

PARLAMENTO RE-ACTIVO. DE CÓMO PARTIDOS PODEROSOS HABITAN EN UNA LEGISLATURA CON POTESTADES RECORTADAS*

por Daniel Chasquetti**

dedicado a Pablo Alegre

Introducción

La literatura especializada no es precisa a la hora de juzgar las fortalezas y capacidades del parlamento uruguayo. Por ejemplo, Mezey (1979) afirmaba que esta legislatura es una institución relevante del sistema político con fuertes poderes en la formulación de políticas públicas (*strong policy-making power*) dada su capacidad para modificar y rechazar propuestas del ejecutivo. Cox y Morgenstern (2002: 462) sugieren que el Parlamento uruguayo, al igual que la mayoría de los congresos del continente, es una legislatura reactiva. Además, creen que el mismo se aproxima al tipo de legislatura negociadora (*workable*) que se vincula *vis à vis* con un presidente de tipo coalicional y que “cuenta con cierto grado de participación en el proceso de toma decisiones oficiales”. El informe *The Politics of Policies* del Banco Interamericano de Desarrollo (2006: 59-60) define al parlamento uruguayo como una legislatura reactiva-constructiva que cuenta con capacidades legislativas altas y una mayor capacidad de representación y supervisión del ejecutivo¹.

* Este artículo es producto de la investigación “Carreras Legislativas en Uruguay: un estudio sobre reglas, partidos e individuos en la Cámara”, financiado por el Fondo Clemente Estable de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación.

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

¹ El informe utiliza cinco indicadores seleccionados por Sebastián Saiegh (2005) con el fin de medir las capacidades legislativas de los congresos: i) confianza (de la ciudadanía y empresarios), ii) efectividad de los cuerpos legislativos; iii) años promedio de experiencia de los legisladores, iv) porcentaje de legisladores con estudios universitarios, y v) número promedio de comisiones en las que participa cada legislador.

Más recientemente, Saiegh (2010) puso en duda esa caracterización al sostener que la legislatura uruguaya debería ser caracterizada como reactiva-obstruccionista debido a que los legisladores tienden a estar ideologizados, lo cual puede ser un problema en un escenario de gobierno dividido². Finalmente, García Montero (2009) encuentra que el parlamento uruguayo no cuenta con una capacidad legislativa alta, pues la aplicación de su Índice de Potencialidad Institucional Legislativa lo relega a una posición intermedia en un estudio que abarca 14 congresos del continente³.

La academia local, por su parte, cree que el parlamento ostenta un lugar sustantivo en el proceso de toma de decisiones del sistema y que representa el lugar privilegiado por los partidos para desarrollar sus principales funciones (Pérez et al. 1987, González 1993, Buquet et al. 1998, Lanzaro 2000). No obstante, pocos estudios han puesto atención en la capacidad efectiva del parlamento para incidir en la legislación, y sobre todo en cómo se articula la presencia de partidos fuertes e institucionalizados con una legislatura provista de facultades recortadas.

El presente artículo procura construir un juicio sobre la importancia de la legislatura uruguaya en el proceso de gobierno, considerando muy especialmente su relación con el poder ejecutivo y su particular imbricación con el sistema de partidos. La tesis que guía el estudio afirma que tanto la fisonomía institucional como las actuales prerrogativas del parlamento responden a las preferencias de los partidos políticos, los cuales optaron, en la coyuntura constitucional de 1967, por diseñar un sistema de gobierno con un poder ejecutivo reforzado.

² Saiegh afirma que como los legisladores están ideologizados, sus aspiraciones trascienden la mera transacción basada en partidas clientelares (*porrk*). Sus preferencias los llevarían a acordar sólo en base a puestos en el gabinete o programas de políticas públicas, por lo que en caso de que “el ejecutivo se enfrente a una gran oposición legislativa, la consecuencia más probable sería un jaque mate político entre las dos ramas del gobierno” (2010: 22). La conclusión parece exagerada pero no carente de lógica.

³ El IPIL, como su nombre lo indica, mide la potencialidad legislativa de los parlamentos a partir de la operacionalización de cinco dimensiones: a) iniciativa legislativa, b) trámite legislativo, c) bicameralismo, d) veto del Poder Ejecutivo y e) procedimientos extraordinarios. Cada dimensión se cuantifica con un set de indicadores basado en el escrutinio de las reglas del proceso legislativo establecidas en la Constitución y los reglamentos de las cámaras. La normalización del índice a la escala 0-1 muestra que el parlamento de Uruguay presenta un valor 0,48. En el tope de la tabla está el congreso de Chile con un valor de 0,71 y en la cola de la tabla el congreso de El Salvador con un valor de 0,26.

En la primera sección se analizan las razones por las cuales el parlamento uruguayo es una legislatura reactiva y se argumenta que dicha configuración es el resultado de una reforma que responde a las preferencias de una mayoría partidaria. En la segunda sección se presenta evidencia sobre las consecuencias de ese cambio sobre los resultados legislativos. En la tercera sección se analizan las características institucionales de la estructura interna del parlamento y las reglas que determinan el poder de los partidos en el seno de la legislatura. Allí se muestra que las reglas internas así como la estructura parlamentaria favorecen la reproducción de un tipo particular de partido donde el control de las carreras es ejercido por los líderes de los partidos. Finalmente, en la cuarta sección se controla empíricamente la actividad reactiva del parlamento, determinando en qué medida las iniciativas enviadas por el ejecutivo son rechazadas, sancionadas con cambios, o simplemente aprobadas tal como son recibidas. En la quinta sección se presentan algunas conclusiones.

I. Caracterizando a un parlamento reactivo

El parlamento uruguayo es una legislatura reactiva en virtud de las prerrogativas que la Constitución le confiere. En su seminal estudio sobre los congresos y parlamentos latinoamericanos, Cox y Morgenstern (2002) señalan que las legislaturas reactivas se distinguen por el tipo dominante de función que despliegan, esto es vetar, enmendar o aprobar las iniciativas que el Ejecutivo envía. García Montero (2009: 199) sostiene correctamente que en Uruguay —así como en Chile, Bolivia y Panamá— “el hecho de que el Poder Legislativo haya mantenido un papel reactivo en la actividad legislativa es una expresión del diseño normativo pues el mismo favorece claramente al Ejecutivo mientras que el Parlamento mantiene una limitada, aunque no nula, capacidad de influencia”. Los actuales rasgos institucionales que el Parlamento uruguayo presenta lo inclinan naturalmente a cumplir con la función reactiva que los mencionados autores destacan. En este apartado describiré el proceso por el cual Uruguay alcanza el set de prerrogativas constitucionales reactivas y cómo ese esquema responde a una concepción orgánica del gobierno escogida por los partidos.

Una forma rigurosa de determinar cuánto poder efectivo presentan las legislaturas consiste en examinar la evolución del régimen de gobierno, entendido éste como el conjunto de reglas que ordenan la relación entre las

ramas de gobierno. Shugart y Carey (1992) afirman que la principal variable para caracterizar a los regímenes gubernativos es el “grado de separación” de los poderes. El régimen presidencialista puro presentaría una máxima separación (Estados Unidos), en tanto el régimen parlamentarista puro mostraría una mínima separación (Gran Bretaña). En este enfoque la distribución del poder institucional entre las ramas del gobierno representa un juego de suma cero: el *quantum* poder que se le encomienda a una rama del gobierno es idéntico al que se le resta a la otra.

Las dos primeras constituciones uruguayas (sancionadas en 1830 y 1918) establecieron una máxima separación de los poderes, ya que la elección y supervivencia de los titulares de los cargos no sufría interferencias de parte del otro poder. El régimen de gobierno estaba diseñado para funcionar como un presidencialismo puro, donde el parlamento votaba leyes y el ejecutivo las promulgaba o vetaba. A partir de la segunda reforma de 1934 se introducen dispositivos de tipo parlamentarista que brindan al parlamento un mayor poder institucional. Pese a que dicho texto determinó que el Ejecutivo tendría iniciativa legislativa exclusiva en algunas materias, la inclusión de complejos procedimientos de censura de ministros, que perfectamente podrían culminar con la disolución de la asamblea y la caída del presidente, marcaría un punto histórico de separación mínima de poderes (este esquema se mantuvo tras la tercera enmienda de 1942). La cuarta reforma constitucional de 1952 iniciaría un proceso inverso al observado en 1934, pues desde entonces se incrementaría la separación de poderes y aumentaría la autoridad del Ejecutivo sobre la asamblea (ver Cuadro 1). El fortalecimiento de las potestades del Ejecutivo alcanzará su punto máximo con la reforma constitucional de 1967, que otorgó a ese poder la exclusividad en el inicio de legislación en tres nuevas materias: jubilaciones y pensiones, exoneraciones tributarias y fijación de salarios y precios (Sanguinetti y Pacheco Seré 1970). El ajuste de algunos artículos del texto constitucional brindó una orientación muy precisa a varios preceptos incluidos en la reforma de 1934 que hasta ese momento no habían logrado un resultado sustantivo⁴. El conjunto

⁴ Sobre el recorte de prerrogativas al Parlamento establecido en esa enmienda, Jiménez de Aréchaga (2002: 85) afirmaba: “La reforma de 1934 se caracteriza por la severa restricción de las facultades del Parlamento en favor del Poder Ejecutivo, al que se le confiere la dirección de la política financiera, con el fin de darle mayor unidad y con el designio de contener el crecimiento de los gastos públicos y de las contribuciones para solventarlos. Ustedes sabrán hasta qué punto se han realizado esos objetivos...”

de enmiendas de 1967 configuró un Ejecutivo institucionalmente poderoso y un parlamento disminuido en sus capacidades legislativas⁵. Si bien la autoridad presidencial uruguaya dista de ser potencialmente dominante, como sucede con las de Brasil, Colombia o Argentina (Mainwaring y Shugart 1997), no menos cierto es que el diseño institucional de 1967 transformó al Ejecutivo en el principal actor del proceso legislativo.

La trayectoria del Parlamento uruguayo, por tanto, puede dividirse en tres grandes etapas determinadas por el cambio en las prerrogativas constitucionales que definen su poder. La composición de sus cámaras y el contexto político son factores que contribuyen en la fundamentación de dicha cronología. La primera etapa se extiende desde la independencia del país hasta la primera reforma de la Constitución en 1917. En esta fase inicial, el Parlamento cuenta con un importante poder formal pero con serias deficiencias para estabilizar su funcionamiento en virtud de la permanente inestabilidad política de su entorno. El lento proceso de configuración del sistema de partidos y la ausencia de elecciones libres alimentaron un contexto de inestabilidad durante la mayor parte del siglo XIX que afectó la continuidad y fortalecimiento de la asamblea legislativa. En este largo período, el Parlamento modificó su composición a partir del rediseño de sus distritos electorales (creación de nuevos departamentos que incrementó el tamaño del Senado), ajustes al Registro Cívico (que determinó el aumento de bancas de la cámara baja) y la implementación de fórmulas de representación proporcional que exigieron la modificación de las magnitudes de las circunscripciones. Las 9 circunscripciones senatoriales de 1830 se convirtieron en 19 antes de culminar el siglo, y las 29 bancas iniciales se transformaron gradualmente en 123 (en el año 1916).

La segunda fase del Parlamento se extiende desde la reforma constitucional de 1917 hasta la reforma de 1967. En ese lapso, el sistema de partidos y el sistema electoral se consolidan y el parlamento adquiere los rasgos institucionales actuales. La reforma de 1934 fue importante porque diseñó la Cámara de Representantes de 99 miembros y el Senado de 30 —electos en una circunscripción única nacional— más el vicepresidente de la Repú-

⁵ La reforma de 1967 también otorgó al Poder Ejecutivo la potestad de enviar “proyectos de urgente consideración” y estableció límites temporales para el tratamiento del presupuesto. La enmienda constitucional creó además una serie de instituciones que otorgan al presidente un poder adicional sobre el proceso de políticas públicas (Banco Central, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, etc.).

blica⁶. A partir de la década del cuarenta, el funcionamiento del Parlamento se volvió estable y la producción legislativa se ajustó a las características del Estado keynesiano que Uruguay había desarrollado.

La tercera fase comienza en 1967 con la entrada en vigencia de una nueva Constitución que reserva al Ejecutivo importantes prerrogativas. Las consecuencias más notables de este cambio comenzarán a observarse tras la democratización de 1985. Durante este lapso, el sistema de partidos sufrirá una dramática transformación al cambiar su formato bipartidista histórico por uno de multipartidismo moderado. El longevo sistema electoral también fue modificado parcialmente en la reforma constitucional de 1997. El funcionamiento del Parlamento vuelve a ser bastante previsible, su nivel de productividad evoluciona en forma acorde con el transcurso del mandato (Buquet et al. 1998) y la legislación se ajusta a la agenda de reformas de la segunda transición (Lanzaro 2000). El Cuadro 2 resume las tres fases a partir de la consideración del poder institucional, la composición y la forma de elección de los legisladores.

En términos teóricos podríamos decir que la distribución de poder sancionada en la reforma de 1967 transformó al parlamento uruguayo en una legislatura reactiva y al ejecutivo en una presidencia proactiva (Cox y Morgenstern 2002, Morgenstern 2004). Este esquema no es una *rara avis* porque así como los regímenes pueden dividirse en parlamentaristas o presidencialistas, las legislaturas pueden ser proactivas o reactivas. El Gráfico 1 muestra la trayectoria de la legislatura uruguaya a partir de esas dimensiones: “poder de la legislatura” (eje y) y “separación de poderes” (eje x). Junto a las configuraciones uruguayas se clasifican algunos casos emblemáticos.

Como podrá apreciarse, en el cuadrante superior derecho se hallan los casos de máxima separación de poderes y máximo poder de las legislaturas: el Congreso de los Estados Unidos y el Parlamento uruguayo de las dos primeras constituciones. El cuadrante opuesto es el inferior izquierdo donde se encuentran las legislaturas con mínimo poder (no pueden iniciar legislación en áreas financieras y económicas, o sea, *money-bills*, en términos de Döring 1995) y mínima separación de poderes: Gran Bretaña, España, Ir-

⁶ En esa instancia se estableció una regla muy peculiar que distribuía las bancas de la cámara alta en mitades entre las dos principales fracciones de los dos partidos mayoritarios (Senado del “medio y medio”). La reforma de 1942 derogó este procedimiento y delineó el Senado moderno introduciendo la elección por representación proporcional en una circunscripción única nacional.

landa, Portugal y Luxemburgo. En el cuadrante superior izquierdo aparecen las legislaturas proactivas y con mínima separación de poderes: países escandinavos, Holanda, Bélgica y Alemania. Finalmente, en el cuadrante inferior derecho aparecen las legislaturas de máxima separación de poderes y mínimas potestades (reactivas): congresos y parlamentos de América Latina⁷. Además, como podrá apreciarse, el parlamento uruguayo se mueve en la zona de máxima separación de poderes (a excepción de 1934) desde una situación de poderes proactivos de su legislatura a una de poderes reactivos y coincidentes con los restantes casos del continente.

¿Por qué el parlamento uruguayo procesó ese recorrido constitucional? La respuesta que encuentro es que los partidos políticos fueron modificando las instituciones de acuerdo a sus preferencias con el objetivo de construir un sistema institucional eficaz y gobernable. En particular en 1967, una coalición formada por fracciones mayoritarias de los partidos tradicionales impuso una enmienda que fortalece el papel del presidente y su gabinete (Chasqueti 2003). Este cambio constriñó el accionar del parlamento generando consecuencias sustantivas sobre los resultados legislativos y su ulterior desarrollo institucional. No obstante, la amputación de prerrogativas legislativas no supuso la transformación del parlamento en un organismo disfuncional o de segunda categoría. Por el contrario, la legislatura siguió cumpliendo un papel sustantivo en la toma de decisiones a través de la sanción de legislación y el control de la actividad del Ejecutivo. En las próximas dos secciones me ocuparé de desarrollar estas ideas.

II. Consecuencias empíricas del cambio

Pocos estudios toman en cuenta que el primer recorte de prerrogativas al Parlamento uruguayo fue establecido en la enmienda constitucional de 1934. En medio de una coyuntura de crisis económica, los constituyentes de ese año introdujeron una serie de reglas tendientes a limitar la inicia-

⁷ García Montero (2009) concluye que las constituciones de Chile (1980), Colombia (1991), Paraguay (1967), Bolivia (1967), Ecuador (1998), Perú (1993), Panamá (1972) y Uruguay (1967) establecen amplias áreas de iniciativa exclusiva para el Ejecutivo, pero que el Legislativo mantiene la facultad de modificar la legislación. Desde su perspectiva, habría una diferencia de grado entre los tres primeros países y los cinco siguientes. Ver cuadro 3.5 de su libro.

tiva legislativa del Parlamento. Por un lado, se confirió al Poder Ejecutivo la dirección exclusiva de la política financiera y se impidió al Parlamento aumentar los montos del presupuesto presentado por el gobierno (Chasquetti 2003). Por otro, se otorgó al Ejecutivo la iniciativa exclusiva en materia de endeudamiento externo y creación de empleo público. Finalmente, el Parlamento compartiría con el Ejecutivo la iniciativa en la creación y exoneración de impuestos (Jiménez de Aréchaga 2002). Estas disposiciones constituyen el primer antecedente de lo que más tarde sería el cambio institucional más importante en la historia del Parlamento, es decir, la reforma de 1967. De todos modos, las disposiciones de 1934 no tuvieron impacto porque su puesta en práctica coincidió con la fase de expansión de la estructura estatal, donde el gasto público se incrementó hasta niveles impensados. Además, durante esas décadas, los legisladores keynesianos —parafraseando el término acuñado por Lanzaro (2000) para describir a los partidos de la época— se las ingeniaron para encontrar grietas en el orden constitucional e iniciar legislación que aparentemente había sido vedada a la asamblea.

La reforma constitucional de 1967 fue un segundo avance —mucho más efectivo— sobre las prerrogativas del Parlamento y su puesta en práctica afectó severamente el desempeño legislativo. El nivel de productividad parlamentaria se transformaría en una función de la capacidad del presidente de contar con un partido o coalición mayoritaria cartelizada en las cámaras. El Legislativo anterior a 1967 tenía la capacidad de aumentar el gasto mediante el uso de diferentes dispositivos constitucionales. La posibilidad de obrar en esa línea representaba un incentivo poderoso para todo individuo que deseara desarrollar una carrera política. Al contar el Parlamento con libre disponibilidad, los legisladores intentaban aprobar legislación que satisficiera las demandas de grupos de presión o electorados particulares. Esa dinámica fue sepultada con la reforma de 1967 que prohibió todo intento unilateral de los legisladores en materia de expansión fiscal⁸.

Para demostrar cuán profunda fue esa modificación y cuánto influyó en la estructura de incentivos de las carreras, presentaré un simple examen sobre el tipo de legislación aprobada por el Parlamento antes y después de la

⁸ A mi juicio, la literatura comparada no ha evaluado correctamente el peso de las restricciones impuestas al Parlamento por la reforma de 1967. Por ejemplo, en su exhaustivo estudio sobre los *policy-gatekeepers* en América Latina, Alemán (2006) clasifica como moderado el poder exclusivo del presidente uruguayo para iniciar legislación sobre asuntos financieros.

reforma. He codificado las normas sancionadas durante dos períodos de idéntica duración: 1947-1967 y 1990-2010. La comparación es muy útil pues en ambos lapsos hubo alternancia en el gobierno y por tanto, diversos cambios de mayorías en las cámaras, por lo que el factor partidario y el estatus parlamentario del gobierno pueden ser eliminados como variables explicativas⁹. Además, en ambos períodos, el nivel de productividad parlamentaria fue muy parecido: 2.691 leyes en el primero y 2.545 en el segundo.

Las 5.236 leyes identificadas fueron clasificadas en dos grupos principales: las que representaban gasto público y las que no. A su vez, cada grupo fue codificado en diferentes categorías. Las leyes que representaban gasto público fueron ordenadas del siguiente modo: i) leyes de presupuesto, inversiones, obra pública y autorización de gasto al Ejecutivo; ii) leyes de creación o modificación de los regímenes de jubilaciones, pensiones y seguros desempleo; iii) las de pensiones graciables; iv) leyes de exoneraciones tributarias, facilidades de pago, quitas, etc.; v) leyes de aumento de salarios públicos, aprobación de licencias, aguinaldos, etc.; vi) leyes de transferencias a privados por vía de subsidios o donaciones; y vii) leyes de préstamos de los bancos estatales a funcionarios públicos y trabajadores.

Las leyes que no representan gasto público fueron clasificadas como: i) leyes de ratificación de acuerdos y convenios internacionales; ii) leyes de endeudamiento, impuestos y reestructura de la economía; iii) leyes de reforma de códigos, de políticas sectoriales y de regulación; iv) leyes de carácter administrativo (denominación de escuelas, liceos, centros hospitalarios, declaración de feriados, autorización de salida de tropas, buques, etc., acuñación de monedas, declaración de interés, etc.); y v) otras leyes de diverso tipo.

El Cuadro 3 muestra que las leyes que implican gasto público en el período 1947-1967 representaban el 62 por ciento del total de la legislación, pero en el período 1990-2010, sólo alcanzan el 16 por ciento. El cambio, como podrá apreciarse, es sustantivo. En contrapartida, en el período más reciente se incrementan las leyes de ratificación de acuerdos interna-

⁹ En el primer lapso, el Partido Colorado gobernó doce años (1947-1958) y el Partido Nacional ocho (1959-1967). En el segundo período, el Partido Nacional gobernó cinco años (1990-1995), el Partido Colorado diez años (1995-2005) y el Frente Amplio cinco (2005-2010). O sea, en ambos períodos hay alternancias de partidos en el gobierno y cambios en la estructura gubernativa: gobiernos con mayorías en 1947-1956, 1959-1962, 1990-1992, 1995-2002, y 2005-2009; y gobiernos en minorías en 1957-1958, 1963-1966, 1993-1994 y 2003-2004.

cionales (de 3% a 19%), las de carácter administrativo (de 16% a 41%) y las reformas de códigos, políticas sectoriales y regulación (de 10% a 17%). Los datos permiten comprender el impacto que provoca un constreñimiento institucional como el establecido en la reforma de 1967. Al entregarse el monopolio de la iniciativa legislativa en materia de gasto al Ejecutivo, el Parlamento reorienta su actividad hacia otras áreas de interés. El proceso de reestructuración de las relaciones entre el Estado y el mercado de los años ochenta y noventa, que fuera tan descrito por Lanzaro (2000), exigió un parlamento orientado a la regulación, el rediseño institucional y la formulación de políticas de corte sectorial. En dicho escenario, el margen para desarrollar *constituency service* por parte de los representantes se vio severamente afectado, lo cual supuso un cambio en los incentivos de carreras. Veamos otro ejemplo que ilustra muy bien esta afirmación.

En el viejo parlamento, los legisladores utilizaban diferentes medios legales para satisfacer demandas de sus electorados particulares. Una de las estrategias preferidas era la de promover pensiones graciabiles que suponían el pago de un monto mensual por parte del erario público a personas que hubiesen realizado una contribución importante al país y cuya situación personal lo ameritara¹⁰. Académicos y artistas retirados, viudas e hijas de personalidades fallecidas, eran recompensados por un Parlamento atento a las dificultades que provocaba la vejez o el deceso del jefe de familia. Con el paso del tiempo, dichas prácticas fueron ampliándose mediante una consideración laxa del “aporte a la comunidad” realizado por el sujeto que motivaba la pensión. De este modo, personas próximas a la estructura de los partidos —así como también familiares de los políticos— se beneficiaron con este tipo de prestaciones. El Cuadro 3 muestra que en esos veinte años se aprobó un total de 585 pensiones graciabiles, lo cual arroja un promedio de casi 30 pensiones por año¹¹. En el actual Parlamento, en cambio, se aprobaron sólo 174 pensiones graciabiles, o sea, un promedio de 9 pensiones por año. El Gráfico 2 muestra la misma información pero desagregada por año.

¹⁰ La potestad de otorgar pensiones graciabiles está determinada por el artículo 85, numeral 13, de la Constitución de la República (“a la Asamblea General le compete: (...) acordar pensiones y recompensas pecuniarias o de otra clase...”). Este precepto fue incluido por primera vez en la Constitución de 1934 y se mantiene sin modificaciones hasta nuestros días.

¹¹ Estas leyes no sólo suponen la creación de nuevas pensiones sino también en ciertos casos el reajuste de las mismas o la transferencia de viudas a hijas.

Como podrá apreciarse, la modificación de la pauta de conducta responde principalmente a la lógica de restricciones impuestas por la reforma de 1967. Si bien la Constitución no impide a los legisladores presentar proyectos de pensiones graciables, la reglamentación del precepto votada con forma de ley en 1992 (N° 16.301) estableció en su inciso octavo que la promoción de toda pensión graciable deberá ser presentada ante el Ministerio de Educación y Cultura para que éste lo envíe más tarde al Parlamento con forma de proyecto. Este procedimiento se ha transformado en los hechos en una barrera infranqueable pues desde el año 2001 no se han presentado proyectos de pensión graciable patrocinados por legisladores y todas las iniciativas en la materia han nacido en el propio Poder Ejecutivo¹².

Lo ocurrido con las pensiones graciables luego de recuperada la democracia podría extenderse a otros rubros de las políticas públicas que otrora permitían a los legisladores cultivar segmentos particulares del electorado. Me refiero a los préstamos bancarios para funcionarios, los aumentos salariales, la extensión o creación de seguros de desempleo de carácter especial, los regímenes de jubilaciones también especiales, etcétera.

Los legisladores del siguiente período (1990-2010), al no poder comportarse de la misma manera, buscaron formas alternativas de *constituency service* y una de ellas fue legislar para ponerle nombres a escuelas, liceos, jardines de infantes, centros hospitalarios, parques, estadios, tramos de rutas nacionales, etc. Este mecanismo de carácter simbólico consiste en designar instituciones o espacios públicos con nombres de personalidades bien consideradas por los electorados específicos. Pero si se observa con atención el Cuadro 3 o el Gráfico 2, se notará un cambio sustantivo en este rubro respecto al primer período, pues el número de leyes de designación aumenta de 90 a 581. Lo que era una práctica poco frecuente antes de 1967 se transforma en una constante de la legislación del período actual. Esta práctica

¹² El último proyecto de ley de pensión graciable lo presentó el senador nacionalista Guillermo García Costa el 2 de octubre de 2001 y fue aprobado como ley en mayo de 2003. El trámite parlamentario muestra que la Comisión que analizó la iniciativa recibió un mensaje del Poder Ejecutivo, presumiblemente informando sobre la disponibilidad de rubros. En el año 2006, ya con un Parlamento controlado por el Frente Amplio, fue votada por unanimidad una ley que crea la Comisión de Pensiones Graciables en la órbita del Poder Ejecutivo, con el fin de considerar y tratar las pensiones graciables que se soliciten. Dicha comisión está integrada por un delegado de dicho Ministerio, uno del Ministerio de Economía y Finanzas, uno del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y otro del Banco de Previsión Social (organismo rector de la seguridad social).

innovadora orientada al *constituency service* puede ser extensiva a otros rubros del desempeño parlamentario como la presentación de notas escritas en el pleno de la Cámara o la realización de exposiciones orales en la media hora previa (ambas modalidades culminan con el envío de las palabras a las personas e instituciones que el legislador determina).

Por tanto, el cambio de 1967 es un punto de inflexión en la evolución institucional del Parlamento. En su libro sobre la Constitución de 1967, Julio María Sanguinetti y Álvaro Pacheco Seré (1970: 91-92) señalan que:

“En los años previos a la reforma marcaron el auge de una legislación profusa, que fue agregando —en forma caótica y las más de las veces sin adecuación— beneficios comprometedores para los institutos jubilatorios. Se llegaron a votar beneficios más de una vez ilusorios y se concedieron otros más por el deseo de halagar a los interesados que por el de rendir homenaje a la justicia. [Por ese motivo,] la única forma de permitir el avance firme de la seguridad social es que el poder administrador (Ejecutivo), que tiene en sus manos los medios técnicos necesarios para poder conocer mejor la situación y que tiene además la responsabilidad de la dirección económica tenga el contralor de la legislación que regula la materia”.

Luego de la restricción impuesta en 1967, los legisladores se verían obligados a modificar sus conductas, condicionando de ese modo sus expectativas y decisiones de carrera. Desde entonces, en materia de *constituency service*, los diputados harán lo que pueden para continuar con sus carreras. Ya no pueden expandir el gasto ni transferir recursos hacia sus distritos, como tampoco ser intermediarios eficientes en materia de servicios públicos dada la modernización procesada en los años noventa. Si bien continúan congraciándose con sus electores, las formas y los métodos —muchos de ellos simbólicos— resultan muy diferentes a los de otrora. Por ese motivo, podría pensarse que los legisladores tienen como principal oportunidad para alcanzar su reelección la de cultivar el prestigio y reputación del partido y no tanto la acción unilateral de cara al electorado. Este escenario genera condiciones para el accionar de los líderes, la actuación disciplinada de las bancadas, y por ende el desarrollo de un proceso de legislación orientada a los problemas nacionales.

En suma, la reforma de 1967 apuntó a fortalecer el papel del Ejecutivo en el proceso legislativo, deteriorando severamente las prerrogativas del Parlamento. Los partidos deseaban imprimir racionalidad al ejercicio de gobierno y para ello ataron las manos de sus inquietos legisladores. Esta modificación generó consecuencias previsibles sobre los resultados legislativos y contribuyó sustantivamente al cambio en la valoración del cargo de diputado. Sin embargo, esta no es la única razón que explica los actuales rasgos del Parlamento uruguayo. Veremos en el próximo apartado cómo los partidos políticos se encargaron de diseñar un hábitat a su medida.

III. El Parlamento, una casa a la medida de los partidos

Hace casi cuatro décadas, David R. Mayhew (1974) señaló que las instituciones del Congreso de los Estados Unidos responden a las necesidades básicas de sus miembros. Desde esta perspectiva, los legisladores construyen y modelan instituciones con el objetivo de facilitar el cumplimiento de su meta principal, esto es, alcanzar la reelección. Las acciones que corrientemente realizan los legisladores (*advertising, credit claiming, position taking*) suelen apoyarse en los recursos que brinda un sistema institucional cuyos elementos centrales son un poderoso sistema de comités y la regla que prioriza la antigüedad del representante a la hora de asignar las posiciones en la Cámara (*seniority system*). Esta estructura de ventajas, conocida con el nombre de *incumbency advantage*, funciona como protección a la hora de competir con los desafiantes en las elecciones primarias y legislativas.

Scott Morgenstern (2004) ha destacado las importantes diferencias que las legislaturas de América Latina guardan respecto al caso estadounidense. Por un lado, la meta de la reelección no parece ser el único objetivo de los legisladores latinoamericanos, y por otro, los sistemas electorales no generarían incentivos tendientes a la construcción de salvaguardas contra los desafiantes. La lógica de funcionamiento de las legislaturas respondería a otros factores, y por ello los resultados en materia de construcción institucional serían distintos. Esta perspectiva es bien importante para comprender que en el caso uruguayo los legisladores no tienen incentivos para la modelación de instituciones legislativas sofisticadas y que la llave del diseño la tienen los partidos.

Siguiendo la lógica de Mayhew (y también de Weingast y Marshall 1988), podríamos suponer que las legislaturas con poderes reactivos están

menos preparadas para el *policy-making* que aquellas que cuentan con poderes proactivos. La razón sustantiva consiste en que las limitaciones a las que está sujeta la asamblea imponen menores necesidades en materia técnica para encarar el proceso legislativo. Por el contrario, las legislaturas con poderes proactivos tendrán mayores incentivos para desarrollar y fortalecer sus instituciones incorporando recursos y soportes altamente calificados. Ya he citado la sentencia de Cox y Morgenstern (2002) de que la tarea central de toda legislatura reactiva es la de vetar o modificar el programa legislativo del gobierno. Bajo ese esquema de trabajo, resultaría muy difícil que una mayoría integrada por partidos gubernamentales promueva y sancione una reforma que potencie las instituciones parlamentarias. La única posibilidad de cambio sería que una mayoría opositora al gobierno imponga un cambio en las reglas de juego. Sin embargo, como esa posibilidad (la del gobierno dividido) es mínima en Uruguay, no deberían esperarse cambios en el corto plazo, pues ningún legislador con intereses en el gobierno asumirá el riesgo de aprobar una reforma que aumente el control sobre la gestión de su propio partido. Un dilema de acción colectiva imposible de resolver en condiciones políticas de normalidad.

No obstante, las razones por las cuales el parlamento uruguayo presenta una notoria debilidad institucional no pueden explicarse únicamente por las limitaciones que impone el texto constitucional. Debemos también considerar las consecuencias que provoca un conjunto de reglas (electorales e intraparlamentarias) que favorecen el poder del liderazgo partidario por sobre la voluntad individual de los legisladores. Para ser más precisos, el modelo de carreras reinante en Uruguay está centrado en los partidos y en particular en sus fracciones y su predominio no genera incentivos para la reproducción de políticos inclinados a la función legislativa y menos aún al desarrollo de instituciones parlamentarias poderosas (Altman y Chasquetti 2004, Chasquetti 2010a). Una prueba de esta afirmación la brinda el testimonio del ex presidente Sanguinetti:

“Un día, un legislador —no voy a dar su nombre— me dijo: ‘Mire doctor, la cuestión es elegir entre ser buen legislador y ser reelecto. Y yo elegí ser reelecto’. Ese legislador estaba muy ajeno al trabajo parlamentario, estaba en un permanente trabajo electoral, tratando de lograr su permanencia en el escaño cuando se produjese la siguiente elección. Esa dicotomía

entre trabajo parlamentario y trabajo político es complicada porque es muy difícil ser un estudioso de los temas, dedicar el tiempo necesario a la maduración legislativa de determinadas normas, trabajar en comisión intensamente, asistir puntualmente a las sesiones del plenario y además ser reelecto”¹³.

Como la llave que garantiza la extensión de las carreras legislativas está en manos de los líderes de las fracciones, los legisladores tienen pocos incentivos para modelar instituciones que beneficien su propio desempeño individual. Estarán en cambio más preocupados en cooperar con el grupo en la consecución de objetivos colectivos para luego ser tenidos en cuenta a la hora de confeccionar las listas de candidatos de la siguiente elección. En líneas generales, los líderes cuentan con un gran poder sobre las decisiones de los legisladores y ello obedece a la presencia de ciertos dispositivos del sistema electoral, como la lista cerrada y bloqueada de fracción y la estructura de circunscripciones (Morales 2008), pero también a la influencia de ciertas reglas internas del parlamento. Me detendré brevemente sobre este punto en el próximo apartado.

Reglas internas del Parlamento y partidos legislativos

Los partidos legislativos uruguayos presentan cuatro principales características. Primero, funcionan como organizaciones fraccionalizadas que surcan la estructura bicameral del Parlamento. Segundo, carecen de un jefe político al estilo europeo, pero cuentan con líderes de fracciones radicados en el Senado. En las pocas ocasiones que eso no sucede, los líderes cuentan con legisladores-agentes que actúan en su nombre. Tercero, en la Cámara de Representantes no existen líderes, pero sí una diversidad de legisladores-agentes que actúan en nombre del principal. Este andamiaje es tan diverso como complejo, pues existen múltiples modalidades de delegación. Sin embargo, los hechos muestran que los procedimientos encontrados son efectivos para alinear a los partidos de la Cámara con las posiciones definidas en

¹³ La anécdota fue narrada por el entonces diputado colorado Ronald País. Ver *Perspectivas sobre la modernización del Poder Legislativo*, Montevideo, Presidencia de la Cámara de Representantes, Unesco, 2000, página 215.

el Senado. Cuarto, las bancadas parlamentarias de los partidos constituyen un ámbito privilegiado de decisión pues están reguladas por normas que contribuyen a la cohesión del comportamiento colectivo del partido. Bajo este esquema organizativo, los legisladores individuales cuentan con pocas posibilidades de desarrollar una gestión autónoma o de establecer sus propias agendas. Por el contrario, son los partidos y sus líderes los que tienen el control institucional del proceso legislativo¹⁴.

Cuando se inicia el mandato, los líderes que apoyan al gobierno cuentan con el incentivo de alcanzar éxitos legislativos (Buquet et al. 1998) y para ello desarrollan acciones tendientes a garantizar el control cartelizado de las posiciones parlamentarias con poder de agenda (Chasquetti 2010a). Las presidencias de las cámaras y las presidencias de las comisiones serán cotos de caza de la mayoría legislativa en funciones con el objetivo básico de controlar el flujo de las decisiones del organismo (Cox y McCubbins 1993, 2005). Ese movimiento se realiza en base a procedimientos previamente establecidos en los reglamentos de las cámaras. Recordemos que el Senado cuenta con una presidencia ocupada durante todo el mandato por el vicepresidente de la República, quien además ejerce la presidencia de la Asamblea General y coordina las relaciones con el Poder Ejecutivo. En la Cámara de Representantes, la presidencia se elige anualmente y sus titulares no suelen repetirse pues la designación responde a una negociación previa entre los partidos con representación en la Cámara.

El proceso de designación de los legisladores en comisiones es diferente en cada cámara. En el Senado, su presidente negocia las posiciones con los coordinadores de bancada de todos los partidos, aplicando criterios de proporcionalidad y tomando en cuenta sus aspiraciones. Una vez que el presidente distribuye las posiciones, cada partido, y dentro de éstos cada fracción, designará a los legisladores que ocuparán los lugares alcanzados. La lista de nombres es comunicada posteriormente al presidente para que el acuerdo sea aprobado en el plenario. Los partidos y fracciones pueden rever los nombres de los legis-

¹⁴ Este aspecto no parece ser una peculiaridad uruguaya. Amorin, Cox y McCubbins (2003) estudiaron las condiciones necesarias para que en Brasil la Cámara sea controlada por una coalición cartelizada. Por su parte, Jones y Hwang (2005) muestran cómo en Argentina el liderazgo de la mayoría en la Cámara también controla el poder de agenda, pese a que las carreras de los legisladores dependen de los líderes partidarios provinciales. Alemán (2006) estudió en profundidad los casos de Argentina y Chile y llegó a la misma conclusión, en ambos casos, funcionan partidos o coaliciones cartelizadas en la Cámara.

ladores que ocupan sus posiciones al inicio de cada año legislativo. Los legisladores pueden participar en cuantas comisiones deseen dado el tamaño de la Cámara (30 miembros para cubrir 15 comisiones permanentes). Este procedimiento fue creado en la década del 20 del siglo pasado y desde entonces se mantiene sin modificaciones mayores. Las autoridades de las comisiones —un presidente y un vicepresidente— son rotativas por el plazo de un año y su designación se realiza dentro de la comisión por mayoría de votos.

En la Cámara de Representantes el procedimiento es diferente. En la primera sesión del período, el plenario de la Cámara crea una Comisión Especial integrada por un representante de cada partido, con el propósito de diseñar las características del sistema de comisiones. Los problemas a resolver son: i) fijar el número de legisladores que tendrá cada comisión (entre 3 y 15), ii) establecer los cupos que le corresponden a cada partido aplicando criterios de proporcionalidad, y iii) distribuir las presidencias y vicepresidencias de las comisiones entre los partidos siguiendo idéntico criterio. Los partidos, y más específicamente las fracciones, son los encargados de designar a los legisladores en base a los cupos que les correspondan. Una vez establecida la nómina con el acuerdo de cada partido y dentro de éstos, de cada fracción, la Comisión Especial presenta al plenario un informe con la integración de las comisiones permanentes y más tarde se disuelve. Las reglas indican que cada diputado puede integrar una única comisión permanente y que los cargos de autoridad de esos organismos también son rotativos por el plazo de un año. Este complejo procedimiento fue creado en 1930 y desde entonces se mantiene sin modificaciones.

Como podrá comprenderse, los procedimientos de adjudicación de posiciones y autoridades en las comisiones de cada una de las cámaras garantizan a los partidos y fracciones el contralor de la designación. Los líderes pueden premiar o castigar a los legisladores según sea su comportamiento, ya que al inicio de cada legislatura la nómina vuelve a recrearse. La modalidad rotativa de los cargos de autoridad impide que ningún legislador acumule poder en el Parlamento, salvo el caso del vicepresidente de la República. El diseño institucional está claramente pensado para que no existan carreras orientadas al ejercicio legislativo. Las especializaciones son poco frecuentes y normalmente los legisladores se dirigen adonde el partido les sugiera. Por tanto, no existe auto-selección como en el caso de Estados Unidos, pese a que muchos diputados y senadores manifiestan discretamente sus aspiraciones en la interna de la fracción.

El Cuadro 4 presenta un ejemplo ilustrativo sobre el acuerdo de designación de las comisiones permanentes de la Cámara de Representantes en la 46ª Legislatura (2005-2010). Allí podrá apreciarse cómo el partido mayoritario (el Frente Amplio) carteliza el poder de agenda al tomar el control de la mayoría de las presidencias de comisiones (el 55 por ciento del total de presidencias de comisiones de Diputados y el 70 por ciento de las consideradas importantes). A su vez, en el Cuadro 5 puede observarse que el resultado de la negociación de las últimas tres legislaturas (1995-2010) garantiza a los partidos de gobierno la mayoría absoluta en las comisiones importantes. Salvo el caso de la 46ª Legislatura, donde el Frente Amplio admitió contar con una mayoría relativa en la Comisión de Asuntos Internacionales, en el resto el partido o coalición gobernante controló la mayoría absoluta de las principales comisiones. Por tanto, el proceso de designación de comisiones facilita a quien gobierna el control de las posiciones centrales del proceso legislativo.

Ahora bien, cuando la mayoría favorable al gobierno “usurpa” los puestos con poder de agenda, sus líderes escogen legisladores leales que resolverán el dilema moral de la agencia (o sea, no traicionarán los objetivos del grupo). Los legisladores elegidos prefieren cooperar con el partido a cambio de la promesa de ser tenidos en cuenta en el siguiente proceso electoral. Por ejemplo, las 14 presidencias de comisiones importantes que le correspondieron al Frente Amplio fueron ejercidas por 11 diputados (uno ejerció la presidencia de su comisión en tres ocasiones y otro lo hizo en dos). De ellos, 7 lograron la reelección en la elección legislativa de octubre de 2009 y 4 fracasaron. No obstante, al inicio del segundo gobierno del Frente Amplio (marzo de 2010), 3 de ellos fueron designados en cargos ejecutivos (uno como ministro, otro como viceministro y un tercero como presidente de organismo descentralizado del gobierno). En suma, únicamente un diputado “leal” no logró continuar con su carrera legislativa y ello se debió a que rompió con su fracción meses antes de la elección¹⁵.

¹⁵ Polsby (1968) evalúa tres dimensiones de la institucionalización. La diferenciación o establecimiento de límites (grado de estabilidad del cuerpo legislativo), el nivel de complejidad de su estructura (grado de autonomía de las comisiones) y la existencia de normas procedimentales internas de carácter universalista (sistema de antigüedad).

Un sistema de comisiones con autonomía limitada

Un segundo aspecto a considerar es la naturaleza de la estructura interna del Parlamento y en particular del sistema de comisiones. El siguiente análisis confirmará la existencia de un diseño funcional a las preferencias de los líderes partidarios. Una forma de evaluar la fortaleza y sofisticación del sistema de comisiones consiste en considerar las reflexiones de Nelson Polsby (1968) en su clásico trabajo sobre la institucionalización del Congreso de los Estados Unidos¹⁶. En esa obra, el autor descarta la posibilidad de evaluar al sistema a partir de la simple consideración del número de comisiones porque “una cifra excesivamente alta puede generar problemas jurisdiccionales o un funcionamiento irregular de las mismas” (Polsby 1968: 153). Como alternativa, Polsby propone examinar el grado de autonomía que presentan los comités.

En el caso uruguayo, la creación y desarrollo de un sistema de comisiones se inició con el nacimiento de la República. Entre 1830 y 1879, la Cámara de Representantes contó con un pequeño sistema compuesto por cuatro comisiones permanentes (Legislación, Hacienda, Milicia y Peticiones). Con el paso del tiempo, el mismo elevó su número hasta llegar a 20 comisiones permanentes en 1922. Ocho años más tarde, una nueva reforma del Reglamento introdujo un ajuste al sistema llevando su número a 13. En los siguientes ochenta años, el incremento de las comisiones sería moderado hasta llegar a 16.

Si seguimos la sugerencia de Polsby respecto a la necesidad de superar el simple análisis del número de comisiones y evaluar el grado de autonomía, deberemos acudir a procedimientos de corte narrativo. El primer Reglamento de la Cámara, sancionado en 1830, establecía que las comisiones tendrían la función de “considerar los asuntos entrados (...) e informarlos a la Sala” (artículo 45), lo cual suponía una definición de potestades mínimas. El segundo Reglamento, de 1860, amplió las facultades estableciendo que las comisiones serían *policy-makers* sujetos a la voluntad del pleno: “deberán dictaminar sobre todos los proyectos o asuntos que les pase la Cámara para oír su parecer, observando, variando, suprimiendo, adicionando, desechan-

¹⁶ Sus críticos le ha endilgado que esta decisión metodológica entraña problemas de medición, hecho que el autor reconoce al sostener que su estrategia se basa en “un procedimiento de recuento anecdótico que brinda a lo sumo débiles indicadores” (Polsby 1968: 153).

do o proponiendo lo que crean conveniente” (artículo 52). Asimismo, las comisiones serían agentes fiscalizadores que podrían “invitar a los ministros del Poder Ejecutivo, a conferenciar con ellas y pedirles explicaciones para el mejor despacho de los negocios, por medio de invitaciones firmadas por los Presidentes de ellas” (artículo 62). Las siguientes enmiendas al Reglamento (1908, 1922, 1930, 1955, 1967, 1991 y 1998) omitieron esta definición, por entenderse que dichas facultades estaban implícitas en el precepto constitucional adoptado en la reforma constitucional de 1918 y que prevalece vigente hasta nuestros días.

Este breve repaso muestra que las facultades de las comisiones permanentes estarían circunscritas a las funciones de legislación y fiscalización¹⁷. Participan del proceso legislativo analizando, dictaminando, modificando y proponiendo, pero la última palabra la tiene el pleno de la Cámara. Participan del control del Ejecutivo, pero la interpelación a los ministros la realiza el pleno de la Cámara. El accionar está siempre sujeto a lo que la Cámara decida, o sea, no existe ningún grado de autonomía o delegación en el desempeño de estos organismos. No prevé, como sí sucede en el Congreso brasileño, que la Cámara delegue en las comisiones la discusión y aprobación de ciertos tipos de leyes, o como ocurre en el Congreso argentino, donde la Cámara faculta el tratamiento y votación en particular de ciertas leyes en comisiones luego que el pleno aprueba las normas en votación general (Béjar 2007).

¹⁷ No incluyo en este análisis a las comisiones especiales. Ya el Reglamento de la Cámara de 1830 permitía su creación con el acuerdo de la mayoría de integrantes del cuerpo. Lamentablemente, no contamos con datos fidedignos sobre el número de Comisiones Especiales creadas desde entonces como para saber cuán recurrente era esa práctica. Sin embargo, sabemos que la ausencia de comisiones especializadas en ciertas temáticas representa un indicador de baja complejidad del sistema de comisiones. Si se consideran únicamente las últimas dos legislaturas (2000-2010), observaremos que fueron creadas 14 comisiones especiales, 6 en el primer período y 8 en el segundo, lo cual representa un incremento del 38 por ciento y 50 por ciento del número total de comisiones. Este hecho evidencia la ausencia de capacidades institucionalizadas instaladas y alienta la discrecionalidad a favor del o los grupos partidarios que controlan la Cámara. En el período 2000-2005, el 53 por ciento de las presidencias de las comisiones especiales estuvieron en manos de legisladores de la oposición, pero en el siguiente período el 100 por ciento de las presidencias fueron controladas por legisladores del partido gobernante. De las 14 comisiones especiales, 2 funcionaron los 5 años del mandato, 5 funcionaron 4 años, 4 funcionaron 2 años; y 3 funcionaron sólo 1 año.

Las comisiones investigadoras siguen la misma pauta de autonomía limitada que las comisiones permanentes. Durante el siglo XIX, ni la Constitución ni los Reglamentos (1830 y 1860) admitieron la existencia de esos organismos, aunque en varias coyunturas el Parlamento creó comisiones investigadoras. La reforma de 1918 incorporó dicha figura en una disposición que se conserva sin cambios hasta nuestros días. Desde entonces, la creación de estos organismos ha motivado un sinnúmero de debates respecto a sus alcances y objetivos. Jiménez de Aréchaga (2002: 305) sostiene que “las Comisiones Parlamentarias designadas con fines de investigación, solamente pueden realizar actos dirigidos a poner luz a la gestión cumplida por el Poder Administrador”. El precepto constitucional sobre las comisiones investigadoras, desde esta perspectiva, conformaría un cuerpo normativo único con las disposiciones referidas al control y fiscalización del Poder Ejecutivo (solicitud de informes al Ejecutivo y llamados a sala e interpelación de ministros)¹⁸. No obstante, esta interpretación no ha sido unánimemente reconocida y durante varias décadas fueron presentados, sin éxito, distintos proyectos de ley que precisaban el alcance de dicho precepto constitucional. Recién en abril de 1995 fue sancionada la Ley N° 16.698 de determinación del alcance jurídico de las comisiones investigadoras, luego de un complejo proceso legislativo que culminó con la aplicación de varios vetos parciales del Poder Ejecutivo. La aceptación de las observaciones por parte del Parlamento desarticuló la estructura lógica de la ley, dejando como consecuencia un estatuto donde se le amputaba una serie importante de facultades de investigación desarrolladas consuetudinariamente durante más de siete décadas. Sin embargo, el ex vicepresidente de la República, Gonzalo Aguirre, ha señalado que “en la práctica, la ley [de 1995] resulta ignorada, pues estas Comisiones han seguido funcionando como en el pasado. Esto es, ejerciendo las atribuciones consagradas por la práctica parlamentaria y haciendo letra muerta de una ley divorciada de la realidad...” (Jiménez de Aréchaga 2002: 309). Por tanto, las comisiones investigadoras han seguido funcionando con cierta autonomía pero con límites bien precisos.

¹⁸ Jiménez de Aréchaga (2002: 304-305) señala: “Creemos, en primer término, que los poderes de las Comisiones Parlamentarias deben entenderse limitados en razón de los fines a los que puede dirigirse su designación. Los artículos precedentes son normas perfectamente correlacionadas y el artículo relativo a las Comisiones completa el enlace de esas disposiciones, al establecer que el ejercicio de tales potestades puede dar lugar a una misma consecuencia, que es la declaración que la Cámara formule respecto a la conducta ministerial”.

Por tanto, ni las comisiones permanentes ni las investigadoras cuentan con un grado de autonomía elevado. Las primeras presentan menos potestades que algunas de sus similares latinoamericanas, y las segundas tienen menos autonomía que sus homólogas estadounidenses, particularmente en lo concerniente a las obligaciones de los imputados y testigos frente al proceso indagador (Chubb y Peterson 1989). Bajo este esquema, se incrementa el poder del liderazgo partidario pues, como hemos visto, cuenta con dispositivos institucionales para ejercer influencia sobre los individuos designados en las comisiones. De este modo, a la ausencia de autonomía jurídica debe agregarse el control que los partidos ejercen sobre la orientación del sistema de comisiones.

Por otra parte, si se examinan los recursos destinados al apoyo del trabajo de las comisiones se tendrá una completa noción sobre la funcionalidad de esta estructura a los objetivos y preferencias de los líderes. Para ser concretos, podría decirse que las comisiones permanentes del parlamento uruguayo carecen de asesoramiento institucional. El trabajo administrativo lo cumplen normalmente un secretario y un asistente o prosecretario, pero los legisladores deben buscar el apoyo a su labor por la vía partidaria. Existen algunas dependencias especializadas en temáticas como la legislación comparada que brindan apoyo al trabajo del legislador¹⁹, pero en conjunto dichas estructuras representan un soporte muy débil, particularmente si se las compara con la de otros congresos. En Estados Unidos, los comités de la Cámara tenían en el año 2000 un promedio de 68 funcionarios y los comités del Senado un promedio de 46, incluyendo directores de personal, abogados, investigadores, secretarios de prensa, oficiales mayores y directores de oficinas, programas, documentación y asistentes.

Tampoco los legisladores individuales cuentan con un gran soporte técnico. Una encuesta a los legisladores, realizada a mediados de 2007 por el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, indagó sobre las características del *staff* parlamentario. El Cuadro 6 muestra que en promedio cada legislador cuenta con algo menos de 5 personas en su equipo.

¹⁹ La Cámara de Senadores de Uruguay cuenta con dos departamentos destinados al apoyo de los legisladores: Información Legislativa y Legislación Comparada. La Cámara de Representantes cuenta con una división denominada Información Legislativa, que asiste a los parlamentarios en la búsqueda de antecedentes, y con una Unidad de Asesoría Técnica que asiste parcialmente a las comisiones. Los organigramas están disponibles en el subsidio de cada cámara en www.parlamento.gub.uy.

El tamaño promedio del *staff* legislativo uruguayo es pequeño si se lo compara con el de otros congresos. En el año 2000, cada representante del Congreso de los Estados Unidos contaba en promedio con 14 personas en su *staff*, y cada senador con 34²⁰. En Brasil, los miembros de la Cámara de Diputados cuentan con un *staff* promedio de 20,8 asesores, y los senadores con un *staff* promedio de 18 asesores (pero que puede alcanzar hasta 79 individuos)²¹. En Chile, los diputados cuentan con un promedio de 6,5 personas en su *staff* que se sustenta con un monto presupuestal —de ejecución discrecional— de aproximadamente U\$S 6.250. A eso se suman unos 60 pasajes de avión al año para desplazarse a sus circunscripciones, una partida de U\$S 5.300 para gastos de representación y casi U\$S 2.000 para gastos de combustible y traslado²².

La encuesta realizada por el ICP-FCS-UdelaR también indagó sobre las características del *staff* de los legisladores, encontrando que sólo un 35 por ciento presenta un perfil técnico (abogados, economistas, ingenieros, etc.), en tanto el resto responde a perfiles típicamente partidarios o administrativos.

Este panorama de escasez de respaldo técnico debería generar malestar o insatisfacción en los legisladores. Sin embargo, la citada encuesta muestra una opinión absolutamente diferente. Obsérvese que más de la mitad de los legisladores (54%) cree que los recursos disponibles para producir políticas públicas son buenos o muy buenos y un 30 por ciento entiende que son regulares. Únicamente un 13 por ciento piensa que los recursos son malos o muy malos (ver cuadro 7).

¿Por qué ocurre esto? La respuesta es muy sencilla. Una mayoría de legisladores cree que los recursos son regulares, buenos o muy buenos (84%) porque sus intereses no están orientados a la formulación de políticas públicas. Un parlamento reactivo que no puede iniciar legislación en numerosas áreas, combinado con un modelo de partidos fraccionalizado donde los líderes controlan las carreras, no estimula la formación de *policy-makers* interesados en la labor de legislación *vis à vis* con el Ejecutivo. El parlamento es la casa de los partidos pero está lejos de ser un ámbito de creación de legislación.

²⁰ Ver C-Span.org, Public Affairs on the Web: www.c-span.org/questions/weekly35.asp.

²¹ Información proporcionada por la Secretaría de Recursos Humanos del Senado. Para los diputados, ver Cámara dos Deputados: www.camara.gov.br/transparencia/recursos-humanos/quadro-remuneratorio.

²² Ver Cámara de Diputados de Chile: www.camara.cl/camara/transparencia_diputado.aspx.

IV. El resultado de la re-actividad

Hasta aquí hemos visto que las prerrogativas constitucionales asignadas al parlamento determinan su rol reactivo en el proceso legislativo. También constatamos que la estructura interna del Parlamento está diseñada de acuerdo a ese perfil y que las reglas intraparlamentarias favorecen la reproducción de un modelo de partido donde los líderes controlan las decisiones de carrera. Esta combinación institucional arroja resultados muy concretos en materia de legislación. El Gráfico 3 muestra cómo la influencia del Ejecutivo sobre la legislación sancionada se ha ido incrementando con el transcurso del tiempo. Obsérvese que en los últimos veinticinco años, con la excepción de los períodos 1993-1994 y 2003-2004, donde no existió una mayoría cartelizada en el parlamento, la influencia gubernativa aumentó aproximadamente siete puntos y la influencia de la asamblea decayó en la misma proporción.

Estos datos son categóricos en cuanto al origen de la legislación, pero poco dicen sobre los contenidos finalmente aprobados. Recordemos que la función reactiva de un parlamento supone la aprobación, modificación o rechazo de los proyectos que envía el Ejecutivo. El análisis empírico de estas tres posibles facetas muestra que el Parlamento uruguayo no es ni un mero “sello de goma” ratificador, ni una legislatura “recalcitrante” dispuesta a rechazar todo lo que proviene del Ejecutivo. Por el contrario, los datos muestran que en tanto exista una coalición o partido cartelizado controlando el proceso legislativo, el Parlamento uruguayo tiende a viabilizar la agenda del Ejecutivo pero interviniendo parcialmente en sus propuestas.

Para demostrar esta proposición, he analizado los proyectos de ley enviados por el Poder Ejecutivo entre el 1º de marzo de 2000 y el 12 de marzo de 2009²³. En tal sentido, he codificado 813 proyectos presentados por el Ejecutivo, excluyendo los referidos a la ratificación de acuerdos y convenios internacionales²⁴. El control consiste en saber si la comisión aprobó el proyecto de ley con o sin modificaciones, o si en definitiva no lo aprobó.

²³ La información es tomada del sitio web del Sistema de Información Parlamentaria del Poder Legislativo: www.parlamento.gub.uy

²⁴ Esta clase de legislación no fue analizada porque el Parlamento no tiene la facultad de modificarla, simplemente puede aprobarla o rechazarla. Durante los ocho años que considera el estudio, fueron presentados 312 proyectos de ley (157 en el primer período y 155 en el segundo), de los cuales 235 fueron aprobados en las comisiones de asuntos internacionales de ambas cámaras (75 por ciento).

El Cuadro 8 muestra un resumen de la información. Como podrá apreciarse, un 58 por ciento del total de proyectos pasan sin modificación alguna, un 28 por ciento pasa con modificaciones y un 20 por ciento es rechazado, ya sea porque se vota negativamente, ya sea porque ni siquiera se trata en la comisión. En otras palabras, de cada 10 proyectos del Ejecutivo, casi 6 no son alterados por el Parlamento, algo más de 2 son aprobados con cambios, y 2 son rechazados.

Obsérvese además que en la 45ª Legislatura la tasa de rechazo fue mayor (27%) que en la 46ª (13%) y ello tal vez responda a que en el año 2002 se rompió la coalición mayoritaria y el gobierno del presidente Jorge Batlle quedó en minoría. A su vez, en la 46ª Legislatura, un 32 por ciento de los proyectos son modificados mientras que en la 45ª esa tasa desciende a 13 por ciento. Esto indica que las preferencias en materia de políticas del partido o coalición mayoritaria harían una diferencia respecto al grado de reactividad del legislativo. Un partido cartelizado puede ser muy eficiente en la aprobación de sus proyectos en las comisiones pero eso no quiere decir que evitará que los mismos sean modificados aun por sus propios legisladores. Evidentemente, el nivel de aprobación y el grado de modificación responden a factores explicativos diferentes²⁵.

V. Conclusiones

En este trabajo se describió al Parlamento uruguayo como una legislatura reactiva cuyo diseño responde a decisiones asumidas por las fracciones principales de los partidos tradicionales en la coyuntura reformista de 1967. Las características principales del Parlamento responden a las prerrogativas escritas en la Constitución de la República, pero también en los reglamentos

²⁵ Este fenómeno resulta muy llamativo. Habíamos visto que el gobierno de partido mayoritario del Frente Amplio aseguró márgenes mayores de aprobación en las comisiones en virtud de una serie de factores entre los que destaca el control que ejercen sus partidarios sobre la estructura de posiciones en esos organismos. Pese a ello, casi 4 de cada 10 proyectos enviados por Vázquez sufrieron alteraciones para ser aprobados. Es probable que la existencia de un partido mayoritario garantice mayor fluidez pero imponga costos de transacción mayores en materia de modificación. En otro trabajo he especulado sobre este tema señalando que el fenómeno obedece a la dispersión ideológica de ese partido, bastante mayor a la observada en las coaliciones gobernantes anteriores de los partidos tradicionales. Al respecto ver Chasqueti (2011a).

de las cámaras. Ese *set* de reglas es funcional a los objetivos de los partidos y garantiza la reproducción del patrón partidario más extendido. Pero ese esquema no siempre fue así. En etapas anteriores el Parlamento uruguayo contó con potestades mayores que fueron aprovechadas por los legisladores para promover iniciativas orientadas a electorados particulares. Esta posibilidad constituía un incentivo para competir por cargos legislativos, sin embargo, la enmienda constitucional de 1967 erosionó el valor de dichas posiciones, alterando la estructura de carreras. Esa es en definitiva la razón por la cual, en la actualidad, se observa una creciente ambición por los cargos ejecutivos del nivel departamental en detrimento de las anteriormente atractivas bancas de diputado. Pero la reforma no se detuvo allí, pues provocó también una profunda modificación de los resultados legislativos. Al restringir el margen de acción de los legisladores, la normativa sancionada cambió drásticamente su perfil. Antes de 1967, casi 7 de cada 10 leyes suponían un incremento de gasto público; tras esa reforma, la cifra decae drásticamente a menos de 2 de cada 10 normas.

El estudio de la curiosa imbricación de un sistema de partidos poderoso con una legislatura reactiva muestra que las reglas internas del parlamento garantizan a los partidos el control de las carreras. El poder de designación en comisiones y en cargos de autoridad brinda a los líderes un grado de influencia adicional. En términos de Bowler (2000), Uruguay constituiría un caso de dos arenas, donde la conducta legislativa responde a la influencia combinada de reglas electorales (lista cerrada y bloqueda de fracción y circunscripciones grandes) y reglas intraparlamentarias (poder de asignación y designación de autoridades en la Cámara). Este esquema favorece la cartelización del poder de agenda en el Parlamento y el éxito de la mayoría gobernante en los resultados del proceso legislativo. Los legisladores cooperan porque así obtienen mayores réditos que si defecionan en procura de un éxito unilateral. Esa dinámica no habilita el desarrollo de una estructura interna del parlamento provista de fortaleza o sofisticación, pues los legisladores, en general, no se orientan al *policy-making* sino al compromiso y la cooperación con su grupo partidario.

Por último, el trabajo examinó los resultados de la actividad reactiva del Parlamento. El estudio empírico muestra que la intervención del Parlamento sobre la legislación del Ejecutivo es más bien modesta: de cada 10 proyectos que ese poder envía, 6 pasan sin alteraciones por las cámaras, 2 son modificados, y únicamente 2 son votados en forma negativa o ni siquiera se

tratan. Por tanto, el accionar reactivo del parlamento uruguayo está muy lejos de la posición servil (aprueban todo) o recalcitrante (rechazan todo) que presentan muchos congresos del continente. Su reactividad es moderada y su nivel de productividad depende más de la existencia de un partido o coalición mayoritaria en las cámaras que de su solvencia institucional o facultades asignadas por la Constitución.

CUADRO I

Mapa de poderes y dispositivos institucionales en Uruguay (1830-1967)

| Poder | Prerrogativas | Dimensiones | Constituciones | | | | | |
|---------------------------|---------------------|-----------------------------------|----------------|------|------|------|------|------|
| | | | 1830 | 1918 | 1934 | 1942 | 1952 | 1967 |
| Poder Ejecutivo | Legislativas | Iniciativa presupuestal | X | X | X | X | X | X |
| | | Iniciativa legislativa exclusiva | | | X | X | X | X |
| | | Veto parcial y total | X | X | X | X | X | X |
| | | Proyectos de urgencia | | | | | | X |
| | No legislativas | Designación ministros | X | X | X | X | X | X |
| | | Destitución ministros | X | X | X | X | X | X |
| Disolución de las cámaras | | | | X | X | | X | |
| Poder Legislativo | Legislativas | Votar leyes (mayoría simple) | X | X | X | X | X | X |
| | | Levantamiento de vetos (3/5) | X | X | X | X | X | X |
| | | Levantamiento de la urgencia | | | | | | X |
| | No legislativas | Llamados a sala e Interpelaciones | X | X | X | X | X | X |
| | | Censura ministros | | | X | X | X | X |
| | | Pedidos de informes | | X | X | X | X | X |
| | Caída del Ejecutivo | | | X | X | | | |

Fuente: Elaboración propia en base a Shugart y Carey (1992), Chasqueti y Moraes (2000) y Chasqueti (2002)

CUADRO 2

Tres fases en el desarrollo institucional del Parlamento uruguayo

| Fase | Poder institucional | Composición | Forma de elección |
|-----------|--|--|---|
| 1830-1917 | El Parlamento cuenta con un importante poder formal (elige al Presidente y la Alta Corte de Justicia interpreta la Constitución). Ese poder está debilitado por factores de contexto: un sistema de partidos incipiente e inestable, elecciones con fraude que motivan alzamientos, etc. | Cámara de Senadores de tipo federal. Inicialmente contaba con 9 senadores seleccionados por colegios electorales electos en forma mayoritaria. Cincuenta años después el número de miembros ascendía a 19 debido a la creación de nuevos distritos. La Cámara de Diputados elegía un representante cada 3000 almas. Inicialmente 29 diputados. Se amplía gradualmente hasta alcanzar 123 en 1917. | Mayoritaria en ambas cámaras. A partir de 1898, 1904, 1907 y 1910 se sancionan leyes para aumentar la proporcionalidad de la Cámara de Diputados. |
| 1917-1967 | El Parlamento aumenta su poder en 1934 y 1942 mediante la inclusión de institutos parlamentaristas. La reforma de 1952 disminuye ese poder, regresando a un punto anterior a 1934. | El Senado mantiene su composición de 19 miembros hasta 1934. Luego se establece una cámara de 31 miembros. En Diputados se mantienen una Cámara de 123 bancas hasta 1934. En ese momento se alcanza el formato actual. | En el Senado se mantiene el sistema mayoritario hasta 1942. En el período 1934-1942 se dividen las bancas en partes iguales entre las fracciones mayoritarias de los dos grandes partidos. En Diputados se introduce la representación proporcional. |
| 1967- | Se limitan las potestades del Parlamento para iniciar legislación en materia de gasto. El Poder Ejecutivo se transforma en el actor preponderante | Senado de 31 miembros y Diputados de 99. | Representación proporcional en ambas cámaras. |

Fuente: Elaboración propia en base a Chasquetti (2003).

CUADRO 3

Leyes aprobadas antes y después de la reforma constitucional de 1967

| Tipo de ley | 1947-1967 | | 1990-2010 | |
|---|--------------|-------------|--------------|-------------|
| | Leyes | Porcentaje | Leyes | Porcentaje |
| Presupuesto, obra pública y autorización de gasto PE | 457 | 17% | 46 | 2% |
| Jubilaciones, pensiones, seguros desempleo | 382 | 14% | 111 | 4% |
| Pensiones graciables | 585 | 22% | 174 | 7% |
| Exoneraciones tributarias, facilidades de pago, etc. | 25 | 1% | 60 | 2% |
| Aumento salarios, licencias, aguinaldos, etc. | 68 | 3% | 11 | 0% |
| Transferencias a privados (subsidios) | 52 | 2% | 12 | 0% |
| Préstamos funcionarios y trabajadores | 88 | 3% | 3 | 0% |
| Subtotal leyes relacionadas con el gasto público | 1.657 | 62% | 417 | 16% |
| Acuerdos y convenios internacionales | 89 | 3% | 496 | 19% |
| Endeudamiento, impuestos y reestructura | 203 | 8% | 100 | 4% |
| Reforma códigos, políticas sectoriales y regulación | 266 | 10% | 438 | 17% |
| Administrativas (denominación, feriados, etc.) | 433 | 16% | 1049 | 41% |
| Otras | 43 | 2% | 45 | 2% |
| Total | 2.691 | 100% | 2.545 | 100% |

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de IM.P.O.: www.impo.com.uy

CUADRO 4

Acuerdo de distribución de cargos en la Cámara de Representantes y en la Cámara de Senadores para los cinco años de la 46ª Legislatura (2005-2010). Porcentajes entre paréntesis

| | Total | FA | PN | PC | PI |
|---|-------------|------------|------------|------------|----------|
| Bancas Cámara de Representantes (CRR) | 99 (100) | 52 (52) | 36 (36) | 10 (10) | 1 (1) |
| Presidencias de las 16 comisiones CRR | 80 (100) | 44 (55) | 32 (40) | 4 (5) | -- |
| Presidencias de las comisiones importantes CRR* | 20 (100) | 14 (70) | 6 (30) | -- | -- |

* Comisiones de Constitución y Códigos, Hacienda, Presupuestos y Asuntos Internacionales.

Fuente: Elaboración propia en base a información tomada del Diario de Sesiones N° 3242, Cámara de Representantes, 5° sesión, 08-03-2005.

CUADRO 5

Acuerdo de distribución de mayorías absolutas para los partidos de gobierno en las comisiones permanentes de la Cámara de Representantes durante los cinco años de las 44^a, 45^a y 46^a legislaturas (1995-2010). Porcentajes entre paréntesis

| | 44 ^a (1995-00) ¹ | 45 ^a (2000-05) ² | 46 ^a (2005-10) ³ |
|-------------------------------------|--|--|--|
| Todas las comisiones ⁴ | 57 (72) | 45 (60) | 34 (43) |
| Comisiones importantes ⁵ | 20 (100) | 20 (100) | 15 (75) |

1. Gobierno de coalición: Partido Colorado y Partido Nacional
 2. Gobierno de coalición: Partido Colorado y Partido Nacional
 3. Gobierno de partido: Frente Amplio
 4. En la 44^a y 45^a Legislaturas, 15 comisiones permanentes (75 casos por legislatura); en la 46^a Legislatura, 16 comisiones permanentes (80 casos).
 5. Comisiones de Constitución y Códigos, Hacienda, Presupuestos y Asuntos Internacionales.

Fuente: Elaboración propia en base a información tomada del Diario de Sesiones N° 3242, Cámara de Representantes, 5° sesión, 08-03-2005.

CUADRO 6

Características del *staff* de los legisladores (2007)

| | Porcentaje |
|--------------------------------|-------------------|
| Cinco o más componentes | 55 |
| De dos a cuatro componentes | 45 |
| Promedio por legislador | 4,7 |
| Perfil del <i>staff</i> | |
| Asesores técnicos | 35 |
| Asesores partidarios | 18 |
| Personal administrativo | 47 |

Fuente: Encuesta a los legisladores del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (2007)

CUADRO 7
Evaluación de los legisladores sobre los recursos disponibles
para el *policy-making* (2007)

| | Frecuencia | Porcentaje |
|--------------|-------------------|-------------------|
| Muy buenos | 3 | 5,8 |
| Buenos | 25 | 48,1 |
| Regulares | 16 | 30,8 |
| Malos | 4 | 7,7 |
| Muy malos | 3 | 5,8 |
| No sabe | 1 | 1,9 |
| Total | 52 | 100,0 |

* Pregunta: ¿Cómo califica usted los recursos con los cuales cuentan los legisladores para producir políticas públicas?

Fuente: Encuesta a los legisladores del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (2007)

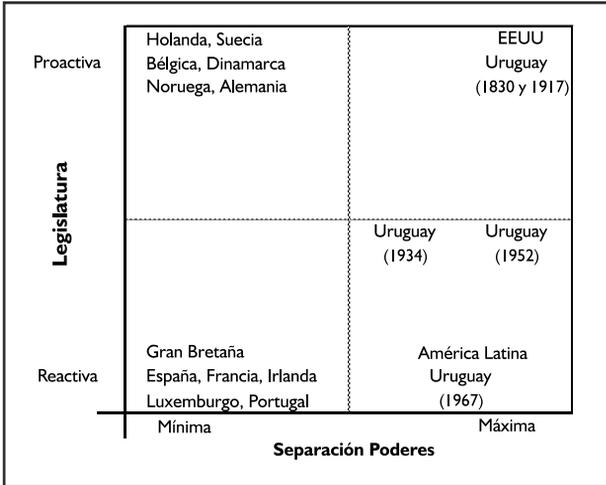
CUADRO 8
Proyectos del Poder Ejecutivo que ingresan en comisiones según
legislatura y resultado. Porcentajes entre paréntesis

| | Total proyectos Poder Ejecutivo | Proyecto se aprueba sin modificaciones | Proyecto se aprueba con modificaciones | Proyecto no se aprueba |
|---------------------------|--|---|---|-----------------------------------|
| 45ª Legislatura (2000-05) | 428 (100) | 256 (60) | 57 (13) | 115 (27) |
| 46ª Legislatura (2005-10) | 385 (100) | 213 (55) | 123 (32) | 49 (13) |
| Total | 813 (100) | 469 (58) | 180 (22) | 164 (20) |

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

GRÁFICO I

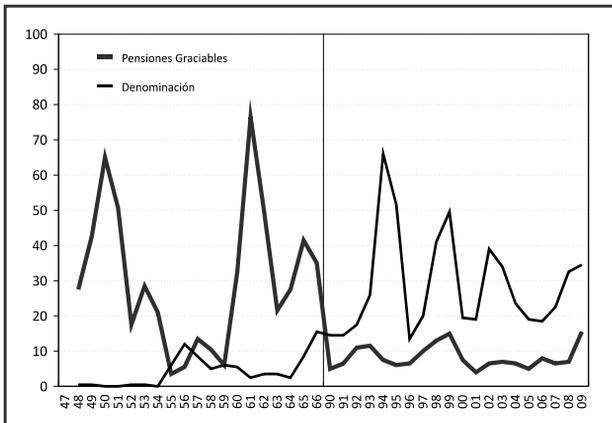
Poder de la legislatura y separación de poderes



Fuente: Elaboración propia en base a información tomada de Cox y Morgenstern (2002) y Döring (1995).

GRÁFICO 2

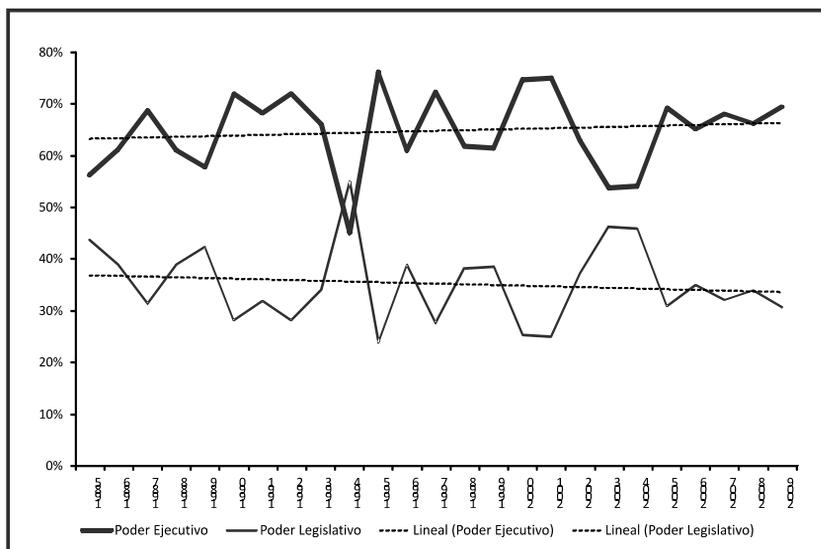
Tipos de legislación: 1947-1967 y 1990-2010. Leyes que dan nombres a centros educativos y leyes de pensiones gratificables



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 3

Participación de los poderes sobre el total de la legislación sancionada por el parlamento uruguayo



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

Bibliografía

- Alemán, Eduardo (2006) "Policy Gatekeepers in Latin American Legislatures", en *Latin American Politics and Society*, Vol. 48, Nº 3.
- Amorim Neto, Octavio, Gary W. Cox y Mathew D. McCubbins (2003) "Agenda Power in Brazil's Câmara Dos Deputados, 1989-98", en *World Politics*, Vol. 55, Nº 4, julio.
- Altman, David y Daniel Chasquetti (2004) "Re-election and Political Career Paths in the Uruguayan Congress: 1985-1999", en *Journal of Legislative Studies*, Vol. 2, Nº 1.
- Béjar, Luisa (2007) "La representación parlamentaria en América Latina. Las comisiones permanentes y los partidos en el Congreso", en *América Latina Hoy*, Nº 47, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.
- Bowler, Shaun (2000) "Parties in the Legislature: Two Competing Explanations", en Dalton, Russell J. y Martin P. Wattenberg, *Parties without Partisans, Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- Buquet, Daniel, Daniel Chasquetti y Juan A. Moraes (1998) *Fragmentación política y gobierno. ¿Un enfermo imaginario?*, Montevideo, Instituto de Ciencia Política.
- Chasquetti, Daniel (2003) "El proceso constitucional en el Uruguay del siglo XX", en Caetano, Gerardo y Benjamín Nahum, *El Uruguay del siglo XX. La política*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental – ICP.
- Chasquetti, Daniel (2010a) *Parlamento y 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 (2010b) "El costo de pasar. Gobiernos de coalición y gobiernos de partido en el legislativo uruguayo", en Alcántara, Manuel y Mercedes García Montero, *El Poder Legislativo en América Latina*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Chubb, John E. y Paul E. Peterson (1989) *Can the Government Govern?*, Washington D.C., Brookings Institution Press.
- Cox, Gary W. y Mathew D. McCubbins (1993) *Legislative Leviathan*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Cox, Gary W. y Mathew D. McCubbins (2005) *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives*, Nueva 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*, Nueva York, Cambridge University Press.

- Döring, Herbert (1995)** “Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda” en Herbert Döring (ed.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Mannheim, University of Mannheim.
- García Montero, Mercedes (2009)** *Presidentes y Parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociales.
- González, Luis Eduardo (1993)** *Estructuras políticas en Uruguay*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.
- Inter-American Development Bank (2006)** *The Politics of Policies, Economic and Social Progress in Latin America, 2006 Report*, Washington D.C., Inter-American Development Bank.
- Jiménez de Aréchaga, Justino (2002 [1947])** *La Constitución Nacional (3 Tomos)*, Montevideo, Poder Legislativo.
- Jones, Mark P. y Wonjae Hwang (2005)** “Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory beyond the U.S. Congress”, en *American Journal of Political Science*, Vol. 49, N° 2.
- Lanzaro, Jorge (2000)** “El presidencialismo pluralista en la segunda transición”, en Lanzaro, Jorge (ed.) *La segunda transición en el Uruguay*, Montevideo, FCU-ICP.
- Mayhew, David (1974)** *Congress: The Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press.
- Mezey, Michael L. (1979)** *Comparative Legislatures*, Durham, Duke University Press.
- Moraes, Juan Andrés (2008)** “Why Factions? Candidate Selection and Legislative Politics in Uruguay” en Siavelis, Peter y Scott Morgenstern, *Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, Penn State University Press.
- Morgenstern, Scott (2002)** “Explaining Legislative Politics In Latin America” en Morgenstern, Scott y Benito Nacif, *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Morgenstern, Scott (2004)** *Patterns of Legislative Politics: Roll-Call Voting in Latin America and the United States*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Pérez, Romeo, Gerardo Caetano y José Rilla (1987)** “La partidocracia uruguaya” en *Cuadernos del CLAEH*, N° 44, Montevideo, CLAEH.
- Unesco (2000)** *Perspectivas sobre la Modernización del Poder Legislativo*, Montevideo, Presidencia de la Cámara de Representantes.
- Polsby, Nelson W. (1968)** “The Institutionalization of the U.S. House of Representatives”, en *American Political Science Review*, Vol. 62, N° 2.
- Saiegh, Sebastián M. (2005)** “The Role of Legislatures in the Policymaking Process”, ponencia preparada para el *Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes* del Banco Interamericano de Desarrollo, 28 de febrero-2 de marzo, Washington, D.C.

- Saiegh, Sebastián M. (2010) “Jugadores activos o apéndices del ejecutivo? Una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones”, en *Política y Gobierno*, Vol. XVII, N°1.
- Sanguinetti, Julio María y Álvaro Pacheco Seré (1970) *Ante la nueva Constitución*, Montevideo, ARCA.
- Shugart, Matthew S. y John M. Carey (1992) *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Weingast, Barry R. y William Marshall (1988) “The Industrial Organization of Congress”, en *Journal of Political Economy*, N° 96.

Documentos consultados

- Anales del Senado del Uruguay, Cronología sistematizada, Legislaturas I al XL (1830-1971) por Luis Alberto Musso, Montevideo, Cámara de Senadores, 1972.
- Tablas Cronológicas 1830-1971, Sección “Información y Antecedentes Legislativos”, Montevideo, Cámara de Representantes, 1971.
- Reglamentos de la Cámara de Representantes (1828, 1860, 1908, 1922, 1930, 1955, 1967, 1991 y 1998).
- Reglamentos de la Cámara de Senadores (1830, 1858, 1918, 1943, 1985 y 2009).

Resumen

El presente artículo estudia las características institucionales del Parlamento uruguayo y su particular relación con un Poder Ejecutivo poderoso y un sistema de partidos institucionalizado. La tesis que guía el estudio afirma que tanto la fisonomía institucional como las actuales prerrogativas del parlamento responden a las preferencias de los partidos políticos, los cuales optaron, en la coyuntura constitucional de 1967, por diseñar un sistema de gobierno con un Poder Ejecutivo reforzado. El resultado fue

la definición de una legislatura reactiva que, al mismo tiempo, oficia de hábitat para el desarrollo de partidos legislativos estables. Para demostrar estas sentencias, se realizan diferentes exámenes empíricos que permiten evaluar adecuadamente las consecuencias que genera este diseño institucional, el poder que ejercen los partidos sobre las carreras de los legisladores, y el grado de influencia de la actividad reactiva del Parlamento sobre las iniciativas que presenta el Poder Ejecutivo.

Palabras clave

Uruguay – presidencialismo – congreso - legislaturas reactivas – partidos políticos

Abstract

This article examines the institutional features of the Uruguayan Parliament and its particular relationship with a powerful Executive and an institutionalized party system. The thesis argues that the current Parliament's prerogatives arise in the preferences of political parties, which at different junctures reformers chose to design a government system with a powerful Executive branch. This implied the

definition of a reactive legislature and a functional habitat for the development of a stable political party cast. In order to demonstrate these statements, the author took several empirical tests to assess the consequences of this institutional design, the power exerted by the parties on the legislators' careers, and the degree of influence of the Parliament's reactive activity on initiatives presented by the Executive.

Keywords

Uruguay - presidentialism - congresses - reactive legislatures - political parties