

EL SECRETO DEL ÉXITO: PRESIDENTES Y CÁRTELES LEGISLATIVOS EN URUGUAY (1995-2010)*

The Success Secret: Presidents and Legislative Cartels in Uruguay (1995-2010)

Daniel Chasquetti**

Resumen. En las últimas dos décadas el sistema político uruguayo ha mostrado una fluida relación entre los poderes de gobierno. Los Ejecutivos de turno han logrado tramitar su agenda legislativa en forma eficiente gracias a la construcción de partidos o coaliciones cartelizadas en las Cámaras. Este artículo sugiere una explicación teórica basada en los trabajos de Cox y McCubbins (1993 y 2005) acerca del funcionamiento de los cárteles legislativos en Uruguay. En particular, el artículo explica cómo se constituye una autoridad central en el Parlamento donde el Ejecutivo mantiene una influencia dominante y cómo dicha autoridad obtiene y controla el poder de agenda. Asimismo, se presenta nueva evidencia sobre la cooperación que los legisladores presentan al partido con la esperanza de obtener réditos como la extensión de sus carreras legislativas. La información muestra que en los breves períodos donde el partido o coalición cartelizada no funciona (ruptura de la coalición gobernante), la agenda legislativa del gobierno se ve severamente afectada.

Palabras clave: partidos, parlamento, ejecutivo, legisladores, Uruguay.

Abstract. In the last two decades the Uruguayan political system has shown a cooperative relationship between the two government branches. The Executives were able to pass their legislative agenda in an efficient way by building cartel-party at the Houses. This article proposes an explanation based on the theoretical developments of Cox and McCubbins (1993 and 2005), about the creation of legislative cartels in Uruguay. In particular, the article explains how constitutes a central authority in the House where the executive holds a dominant influence, and how that authority usurps and controls the agenda power. I also present new evidence about the legislator's cooperation with the party aims, with the hope of getting benefits to extent their political careers. The data show that in the brief periods where the party or coalition does not work cartelized (rupture of the ruling coalition), the government's legislative agenda is severely affected.

Key words: parties, parliament, executive, legislators, Uruguay.

* Este artículo es resultado del proyecto de investigación "Carreras legislativas en Uruguay: Reglas, partidos y legisladores en la Cámara", financiado por el Fondo Clemente Estable de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación. Agradezco los comentarios y sugerencias de Daniel Buquet, Juan Pablo Micozzi y Timothy Power y de dos árbitros anónimos. En el procesamiento de la información empírica aquí presentada conté con la invaluable asistencia de Richard Salvat.

** Profesor e Investigador del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. E-mail: chasquetti@fcs.edu.uy

Introducción

Una de las características más sobresalientes de la política uruguaya post dictadura ha sido el natural predominio del Poder Ejecutivo sobre el proceso legislativo. Si bien en ciertos momentos ese fenómeno fue puesto en duda<?>, en general, todos los estudios empíricos muestran que el Ejecutivo ha sido el actor central del proceso, sancionando el doble de iniciativas que el Legislativo y duplicándolo en las tasas de efectividad (Informes de Coyuntura del Instituto de Ciencia Política, 2008).

¿Por qué el Poder Ejecutivo ha logrado tal superioridad? En este trabajo se propone una respuesta basada en la teoría del *party-cartel* de Cox y McCubbins (1993 y 2005). Este enfoque sostiene que si en una asamblea legislativa se forma un cártel que monopoliza el poder de agenda, los resultados del proceso legislativo serán altamente beneficiosos para los titulares del emprendimiento. En otras palabras, si el partido o coalición mayoritaria usurpa el poder de agenda y actúa en forma procedimental para el cumplimiento de sus metas legislativas, las tasas de éxito deberán ser siempre significativas.

Por ejemplo, en Uruguay, en el período 1995-2010, el 65% de la legislación fue iniciada por el Poder Ejecutivo. Si a esto se suma la normativa iniciada por legisladores pertenecientes al partido o coalición del presidente dicho porcentaje asciende al 81% (ver Cuadro 1).

Cuadro 1. Leyes sancionadas según iniciativa (1995-2010)

| | Poder Ejecutivo | | Legisladores oficialistas | | Legisladores de la oposición | | Total de leyes | |
|-----------|-----------------|-----|---------------------------|-----|------------------------------|-----|----------------|------|
| 1995-2000 | 348 | 65% | 130 | 24% | 61* | 11% | 539 | 100% |
| 2000-2005 | 399 | 64% | 92 | 15% | 136* | 22% | 627 | 100% |
| 2005-2009 | 544 | 67% | 102 | 13% | 161 | 20% | 807 | 100% |
| Total | 1.291 | 65% | 324 | 16% | 358 | 19% | 1.973 | 100% |

* 3 leyes fueron iniciadas por otros organismos (Corte Electoral, Suprema Corte de Justicia, Intendencias Municipales)

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema de Información Parlamentaria. Poder Legislativo.

¿Cuáles son los factores políticos e institucionales que determinan en el éxito legislativo del presidente? Aleman y Calvo (2008:13) han sistematizado la existencia de cinco tipos de respuesta brindados por la literatura comparada. El desempeño legislativo del Ejecutivo estaría asociado positivamente con el tamaño de la coalición presidencial, la aprobación de la gestión del presidente y la existencia de una sistema bicameral asimétrico que brinde garantías al Ejecutivo; y negativamente, con la prerrogativa constitucional del poder de decreto y la distancia temporal que guarda el inicio del trámite respecto a la siguiente elección. Para el caso argentino, estos autores encuentran que la probabilidad de éxito aumenta cuando el proyecto se inicia en el Senado, cuando el presidente cuenta con una imagen pública positiva y, en menor

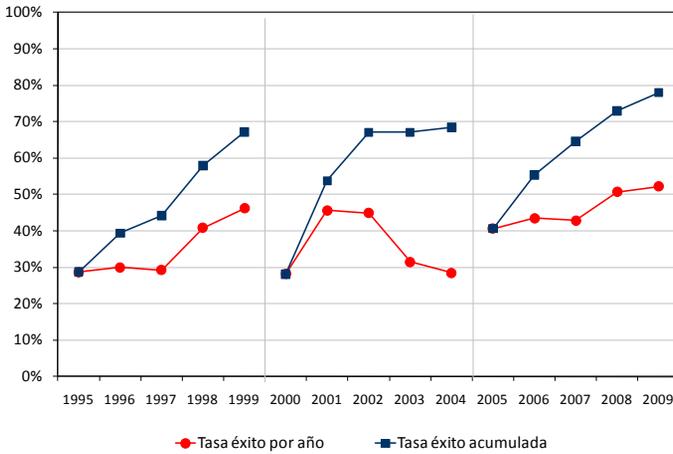
medida, cuando las leyes son procesadas en el primer año de gobierno. Algunos de estos factores influyen de igual modo en el caso uruguayo. Chasqueti (2011: 651-654) muestra que el éxito del Ejecutivo en las comisiones está asociado con el tamaño de su coalición parlamentaria, el nivel de aprobación pública de su gestión, la cercanía temporal de la siguiente elección y el nivel de control de las presidencias de comisión. Este trabajo profundiza precisamente el estudio de este último factor, al señalar que el éxito presidencial reside en la existencia de un cártel mayoritario en las cámaras integrado por legisladores favorables al presidente, cuyo principal fin procedimental es el control del poder de agenda.

La evolución de las tasas de éxito del Ejecutivo uruguayo demuestra que la magnitud de los apoyos legislativos resulta muy importante para el desempeño del gobierno. El gráfico 1 presenta las tasas de éxito anualizadas¹ y las tasas de éxito acumuladas² durante el período 1995-2009. La tasa de éxito acumulada muestra una tendencia ascendente en todos los períodos, con la excepción del año 2003 (línea azul del gráfico). En estos quince años los presidentes uruguayos contaron con diferentes grados de apoyo legislativo. Sanguinetti formó una coalición de gobierno que garantizó una mayoría parlamentaria duró todo el mandato (1995-2000); el Presidente Vázquez contó con un gobierno de partido mayoritario también durante todo su mandato (2005-2010); pero el Presidente Batlle que había negociado una coalición mayoritaria al iniciar el período debió sufrir la salida del Partido Nacional a fines de 2002, lo cual lo obligó desde entonces a gobernar en minoría con su partido. Parecería entonces probable que el estancamiento de la tasa de éxito observada en los últimos años de su mandato responda a la pérdida de la mayoría en el Parlamento.

Este fenómeno puede observarse con mayor precisión si se consideran las tasas de éxito anualizadas, pues captan mejor lo ocurrido durante cada año legislativo (línea roja del gráfico). En las 44^a y 46^a legislaturas (1995-2000 y 2005-2010) las tasas de éxito crecieron a medida que transcurría el mandato, pero en la 45^a se observa un freno abrupto a mitad del período y una posterior caída desde un 44%, a un 30% y un 26% en el último año.

1 Para calcular la tasa de éxito anual se toma en cuenta el número de proyectos que envía el Ejecutivo y el número que finalmente se transforma en ley. Como al final de cada año legislativo, queda un remanente de proyectos sin tratar, el cálculo incluye en el divisor al total de proyectos acumulados (proyectos pendientes más proyectos presentados en el nuevo año). De esta forma, la tasa de éxito anual será: $E = P_t / (P_t + P_{t-1})$...donde E representa la tasa anual de éxito; P_t son los proyectos que se transforman en ley en el año t; P_{t-1} son los proyectos enviados por el Ejecutivo en el año t-1; y P_{t-2} son los proyectos pendientes de t-2, o sea del año anterior.

2 La tasa de éxito acumulado se calcula considerando el total de leyes sancionadas que inicia el Poder Ejecutivo sobre el total de proyectos que ha enviado hasta ese momento.

Gráfico 1. Tasas de éxito legislativo del Poder Ejecutivo (1995-2009)

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema de Información Parlamentaria

Por tanto, la evidencia empírica parece indicar que cuando el Parlamento se encuentra controlado por una mayoría que respalda al presidente, las tasas de éxito suelen ser estables y/o crecientes. El argumento que aquí presento, sostiene que dicha situación obedece a la existencia de un *cártel legislativo* que controla el poder de agenda. Con el fin de explicar las razones de este predominio, en la primera sección se presenta un resumen de la teoría del *party-cartel* de Cox y McCubbins. En la segunda se explica cómo se constituye un *cártel legislativo* bajo la orientación del Poder Ejecutivo en Uruguay. En la tercera sección se muestra cómo el *cártel legislativo* controla el poder de agenda y en la siguiente, se presenta evidencia empírica sobre la cooperación de los diputados con los partidos que integran el *cártel legislativo*. Finalmente, en la cuarta sección, se presentan algunas consideraciones finales.

1. La teoría del *party-cartel* y las explicaciones del funcionamiento legislativo

En 1988, Weingast y Marshall se preguntaban por qué la actividad legislativa no se organiza y funciona como un mercado donde los legisladores intercambien votos para alcanzar sus metas individuales. La respuesta brindada fue contundente: en una asamblea integrada por individuos que persiguen metas diferentes y donde las transacciones no generan resultados simultáneos, siempre existe la posibilidad de que los contratantes violen los compromisos asumidos (comportamiento oportunista). Por esa razón, el problema de las condiciones del intercambio puede ser subsanado mediante el desarrollo de reglas que garanticen y vuelvan eficiente los acuerdos. La organización de los legisladores en un sistema de comisiones especializadas, con jurisdicciones específicas, supone una estructura estable que favorece los compromisos creíbles a través del tiempo (durabilidad y respeto). Desde esta perspectiva, la clave

del funcionamiento de toda asamblea reside en el tipo de instituciones que desarrolla a su interna. Este enfoque es conocido con el nombre de “teoría de la organización industrial del Congreso”.

Tiempo después, Krehbiel (1991) formuló su teoría “informativa” para explicar la racionalidad del funcionamiento del Congreso. Este enfoque sostiene que el principio ordenador de la organización no es el “distributivo” sino el “informativo”. Krehbiel acuerda con Weingast y Marshall en que las instituciones internas deben garantizar intercambios eficientes, sin embargo, cree que la estructura de la asamblea debe estar diseñada para reducir la incertidumbre que genera la diversidad de iniciativas legislativas que se presentan. Los legisladores tendrían así incentivos para especializarse en las consecuencias que provocan ciertos proyectos, y ofrecer ese conocimiento técnico para garantizar transacciones eficientes con el resto de asamblea. Por ese motivo, las reglas que ordenan el trabajo de la asamblea deberían estimular la especialización de sus miembros en comisiones permanentes de forma de asegurar intercambios beneficiosos para la mayoría.

Cox y McCubbins (1993:77) eludieron esta discusión y se preguntaron por qué, a pesar de existir en el seno del congreso un sofisticado sistema de comisiones, los individuos se organizan en torno a partidos. En otras palabras, por qué un grupo de legisladores con similar status jurídico puede crear un partido y mantenerse dentro de él asumiendo las restricciones que su pertenencia impone. La respuesta es simple: los partidos legislativos se inventan, modelan y reestructuran con el fin de resolver dilemas de acción colectiva. La teoría “industrial del congreso” y la teoría “informativa” propugnaban la creación de un diseño institucional óptimo para resolver problemas de acción colectiva. La teoría del “cartel-party” sostiene que en aquellas legislaturas donde el tiempo de la cámara es un recurso escaso, casi siempre se observan soluciones institucionales que favorecen la formación de un cartel legislativo compuesto por legisladores de uno o varios partidos. Esto significa que si los representantes tienen incentivos para actuar en forma coordinada (objetivos como la reelección o la aprobación de políticas), tenderán a organizarse con el objetivo de alcanzar metas legislativas comunes que aumenten el prestigio y la reputación del partido. Para ello intentarán monopolizar los cargos con poder de agenda a los efectos de controlar positiva o negativamente el flujo de decisiones. En términos prácticos, un partido o coalición cartelizada será un grupo de legisladores que controla colectivamente las posiciones con poder de agenda y establecen criterios y procedimientos para seleccionar cuáles proyectos serán incluidos en el orden del día del plenario y las comisiones³. Pero esta estrategia colectiva exige coordinación y ello se logra mediante un pacto similar al de un cartel económico. Los legisladores que

³ Cox y McCubbins (2003:6) sostienen: “*Our view is that parties in the House – especially majority parties – are a species of “legislative cartel.” cartels seize the power, theoretically resident in the House, to make rules governing the structure and process of legislation. Possession of this rule-making power leads to two main consequences. First, the legislative process in general – and the committee system in particular – is stacked in favor of majority-party interests. Second, because members of the majority party have all the structural advantages, the key players in most legislative deals are members of the majority party and the majority party’s central agreements are facilitated by cartel rules and policed by the cartel’s leadership*”.

ingresan al cártel delegan parte de su poder en una autoridad central y posteriormente ésta delega poder fiduciario⁴ en un conjunto de agentes encargados de diseñar y controlar la agenda de los organismos neurálgicos de la asamblea.

Un cártel legislativo está en condiciones de controlar la agenda legislativa cuando es capaz de (i) seleccionar al presidente y presidentes de las comisiones más importantes; (ii) controlar los procedimientos para confeccionar la agenda del plenario; (iii) controlar la selección de sus propios miembros en las comisiones permanentes; y (iv) obtener por su labor colectiva una porción de los beneficios legislativos disponibles. En palabras de Cox y McCubbins:

“el recurso principal que los miembros del partido mayoritario delegan en sus líderes es el poder de diseñar la agenda legislativa (...); el cartel se asegura que sus principales miembros ocupen todos, o casi todos, los cargos con poder de agenda y espera que éstos obedezcan siempre el “primer mandamiento del liderazgo del partido” –no impulsaré proyectos que puedan dividir el partido- y que a veces obedezcan el “segundo mandamiento” –impulsaré proyectos que agraden a la mayoría de los miembros de mi partido” (2003: 47- 48).

Un elemento distintivo de la teoría del cártel reside en la delegación que realizan los legisladores en los líderes y éstos en sus agentes en los organismos con poder de agenda. La decisión de delegar puede ser vista como un contrato donde las partes obtienen mutuos beneficios. Por un lado, los legisladores deben llegar a la conclusión de que la cesión de parte de su poder individual y su voluntad de cooperación redundará en un beneficio mayor al que puedan obtener a través de cualquier estrategia unilateral. El liderazgo partidario, por su parte, deberá visualizar un beneficio extra cuyo costo (monitoreo y contralor de la acción colectiva) sea inferior al rédito que el cumplimiento del contrato finalmente traerá. Normalmente, el liderazgo emplea distintas estrategias para conseguir la cesión de poder de los legisladores. Busca contar con una completa información respecto a las preferencias de los legisladores, promociona sus iniciativas entre los miembros del partido, utiliza los organismos de dirección partidaria para premiar, establece un exigente calendario de reuniones de bancada, etc. Pero también y fundamentalmente, utiliza su poder de selección de candidatos a la hora de conformar las listas del partido o sector en la siguiente elección y su poder de asignación de miembros en las comisiones parlamentarias. Ambas prerrogativas fortalecen la posición de los líderes ante los objetivos individuales de los legisladores.

En mi interpretación, el Ejecutivo uruguayo ha logrado indicadores sustantivos de productividad gracias a la capacidad del o los partidos que apoyan al presidente de crear un *cartel-party* en las cámaras. Los legisladores delegan poder en los líderes de las fracciones y ellos, en forma coordinada con los miembros del

⁴ El poder fiduciario concedido a un legislador para ejercer el poder de agenda supone un acto de confianza de los líderes del cártel, de forma de escapar al clásico dilema moral de la agencia consistente en el uso con fines propios de la información privilegiada que obtiene todo agente respecto al principal.

Poder Ejecutivo, establecen una estrategia para controlar el poder de agenda. A diferencia del caso estadounidense donde el consentimiento es otorgado al *speaker* de la Cámara, en Uruguay la delegación está dirigida a las jefaturas de las fracciones partidarias que apoyan al presidente. Esta forma de autoridad central se aparta del modelo original de Cox y McCubbins de la misma forma que el caso argentino, donde la orientación y cohesión del cártel depende del grado de acuerdo entre los jefes de partido provinciales –normalmente gobernadores– y el Poder Ejecutivo (Jones y Hwang 2005). Algo similar ocurre con el caso brasileño, donde el cártel funciona como un acuerdo entre un presidente poderoso en términos institucionales y los líderes de los partidos de la coalición que controlan el poder de agenda en la Cámara (Amorim et.al. 2003).

2. ¿Cómo se constituye un cártel legislativo con el Poder Ejecutivo como vértice?

Cox y McCubbins (2005) afirman que el poder de agenda refiere a la capacidad decisoria de un organismo legislativo para determinar cuáles proyectos serán considerados, y bajo qué procedimientos serán analizados. El poder de agenda busca optimizar el uso del tiempo de las asambleas al resolver dos tipos de problemas. Por un lado, el clásico “cuello de botella”, provocado por el derecho de todos los miembros a proponer proyectos; y por otro, el “problema del filibustero” originado por el derecho de todos los miembros a exponer sus puntos de vista sin restricciones de tiempo⁵. Por tanto, cuando una asamblea define reglas para volver más eficiente su funcionamiento, no hace otra cosa que establecer un poder de agenda. La consecuencia de esa decisión supone la creación de un estatuto de desigualdad entre los miembros de la cámara: todos tienen el derecho de presentar y votar proyectos, pero sólo unos pocos pueden decidir cuáles serán tratados y bajo qué procedimientos.

Como se ha dicho antes, en Uruguay el éxito del Ejecutivo respondería a la existencia de un cártel legislativo mayoritario que favorece sistemáticamente sus intereses. En esta sección explicaré cómo éste se constituye y cómo el Ejecutivo cumple un papel central en su orientación.

La autoridad central del cártel legislativo uruguayo está constituida por los jefes de fracción de los partidos que apoyan al gobierno, los cuales toman decisiones en forma coordinada con el Poder Ejecutivo (normalmente consultando a sus ministros y cuerpos de asesores). Si bien la Presidencia de la República y su gabinete no pueden ser considerados *stricto sensu* como la cabeza del cártel, sí debe reconocérsele un papel sustantivo en la formación y orientación del emprendimiento. Esto se debe al menos a por cuatro razones sustantivas.

En primer lugar, porque el Ejecutivo tiene un importante poder de agenda dadas las prerrogativas que la Constitución le reserva. Cuenta con iniciativa exclusiva

⁵ El problema del cuello de botella se origina cuando se acumulan proyectos y se debe decidir cuáles serán votados. El problema del filibustero permite a aquellos que están en contra de un proyecto desarrollar estrategias para demorar la votación.

en una amplia gama de materias (presupuestos, pensiones, empleo público, tributos, etc.), puede enviar proyectos de urgente consideración con plazo para su aprobación, y además puede interponer un veto total o parcial con la exigencia de una súper mayoría de 3/5 de cada cámara para su levantamiento. En segundo lugar, porque el Ejecutivo es quien establece las prioridades legislativas. El ganador de la elección presidencial normalmente cuenta con un programa de políticas legitimado por la ciudadanía que alimenta ulteriores iniciativas legislativas del gobierno. En tercer lugar, porque el Ejecutivo cuenta con recursos escasos y deseados como son los cargos de conducción gubernamental y estatal. Según las normas constitucionales, el Presidente designa a los ministros y subsecretarios y tiene la potestad de iniciar el proceso de nominación de las autoridades de los entes autónomos del Estado. Por último, porque el éxito del Ejecutivo supone un bien colectivo para todos los integrantes del cártel. Cuando más tarde los legisladores busquen su reelección, podrán mostrar los resultados del gobierno como propios, reclamando el crédito por el aporte individual realizado.

La base del cártel está compuesta por los legisladores de los partidos que apoyan al gobierno. Éstos participan del acuerdo colectivo, convencidos de que por ese camino obtendrán mejores resultados que actuando en forma unilateral. Como los diputados y senadores uruguayos saben por experiencia que su suerte electoral no depende tanto del voto personalizado y sí del desempeño de su fracción y/o partido, el incentivo para cooperar es realmente alto⁶.

En términos analíticos, el contrato que suscriben los legisladores supone (i) aceptar los lineamientos definidos por la fracción, el partido y por ende, el cartel legislativo; (ii) en caso de ser necesario, asumir responsabilidades en los organismos del Parlamento con poder de agenda; (iii) ejercer el poder de agenda en base a los lineamientos establecidos; y (iv) votar las propuestas que el cártel defina tanto en las comisiones como en el plenario. A cambio, los legisladores en general harán uso de los resultados colectivos conseguidos por el cártel y serán considerados especialmente por los líderes al momento de definir la oferta de la fracción en la futura elección.

La construcción del cártel legislativo comienza tras la elección presidencial, cuando el futuro presidente traza la estrategia para garantizar resultados en el Parlamento. El nombramiento del gabinete y los cargos principales de las estructuras estatales resulta una estrategia eficiente para construir la mayoría parlamentaria que otorgue gobernabilidad (Amorim Neto 1998). Normalmente, el Presidente electo convoca a los líderes de su partido (jefes de fracciones) y si es necesario, a los líderes de otros partidos, con el objetivo de negociar un acuerdo básico donde se ponen en juego cargos, políticas y votos legislativos (Chasquetti 1999)⁷. Por tanto, desde su origen el cartel legislativo tiene el sello del Presidente, ya que sin su iniciativa

⁶ Sobre este punto me extenderé en la última sección del artículo.

⁷ Este tipo de dilemas tiene larga data. Por ejemplo, Luis Batlle Berres, Presidente entre 1947 y 1951 e integrante del Consejo Nacional de Gobierno entre 1955 y 1959, afirmó que *“el Ejecutivo electo debe mirar la geografía política de las Cámaras y según los números obtenidos por las distintas fracciones del Partido, hacer la distribución de los ministerios. No hay nada que inventar; no hay nada que innovar; no hay caminos nuevos, sino repetir los que la vida democrática del país nos ha señalado...”* (citado por Rompani, 1965).

difícilmente se forme y sin su orientación difícilmente sobreviva. Por ese motivo, debemos esperar que el Presidente y su equipo de gobierno trabajen sostenidamente para que el cártel legislativo se mantenga activo, impulsando las iniciativas legislativas en los organismos con poder de agenda, votando unido en el plenario y cerrando el paso a las iniciativas de la oposición que no sean de su agrado. O sea, el Ejecutivo tiene razones cruciales para buscar que el sistema funcione bajo estas condiciones.

3. ¿Cómo el cártel legislativo controla el poder de agenda?

Hemos visto que el Poder Ejecutivo en Uruguay cuenta con un importante poder de agenda. No obstante existen otras posiciones que influyen decisivamente en el control del trámite legislativo. La Presidencia de la Asamblea General, que a su vez coincide con la Presidencia del Senado, es la segunda posición más importante con poder de agenda. Este cargo lo ocupa el Vicepresidente de la República quien normalmente tiene como meta, además de suplir en ausencia al Presidente, coordinar la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. En virtud de que los candidatos presidenciales eligen socios de fórmula leales, el Vicepresidente suele desarrollar una gestión absolutamente alineada con la del primer mandatario⁸. La actuación proactiva del Vicepresidente fortalece el poder de agenda del Ejecutivo, pues durante el proceso legislativo cumple la función de *gatekeeper*: recibe los proyectos que envía el Presidente y los distribuye para su estudio y sanción buscando maximizar sus posibilidades de sanción. A su vez, como el Vicepresidente es el Presidente del Senado, fija el orden del día de esa Cámara y propone a qué Comisión será dirigida cada iniciativa gubernamental⁹.

La tercera posición con poder de agenda es la Presidencia de la Cámara de Representantes. En el Parlamento uruguayo, es cargo se elige en forma *pro-tempore* al comienzo de cada año legislativo y sus funciones son parecidas a las del Presidente del Senado. O sea, maneja el orden del día y distribuye los proyectos entre las comisiones. No obstante, existe evidencia que conduce a pensar que su poder político tiende a ser menor que el de su par del Senado, ya sea por su carácter rotativo, ya sea por ser una posición negociable para la mayoría legislativa. Obsérvese que desde 1972, la distribución de las Presidencias de la Cámara (cinco por período) es el fruto

8 Este aspecto no ha sido estudiado sistemáticamente por la literatura. Sin embargo, si se analizan diferentes momentos críticos de Uruguay se podrá comprobar el alto grado de lealtad del Vicepresidente hacia el Presidente de la República. Tanto en 1972-1973, cuando los partidos de la oposición solicitaban la renuncia del Presidente Juan María Bordaberry, como en 2002, cuando algunos líderes del Partido Colorado evaluaron solicitar la renuncia al Presidente Jorge Batlle, los Vicepresidentes rechazaron el reemplazo como salida ad-hoc a la crisis política.

9 En entrevistas con el autor, ex Vicepresidentes como Rodolfo Nin Novoa (FA) o Luis Hierro López (PC), reconocieron que esa labor suele desarrollarse a partir de criterios de conveniencia política y ocupación de cada Cámara. Por ejemplo, Nin Novoa sostuvo que *“un caso interesante es el de la reforma tributaria (tramitada entre los años 2006 y 2008). Íbamos a ingresarla en el Senado, pero esta Cámara se encontraba tratando el presupuesto, por lo que decidimos enviarla a la de Representantes de forma de no generar un atascamiento...”* (25-06-2010).

de un acuerdo interpartidario gestado al inicio de cada Legislatura¹⁰. El cuadro 2 muestra que la jefatura institucional de la Cámara fue ocupada por miembros del cartel legislativo pero también por legisladores de la oposición durante el período 1995-2010.

Cuadro 2. Presidencias de la Cámara de Representantes

| Legislatura | Años | Cábel Legislativo | Oposición | % |
|-------------|---------|----------------------|-----------|----|
| 44ª | 1995-00 | 4 | 1 | 80 |
| 45ª | 2000-05 | 3 | 2 | 60 |
| 46ª | 2005-10 | 3 | 2 | 60 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos del S.I.P.

En la 44ª legislatura, el Presidente Sanguinetti contó con una coalición mayoritaria que controló 4 de las 5 presidencias de la Cámara¹¹. En la 45ª legislatura, el Presidente Batlle también formó una coalición mayoritaria pero a mitad del período sufrió la salida de su socio, por lo que controló sólo 3 de las 5 presidencias. Por último, en la 46ª legislatura, el Presidente Vázquez gobernó con un partido mayoritario que igualmente cedió dos presidencias al principal partido de la oposición. En suma, durante casi dos terceras partes del tiempo (64%) el cartel legislativo mayoritario controló la Presidencia de la Cámara. Esta constatación obliga a preguntarnos sobre lo sucedido en el período donde ello no ocurrió. Al menos en teoría, durante los años 1997, 2002, 2003, 2006 y 2008, el Ejecutivo pudo haber tenido dificultades para procesar su agenda legislativa en esa cámara. Sin embargo, como se mostrará más adelante, dicho fenómeno parece no haber provocado grandes problemas.

La última posición con poder de agenda es la Presidencia de las Comisiones. La mayoría de los estudios sobre el poder de agenda (Cox y McCubbins 1993; Jones y Hwang 2005) asumen que el control de dicho cargo es condición suficiente para usufructuar el poder de agenda en beneficio propio. Ese supuesto responde a que en casi todos los Parlamentos, son las propias comisiones quienes definen sus autoridades. Sin embargo, en el caso uruguayo eso no es siempre así pues la distribución de las Presidencias responde a un acuerdo interpartidario realizado al inicio del período legislativo que no solo determina cuántos lugares ocupará cada partido en cada comisión, sino también qué partidos ejercerán sus presidencias y vicepresidencias.

El mecanismo es el siguiente. En la Cámara de Diputados, al iniciarse el mandato legislativo, el plenario nombra una *Comisión Especial* integrada por un representante por partido, con el fin de diseñar las características del sistema de

10 Las elecciones de 1971 marcaron el fin del bipartidismo con la emergencia del Frente Amplio. A partir de entonces y hasta 2005, ningún partido controlaría una mayoría en la Cámara. Los partidos tradicionales compartieron las Presidencias en las 41ª, 42ª y 43ª legislaturas (1972-1995). En el acuerdo negociado al inicio de la 44ª legislatura, se incorporó al Frente Amplio al ejercicio de esta importante posición.

11 En ese período, por vez primera el Frente Amplio obtiene una Presidencia de la Cámara (a cargo del diputado Guillermo Álvarez), como resultado de una negociación fuertemente constreñida por el resultado de triple empate que arrojó la elección nacional de 1994, donde la diferencia entre el primer y el tercer partido fue menor a los tres puntos porcentuales del electorado.

comisiones. Los problemas a resolver serán (i) determinar el tamaño que tendrá cada comisión; (ii) establecer cuántos integrantes tendrá cada partido en cada una de las comisiones; (iii) distribuir las Presidencias y Vicepresidencias de las comisiones; y (iv) distribuir las Presidencias de la Cámara. En la Comisión Especial cada delegado cuenta con tantos votos como legisladores representa, por lo cual la negociación casi siempre refleja un criterio de proporcionalidad entre los partidos. De esta forma, la existencia de una mayoría en la Cámara –partidaria o de coalición- se verá siempre reflejada en la composición que asumirán las comisiones.

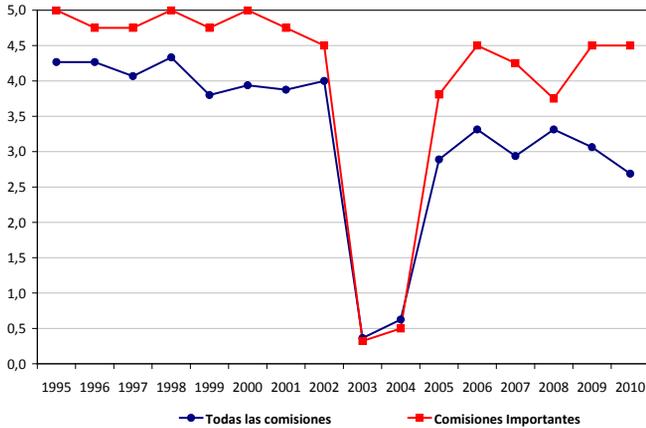
En la Cámara de Senadores, al iniciarse el mandato legislativo, su Presidente presenta una propuesta de integración del sistema de comisiones que incluye el tamaño de cada comisión; la asignación de las posiciones a los partidos; y la distribución de las Presidencias y Vicepresidencias. Previamente, el Presidente del Senado se reúne con los coordinadores de las bancadas de los partidos de forma de recoger sus aspiraciones y preferencias. A diferencia de la Cámara de Representantes, donde cada diputado puede integrar una única comisión, en el Senado los legisladores no tienen restricciones en el número de organismos que integrarán, lo cual facilita la formulación de una propuesta final.

Para evaluar empíricamente el control del poder de agenda por parte del cartel legislativo en el sistema de comisiones he formulado un índice que integra las variables “status del cartel legislativo” y “control o no de la presidencia”. Una comisión puede tener una mayoría absoluta del cartel legislativo de gobierno, un equilibrio entre el gobierno y la oposición; o el gobierno puede estar en minoría. A su vez, el cartel legislativo de gobierno puede controlar o no la presidencia de la comisión. La combinación de ambas dimensiones ofrece 6 posibles resultados: mayoría absoluta del cartel legislativo con control de la Presidencia (valor 5); mayoría absoluta del cartel legislativo sin control de la Presidencia (valor 4); equilibrio de fuerzas pero el cartel controla la Presidencia (valor 3); equilibrio de fuerzas y el cartel no controla la Presidencia (valor 2); el cartel legislativo está en minoría pero controla la Presidencia (valor 1); el cartel está en minoría y tampoco controla la Presidencia (valor 0).

La aplicación de este procedimiento a las 15 comisiones permanentes de la Cámara de Representantes (16 a partir de 2000) y a las 14 de la Cámara de Senadores (15 a partir de 2005) durante el período 1995-2010, permite obtener 422 observaciones de comisiones tomadas por año legislativo. Los gráficos 2 y 3 muestran la evolución de los promedios por año para cada Cámara, considerando a “todas las comisiones” y a un subconjunto que denominé “comisiones importantes” (Constitución y Legislación; Hacienda, Presupuestos y Asuntos Internacionales). El control sobre este subgrupo se justifica por motivos de plausibilidad: un partido perfectamente puede trazar la estrategia de “entregar” el poder de agenda de algunas comisiones no muy influyentes y mantenerlo en aquellas que pueden resultar decisivas para el tratamiento legislativo de su agenda.

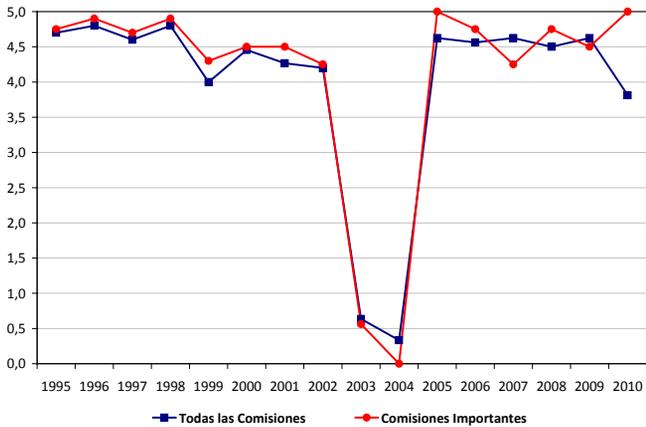
Como podrá apreciarse en los gráficos, el poder de agenda del cartel legislativo a nivel de las comisiones permanentes es alto en casi toda la serie. La excepción se encuentra en el período 2003-2004, cuando el Presidente Jorge Batlle perdió a su socio de coalición y continuó gobernando con un gabinete de partido minoritario.

Gráfico 2
Poder de Agenda del Ejecutivo en las Comisiones de la
Cámara de Representantes (1995-2010)



Fuente: Elaboración personal en base a datos del S.I.P.

Gráfico 3
Poder de Agenda del Ejecutivo en las Comisiones de la
Cámara de Senadores (1995-2010)



Fuente: Elaboración personal en base a datos del S.I.P.

Asimismo, el poder de agenda del Ejecutivo en las comisiones importantes es superior al poder que alcanza en la totalidad del sistema, lo cual indica la existencia de un comportamiento estratégico a la hora de negociar la distribución de posiciones. De todos modos, la curva presenta una tendencia superior al valor 4 lo cual demuestra que el control del poder de agenda ha sido permanente.

El control del poder de agenda en las comisiones es sustantivo porque permite al cártel definir qué, cómo y cuándo serán tratados los proyectos que allí se discuten. Hemos visto que el Poder Ejecutivo goza de un gran poder de agenda y que ningún cártel puede ser establecido sin su presencia y que su poder es delegado al Vicepresidente de la República que ejerce la Presidencia de la Asamblea General y del Senado. Es cierto, como se ha señalado, que en la Cámara de Representantes puede existir una pérdida de poder de agenda cuando el cártel legislativo cede la Presidencia a la oposición. Sin embargo, la evidencia sobre la estabilidad del control de poder de agenda en las comisiones mostraría que allí existe una compensación razonable. Asimismo, la pérdida del control del poder de agenda en las comisiones por parte del gobierno durante los años 2003 y 2004 coincide con el deterioro de las tasas de éxito anual y la tasa de éxito acumulada del Ejecutivo (confrontar con gráfico 1).

4. Evidencia sobre la cooperación de los diputados con el cartel legislativo

Una condición necesaria para que el poder de agenda sea efectivo por parte del cártel legislativo es que sus componentes cuenten con niveles aceptables de disciplina en el plenario de las Cámaras. Cox y McCubbins sostienen que *“una estricta disciplina de partido, por lo menos en las votaciones importantes, resulta para el cártel un método de control de los resultados legislativos. Cuando los líderes del partido tienen los medios para imponer disciplina a sus diputados, el control de la agenda se logra por voluntad de la dirección del partido...”* (2005:19).

Cox y McCubbins (1993 y 2005), Cox et.al. (2000), Chandler et.al. (2006) y Jones y Hwang (2005) comprueban empíricamente la presencia de un cártel legislativo a partir del control de las votaciones en la Cámara. Si un partido mayoritario es derrotado sucesivamente en el plenario, se estará ante un síntoma de pérdida o ausencia de control de poder de agenda. No obstante, Amorin et.al. (2002:556) realizan un aporte sustantivo para identificar un cartel legislativo bajo un régimen presidencialista como el de Brasil, al sugerir cuatro criterios: Primero, se debe determinar el soporte nominal del Presidente considerando como miembros de la coalición a todos los partidos que participan del gabinete. Segundo, se debe examinar el índice de derrotas del cártel legislativo en la Cámara, considerando que un porcentaje razonable sería el observado en los sistemas parlamentaristas (menor al 5%). Tercero, se debe tomar en cuenta el criterio de distribución de los ministerios entre los partidos integrantes del cártel por parte del Presidente (en el sentido que cuanto mayor sea el grado de congruencia entre el porcentaje de carteras y el porcentaje de asientos en la asamblea que cada socio aporta, mayor probabilidad de que la coalición funcione como un cártel legislativo). Cuarto, se deben considerar los poderes institucionales de los presidentes, sobre todo en los casos donde cuentan con mecanismos para saltarse la asamblea (poder de decreto).

En Uruguay, la existencia de un cártel podría ser confirmada considerando los primeros tres criterios, ya que el Presidente uruguayo carece de poder de decreto. Durante los últimos veinticinco años, Uruguay ha tenido presidentes con formatos

gubernativos precisos con soportes legislativos identificables: gabinete de partido minoritario en 1985-1990 y 2003-2005; gabinetes de partido mayoritario en 2005-2010; gabinetes de coalición mayoritaria en 1990-1992 y 1995-2002; gabinetes de coalición minoritaria en 1993-1995. En segundo lugar, la distribución de las carteras ministeriales por parte de los presidentes presentó altos niveles de congruencia medida entre partidos o entre fracciones. Para los casos de gobierno de coalición, valores de congruencia entre partidos de 0.905; 0.887; y 0.936 y para los casos de gobierno de partido, valores de congruencia entre fracciones de 0.899 y 0.801 (Chasquetti 2004)¹².

Finalmente, sabemos que los partidos legislativos son extremadamente disciplinados (Buquet *et.al.* 1998; Lanzaro *et.al.* 2000) lo cual permite deducir que cuando el cartel legislativo está formado por legisladores de un único partido con status mayoritario, la existencia de un cártel legislativo resulta innegable. Sin embargo, en los casos en los que el Presidente conforma un gabinete de colación con miembros de más de un partido, cabe la posibilidad de que el cártel vote dividido y las mediciones de disciplina partidaria no lo registren. Preocupado ante esa posibilidad, Koolhas (2004) midió la disciplina de los contingentes legislativos de las coaliciones formadas entre 1990 y 2002. Sus datos muestran que en el 90,1% de las votaciones en el plenario de la Cámara de Senadores (50 en 55 votaciones) el cártel legislativo presenta disciplina perfecta (sin votos en contra) y no encontró en su muestra derrotas del gobierno. Por este motivo, parecería claro que el caso uruguayo se distingue por la existencia de un cártel legislativo que controla el poder de agenda.

No obstante, en este trabajo presentaré una demostración adicional sobre la presencia de un cártel legislativo. El examen que propongo toma en cuenta el desempeño individual de cada uno de los legisladores titulares de la Cámara de Representantes durante las 44^a, 45^a y 46^a legislaturas (1995-2010). La hipótesis que propongo sostiene que una mayoría de legisladores contribuye a la formación y mantenimiento de un cártel legislativo y que para ello asume tareas orientadas a la búsqueda de beneficios colectivos.

Partiré del supuesto de que los legisladores desarrollan en el plenario dos tipos de acciones: *las orientadas al electorado* (COE) y *las orientadas a contribuir con el partido* (COP). Las primeras son iniciativas que por su naturaleza sirven para publicitar la posición personal del legislador ante a su electorado (por ejemplo, exposición verbal y escrita; fundamentación del voto en cualquier decisión; etc.). Las segundas son las iniciativas vinculadas con el cumplimiento de las metas partidarias, ya sea para lograr la aprobación de una política o sencillamente para impedirla (intervención en la discusión de proyectos de ley o proyectos de resolución; intervención en la discusión de un llamado a sala de un ministro; etc.). Dado que nos interesa determinar el peso de las COP sobre el total de acciones que realiza un legislador, la variable dependiente será la proporción de COP la cual denominaré *índice de conducta orientada al partido (ICOP)*.

La recolección de información se realizó a partir de datos tomados del *website*

12 El Índice de Congruencia Partidaria del Gabinete de Amorim Neto (1998) toma en cuenta el grado de proporcionalidad entre los ministerios otorgados a los partidos y/o fracciones y los escaños legislativos que éstos aportan al presidente. El índice varía entre 0 y 1.

del Sistema de Información Parlamentaria del Poder Legislativo. En total, fueron sistematizadas 69.777 acciones desarrolladas por 226 legisladores¹³, que fueron codificadas a partir de doce criterios básicos. A los efectos de controlar correctamente el ICOP y evitar sesgos determinados por las reglas de juego o factores de corte netamente político, fueron descartados algunos tipos de acciones. Fueron suprimidos los proyectos de ley. Es cierto que éstos son un estupendo indicador del desempeño individual, pero el hecho de que el Frente Amplio se haya autoimpuesto la regla de que todas las iniciativas de ley deben ser analizadas y firmadas por el conjunto de la bancada, invalida plenamente su consideración¹⁴. También fueron eliminados los llamados a sala de Ministros y los pedidos de informe pues ambos institutos suelen ser utilizados con más frecuencia por los legisladores opositores. Tampoco se tomaron en cuenta los proyectos de resolución y las mociones de urgencia pues normalmente estas acciones se realizan en nombre de un partido o fracción y cuentan con la firma de todos los legisladores. Por último, se dejó de lado la presentación de textos sustitutivos en sala porque esa decisión puede obedecer a cualquiera de los dos tipos de conducta y por tanto, deberíamos ingresar en el análisis particular de la materia.

Tras el descarte fueron consideradas como COP las siguientes acciones: (i) la presentación de informes de comisión y (ii) la intervención en debates motivados por el proceso legislativo o las interpelaciones. Asimismo, fueron caracterizadas como COE: (i) las exposiciones verbales en la hora previa, (ii) la presentación de una exposición escrita, (iii) las intervenciones motivadas por una exposición verbal en la media hora previa y (iv) las fundamentaciones del voto.

El supuesto que subyace a esta distinción consiste en que en las COP responden a una lógica de funcionamiento partidario y las COE a una lógica de proyección individual. Defender un proyecto de ley o participar de un debate en torno a una interpelación ministerial, son acciones que generan un beneficio colectivo. En estos casos, el rédito del legislador se limita a una contribución en la mejora en de la reputación partidaria y en un lucimiento ante la observancia de los líderes. Contrariamente, la presentación de una nota, la realización de una exposición verbal, o la fundamentación del voto, son tareas de neto corte individual que en general están orientadas a satisfacer la demanda de pequeños segmentos del electorado o a tomar posición pública ante los votantes del legislador¹⁵.

El cuadro 3 presenta un resumen de los datos finalmente utilizados para construir la variable dependiente. La operacionalización de cada uno de los tipos de conducta incluye al 68% de las acciones realizadas por los legisladores en todo el período.

13 Fueron excluidos los legisladores que no completaron el período por haber renunciado a su banca, pasado a un ministerio o simplemente porque fallecieron. La distribución según legislatura es la siguiente: 74 corresponden a la 44ª Legislatura; 77 a la 45ª Legislatura; y 75 a la 46ª Legislatura.

14 Este supuesto puede ser injusto para algunos casos particulares (por ejemplo, puede haber una fundamentación de voto que realce la posición del partido o puede haber una exposición verbal para destacar lo que el partido desea para determinado asunto o materia), sin embargo, se ajusta perfectamente al sentido que los legisladores suelen darle a cada una de esas acciones. Tampoco se tomaron en cuenta las iniciativas de ley presentadas con la firma de toda la Cámara pues no hay variación.

15 El autor ha confirmado este supuesto en varias entrevistas realizadas a diputados.

Cuadro 3. Información utilizada para construir el Índice de Conducta Orientado al Partido

| | 1995-00 | | 2000-05 | | 2005-10 | | Total | |
|---------------------------------------|---------|------|---------|------|---------|------|--------|------|
| Conducta orientadas al Electorado | 5.470 | 39% | 6.485 | 38% | 5.487 | 35% | 17.442 | 37% |
| Conductas orientadas al Partido | 8.419 | 61% | 10.726 | 62% | 10.361 | 65% | 29.506 | 63% |
| Total | 13.889 | 100% | 17.211 | 100% | 15.848 | 100% | 46.948 | 100% |
| Porcentaje sobre el total de acciones | 62% | | 67% | | 73% | | 68% | |

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema de Información parlamentaria.

Al ser el ICOP una proporción del total de acciones, la variable dependiente se moverá desde un valor mínimo de 0 (cuando el legislador no hace nada por el partido) hasta un máximo de 1 (cuando el legislador solo trabaja por el partido). El cuadro 4 presenta un ejemplo referido a la actividad desarrollada por tres diputados en el año 2007: Jaime Trobo (PN), Washington Abdala (PC) y Darío Pérez (FA). Como podrá apreciarse, los dos primeros presentan un comportamiento muy orientado al partido (0,750 y 0,761) en tanto el último muestra una conducta más orientada al electorado (0,146). Este ejemplo nos muestra que los legisladores desarrollan alternativamente COP y COE, por esa razón el ICOP trata de captar el grado en que predominan las orientaciones partidarias en el desempeño de cada legislador.

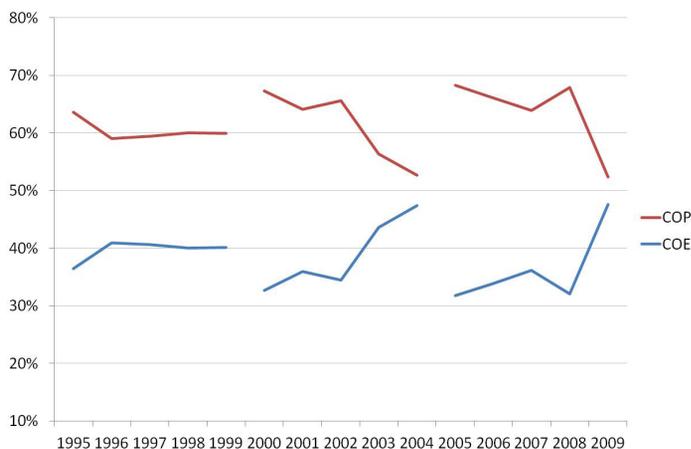
Cuadro 4. Acciones desarrolladas por tres diputados en el año 2007

| Acciones | Jaime Trobo | Darío Pérez | W. Abdala |
|-----------------------------------|-------------|-------------|-----------|
| Interviene en exposición verbal | 2 | 1 | 2 |
| Fundamenta el voto | 11 | 6 | 7 |
| Exposición escrita u oral | 19 | 34 | 9 |
| Informante en comisión | 4 | 0 | 0 |
| Interviene en debates | 92 | 7 | 49 |
| Total | 128 | 48 | 67 |
| Acciones Orientadas al Electorado | 32 | 41 | 18 |
| Acciones Orientadas al Partido | 96 | 7 | 51 |
| Índice de COP | 0,750 | 0,146 | 0,761 |

Fuente: Elaboración propia en base a información del Sistema de Información Parlamentaria.

El cuadro 3 muestra que en los últimos quince años, el Parlamento uruguayo ha estado dominado por COP en una relación de 3 a 1. No obstante, ese guarismo agregado tiende a variar con el tiempo. El gráfico 4 muestra la evolución de la proporción de COP y COE en las últimas tres legislaturas. Como podrá apreciarse, las COP tienden en general a caer a medida que avanza el mandato, dando paso a un aumento de las COE, lo cual resulta lógica dada la aproximación de la siguiente elección.

Gráfico 4. Proporción de Conductas Orientadas al Partido y al Electorado por año legislativo (1995-2009)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema de Información Parlamentaria

Por tanto, ¿cuáles son los factores que pueden influir en un legislador para que su conducta tome una u otra dirección? Para responder esta pregunta se proponen seis hipótesis:

H1. En virtud de la existencia de un cártel legislativo, los legisladores que apoyan al gobierno desarrollarán una mayor proporción de acciones orientadas al partido. Esta situación puede ser controlada con una variable *dummy*, que asume valor 1 cuando el legislador pertenece a un partido de gobierno y valor 0 cuando pertenece a uno de la oposición. La variable tendrá una expectativa de asociación positiva.

H2. La magnitud de la circunscripción influye directamente sobre el poder de los líderes partidarios para confeccionar la oferta electoral (Morales 2008; Chasquetti 2010). En distritos grandes, los líderes tienen más poder de selección y por tanto, más control sobre las conductas individuales de los diputados electos. Esta variable toma en cuenta los valores de la magnitud de las circunscripciones por las cuales son electos los legisladores (2, 3, 4, 13, 14, 44, 45). Al igual que en el caso anterior, la expectativa de asociación será positiva.

H3. De acuerdo con la teoría del cártel legislativo, los legisladores que asumen cargos con poder de agenda cuentan con la confianza de los líderes, por lo cual debería esperarse que estén más orientados al partido. Para controlar este efecto utilizo una variable *dummy*, que otorga un valor 1 a los legisladores que ejercen la Presidencia de la Cámara o las Presidencias de comisiones, y un valor 0 a los que no asumen responsabilidades. La expectativa de asociación será positiva.

H4. Podría pensarse que los legisladores que participan de las comisiones más valoradas o importantes, son los más leales al partido. Dado que el liderazgo controla el poder de designación en las comisiones, parece lógico que promuevan a esas posiciones a aquellos que muestren mayor fidelidad. Para controlar este factor, crearé una variable ordinal con cuatro valores: los legisladores que asumen Presidencias de la Cámara e integran comisiones importantes (Hacienda, Presupuestos, Constitución y Asuntos Internacionales) tendrán un valor 2; los que integran comisiones intermedias (Educación, Industria, Ganadería, Legislación del Trabajo y Salud Pública) un valor 1; y los que participan de las restantes comisiones (Asuntos Internos, Defensa, Derechos Humanos, Turismo, Transporte, Vivienda y Seguridad Social) un valor 0. La expectativa de asociación también será positiva.

H5. Podríamos suponer que cuanto mayor es la antigüedad del legislador en la cámara, más probable será el desarrollo de acciones orientadas al partido. La extensión de la carrera legislativa suele estar vinculada al grado de apoyo que brindan los líderes y para ello se requiere conductas de fidelidad al partido. Esta variable será operacionalizada de dos formas. Por un lado, se tomarán en cuenta los años de antigüedad en el Parlamento (*seniority*) y por otro, se considerará si el legislador es nuevo o no (*freshmen*). De este modo, el primero será un tratamiento continuo y tendrá una expectativa de asociación positiva con el ICOP, y el segundo, será una variable dummy y tendrá una expectativa de asociación negativa.

H6. La proximidad de la elección influye directamente sobre el comportamiento de los legisladores. Cuanto más próxima se encuentre la elección, más probable será el aumento de las acciones orientadas al electorado en detrimento de las orientadas al partido. Esta variable utilizará una secuencia de números que indica los años que restan para la siguiente elección (5, 4, 3, 2, 1). La expectativa de asociación con la variable dependiente es negativa.

Finalmente, incluiré tres variables *dummy* para controlar la pertenencia partidaria de los legisladores, con el objetivo de controlar el posible efecto de un comportamiento particular en alguno de los tres grandes partidos.

El cuadro 5 presenta los resultados del test estadístico para dos modelos¹⁶. Las pruebas *t* y sus niveles críticos sirven para contrastar la hipótesis nula de que un coeficiente

16 El número de observaciones del estudio es de 1.448 que equivale al número de diputados por año de cada una de las tres legislaturas del período 1995-2010. No fueron incluidos los legisladores que renunciaron para asumir otros cargos (por ejemplo, de Intendente) y los legisladores que fallecieron. Se realizaron diagnósticos de colinealidad con el programa SPSS 17,0, controlando los factores de inflación de la varianza (FIV). A partir de los supuestos (i) que cuanto mayor es el FIV de una variable, mayor es la varianza del correspondiente coeficiente de regresión y (ii) que los FIV son el inverso del nivel de tolerancia, el diagnóstico controló uno de los principales problemas de la presencia de colinealidad: coeficientes de tolerancias pequeñas y FIVs grandes. Los resultados no presentan dicho problema. Vale destacar que la colinealidad es un problema porque bajo esas condiciones (una de las variables independientes se relaciona de forma perfectamente lineal con una o más variables independientes) no es posible estimar los coeficientes de la ecuación de regresión.

de regresión vale cero en la población estudiada. Niveles críticos ($P>t$) muy pequeños (generalmente menores que 0,05) indican que debemos rechazar esa hipótesis nula¹⁷.

Observando el nivel crítico asociado a cada prueba t , constatamos que algunas variables independientes poseen coeficientes distintos de cero con un nivel sustantivo de significación estadística en ambos modelos. Por un lado, las COP parecen más probables cuando los legisladores son electos en una circunscripción grande (variable *Distrito*) o integran las comisiones importantes (variable *Comisión*). Esto podría interpretarse como un síntoma de la organización partidaria en la Cámara, dominada por líderes de fracciones que ejercen su poder (de selección de candidaturas y de asignación de miembros en las comisiones) sobre los legisladores individuales. Además en ambos modelos, la variable *Cargos* también muestra coeficientes con significación estadística -algo menores a los anteriores-, lo cual indicaría que el cartel legislativo se encuentra activo en la Cámara controlando el flujo legislativo en comisiones y plenario.

Por otro lado, las COP parecen también ser más probable cuando los legisladores pertenecen a algunos de los partidos de gobierno (variable *Gobierno*), tal cual queda expresado en el primer modelo. Pero la pertenencia a algún partido en particular parece no hacer diferencias, pues ninguna de las variables *dummies* incluidas en el segundo modelo presenta coeficientes con significación. Dado lo que sucede con la variable *Gobierno* en el primer modelo, este resultado podría interpretarse como lógico ya que todos los partidos han estado en el gobierno y la oposición durante el lapso estudiado.

Cuadro 5. Regresión Lineal. Modelo de comportamiento de los diputados en la Cámara
Variable dependiente = Índice de Conducta Orientada al Partido

| | Modelo 1 | | | Modelo 1a | | | Modelo 2 | | |
|---------------|----------|----------|-------|-----------|----------|-------|----------|----------|-------|
| | Coef. | St.Error | P>t | Coef. | St.Error | P>t | Coef. | St.Error | P>t |
| Ciclo | -.0207 | .0038 | 0.000 | -.0214 | .0041 | 0.000 | -.0221 | .0038 | 0.000 |
| Distrito | .0041 | .0002 | 0.000 | .0041 | .0003 | 0.000 | .0038 | .0003 | 0.000 |
| Comisión | .0536 | .0070 | 0.000 | .0558 | .0070 | 0.000 | .0578 | .0071 | 0.000 |
| Cargo | .0107 | .0117 | 0.085 | .0206 | .0179 | 0.080 | .0225 | .0118 | 0.057 |
| Gobierno | .0593 | .0110 | 0.000 | .0595 | .0110 | 0.000 | | | |
| FA | | | | | | | -.0058 | .0322 | 0.855 |
| PN | | | | | | | -.0275 | .0331 | 0.406 |
| PC | | | | | | | .0311 | .0351 | 0.351 |
| Freshmen | -.0104 | .0114 | 0.362 | | | | -.0082 | .0115 | 0.476 |
| Seniority | | | | .0007 | .0014 | 0.596 | | | |
| Constante | .4580 | .0193 | 0.000 | .4496 | .0169 | 0.000 | .4972 | .0369 | 0.000 |
| N | 1.448 | | | 1.448 | | | 1.448 | | |
| Prob > F | 0.000 | | | 0.000 | | | 0.000 | | |
| R-squared | 0.226 | | | 0.226 | | | 0.219 | | |
| Adj R-squared | 0.223 | | | 0.223 | | | 0.215 | | |

17 Un coeficiente con valor cero indica ausencia de relación lineal, de modo que los coeficientes significativamente distintos de cero informan sobre qué variables son relevantes en la ecuación de regresión.

Por tanto, el test estadístico tiende a confirmar la existencia de partidos dirigidos por líderes influyentes que cuando apoyan al gobierno se organizan en forma cartelizada para controlar el proceso legislativo. Los legisladores más leales participan de las comisiones más importantes y asumen cargos de conducción de los organismos con poder de agenda para desarrollar actividades orientadas al cumplimiento de las metas del cártel.

La significación del coeficiente de regresión de la variable *Ciclo* confirma lo observado en el gráfico 4, pues las COP no son estables en el tiempo. El signo negativo indica que las mismas son más intensas al inicio de los mandatos y tienden a disminuir sobre su final. Este fenómeno puede obedecer a múltiples causas pero su manifestación indica que el comportamiento partidario cede ante la dinámica impuesta por el proceso electoral. Obviamente, no todos los legisladores ingresan en ese camino pero el incremento de las COE supone o bien un debilitamiento de la influencia de los líderes, o bien la ausencia de éstos para que los mismos se orienten a sus distritos en busca de apoyos electorales.

Por último, unas palabras sobre las variables con coeficientes que carecen de significación estadística. El modelo 1 presentaba dos formas de medir la antigüedad en la cámara. Ni la variable *Freshmen* (legislador nuevo) ni la variable *Seniority* (años de antigüedad en la Cámara) presentaron coeficientes de regresión significativos, por lo que es probable que se requieran nuevos estudios para comprender cómo influye la experiencia legislativa en el trabajo de la Cámara. Por ejemplo, podría pensarse que los legisladores experimentados saben cómo combinar cantidades apropiadas de COP (para obtener la nominación en las listas) y de COE (para ser reelegido), y tal vez las dos proporciones se anulen entre sí. Pero también puede suceder que los nuevos legisladores, por carecer de experiencia, también desarrollen comportamientos contradictorios. Por tanto, de uno u otro modo, el comportamiento de esta variable exige nuevas indagaciones.

En resumen, podríamos decir que los legisladores que apoyan al gobierno, que son electos en distritos grandes, que ejercen cargos con poder de agenda o que integran comisiones importantes de la Cámara, tienden a mostrar un comportamiento más orientado al partido que al electorado. En cambio, los legisladores de la oposición, los electos en distritos pequeños, los que no ejercen cargos con poder de agenda y los que no integran comisiones importantes, presentan un comportamiento más orientado al electorado. Este hallazgo se suma a los anteriores factores ya mencionados como el nivel de congruencia entre gabinete y bancada legislativa o el nivel de disciplina partidaria en las votaciones, para confirmar un funcionamiento de la Cámara de tipo cartelizado.

5. Conclusiones

Este artículo brinda una explicación del éxito del Poder Ejecutivo en el proceso legislativo uruguayo, a través de la teoría del partido-cártel de Cox y McCubbins (1993 y 2005). La evidencia presentada confirmaría la existencia de un cartel legislativo que controla el poder de agenda en el Parlamento, al menos en los últimos quince años.

El principal medio para regular los desempeños individuales y superar los dilemas de acción colectiva típicos del proceso legislativo, es la delegación de los legisladores en una autoridad central del poder de confección de la agenda. Dicha autoridad es institucional (Presidente de la Asamblea General y a veces, Presidente de la Cámara) y político (líderes de las fracciones) y opera en forma articulada con los miembros del Poder Ejecutivo. La autoridad delega a su vez poder en los legisladores que asumen en forma fiduciaria la conducción de las comisiones parlamentarias con el fin de ejercer el poder de agenda. Ello supone definir qué proyectos serán tratados y cuáles no. Recordemos que en los últimos veinticinco años, cada diez proyectos que ingresan al Parlamento sólo cuatro se convierten en ley¹⁸. Para que esto suceda, o sea, que algunos pasen y otros no, debe existir delegados de un cartel legislativo que cuente con un respaldo mayoritario en cada una de las Cámaras. Rara vez se observan casos de proyectos que ingresen al plenario y reciban una votación negativa, por lo que el control del poder de agenda ha sido relevante.

Los legisladores individuales tienen incentivos para cooperar y por eso se suman al cartel legislativo. En primer lugar, están los resultados del proceso legislativo que aumentan el prestigio del partido y la fracción. Esos resultados pueden ser utilizados por los miembros del cartel a la hora de buscar su reelección. Pero como la reputación partidaria es un bien colectivo siempre existe la posibilidad de que surjan conductas del estilo *free-riders* (Olson 1992). Para evitarlas, el liderazgo implementa incentivos selectivos como las promociones a comisiones relevantes, el ascenso en la lista de candidatos o el respaldo a emprendimientos personales. Pero también acuden a incentivos selectivos de carácter negativo como la remoción de las comisiones importantes, la degradación en la lista de candidatos o la aplicación de normas intrapartidarias de carácter coercitivo. Además, los legisladores tienen incentivos para cooperar porque la votación del grupo (fracción o partido) resulta determinante para su probabilidad de reelección (Chasquetti 2010).

De todos modos, no debería pensarse que la aprobación parlamentaria de un proyecto auspiciado por el gobierno resulta un trámite sencillo. Entre 2000 y 2010, un quinto de las iniciativas enviadas por el Ejecutivo no lograron salir de la comisión parlamentaria a la que fueran destinadas. A su vez, aproximadamente un tercio de los proyectos que salen de su respectiva comisión y más tarde se convierten en ley, sufren algún tipo de alteración. Este precio adicional de transacción que impone el proceso legislativo a los proyectos del gobierno puede muy bien ser considerado como un costo de funcionamiento del cartel legislativo en virtud de la necesaria búsqueda de acuerdos en materia de preferencias políticas (Chasquetti 2011).

18 Entre el 1º de marzo de 1985 y el 31 de diciembre de 2009, se presentaron en el Parlamento un total de 7.391 proyectos y se sancionaron 2.930 leyes. La relación es de 2,52 proyectos por ley aprobada.

La explicación acerca de cómo funciona el Parlamento en Uruguay otorga una gran responsabilidad a los líderes partidarios y a aquellos que ejercen la conducción del Poder Ejecutivo. Los presidentes que han tenido cuidado por controlar los aspectos procedimentales que impone un cártel legislativo son los que han tenido mayor éxito en la tramitación de su agenda legislativa. La ingeniería del cártel exige la comprensión del rol que cada integrante cumple en el proceso legislativo. De este modo, la persuasión y negociación se volverán moneda corriente en el funcionamiento cotidiano, la cual deberá ser impulsada una y otra vez desde la misma cúpula del cártel.

Bibliografía

- Aleman, Eduardo y Ernesto Calvo (2008). "Analyzing Legislative Success in Latin America: The Case of Democratic Argentina". En Guillermo O'Donnell, Joseph. S. Tulchin, y Andrea Varas (eds.) *New Voices in the Study of Democracy in Latin America*. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Amorim Neto, Octavio, Gary W. Cox y Mathew D. McCubbins (2003). "Agenda Power in Brazil's Câmara Dos Deputados, 1989-98". *World Politics* 55(4): 550-578.
- Amorim Neto, Octavio (1998). "Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries". Ponencia presentada en el Meeting of the Latin American Studies Association, The Palmer House Hilton Hotel, Illinois, September 24-26, 1998.
- Buquet, Daniel, Daniel Chasquetti y Juan A. Moraes (1998). *Fragmentación Política y Gobierno. ¿Un Enfermo Imaginario?* Montevideo: Instituto de Ciencia Política.
- Chandler, William, Gary W. Cox y Mathew McCubbins (2006). "Agenda Control in the German Bundestag, 1980-2002". *German Politics* 15(1):89-111.
- Chasquetti, Daniel (1999). "Compartiendo el Gobierno: Multipartidismo y Coaliciones en el Uruguay (1971 - 1997)". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 10: 25-46.
- Chasquetti, Daniel (2004). "Presidente fuerte, partido fragmentado y disciplina legislativa en Uruguay: los desafíos institucionales del gobierno del Frente Amplio". *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies* XXXIV(1-2): 43-63
- Chasquetti, Daniel (2010). "Carreras legislativas en Uruguay: Un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las Cámaras". *Tesis de Doctorado*. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Chasquetti, Daniel (2011). "El costo de pasar: gobiernos de coalición y gobiernos de partido en el proceso legislativo uruguayo". En Manuel Alcántara y Mercedes García Montero (eds.) *Algo más que presidentes. El papel del Poder Legislativo en América Latina*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez, 537-561.

- Cox, Gary W. y Mathew D. McCubbins (1993). *Legislative Leviathan*. New York: Cambridge University Press.
- Cox, Gary W. y Mathew D. McCubbins (2003). "Legislative Leviathan Revisited", Department of Political Science, UC San Diego.
- 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., Mikitaka Masuyam y Mathew D. McCubbins (2000). "Agenda Power in the Japanese House of Representatives". *Japanese Journal of Political Science* 1 (1): 1-21.
- Cox, Gary W., William Heller y Matthew McCubbins (2008). "Agenda Power in the Italian Chamber of Deputies, 1988-2000". *Legislative Studies Quarterly* 33(2): 171-198.
- Informe de Coyuntura (2008). *Encrucijada 2009*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo – Instituto de Ciencia Política.
- Jones, Mark P. y Wonjae Hwang (2005). "Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the U.S. Congress". *American Journal of Political Science* 49(2): 267-82.
- Koolhas, Martín (2004). *Coaliciones de gobierno en Uruguay, 1990-2003*. Tesis de grado. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.
- 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.
- Moraes, Juan Andrés (2008). "Why Factions? Candidate Selection and Legislative Politics in Uruguay". En Peter Siavelis y Scott Morgenstern, *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. Pennsylvania: Penn State University Press.
- Olson, Mancur (1992) [1962]. *La lógica de la Acción Colectiva. Bienes Públicos y la Teoría de Grupos*. México D.F.: Limusa, Noriega Editores.
- Rompani, Santiago (1965). *Luis Batlle Berres. Pensamiento y Acción*. Montevideo: Alfa.
- Samuels, David (2003). *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weingast, Barry R. y William Marshall (1988). "The Industrial Organization of Congress". *Journal of Political Economy* 96: 132-163.