: ¿Cómo funciona el partido del Presidente en la Cámara? ¿Cómo se organiza? ¿Qué consecuencias tiene esta forma de organización?

El análisis muestra que el partido del Presidente tiene como principal objetivo contribuir al pasaje de la agenda del gobierno. También procura defender a sus ministros y controlar las principales posiciones institucionales con poder de agenda. La descripción y el análisis muestra que la preeminencia de dos variables relevantes que influyen decisivamente sobre las formas

organizativas: la circunscripción por la que fueron electos los legisladores y los objetivos de carrera de los mismos.

La división del trabajo, expresada en la integración de las comisiones y la utilización de ciertas acciones legislativas, tiende a sobrecargar a los legisladores de Montevideo, quienes son muy disciplinados y de confianza del Presidente. Ocupan las comisiones consideradas más importantes e invierten buena parte de su tiempo en defender y buscar pasar la agenda del Poder Ejecutivo. Esto los posiciona de buena manera para satisfacer sus objetivos de carrera (volver a integrar la lista de Diputados o pasar al Senado).

Los legisladores electos por circunscripciones más pequeñas, en tanto, casi siempre ocupan comisiones laterales y dedican su tiempo a la realización de acciones legislativas de tipo individual que buscan cultivar el electorado local. Estratégicamente esto no sólo los favorece a ellos en lo individual, sino también al partido del Presidente, por lo que su forma de trabajo es una especie de "contrato" entre las partes. Ganar más gobiernos locales supone mayor influencia en el territorio y fortalecer las perspectivas del partido de gobierno para la siguiente elección. Mientras estén presentes en el plenario y apoyen los proyectos del gobierno, estos legisladores tendrán vía libre para cultivar a su electorado (presentarán por ejemplo, proyectos de ley referidos al departamento y notas escritas denunciando algún problema).

Esta forma de organización implica una gran coordinación entre el Ejecutivo y su bancada en la Cámara (principalmente a través de figuras secundarias, aunque a veces también con el propio Presidente) y la existencia de delegación de la iniciativa legislativa, independientemente de la tasa de efectividad de la que gocen los legisladores oficialistas.

Finalmente, podemos concluir que la idea desarrollada sobre la delegación de la iniciativa legislativa en el Poder Ejecutivo no está en contra de la hipótesis del cartel planteada por Cox y McCubbins. Más bien aporta una visión complementaria sobre las prácticas que la bancada oficialista lleva adelante para alcanzar sus objetivos legislativos. El cartel legislativo uruguayo es diferente al observado en Estados Unidos pero no por eso deja de ser un acuerdo orientado a controlar la agenda. En tal sentido, parece claro que la división de tareas observada entre legisladores del Montevideo y del interior supone una modalidad particular de delegación de poder desde la autoridad del cartel a los miembros individuales, algo diferente a la prevista por la teoría de Cox y McCubbins, por lo cual se entiende que ello de por sí solo constituye un modesto aporte teórico a partir del estudio de un caso individual.

Bibliografía

- Buquet, Daniel, Daniel Chasquetti y Juan A. Moraes (1998). *Fragmentación Política y Gobierno. ¿Un Enfermo Imaginario?* Montevideo: Instituto de Ciencia Política.
- Chasquetti, Daniel (2000a). "Gobierno y Coaliciones en Uruguay. 1985-1999" en *Coparticipación y Coalición. 164 años de acuerdo entre Blancos y Colorados*. Montevideo: Arca.
- Chasquetti, Daniel (2008). *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la difícil combinación*. Montevideo: Ediciones Cauce.
- Chasquetti, Daniel (2011). "El costo de pasar" en Alcántara Sáez, Manuel y García Montero, Mercedes (eds.) *Algo más que Presidentes: el papel del Poder Legislativo en América Latina*. Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomómico.
- Chasquetti, Daniel (2014). "Carreras legislativas en Uruguay: Un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las Cámaras". Montevideo.
- Chasquetti, Daniel y Juan Andrés Moraes (2000). "Hipótesis para una teoría del Ciclo Político uruguayo" en Lanzaro, Jorge (Coord.) *La Segunda Transición en Uruguay*. Montevideo: FCU-ICP.
- Chasquetti, Daniel y Guedes, Alejandro (2013). "La actividad legislativa en los albores de la carrera electoral" en *Informe de coyuntura*. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.
- Chasquetti, Daniel y Juan Pablo Micozzi (2014). "The Subnational Connection in Unitary Regimes: Progressive Ambition and Legislative Behavior in Uruguay". *Legislative Studies Quarterly*, XXXIX, 1, February
- Chasquetti, Daniel, Daniel Buquet y Antonio Cardarello (2013). "La designación de gabinetes en Uruguay: estrategia legislativa, jerarquía de los ministerios y afiliación partidaria de los ministros". *América Latina Hoy*, 64, 2013, pp. 15-40
- Cox, Gary W. (2001). "Agenda Setting in the U. S. House: A Majority-Party Monopoly?" *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 26, No. 2 May, pp. 185-210.
- Cox, Gary W. (2006). "The Organization of Democratic Legislatures" en Weingast, Barry R. y Donald Wittman (eds.) *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford University Press.
- Cox, Gary W. y Mathew D. McCubbins (1992). *Legislative Leviathan*. New York: Cambridge University Press.
- Cox, Gary W. y Mathew D. McCubbins. (2005). *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives*. New York: Cambridge University Press.

- Cox, Gary W. y Scott Morgenstern (2002). "Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents" en Morgenstern, Scott y Benito Nacif (eds.) *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Krehbiel, Keith (1991). *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Lanzaro, Jorge, Daniel Buquet, Daniel Chasquetti y Juan Andrés Moraes (2000). Estudio sobre la Producción Legislativa en Uruguay, Programa de Evaluación de la Producción Legislativa en Uruguay, 1985-2000. Montevideo: Poder Legislativo.
- Lijphart, Arend (1987). *Las Democracias Contemporáneas*. Barcelona, Editorial Ariel Ciencia Política.
- Linz, Juan J. y Arturo Valenzuela (1998). *La Crisis del Presidencialismo*. Madrid, Alianza Universidad.
- Moraes, Juan Andrés (2007). "Parlamento y sociedad civil: Hacia una Auditoría de la Calidad de la Democracia en Uruguay". Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.
- Morgenstern, Scott (2002). "Explaining Legislative Politics in Latin America" en Morgenstern y Nacif, *Legislative Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Weingast, Barry R. y William Marshall (1988). "The Industrial Organization of Congress" en *Journal of Political Economy* 96:132-163.