

## COALICIÓN Y RESULTADOS: APROBACIÓN Y DURACIÓN DEL TRÁMITE PARLAMENTARIO EN URUGUAY (1985-2000)\*

*Coalition and Speed: Passage and Duration of Statutes in Uruguay's Parliament, 1985-2000*

Erik Magar y Juan Andrés Moraes\*\*

**Resumen:** En este trabajo exploramos el proceso legislativo en busca de algunas supuestas consecuencias de los gabinetes de coalición en un sistema presidencial. Los efectos de la coalición no deben esperarse en relación al éxito de las iniciativas del Ejecutivo: el comportamiento estratégico invalida esta medida intuitiva de desempeño. Una mejor medida de los efectos de la coalición es la tasa de éxito de los legisladores de la coalición, y el tiempo que requieren las propuestas para ser aprobadas. Medidos de esta manera los efectos de la coalición son perceptibles. El análisis del universo de las propuestas procesadas por el Parlamento uruguayo entre 1985 y 2000 revela que la coalición aumenta la tasa de éxito de los miembros de la coalición en un 60% en promedio (y por tanto como 150%). El análisis de eventos históricos muestra que las coaliciones acortan el tiempo de espera para un proyecto de ley del Ejecutivo en 3 meses, un sexto del tiempo de espera promedio. El efecto inverso se hace sentir en la duración de los proyectos de ley de los legisladores, especialmente aquellos cercanos al Presidente.

**Palabras clave:** Parlamento, Poder Ejecutivo, Coalición de Gobierno

**Abstract.** We explore the legislative process in search for some of the alleged consequences of cabinet coalitions in a presidential system. Coalition effects should not be expected in the success of executive initiatives: strategic behavior invalidates this intuitive measure of performance. An alternative measure is the time proposals take to navigate the legislative process. Some problems persist, but thus measured coalition effects are discernible. Event history analysis of the universe of proposals passed in the Uruguayan Parliament between 1985 and 2000 reveals that coalition cuts the wait for an executive bill between 2 and 3 months, one-sixth the average wait. The reverse effect is felt on the duration of legislators' bills. As expected, coalitions do not increase the likelihood of passage of executive initiatives by much (though it improves the fate of bills by legislators from parties in the coalition).

**Key words:** Parliament, Executive Power, Coalitional Government

---

\* Agradecemos a José Fernández Albertos, Mark Jones y Vidal Romero por sus comentarios y críticas. Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, Universidad de Salamanca (España), el 3 de mayo de 2007. La investigación fue realizada durante la estadía de Magar como Profesor Visitante en el Institut Barcelona d'Estudis Internacionals.

\*\* Erik Magar es Profesor del Instituto Autónomo Tecnológico de México (ITAM). Juan Andrés Moraes es Profesor del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

## 1. Introducción

En gobiernos divididos, el apoyo del parlamento para el programa del Ejecutivo se puede alcanzar en una o en más de tres formas básicas: partidista, por soborno (en sentido amplio) a los partidos de la oposición para que voten las propuestas del Ejecutivo; ii) fragmentaria, por soborno a los legisladores sobre la base del caso a caso; o iii) pública, por Ejecutivos que eluden la negociación al interior de las cámaras para participar en una competencia popular sobre los méritos de las propuestas. Los gobiernos parlamentarios en Europa continental ofrecen el mejor ejemplo de la forma partidista, las coaliciones acuerdan sobre paquetes de políticas al momento de armar o romper los Ejecutivos y, a continuación, dejan la elaboración de políticas en una especie de piloto automático (Laver y Shepsle, 1990). Brasil ofrece un buen ejemplo del enfoque fragmentario, pues el Congreso Federal estimula la negociación con los legisladores a través de la asignación de fondos para los estados con el fin de impulsar la agenda del Presidente (Samuels, 2003). La vía pública se ha utilizado ampliamente con el auge de la televisión en Estados Unidos, el Presidente pide a los votantes que presionen a los miembros vacilantes del Congreso, aunque este camino parece estar en decadencia en la actualidad (Baum y Kernell 1999).

El enfoque partidista ofrece ventajas. Al involucrar paquetes de políticas, se deberían alcanzar precios por unidad más bajos en el acuerdo, como en un régimen mayorista. Ofrece también más formas de pago, porque los socios pueden ser recompensados con la política de concesiones y el reparto de fondos, como en la forma fragmentaria, pero también obteniendo una parte del botín mediante designaciones ministeriales y secretarías. Y si además los partidos representados en la coalición adquieren la condición de mayoría en el parlamento y permanecen unidos por un tiempo, el premio mayor es asequible: pueden cartelizar las instituciones legislativas en favor de los miembros de la coalición, excluyendo de hecho el acceso de otros actores (Cox y McCubbins 2005). A priori, esta debería ser la alternativa elegida por cualquier Ejecutivo que desee instalar un cambio de política por medios legislativos.

Sin embargo, existen serias dudas sobre la viabilidad de un gobierno de coalición partidista en sistemas de democracia presidencial. Las dificultades se derivan de la propia naturaleza del presidencialismo: el origen independiente y, especialmente, la supervivencia del Ejecutivo más allá del parlamento (Jones 1995a). A diferencia de los sistemas parlamentarios, los socios de la coalición no tienen el poder de remover al Ejecutivo con un voto de censura donde el jefe de gobierno debería renunciar a su parte del trato. Sorprendentemente, esto no ha impedido que los Presidentes de todo el mundo intenten formar coaliciones. Cheibub, Przeworski, y Saiegh (2004) ponen el acento en los gabinetes que incluyen miembros de los partidos de la oposición -a razón de uno cada cuatro-, o en aquellos gabinetes de presidentes que no tienen mayoría, que cubren más de la mitad de los ministerios con políticos que no son de su partido.

Poco se conoce sobre los efectos que los gabinetes presidenciales de coalición tienen sobre las políticas. Este documento analiza todas las propuestas legislativas

que pasaron por el Parlamento uruguayo en los últimos quince años del siglo XX, en busca de algunas de estas consecuencias. El análisis del destino de más de cuatro mil propuestas presentadas en el período por el Ejecutivo y miembros del parlamento resulta revelador. El cuarto apartado muestra que los efectos de la coalición son más leves sobre la tasa de éxito del Ejecutivo –cuyas propuestas tienen generalmente mucho más éxito en el ámbito legislativo–, pero sustancialmente importantes para explicar la tasa de éxito de los legisladores de la coalición. Por razones que tienen relación con el comportamiento estratégico, esta asimetría debe ser esperada. El cuarto apartado se centra en otra medida de rendimiento (performance): la duración del proceso legislativo. El análisis de eventos históricos muestra que la coalición tiene un efecto sobre el tiempo necesario para aprobar las propuestas del Ejecutivo. Una coalición acorta alrededor de tres meses la media de tiempo de los proyectos de ley presentados por el Ejecutivo (año y medio). Y el efecto es el contrario para los proyectos de ley propuestos por los diputados y senadores, ya que las coaliciones aumentan en tres meses la media de éstos (un año). Una perspectiva longitudinal sobre el obstruccionismo ofrece resultados interesantes y nuevos.

Antes de llevar a cabo los dos pasos del análisis, el segundo apartado discute los problemas para medir el rendimiento del Ejecutivo, y la tercera presenta el diseño de investigación y la selección del caso.

## **2. Coaliciones y problemas de medición**

*El Ejecutivo negociador.* Los presidentes que buscan políticas de forma estatutaria están dispuestos a seguir el enfoque coalicional. Cheibub, Przeworski, y Saiegh (2004, en adelante CP&S) han demostrado que, a pesar de las dificultades estructurales, los gabinetes de coalición son muy frecuentes en todo el mundo. Su estudio de 33 democracias presidenciales a partir de 1945, distingue 218 períodos parlamentarios donde las distribuciones de las bancas entre los partidos permanecieron incambiables. En 97 períodos, lo que representa el 45% del total, ningún partido tenía mayoría propia<sup>1</sup>, y en 52 de ellos, un gabinete de coalición estuvo presente durante parte o la totalidad del período. Esta cifra apenas se corresponde con la perspectiva teórica que señala las dificultades del gobierno presidencial de coalición (Linz 1990): los gabinetes de coalición se encuentran en más de la mitad de los períodos no-mayoritarios (ningún partido domina el legislativo), y en alrededor de una cuarta parte de todos los períodos.

Los presidentes de América Latina parecen más interesados en gobiernos de coalición que sus pares en otras partes del mundo. En un estudio de los 106 gabinetes designados por 59 presidentes de 13 democracias de las Américas entre fines de los setenta y fines de los noventa, Amorim Neto (2006) encontró no menos de 77 casos de coalición, ubicando la proporción en tres cuartas partes de los gabinetes

<sup>1</sup> Los 121 períodos restantes (“situaciones”) incluyen casos donde el partido mayoritario controla al presidente y otros donde no lo hace. Casi todas las observaciones del último tipo, correspondiente al clásico gobierno dividido (Fiorina 1996), pertenecen a los Estados Unidos.

de su muestra. En una región donde el multipartidismo legislativo es dominante (Mainwaring 1993), los presidentes amplían (o intentan ampliar) la base de su apoyo en el ámbito legislativo, dando a la oposición una parte de las designaciones del gabinete. De acuerdo con esta perspectiva, CP&S encontraron que los gabinetes de coalición alrededor del mundo se establecen con mayor probabilidad en las legislaturas más fraccionalizadas. Los patrones empíricos también coinciden perfectamente con la necesidad de legislación: manteniendo otros factores constantes (incluyendo el tamaño del partido del presidente), Amorim Neto encontró que la proporción de ministros partidarios en el gabinete disminuye significativamente con la mayoría requerida constitucionalmente para anular el veto presidencial, especialmente cuando se combina con fuertes poderes de decreto. En otras palabras, cuanto más fácil es para un presidente hacer política de manera unilateral, sin necesidad de legislación, menores serán los esfuerzos para consolidar una coalición legislativa a través del gabinete.

Estos resultados, entre muchos otros de los nuevos estudios comparativos del presidencialismo<sup>2</sup>, muestran que las relaciones Ejecutivo-Legislativo tienen lugar en un ambiente estratégicamente rico, y mucho más interesante que el asumido por la antigua literatura. La separación de poderes no parece inevitablemente favorecer el bloqueo y la polarización, tal como hipotetizó Linz en su clásico trabajo. Las relaciones entre el presidente y el parlamento son, por el contrario, mucho más parecidas a un sistema de ganancias basado en el intercambio que a un escenario sumido en la polarización.

*Obstruccionismo es la toma de posición, no la falta de rendimiento.* Si el proceso de negociación determina una parte importante y sistemática de la formulación de políticas, también debería ser cierto que los gabinetes de coalición impulsan el rendimiento legislativo de presidentes minoritarios. Para una muestra de 9 democracias presidenciales, CP&S encuentran en su estudio resultados exitosos del Ejecutivo en materia de aprobación de leyes<sup>3</sup>. En promedio, el porcentaje de proyectos de ley patrocinados por el Ejecutivo que fueron aprobados por la cámara baja de la legislatura nacional, sujeto a status mayoritario y de coalición, son los siguientes: 72% para presidentes de partido mayoritario; 52% para presidentes de coalición, y el 61% para presidentes de partido minoritario. En vista de estas evidencias, los gabinetes de coalición parecen no ayudar, sino obstaculizar la capacidad del presidente para aprobar legislación a través del parlamento.

Pero medir el rendimiento no es un asunto trivial. La principal complicación, reconocida por CP&S, surge del comportamiento estratégico. Consideremos dos presidentes. El presidente A goza de un sólido apoyo en el parlamento para todos

2 Por ejemplo, Buquet et. al. (1998), Crisp (2000), Jones (1995a), Jones y Hwang (2005), Londregan (2000), Magar (s/f), Mainwaring y Shugart (1997), Morgenstern (2003), Morgenstern y Nacif (2002), Samuels (2003), Shugart y Carey (1992), Siavelis 2000.

3 Argentina (1983-96), Brasil (1946-60, 1963, 1979-81, 1988-98), Chile (1990-93), Costa Rica (1958-69, 1975, 1986-98), Ecuador (1979-96), Honduras (1990-96), Estados Unidos (1953-96), Uruguay (1985-99), y Venezuela (1959-88).

los puntos de su agenda política; el presidente B no, pero voluntariamente renuncia a todos los puntos polémicos y nunca los propone. Ambos presidentes (A y B) deberían tener un 100% de éxito en el legislativo. ¿Qué medida legislativa para A podría convertirse en una medida de prudencia para B? La respuesta consiste en que B haría de la sustracción de asuntos polémicos un tema de racionalidad instrumental: los fracasos de negociación anticipados deberían evitarse en favor de esfuerzos más rentables. La anticipación estratégica, que se encuentra en el centro de nuestra comprensión de la negociación, hace que presidentes con diferente potencial legislativo se observen como equivalentes. Más importante aún, esto invalida el enfoque de tasas o nivel de éxito para medir el rendimiento. Las tasas de éxito de los Ejecutivos no debe estar asociadas a si éstos tienen o no un gabinete de coalición.

Entonces, ¿cuál es el significado de las cifras encontradas por CP&S? Una respuesta es la *toma de posición*, uno de los tres principales objetivos de los miembros del Congreso según el clásico trabajo de Mayhew (1974). Los partidos en los modelos convencionales de negociación (ejemplo, Romer y Rosenthal 1978) son solamente buscadores de influencia política, que en base a sus cálculos desechan el obstruccionismo -tal como el presentado por CP&S- o cualquier otra forma de fracaso del acuerdo. La confrontación abierta suele suponer una utilidad que agrega valor a la toma de posición. Si consideramos a los votantes en un continuo con un extremo formado por los adictos a los acontecimientos de actualidad, que leen y saben todo acerca de la política, y otro, integrado por aquellos votantes racionalmente ignorantes, que reciben información política como un subproducto de la vida cotidiana (véase Downs, 1957), el posicionamiento para un actor político puede tener un valor intrínseco. Un representante electo cuyos votantes desean una política extremista que será rechazada no debería proponerla en la cámara y dedicar su tiempo a iniciativas factibles. Los votantes del primer extremo del continuo podrán comprender el razonamiento contra fáctico detrás del comportamiento estratégico del representante (“si lo hubiera propuesto, habría sido rechazado”). Pero no sucederá lo mismo con aquellos que están en el otro extremo, quienes fácilmente podrían asumir el argumento de que la mala representación es la causal del incumplimiento de su deseo -argumento probablemente utilizado por sus competidores en las próximas elecciones-. Cuánto más votantes al estilo Downs hay, más urgente es la necesidad de hacer propuestas populares, independientemente de su viabilidad, a fin de esquivar tales ataques.

Esta postura lógica, apoyada en las expectativas sobre el ciclo observable de conflictos entre el Ejecutivo y el legislativo en función del calendario electoral, es objeto de estudio de un proyecto paralelo (Magar y Moraes, 2003; Magar s/f). Para los objetivos de este trabajo, el rechazo de las propuestas del Ejecutivo debe ser mayor, cuanto más próximas están las siguientes elecciones.

*Una medida alternativa de los efectos de la coalición.* Descartar la tasa de éxito del Ejecutivo como una medida válida del efecto del gabinete de coalición plantea el problema de encontrar una medida sustituta. Más allá de ser relativamente fácil de recabar, las tasas de éxito tienen la deseable propiedad de ser también fáciles de comparar, a través del tiempo y a través de los sistemas.

Demasiado énfasis se le ha dado al presidente, ignorando el hecho obvio de que la coalición trae consigo dos o más aristas. ¿Por qué aceptarían los legisladores un ofrecimiento de coalición? Cuando buscamos los efectos de la coalición exclusivamente en la agenda del presidente, se parte del supuesto tácito de que los cargos a repartir son la parte fundamental del trato. Sin embargo, la coalición puede también estar de acuerdo con sus necesidades en materia de políticas: en ausencia de un partido mayoritario, las instituciones legislativas operan hacia el universalismo, dando acceso a todos a la agenda. Dadas las limitaciones de tiempo, y el deseo de muchos legisladores de presentar proyectos de cara a sus electores, la agenda legislativa puede rápidamente verse sobrecargada, provocando en un clásico dilema colectivo que disminuye el éxito de todos los participantes en la cámara (véase Cox 1987). Si el gabinete sirve para cimentar una coalición estable con status mayoritario, sus miembros estarán en posición de cartelizar la estructura y el proceso legislativo. Los líderes de la coalición pueden entonces administrar en la cámara el flujo de proyectos en beneficio de los socios del gabinete, excluyendo las iniciativas provenientes de los *outsiders* (Cox y Mc Cubbins 2005). Por esta razón, investigaremos la tasa de éxito de los legisladores en el cuarto apartado, procurando determinar cuáles son los efectos de la coalición.

Asimismo, una segunda medida de los efectos de la coalición refiere a la duración del trámite parlamentario, o dicho en otras palabras, el tiempo que tardan las propuestas en navegar a través de las etapas del proceso legislativo. El día en que un proyecto de ley es presentado en una de las cámaras del parlamento marca el inicio del proceso y la fecha en que finalmente es sancionado y enviado al Ejecutivo para su firma marca el final.

A primera vista, el significado de la duración es sencillo: la política no cambiará mientras el proyecto no se convierta en ley, y cuanto más demore, más crecerá la impaciencia de aquellos que quieren el cambio. Manteniendo otras variables constantes, un período más corto de tiempo implica un mayor rendimiento. Pero como en el caso de las tasas de éxito, no todas las variables permanecen constantes, por lo que las cifras cuantitativas de duración pueden encubrir diferencias cualitativas importantes entre los proyectos. Las propuestas de escaso contenido (tales como cambiar el nombre de una escuela) pueden ser tratadas a una velocidad bastante más rápida, mientras que aquellas con consecuencias sustantivas para grandes grupos sociales (por ejemplo, una reforma del sistema de pensiones), podrían llevar mucho más tiempo. El promedio más corto de duración podría simplemente indicar que un mayor número de cosas irrelevantes están en proceso.

Pero a menos que existan razones ocultas por las que los Ejecutivos deban proponer cosas más irrelevantes bajo un formato de coalición, la constatación que hacemos aquí, de que la velocidad promedio de toda la legislación durante un período de gobierno cambia significativamente dependiendo del estado de la coalición del Ejecutivo, es en realidad un resultado nuevo e interesante.

Excluyendo proyectos superfluos a través de la cartelización de las instituciones legislativas, las coaliciones mayoritarias deberían, de hecho, permitir que las propuestas relevantes del Ejecutivo sean procesadas con mayor rapidez.

Por otro lado, la duración como una medida del rendimiento debería ser más resistente a las consideraciones estratégicas. Si bien la anticipación de los fracasos es suficiente para prevenir propuestas de los actores orientados a resultados (Romer y Rosenthal 1978), no está totalmente claro que la expectativa de una baja aprobación necesariamente tenga un impacto sobre los resultados.

En la búsqueda de los efectos de la coalición, los datos cualitativos, capaces de filtrar la relevancia de la propuesta, obviamente siguen siendo deseables. Sin embargo, la codificación de tal información válida para la gran cantidad de proyectos de ley es difícil. Por el contrario, la duración del período es información que se puede obtener más o menos fácilmente de los archivos legislativos, por lo general en forma electrónica, y codificada de forma sistemática. Esto abre un mundo de posibilidades para la política comparada. También hay complicaciones en su análisis, que trataremos a continuación.

### 3. Datos y métodos

*El caso uruguayo.* Este trabajo analiza el proceso legislativo entre 1985 y 2000 en Uruguay, un sistema presidencial donde el poder Ejecutivo está en manos de un presidente elegido directamente, mientras que el poder legislativo recae en manos de un parlamento bicameral (una cámara de diputados y un senado), elegido en forma simultánea (Jones 1995b)<sup>4</sup>. Para tener éxito, la legislación necesita la aprobación de ambas cámaras y la promulgación del presidente. Un veto del Ejecutivo de tipo correctivo (Aleman y Schwartz 2006) podía ser levantado o anulado, hasta 1996, por el voto de tres quintos de las cámaras actuando en forma conjunta (Asamblea General). A partir de la reforma constitucional, la anulación del veto se logra con el voto de los tres quintos de cada cámara. En Uruguay, el presidente tiene algunos poderes para influir en la agenda legislativa pero no goza del poder de decreto unilateral; el presidente también cuenta con poderes no-legislativos como el nombramiento y destitución de los ministros del gabinete según su voluntad (Carey, Amorim Neto y Shugart 1997)<sup>5</sup>.

Históricamente, Uruguay contó con un sistema bipartidista, cuyos dos principales partidos (Nacional y Colorado) alcanzaban más del 90% de los votos (González 1991). Desde comienzos de los setenta, un tercer partido, el Frente Amplio, fue aumentando gradualmente su tamaño en votos y bancas, dejando al ganador de la elección sin mayoría en el parlamento (ver tabla 1). Por tanto, podría afirmarse que

---

4 En los sistemas presidenciales, el cuerpo legislativo es denominado generalmente como “la legislatura”, reservándose la palabra parlamento para los sistemas parlamentarios (véase Laver 2006). Conservamos en este trabajo la denominación original de Uruguay (*Parlamento del Uruguay*).

5 Desde 1996, el Presidente consiguió incluso autoridad para declarar una “crisis de gabinete,” lo que le permite destituir a personas asignadas en la jerarquía media de los ministerios. Cuando en 1993 se rompió la coalición de Lacalle con las fracciones del Partido Colorado, los ministros que salieron dejaron a muchos miembros de sus fracciones en los escalafones medios de las burocracias que controlaron. La figura de una crisis de gabinete ha hecho que el fin de la coalición sea más costosa para las fracciones que se van: pierden todos los cargos.

la fortaleza institucional de la presidencia uruguaya no está combinada con poderes partidarios paralelos. O dicho de otro modo, el presidente uruguayo de los últimos treinta años del siglo XX, ha sido institucionalmente fuerte y políticamente débil –en términos partidarios–.

Otra característica clave del sistema de partidos complica aún más la situación del Ejecutivo: la presencia y persistencia de fracciones organizadas al interior de los partidos. Las fracciones no sólo cuentan con una etiqueta, tienen jerarquías formales, y son el antecedente más importante de los propios partidos políticos, con historias que se remontan a mediados del siglo XIX (Buquet et.al., 1998; Caetano et. al., 1988). De esta forma, los presidentes no pueden a priori garantizar el apoyo en el parlamento de los miembros de otras fracciones de su propio partido (Morgenstern 2001). El Presidente Lacalle (1990-95), por ejemplo, controló menos de la mitad del contingente de su partido en la cámara alta, como puede apreciarse en las cifras presentadas en la tabla 1.

**Tabla 1. Perfil de los Poderes de gobierno en Uruguay**

<b>Apoyos del Presidente en el Parlamento</b>					
Período	Presidente (partido)	% escaños del partido del presidente		% escaños de la fracción del presidente	
		Diputados	Senado	Diputados	Senado
1985-1990	Sanguinetti (P. Colorado)	41%	45%	34%	32%
1990-1995	Lacalle (P. Nacional)	39%	42%	25%	19%
1995-2000	Sanguinetti (P. Colorado)	32%	35%	25%	23%

<b>Apoyos del Gabinete de Coalición</b>					
	Período (comienzo – final)		Status	Apoyo legislativo <sup>b</sup>	
Sanguinetti-I	1 Marzo 1985,	15 Febrero 1990 <sup>a</sup>	sin coalición	45% <sup>*</sup>	
Lacalle	1 Marzo 1990,	15 Marzo 1991	coalición mayoritaria	65%	
	15 Marzo 1991,	1 Mayo 1991	coalición minoritaria	42% <sup>*</sup>	
	1 Mayo 1991,	15 Marzo 1993	coalición minoritaria	48%	
	15 Marzo 1993,	15 Febrero 1995 <sup>a</sup>	coalición minoritaria	31%	
Sanguinetti-II	1 Marzo 1995,	15 Febrero 2000 <sup>a</sup>	coalición minoritaria	65%	

Notas: (a) Mientras el presidente asume el 1° de marzo, los parlamentarios comienzan su período el 15 de febrero. (b) Porcentaje de bancas controladas por los partidos con representación en el gabinete.

Fuente: Buquet et.al. (1998) y Chasquetti (1999)

Estas características contribuyen a la pregunta de si los partidos o algún otro nivel de organización son las unidades significantes a la hora de buscar los efectos de los sistemas de partidos (Cox y Rosenbluth 1993, Morgenstern 2003). El enfoque clásico considera solo las etiquetas partidarias (ejemplo Laakso y Taagepera 1979), ignorando las organizaciones a nivel sub-partidario (como las fracciones uruguayas) o incluso el nivel supra-partidario (como la Concertación chilena desde 1989, ver Carey 2002) que pueden tener prioridad sobre la influencia de las jerarquías partidarias.

Estos factores combinados han creado fuertes incentivos para confiar en coaliciones interpartidarias en Uruguay. Como prueba de estos procesos, los

presidentes del período estudiado nombraron ministros o sub-secretarios de las fracciones del otro partido tradicional, en un esfuerzo por contrarrestar la falta de apoyo en el parlamento (Altman, 2000; Chasquetti, 1999). La excepción fue Sanguinetti en su primer mandato presidencial, lo cual proporciona un parámetro de comparación del rendimiento de presidentes con y sin coaliciones. Al mismo tiempo, la inestabilidad de la coalición de gobierno de Lacalle, quien no pudo alcanzar la mayoría más allá de su primer año de mandato, permite analizar si las coaliciones minoritarias tienen diferentes impactos sobre los resultados. La opción de estudiar Uruguay abre la posibilidad de sopesar la influencia relativa de las fracciones versus los partidos en las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Las fracciones han mostrado ser actores claves en el sistema parlamentario de Japón (McCubbins y Thies 1997), pero no existe evidencia respecto a la forma en que estos agentes operan en la arena parlamentaria en un sistema presidencial.

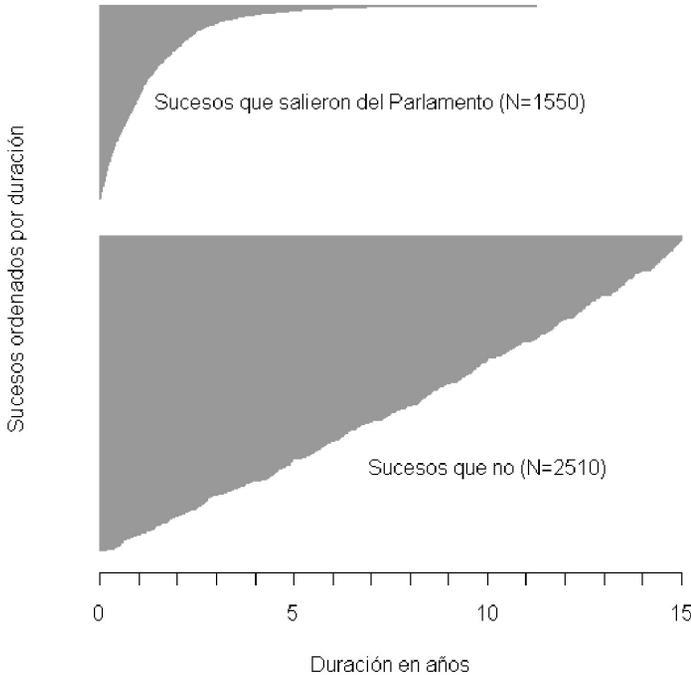
*Right-censoring y la necesidad de concluir el estudio en el año 2000.* Este es un estudio de todas las propuestas iniciadas en el Parlamento uruguayo entre el 15 de febrero de 1985 y 14 de febrero de 2000 (el final del tercer período parlamentario consecutivo). Un total de 4.060 propuestas fueron hechas durante este período de 15 años, para el cual elaboramos un indicador para identificar si un proyecto fue aprobado o no por el parlamento y la duración de dicho proyecto en el trámite legislativo. La figura 1 muestra los datos, donde las líneas horizontales representan cada período, separando las leyes aprobadas de los proyectos pendientes (y expresando por conveniencia su duración en años). Cabe señalar que más de 6 de cada 10 proyectos de ley no fueron aprobados: el análisis de estos proyectos de ley presenta complicaciones metodológicas que requieren mayor especificación.

Algunos proyectos de ley no llegaron a aprobarse en un caso típico de *right-censoring*<sup>6</sup>: algunos proyectos pueden ser reconsiderados y aprobados luego del 14 de febrero de 2000, sumándose así a la legislación promulgada por el Ejecutivo, pero no lo sabemos. También hay proyectos de ley (de hecho, la mayoría de ellos) que nunca emergerán del proceso legislativo, no importa cuán larga sea la espera: una comisión no informó sobre ellos al plenario, o fracasaron en la votación final, o fueron rechazados por la segunda cámara, etc. Como ninguna de esta información valiosa se registra en los datos, estas observaciones son intrínsecamente diferentes e indistinguibles. En las legislaturas, tales como el Congreso de Estados Unidos, que permanentemente archivan todos los temas que permanecen pendientes por el tiempo que la asamblea los posponga, tal falta de detalle es poco problemática: todos son considerados “muertos” al inicio de la nueva legislatura. En otras legislaturas, tales como el Congreso de México, el problema es más profundo porque todos los temas pendientes son heredados por futuras *Legislaturas*. El parlamento uruguayo se posiciona en algún lugar cerca del Congreso de Estados Unidos: la legislación

6 En estadística el término *censored* se utiliza para señalar la existencia de información parcial sobre un fenómeno. Concretamente, *right-censored* refiere a un evento que todavía no ha ocurrido al momento en que se realiza la observación; *left-censored*, en cambio, alude a los casos en que el evento ocurrió antes de completar la observación.

pendiente es archivada al final de cada *Legislatura*, pero puede ser “resucitada” por pedido del Presidente de alguna de las cámaras (Reglamento 1998, art. 147). Tenemos registros de las propuestas iniciadas a lo largo de 11 años antes de su aprobación, o sea, tres *Legislaturas* más tarde.

**Figura 1. Distribución de la historia de los proyectos de ley en Uruguay, 1985-2000**



El análisis estadístico estándar de los eventos históricos permite manejar correctamente el problema del *right-censoring*. Este análisis se basa en la supuesta distribución de duraciones para inferir la durabilidad esperada de sucesos o eventos censurados (Box-Steffensmeier y Jones, 2004). Sin embargo, este modelo estándar no funciona satisfactoriamente en presencia de proyectos muertos, porque está diseñado para manejar estas propuestas como *right-censoring*. Como consecuencia de ello, el modelo estándar sobreestima la durabilidad, informando sobre la supuesta distribución de la duración con la masa de proyectos que no han sido aprobados antes del 14 de febrero de 2000 (la parte inferior del figura 1). Una solución es contar con un diseño de doble población (Box-Steffensmeier, Ivanchenko y Zorn s/f), o un modelo no-estándar específicamente diseñado para abordar la heterogeneidad de los datos<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> La principal complicación es que el programa estadístico no incluye rutinas preestablecidas para estimar los modelos de supervivencia de doble población, lo que obligó a los usuarios a programar la función de probabilidad a partir de cero.

Sin embargo, existe una solución diferente, admitiendo proyectos de ley iniciados después del 14 de febrero de 2000. En este caso tomamos el conjunto de las propuestas pendientes hasta el 28 de febrero de 2007 – siete años completos – a fin de detectar los proyectos de ley que fueron aprobados más allá del período en que fueron originalmente presentados en el Parlamento. De 2510 proyectos de ley pendientes, 60 fueron aprobados después que la última propuesta fuera admitida en el conjunto de los datos. Esto fue hecho de acuerdo a la siguiente frecuencia anual: 11 en el resto del año 2000, 29 en 2001; 10 en 2002; 6 en 2003; 2 en 2004, y 1 en cada año 2005 y 2006. Los siete años de paciencia después de la última propuesta admitida es 4 desviaciones estándar por encima de la media de 1 año y  $\frac{1}{4}$  de duración para los proyectos de ley aprobados. Cualquier proyecto que sea censurado por la derecha es insignificante.

El análisis procederá con el *supuesto de cuarentena al séptimo año*: todos los proyectos de ley iniciados antes del 15 de febrero de 2000, que no habían sido aprobados al 28 de febrero de 2007 pueden ser considerados asuntos muertos. Las consecuencias prácticas del supuesto de Cuarentena no pueden ser subestimadas, ya que nos permite seleccionar sobre la variable dependiente con probabilidad infinitesimal de sesgo de selección.<sup>8</sup> Sobre esta base, nuestro análisis se desarrolla en dos partes. La sección 3 estima los factores determinantes del éxito y el fracaso en el *universo* de proyectos. La sección 4 deja de lado todos los proyectos de ley rechazados de la base de datos y analiza la duración del resto con el análisis estándar de los eventos históricos.

### *Éxito y fracaso*

Comenzamos nuestra investigación de los efectos de la coalición con un análisis de los proyectos de ley. La primer variable dependiente será  $Y$ , un indicador de aprobación para las 4060 propuestas iniciadas en el período (codificadas con 1 para proyectos de ley aprobados, y 0 para el caso contrario). Estudiamos las propuestas presidenciales y aquellas formuladas por los miembros del parlamento, a fin de aislar las diferencias esperadas. Las disparidades en el activismo legislativo y la tasa de éxito de las ramas del gobierno aparecen con claridad en la tabla 2, el cual divide el período de gobierno en años políticos<sup>9</sup>. Mientras los legisladores redactaron

8 Las reglas para archivar en Uruguay juegan a nuestro favor: sólo 9 proyectos de ley de la base de datos fueron aprobados siete años después de haber sido presentados. La duración máxima observada para proyectos aprobados en el período es de 11 años y  $\frac{1}{4}$ . También a nuestro favor se encuentra la llegada a la presidencia del Frente Amplio con mayoría parlamentaria en 2005, desplazando el dominio Blanco-Colorado sobre el cual las propuestas que analizamos fueron elaboradas.

9 Los años políticos están adaptados al calendario establecido por la Constitución de la República. Entre 1985 y 1996, inclusive, los años políticos comenzaban el 15 de febrero, con el inicio de la sesión ordinaria. La excepción eran los años de inicio de los mandatos (años calendario 1985, 1990 y 1995), cuando el período comenzaba el 15 de febrero para el parlamento y el 1° de marzo para el Presidente. A partir de 1997, el año político comienza el 1° de marzo para todos, con la excepción del año inaugural, donde los parlamentarios comienzan sus labores el 15 de febrero.

aproximadamente dos de cada tres propuestas en el período, el Ejecutivo presenta tasas de éxito notoriamente más altas (67%) que los legisladores (22%). Cabe señalar que las tasas de éxito de los parlamentarios se mantienen estables durante todo el mandato, a diferencia de las del Ejecutivo que tienden a caer notablemente hacia el final de cada período.

**Tabla 2. Actividad Legislativa y tasas de éxito, 1985-2000**

Miembros del Parlamento				Presidentes			
	Año	Proyectos	Aprobados		Año	Proyectos	Aprobados
42° <i>Legislatura</i>	1	309	20%	Sanguinetti I	1	115	73%
	2	194	13%		2	81	67%
	3	198	18%		3	83	70%
	4	162	11%		4	80	58%
	5	132	17%		5	63	43%
43° <i>Legislatura</i>	1	204	21%	Lacalle	1	105	67%
	2	190	23%		2	123	79%
	3	147	32%		3	99	72%
	4	191	36%		4	109	61%
	5	126	29%		5	67	43%
44° <i>Legislatura</i>	1	204	24%	Sanguinetti II	1	77	71%
	2	133	31%		2	95	77%
	3	178	22%		3	133	78%
	4	160	24%		4	103	72%
	5	93	17%		5	106	51%
Total		2621	22%			1439	67%

El estudio de los factores determinantes de aprobación se efectúa a partir de un modelo *logit standard*. Las definiciones formales de todas las variables en los modelos, con estadística descriptiva, se pueden encontrar en el anexo. Para las propuestas del Ejecutivo, en la parte derecha del modelo, presentado en la tabla 3, se encuentra la *Coalición mayoritaria*, una variable dicotómica que asume el valor 1 si un gabinete de coalición con mayoría en el parlamento estaba en funciones al momento en que la propuesta fue hecha; y 0 en caso contrario. Coaliciones de esta naturaleza estuvieron presentes durante el primer año del gobierno de Lacalle, y en todo el segundo período de Sanguinetti. La variable *Coalición Minoritaria* es definida de manera similar, para los casos en que carecen de status mayoritario. Las mismas se observan entre el segundo y el quinto año del gobierno de Lacalle. La base de referencia para estas variables *dummies* es, por lo tanto, la ausencia de coalición, observada durante todo el primer período de Sanguinetti; el efecto es capturado por el término constante incluido en el modelo. Dado que la supuesta finalidad de la coalición de gobierno es allanar el camino para la legislación del presidente, estos factores podrían estar asociados con estimaciones positivas del coeficiente, indicando

un aumento de las posibilidades de las propuestas del Ejecutivo respecto a la base de referencia. Será interesante observar si las coaliciones minoritarias tienen un efecto en la probabilidad de aprobación, y si los efectos de la coalición son perceptibles a pesar de las consideraciones estratégicas discutidas.

También en la parte derecha se encuentra la variable *Distancia de la Elección*, un indicador del tiempo restante del período de gobierno al momento en que la propuesta es lanzada. Esta variable adopta el valor 1 para las propuestas formuladas en el primer día del lustro - lo que indica que el período completo está por delante - y disminuye de forma lineal hasta 0 para las propuestas hechas el día de las elecciones nacionales. La tabla 3 sugiere un patrón cíclico en la suerte de las propuestas, que se asemeja a la toma de posición discutida en el segundo apartado. La variable *Distancia de la Elección* debe detectar esas diferencias temporales en la probabilidad de éxito. La raíz cuadrada de *Distancia de la Elección* también está incluida en el lado derecho de la tabla para permitir la no linealidad en el efecto.

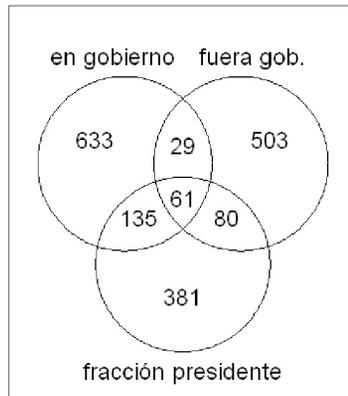
La variable de control *Presentado en el Senado*, fue incluida como variable *dummy*, con un valor 1 cuando la iniciativa fue presentada en la Cámara alta, y 0 en caso contrario. A priori no existen expectativas de que la probabilidad de aprobación de un proyecto se vincule positivamente a esta variable de control. Una variable de control para el partido del Presidente tuvo que ser ignorada debido a la alta colinealidad de la variable *Coalición Minoritaria*.

Como podrá apreciarse, el modelo para las propuestas de los parlamentarios incluye regresiones de las variables *Distancia de la Elección*, su raíz cuadrada, y *Presentado en el Senado*, pero maneja el status de la coalición de forma diferente a fin de dar cuenta de la influencia de los partidos y las fracciones. Las propuestas originadas en el parlamento pueden ser patrocinadas por más de un legislador, algo a lo que los parlamentarios uruguayos son aficionados. Las múltiples firmas diversifican las posibilidades del perfil del patrocinante: un proyecto puede ser suscripto por miembros de una única fracción, por miembros de fracciones de un partido, o por miembros de fracciones de más de un partido. De directa relevancia para el argumento es el hecho de que algunos firmantes pueden también pertenecer a fracciones que han aceptado puestos en el gabinete para cimentar la coalición con el Ejecutivo. Ignorando propuestas que fueron patrocinadas exclusivamente por miembros de partidos minoritarios, la figura 2 identifica tres sub-grupos: los proyectos de ley que incluyen a miembros de la fracción del Presidente (que siempre tiene representación en el gabinete) entre los patrocinantes; los proyectos firmados por miembros de otras fracciones con representación en el gabinete; y aquellos firmados por miembros de fracciones sin representación en el gabinete. Una amplia mayoría (84%) de estos proyectos pertenece a un sub-grupo pero no a otros. Una considerable proporción de ellos se ubica en la intersección, dando a este estudio un impulso empírico para verificar si los efectos del perfil de la fracción varían o no con el status de la coalición.

Para cada proyecto, una batería de indicadores *dummies* fue codificada con ese propósito. *Coalición Mayoritaria* y *Patrocinante de la fracción del Presidente* es igual al patrocinio perteneciente a la fracción del Presidente para los proyectos

iniciados cuando la coalición mayoritaria estaba en el poder, 0 en caso contrario. *Coalición Minoritaria y Patrocinante de la fracción del Presidente*, definida análogamente para proyectos presentados cuando una coalición minoritaria estaba en el poder, es también incluido para capturar los diferentes efectos posibles del peso de la fracción del Presidente en la variable dependiente cuando la coalición carece de status mayoritario. *Coalición Mayoritaria y Patrocinante de la fracción en el gabinete*, y *Coalición Minoritaria y Patrocinante de la fracción en el gabinete* es igual a la proporción de patrocinantes de la fracción (distinta a la fracción del Presidente) con representación en el gabinete condicionada al status de la coalición; 0 en caso contrario. *Coalición Mayoritaria y Patrocinante de fracción que no está en el gabinete*, y *Coalición Minoritaria y Patrocinante de fracción que no está en el gabinete*, equivalen a la proporción de patrocinantes de los partidos mayoritarios sin representación en el gabinete condicionada al status de la coalición; 0 en caso contrario. *Coalición Mayoritaria y Patrocinante de fracción de partido minoritario*, y *Coalición Minoritaria y Patrocinante de fracción de partido minoritario*, son la proporción de patrocinantes desde los partidos minoritarios condicionadas al status de la coalición; 0 en caso contrario<sup>10</sup>. Están faltando en esta batería de indicadores la situación en la que no hay un gabinete de coalición en el poder, por lo que los legisladores de la ecuación tienen la misma base de referencia para la interpretación del coeficiente que en la ecuación del Ejecutivo.

**Figura 2. Proyectos de las fracciones según su posición en el gobierno**



Para ilustrar nuestro punto, consideremos el proyecto de ley codificado como Asunto N°808995, co-patrocinado el 16 de mayo de 1990 por el Diputado Carlos Garat del Partido Nacional, fracción Herrerismo (liderada por el entonces

<sup>10</sup> Entre los partidos menores está incluido el Frente Amplio, tercer partido que con su crecimiento conmocionó a la política uruguaya, provocando una segunda vuelta presidencial en 1999, y ganando la Presidencia con mayoría en el parlamento en 2004. Incluir al Frente Amplio entre los partidos “menores” no resulta equivocado para un estudio que finaliza en el año 2000.

Presidente Lacalle) y el Diputado Jorge Conde Montes de Oca del Partido Colorado, fracción Lista 15. Ambas fracciones tenían representación en el gabinete y por virtud de esa coalición el primer gobierno de Lacalle gozaba de status mayoritario (ver tabla 1). Por tanto, para ese proyecto, *Coalición Mayoritaria y Patrocinante de la fracción del Presidente* =  $\frac{1}{2}$ , y *Coalición Mayoritaria y Patrocinante de fracción en el gabinete* =  $\frac{1}{2}$ , con todo el resto de los indicadores en 0. Si, en cambio, el proyecto hubiese sido presentado después del 15 de marzo de 1991 –cuando la Lista 15 y otras fracciones abandonaron la coalición, dejando a Lacalle en minoría–, entonces el código en nuestra base hubiera sido *Coalición Minoritaria y Patrocinante de la fracción del Presidente* =  $\frac{1}{2}$ , y *Coalición Minoritaria y Patrocinante de fracción que no está en gabinete* =  $\frac{1}{2}$  (con todo el resto en 0). Esta batería por tanto captura diferencias en firmantes extra-coalición para coaliciones con status minoritario (cuando el apoyo extra gubernamental es necesario para su aprobación) y aquellos con status mayoritario (cuando el apoyo gubernamental es suficiente).

Si sólo las fracciones fueran relevantes en Uruguay la batería de indicadores del perfil del patrocinante alcanzaría. Para averiguar si los partidos también ejercen una influencia por sí mismos, y si los efectos de la fracción siguen siendo importantes cuando los partidos son tomados en cuenta, dos variables más completan la lista de regresores en la ecuación de los parlamentarios. *Patrocinante solo del Partido del Presidente* es igual a 1 si la propuesta fue redactada exclusivamente por miembros del partido en el control de la presidencia; 0 en caso contrario. *Patrocinados por ambos partidos mayoritarios* es igual a 1 si la propuesta fue hecha por miembros de los Partidos Colorado y Nacional en forma conjunta, quizás incluyendo a otros patrocinantes entre ellos; 0 en caso contrario.

Codificamos información con más detalle sobre el patrocinio de los proyectos de ley de los parlamentarios que el del Ejecutivo. Los proyectos de ley entonces entran en una caja negra de la cual sólo podemos observar si salen (son aprobados) o si no (fracasan). La ausencia de información sobre los pasos intermedios del proceso legislativo –las enmiendas en comisiones, las votaciones, y así sucesivamente– juegan contra la precisión de nuestras estimaciones.

La tabla 3 muestra las estimaciones de máxima probabilidad de las ecuaciones para las propuestas del Ejecutivo y los miembros del parlamento (Modelos 1 y 2 respectivamente)<sup>11</sup>. Los modelos se desempeñan satisfactoriamente, usando dos standards en la bondad de ajuste (*goodness-of-fit*). La hipótesis de que todos los coeficientes menos el constante son conjuntamente nulos puede ser rechazada al .01 o mejor nivel para ambos modelos. Además, el uso de estimaciones reversibles predice correctamente la aprobación de más de dos tercios y tres cuartas partes de los casos para los modelos 1 y 2 respectivamente. Dada la escasa información que tenemos, estas tasas de predicciones correctas son muy satisfactorias.

11 Todos los modelos en este trabajo se estimaron con el paquete informático Stata (2003). Cifras preparadas en R (2006).

Tabla 3. Determinantes del éxito legislativo en el Parlamento

Variables	Modelo 1: Ejecutivo			Modelo 2: MPs		
	Estim.	(s.e.)	p-val.	Estim.	(s.e.)	p-val.
<i>Presentadas en el Senado</i>	0.36	(0.12)	<0.01	0.24	(0.11)	0.03
<i>Distancia de la elección</i>	-5.34	(1.10)	<0.01	-0.63	(1.02)	0.53
Raíz cuadrada ( <i>Distancia de la elección</i> )	7.69	(1.34)	<0.01	1.15	(1.28)	0.37
<i>Coalición mayoritaria</i>	0.40	(0.14)	0.01			
<i>ε Patrocinado por Fracción del Presidente</i>				0.47	(0.24)	0.06
<i>ε Patrocinado por Fracciones en el Gabinete</i>				0.32	(0.37)	0.39
<i>ε Patrocinado por Fracciones fuera Gabinete</i>				0.73	(0.16)	<0.01
<i>ε Patrocinado por Partidos menores</i>				-0.05	(0.20)	0.81
<i>Coalición minoritaria</i>	0.20	(0.16)	0.20			
<i>ε Patrocinado por Fracción del Presidente</i>				1.60	(0.25)	<0.01
<i>ε Patrocinado por Fracciones en el Gabinete</i>				0.49	(0.31)	0.11
<i>ε Patrocinado por Fracciones fuera Gabinete</i>				0.57	(0.23)	0.01
<i>ε Patrocinado por Partidos menores</i>				0.17	(0.22)	0.42
<i>Patrocinado sólo por el Partido del Presidente</i>				0.44	(0.20)	0.03
<i>Dos mayores patrocinantes</i>				1.64	(0.15)	<0.01
Constante	-2.16	(0.39)	<0.01	-2.47	(0.39)	<0.01
Constante - sólo del modelo	65.03		<0.01	240.09		<0.01
Predicciones correctas	68%			78%		
Log-likelihood	-882			-1,275		
Número de observaciones	1,439			2,621		

Nota: la variable dependiente es Y; el método de estimación es LOGIT

Los proyectos de ley iniciados en Senado tuvieron mejores posibilidades de aprobación, manteniendo otros factores constantes, que los proyectos de ley enviados a la Cámara de Diputados, como se muestra a través del coeficiente positivo y significativo. Si bien Lacalle envió la mitad de sus propuestas al Senado, Sanguinetti pasó de enviar casi tres cuartos en su primer mandato, a tan sólo un poco más de un tercio en el segundo. Un patrón similar es evidente entre los proyectos de los parlamentarios, porciones más pequeñas iniciadas en la cámara alta en todos los nuevos parlamentos: 45%, 35% y 28% en cada lustro consecutivo. Y las diferencias del calendario electoral que la tabla 2 había sugerido, aparecen ahora acentuadas cuando otros factores se mantienen constantes. El momento de la presentación es crucial para el Ejecutivo, pero no para las propuestas de los parlamentarios, dado que *Distancia de la elección* y su raíz cuadrada obtiene coeficientes estadísticamente significativos en el Modelo 1 pero no en el Modelo 2. Las variables de calendario, de hecho, obtienen los mayores coeficientes para las propuestas del Presidente.

Volviendo al interés central de este trabajo, las estimaciones expresan historias interesantes sobre la aprobación de los proyectos. Un efecto positivo de la coalición se manifiesta sobre la legislación del Ejecutivo, pero adquiere significación estadística solo para las coaliciones mayoritarias: los errores estándar para las coaliciones minoritarias son casi tan grandes como el coeficiente en sí mismo, llevando el valor

estándar de significación estadística notoriamente por debajo del .05. Manteniendo otros factores constantes, los proyectos del presidente iniciados bajo el paraguas de una coalición mayoritaria tuvieron una mayor probabilidad de aprobación que aquellos presentados cuando no había una coalición en el poder.

Observar los mismos efectos para los proyectos de ley de los parlamentarios arroja más luz sobre la política del gobierno de coalición en el presidencialismo. El Modelo 2 muestra que tanto las coaliciones mayoritarias como las minoritarias pueden afectar las posibilidades de los legisladores. Manteniendo otros factores constantes, una mayor proporción de patrocinadores de la fracción del Presidente bajo cualquier coalición aumenta la probabilidad de aprobación en comparación con la ausencia de una coalición. Este efecto es más sustantivo para coaliciones minoritarias, como se ve en el tamaño y la significación de los coeficientes. Cuotas más grandes de patrocinadores de las fracciones con representación en el gabinete no hace una diferencia significativa en coaliciones mayoritarias, pero casi lo hace bajo coaliciones minoritarias (al nivel de 0.11). Miembros de fracciones que se encuentran fuera de la coalición aumentan significativamente sus posibilidades de aprobar legislación solo si los firmantes pertenecen a un partido mayoritario (y lo hace independientemente del apoyo legislativo del gabinete). De acuerdo a estos resultados, los efectos de las coaliciones minoritarias, las que fueron nulas para el Presidente, tienen que ser encontradas entre la tarea de los legisladores.

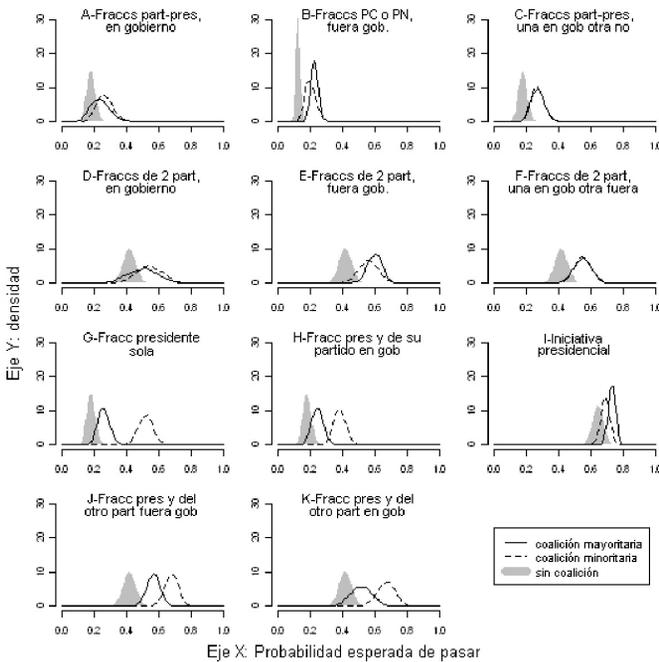
También son notables los efectos partidarios que se distinguen en Uruguay, incluso después de controlar por la fracción/interacción de la coalición. Estos tienen una doble manifestación. Tener un Presidente en funciones es un activo de importancia en el ámbito legislativo para todos los miembros del partido, pues aumenta la probabilidad de aprobación de las propuestas formuladas exclusivamente por ellos, independientemente de la fracción. En segundo lugar, el co-patrocinio de los miembros de los dos principales partidos del período tiene un gran impacto sobre la suerte de la legislación: el coeficiente correspondiente es el más grande de todos en la ecuación. Dado que la mayoría (78%) de los proyectos de ley identificados por los dos Patrocinantes Principales también incluyen a miembros de partidos menores entre los firmantes, es probable que mucho de lo que entra en esta categoría es altamente simbólico y de poca relevancia política, lo que que explicaría el alto coeficiente<sup>12</sup>.

Las simulaciones de *Monte Carlo* revelan el tamaño de los efectos de la coalición y la incertidumbre en torno a las inferencias. Un paso primario implicó alterar las estimaciones de cada modelo de forma aleatoria, utilizando para esto el enfoque de King, Tomz y Wittenberg (2000). Como árboles enfrentando una tormenta, las estimaciones con robustas raíces estadísticas sobreviven con pocos cambios, pero aquellos menos firmes manifiestan gran oscilación, lo cual indica menos certeza o solidez estadística. La figura 3 muestra las oscilaciones en las probabilidades esperadas de los modelos 1 y 2 para un proyecto de ley en once circunstancias contra fácticas. El proyecto de ley considerado en todos los paneles es uno iniciado en el Senado en la mitad del período. Lo que cambia de un gráfico al siguiente es el perfil de la fracción del patrocinante, y las

<sup>12</sup> El modelo fue estimado con indicadores separados para co-patrocinantes principales con y sin menores, con resultados virtualmente idénticos.

curvas muestran la extensión causada por el “ruido aleatorio”, a la espera de probabilidad de aprobación asociada con un gabinete de coalición minoritario (la curva punteada), una coalición mayoritaria (la curva oscura), y la situación de no coalición (el área gris). Para ilustrar esto, podría compararse el gráfico D, correspondiente a un proyecto patrocinado por un legislador del Partido Nacional y otro del Partido Colorado, cuyas fracciones tienen representación en el gabinete, con el gráfico E, para un proyecto iniciado por los mismos senadores cuyas fracciones están ahora fuera del gabinete. Los efectos de la coalición son de alguna manera menores en el panel D que en el E: una probabilidad de aprobación de cerca de 0.42 en ausencia de coalición aumenta repentinamente a 0.55 con coalición minoritaria en D, y a cerca de 0.60 con coalición mayoritaria en E. Notemos como las predicciones en D son menos robustas al ruido aleatorio que aquellas en E, como se muestra por la extensión de la densidad bajo cada curva. Como resultado, podemos tener mucha menos confianza en los efectos de la coalición para D que para E: la primera se superpone en un alto grado con la densidad gris de no-coalición, pero no la última.

Figura 3. Efectos Coalicionales sobre la Legislación



Nota: Probabilidades esperadas de los modelos 1 y 2 para un proyecto de ley presentado en el senado =1 y Distancia de la elección = 0.5. Las estimaciones de incertidumbre fueron computadas con CLARIFY (Tomz, Wittenberg y King 2001).

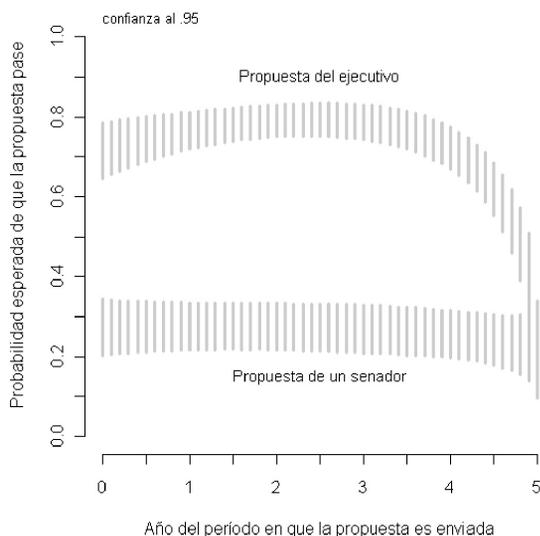
Los primeros seis gráficos de la figura 3 comparan proyectos de ley patrocinados por las fracciones de los principales partidos dentro y fuera del gabinete. Los cuatro siguientes de la parte inferior izquierda del cuadrante comparan proyectos de ley patrocinados por los miembros de la fracción del Presidente. Finalmente, el gráfico I muestra el efecto de un proyecto de ley iniciado por el Ejecutivo. La información estadística comprada puede resumirse de la siguiente manera.

*Status Minoritario versus Status Mayoritario:* De acuerdo con un comentario anterior, los efectos tienden a ser mayores o iguales con coaliciones minoritarias para las propuestas de los legisladores, que con coaliciones mayoritarias para propuestas del Ejecutivo. La excepción son los proyectos de ley de las fracciones del partido mayoritario fuera del gabinete (gráficos B y E).

*Tamaño del efecto:* De acuerdo con las expectativas del comportamiento estratégico, los gabinetes de coalición son más importantes para el destino las propuestas de los legisladores que para las del Presidente. La probabilidad de aprobación para las propuestas del Ejecutivo aumenta de 0.65 sin coalición a cerca de 0.75 coalición mayoritaria (gráfico I), un aumento del 15%. El aumento de la fortuna de los proyectos de ley de parlamentarios debido a las coaliciones es sustantivo, con un promedio de 60% a través de los paneles, y llegando a un 150% de aumento en la probabilidad de aprobación para los proyectos de ley de los miembros de la fracción del Presidente en coalición minoritaria (gráfico G).

*Certeza del efecto:* Con la excepción de los proyectos de ley de las fracciones de los principales partidos distinta que la fracción del Presidente (gráficos A y D), la superposición de la curva con la base de referencia de no-coalición es mínima para uno (gráficos H, I, y K) o ambos (gráficos B, C, E, F, G, y J) tipos de gabinete de coalición. Los resultados son bastante ciertos.

**Figura 4. Tiempo de Tramitación y Expectativas de Éxito**



*Nota: Probabilidades esperadas de los Modelos 1 y 2 para un proyecto presentado en el Senado bajo una coalición mayoritaria. Los proyectos de ley de los parlamentarios son patrocinados por un senador miembro de alguna fracción del partido mayoritario que no controla la presidencia y carece de representación en el gabinete. Las líneas verticales contienen el 95% de la oscilación de Monte-Carlo computadas con CLARIFY (Tomz et al. 2001)*

Los efectos del calendario también son evidentes a través de la simulación. La figura 4 muestra el status mayoritario constante de la coalición para revelar la forma como el plazo de un año en que un proyecto es patrocinado por el Ejecutivo (líneas superiores) y uno patrocinado fracciones del mayor partido de oposición fuera del gabinete (líneas inferiores) son presentados afecta la probabilidad de aprobación. Las diferencias son notables. Las propuestas del Presidente tienen niveles muy altos al comienzo, lo que retienen hasta el fin de año 3, disminuyendo dramáticamente para los proyectos de ley enviados en los últimos dos años. Altman (2000) examina otra faceta del aumento cíclico del conflicto entre las ramas del gobierno como el abandono de las fracciones del gabinete de coalición rumbo a la elección nacional. En un mismo sentido, Morgenstern (2001) halló que cuanto mayor es la proximidad de las elecciones, menor es la frecuencia con que los parlamentarios votan con su presidente. Nuestro resultado demuestra que el presidente también tiene un papel que desempeñar en el aumento de las tensiones, insistiendo con proyectos de ley sin chance de ser aprobados. Las fracciones uruguayas, que hacen campaña con sus propias etiquetas, se diferencian entre sí través de estas confrontaciones rumbo a la elección nacional. Mientras tanto, el ciclo tiene poco efecto sobre la suerte de las propuestas de los parlamentarios. Debido a la relativa resistencia, una nueva propuesta del Ejecutivo hacia el final del período es tan probable de aprobación como una propuesta de un parlamentario durante el período.

## 5. La duración del proceso legislativo

El análisis de la sección anterior se realizó sobre el *Supuesto de Cuarentena* a los efectos de no confundir “no aprobación” con “no pasaje” del proyecto. Esta sección saca el máximo provecho de esta distinción para examinar sólo las 1550 leyes que pasaron, estudiando cuanto tiempo permanecieron dentro del Parlamento antes de su aprobación. Realizamos un análisis estadístico estándar de hechos históricos<sup>13</sup> en un ambiente libre de censura de datos por la derecha, tal como fue mencionado en el tercer apartado.

Nuestra segunda variable dependiente es la duración del período  $T$ , variable positiva, definida como la medida continua de tiempo (en días) que un proyecto de ley demoró en ser aprobada desde su presentación. La duración mediana de los períodos de análisis (aquellos en la parte superior de la figura 1) fue de 337 días, o sea, ligeramente inferior a 1 año; mientras que la media, debido a la presencia de un puñado de períodos particularmente largos, llega a los 469 días, alrededor de 1 año y  $\frac{1}{4}$ . La duración mediana para los proyectos del Ejecutivo fue de 302 días, y 387 para los proyectos de los parlamentarios. Nos basamos en el mismo conjunto de variables explicativas en busca de los factores determinantes de la varianza de la duración.

El análisis de eventos históricos implica determinadas complicaciones técnicas que necesitan ciertas aclaraciones. A diferencia del análisis de regresión

<sup>13</sup> Por más detalles ver Beck (1998) y Box-Steffensmeier y Jones (2004).

estándar, este análisis no modela la variable dependiente  $T$  como una combinación lineal de las variables explicativas. El análisis es el producto de la elaboración de un supuesto sobre la distribución de  $T$  y los parámetros que definen su definición mediana, media, desviación estándar, y así sucesivamente. Estos parámetros están directamente modelados como una función de las variables explicativas. Como resultado, el efecto marginal de una variable explicativa no está en  $T$ , sino en la *tasa de riesgo*. Si bien el riesgo de un proyecto de ley en un momento dado es fácil de definir (es la probabilidad de que el proyecto de ley se apruebe en ese momento, dado que todavía no había sido aprobado)<sup>14</sup>, éste sigue siendo un concepto que no es particularmente fácil de entender para aquellos que no están familiarizados con la metodología. Para los objetivos de este trabajo, sólo necesitamos tener en cuenta que la estimación de un coeficiente positivo en la regresión que se presenta a continuación se traduce en un aumento del riesgo del proyecto, y por tanto, está asociado con períodos más cortos; un coeficiente negativo se asocia con períodos más largos. Una forma más fácil de leer el signo del coeficiente es recordando que están directamente asociados a la velocidad de aprobación. Como en el apartado anterior, para mayor claridad los efectos de la coalición y de otros factores sobre la duración del período serán decodificados a través de la simulación.

La otra cuestión técnica es la elección de la distribución para de la variable  $T$ . Se ha demostrado que este supuesto está lejos de ser inocuo para la inferencia estadística. Box-Steffensmeier y Jones (2004) han hecho una fuerte argumentación en favor de un modelo conocido como Cox PH, que permanece tan escéptico como es posible acerca de esta distribución. Seguimos su recomendación hasta cierto punto. La desventaja de Cox PH es que, precisamente por no elegir una distribución subyacente de  $T$ , pierde la capacidad de predecir la duración esperada, la medida de interés sustantivo para este documento.<sup>15</sup> Por tanto, optamos por estimar versiones paramétricas alternativas con el objetivo de seleccionar una (regresión de Weibull), cuyas estimaciones fueran las más cercanas a las de Cox PH. Esta semejanza asegura que los resultados que presentamos no están impulsados por supuestos con riesgo de dependencia temporal, permitiéndonos predecir la duración esperada.

Las tablas 4 y 5 presentan las estimaciones máximas de probabilidad para los proyectos de ley del Ejecutivo y de los parlamentarios, respectivamente. Los modelos aprueban el *test de bondad de ajuste*, lo que permite rechazar la hipótesis de que todos los coeficientes son conjuntamente nulos, con excepción de la constante. Pero los modelos del Ejecutivo lo son al nivel de .01: aunque esto está por debajo del nivel convencional de .05, esta prueba es un obstáculo fácil de pasar, un recordatorio de que los futuros estudios sobre esto necesitarán contar con más detalles sobre los proyectos de ley y su progreso en el parlamento. Los coeficientes de la regresión de Weibull son muy similares a los de Cox PH. La única excepción es un cambio de

14 Formalmente, si es la función de probabilidad de los proyectos, su función de distribución acumulada y la función de supervivencia, la tasa de riesgo de los proyectos en el tiempo  $t$  es  $h(T = t) / S(T = t)$ .

15 Otra desventaja de la posible importancia para futuras investigaciones es que no está totalmente claro si Cox PH es favorable al uso del enfoque de "población dividida" que discutimos anteriormente, mientras que Weibull sí lo es.

signo para los coeficientes de raíz cuadrada (Distancia de la elección) en las ecuaciones de los parlamentarios; pero ambos están tan lejos de alcanzar significación (.6 y .74 p-valores), como de hacer la diferencia insignificante. La hipótesis de que la forma el parámetro  $p$  de la distribución Weibull es igual a 1 puede ser rechazada por los modelos 4 y 6 (al nivel de .03 y .08, respectivamente), pero con significados opuestos:  $p > 1$  para los proyectos de los parlamentarios indica lo contrario.

**Tabla 4. Determinantes de la velocidad del trámite legislativo. Leyes del Ejecutivo**

Variable	Modelo 3: Cox Ph <sup>a</sup>			Modelo 4: Weibull		
	Estim.	(s.e.)	p-valor	Estim.	(s.e.)	p-valor
<i>Presentado en el Senado</i>	0,07	-0,07	0,28	0,07	-0,07	0,33
<i>Distancia de la elección</i>	2,21	-0,65	<0,01	2,26	-0,64	<0,01
<i>Raíz cuadrada (distancia de la elección)</i>	-2,91	-0,79	<0,01	-2,92	-0,79	<0,01
<i>Coalición mayoritaria</i>	0,15	-0,08	0,07	0,15	-0,08	0,07
<i>Coalición minoritaria</i>	0,04	-0,09	0,63	0,05	-0,09	0,59
Constante				-5,04	-0,28	<0,01
Parámetro del modelo				$p=0,95$	-0,02	0,03 <sup>b</sup>
Constante sólo del modelo	16,67		0,01	16,52		0,01
Log-likelihood	-5,642			-1,549		
Número de observaciones	962			962		

Nota: La variable dependiente es  $(T | Y = 1)$ ; Ver en el texto por más detalles.

(a) Método Efron para las colas. (b) Prueba que en  $(p)$  es cero.

Los efectos de la coalición sobre la duración de la legislación describen algunos patrones semejantes a aquellos del apartado 4, pero también algunos que marcan la diferencia. Las similitudes: las coaliciones minoritarias no cambian significativamente, pero las coaliciones mayoritarias si lo hacen (aunque al nivel de .07). Manteniendo otros factores constantes y comparados con la ausencia de coalición, las coaliciones mayoritarias aumentan significativamente el pasaje de la agenda del presidente. Para los proyectos de los parlamentarios, una mayor porción de firmantes de los partidos mayoritarios – ya sea miembros de la fracción del presidente o de las fracciones con representación en el gabinete – no ejercen efectos significativos sobre la duración cuando una coalición mayoritaria está en el poder. Ellos lo hacen en forma significativa cuando las coaliciones minoritarias están en el poder. Las diferencias se reflejan en el signo del coeficiente: si coaliciones mayoritarias aceleran la agenda del Ejecutivo, las coaliciones minoritarias desaceleran la aprobación de propuestas de los parlamentarios.

**Tabla 5. Determinantes de la velocidad del trámite legislativo. Leyes de los miembros del Parlamento**

Variable	Modelo 5: Cox Ph <sup>a</sup>			Modelo 6: Weibull		
	Estim.	(s.e.)	p-valor	Estim.	(s.e.)	p-valor
<i>Presentadas en el Senado</i>	0,37	-0,1	<0,01	0,37	-0,1	<0,01
<i>Distancia de la elección</i>	-1,51	-0,92	0,1	-0,68	-0,9	0,45
Raíz cuadrada ( <i>Distancia de la elección</i> )	0,6	-1,13	0,6	-0,36	-1,1	0,74
<i>Coalición mayoritaria</i>						
<i>ε Patrocinado por Fracción del Presidente</i>	-0,05	-0,21	0,83	-0,01	-0,21	0,96
<i>ε Patrocinado por Fracciones en el Gabinete</i>	-0,02	-0,32	0,95	-0,02	-0,32	0,95
<i>ε Patrocinado por Fracciones fuera Gabinete</i>	-0,21	-0,14	0,14	-0,21	-0,14	0,13
<i>ε Patrocinado por Partidos menores</i>	-0,47	-0,19	0,01	-0,44	-0,19	0,02
<i>Coalición minoritaria</i>						
<i>ε Patrocinado por Fracciones Partido Pte.</i>	-0,41	-0,2	0,03	-0,34	-0,19	0,08
<i>ε Patrocinado por Fracciones en el Gabinete</i>	0,14	-0,26	0,57	0,16	-0,25	0,53
<i>ε Patrocinado por Fracciones fuera Gabinete</i>	-0,4	-0,2	0,05	-0,37	-0,2	0,07
<i>ε Patrocinado por Partidos menores</i>	0,07	-0,19	0,72	0,09	-0,19	0,64
<i>Patrocinado sólo Partido Pte.</i>	-0,28	-0,18	0,13	-0,28	-0,18	0,13
<i>Dos mayores patrocinantes</i>	0,37	-0,12	<0,01	0,35	-0,11	<0,01
Constante				-5,88	-0,41	<0,01
Parámetro del modelo				p = 1,06	-0,03	0,08 <sup>b</sup>
Constante - sólo del modelo	94,14		<0,01	85,87		<0,01
Log-likelihood	-3,119			-902		
Número de observaciones	588			588		

Nota: La variable dependiente es (T | Y = 1); Ver en el texto por más detalles.

(a) Método Efron para las colas. (b) Prueba que ln(p) es cero.

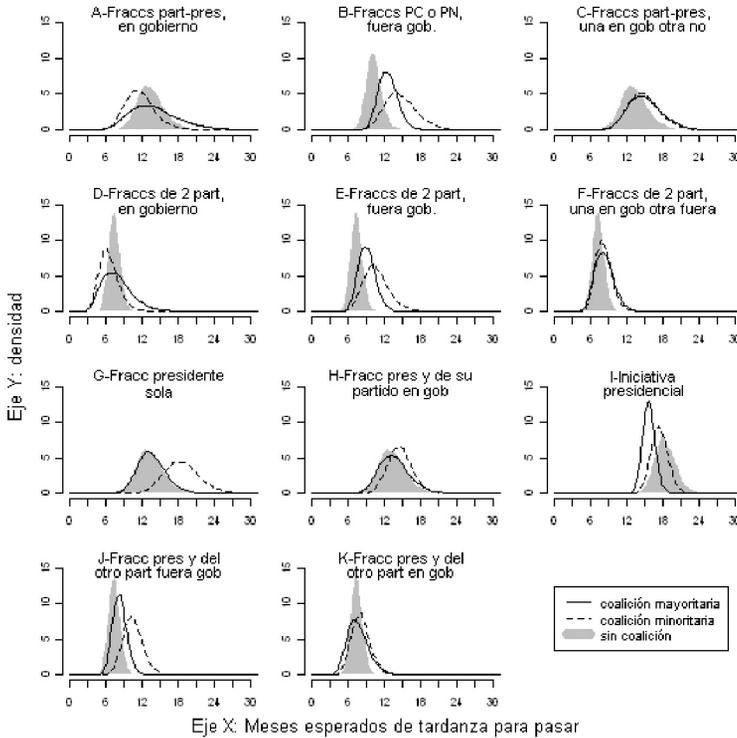
Las simulaciones revelan la magnitud y confianza de los efectos de la coalición sobre la duración. La figura 5 presenta la misma organización que la figura 3, pero considerando los modelos 4 y 6, y predice la duración esperada de los períodos. Con algunas excepciones, los efectos de la coalición sobre la duración son en general más difíciles de precisar con la información que tenemos a disposición que aquellos de la sección anterior. Los patrones pueden ser resumidos de la siguiente manera.

*Status minoritario versus Status mayoritario:* Para las propuestas de los legisladores, las coaliciones minoritarias tienen efectos sobre la duración que son siempre mayores o iguales a aquellos de las coaliciones mayoritarias. Para las propuestas del Ejecutivo se observa lo contrario pues la duración resulta ser más sensible a la coalición mayoritaria.

*Tamaño del efecto y dirección:* Las coaliciones pueden acelerar o desacelerar la aprobación de la ley. Los gabinetes de coalición reducen en aproximadamente 3 meses la espera de la legislación del Ejecutivo (15% menos en el gráfico I). Idéntico resultado brinda a los proyectos de ley patrocinados por fracciones distintas a las del presidente con representación en el gabinete, reduciéndoles entre 1 ½ y 3 meses la

espera (alrededor de un 20% menos en los gráficos A y D). Sin embargo, en términos globales, la coalición frena la aprobación de la ley de 1 a 5 meses y  $\frac{1}{2}$  (5%-45% en el resto de los gráficos). Considerando sólo los efectos perceptibles -ver el punto siguiente - las coaliciones de gabinete minoritarias reducen en promedio el tiempo para la aprobación de proyectos de los parlamentarios en 3 meses y  $\frac{1}{2}$  (alrededor de un 35% de esperas más largas en los gráficos B, E, G y J).

**Figura 5: Efectos Coalicionales sobre el Tiempo de Tramitación**

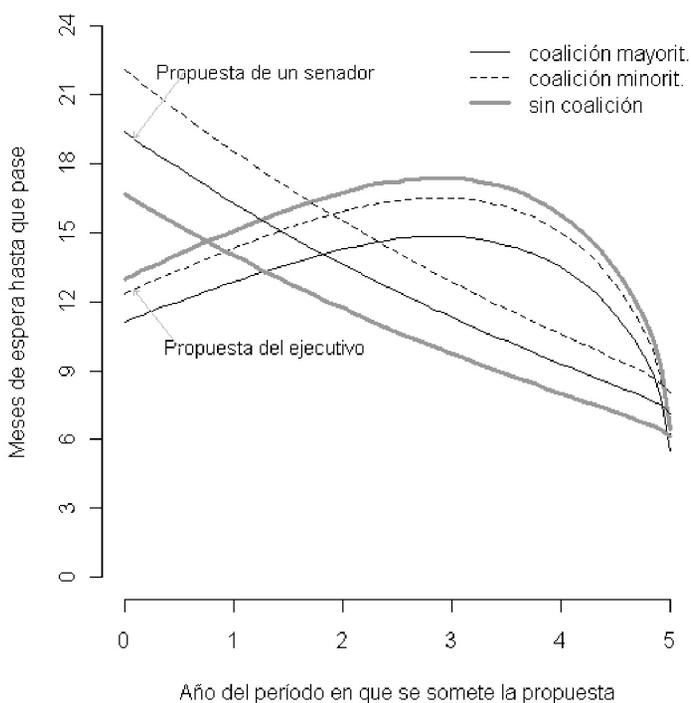


*Nota: Expectativas de duración derivadas de los modelos 4 y 6 para un proyecto presentado en el senado a la mitad del período. Las estimaciones de incertidumbre se computaron con CLARIFY (Tomz et al. 2001).*

**Certeza del efecto:** En la mayoría de los casos, los cambios en la duración son imposibles de separar de aquellos producidos por el efecto de la pura casualidad, como ocurren en aquellos casos en que se solapan claramente las densidades en la figura 5. Las excepciones son el efecto de la coalición minoritaria sobre proyectos patrocinados por la fracción del Presidente y/o por las fracciones del partido mayoritario fuera del gabinete (gráficos B, E, G y J), y el efecto de la coalición mayoritaria sobre los proyectos patrocinados por el Ejecutivo (gráfico I).

El calendario electoral ejerce una influencia importante, como lo demuestra el tamaño y la significación estadística de los coeficientes *Distancia de la elección* y su raíz cuadrada en el modelo para los proyectos del Ejecutivo. Como ocurre con la probabilidad de aprobación, el calendario electoral tiene un efecto menor sobre las iniciativas de los legisladores. La figura 6 muestra estas diferencias para un proyecto iniciado por el Presidente en la cámara alta (las curvas de formato U invertido) o por un senador del partido mayoritario de la oposición sin representación en el gabinete (las líneas rectas). Las curvas relacionan la duración mediana prevista para cada propuesta en ausencia de una coalición (línea gruesa gris), con coalición minoritaria (línea punteada), o con una coalición mayoritaria (línea delgada negra).

**Figura 6. El Efecto Inverso de las Coaliciones sobre la velocidad de aprobación**



*Nota: Las líneas representan la predicción de la mediana del periodo de duración, calculada con los modelos 4 y 6. Las propuestas del Ejecutivo son presentadas en el Senado. Las propuestas de los miembros del parlamento son patrocinadas por senadores de la fracción del partido mayoritario que no controla la presidencia y no cuenta con representación en el gabinete.*

Una proyecto exitoso de un Presidente en su primer año toma (en promedio) un año para ser aprobado. Ese mismo proyecto, iniciado a mitad del período (cuando las tasas de éxito se mantienen altas), toman cuatro meses más para ser aprobados.

Sin embargo, en el año final de la presidencia, la espera desciende bruscamente, entre 6 y 9 meses en total. Esto coincide con el período en el que la suerte del Presidente en el ámbito legislativo disminuye drásticamente. Es decir: mucho menos éxito, pero a una velocidad mayor.

Comparando estos datos con el tiempo de espera para los proyectos de los legisladores. Recordemos que los parlamentarios mantienen una tasa de éxito más o menos constante durante todo el período (figura 4), al tiempo que su flujo de propuestas se mantiene consistentemente alto durante dicho período (tabla 2). El promedio de tiempo de espera al inicio del período es de alrededor de 18 meses, disminuyendo linealmente hasta llegar a cerca de la mitad (9 meses) en el último año del período. Las propuestas de los parlamentarios sin resolución se acumulan de un año a otro, de tal modo que hacia el final del período se alcanza un volumen importante de temas sin resolución. Los parlamentarios que tienen suerte de conseguir entrar en la agenda hacia el final de la legislatura, obtienen sus propuestas considerablemente más rápido que aquellos que no logran persuadir al fijador de la agenda legislativa.

## 6. Discusión

La evidencia mostrada en los apartados 4 y 5 permite hacer algunas observaciones importantes sobre la interacción entre Ejecutivo – Legislativo en un sistema presidencial como el uruguayo.

- a) Los proyectos de ley patrocinados por el Ejecutivo son sensibles a las coaliciones mayoritarias, mientras que los proyectos de los parlamentarios lo son a las coaliciones minoritarias.
- b) Las coaliciones aumentan (ligera, pero significativamente) la probabilidad de aprobación y la duración en el pasaje de la legislación del Ejecutivo.
- c) Las coaliciones aumentan las oportunidades de los proyectos de los parlamentarios, pero lo hacen al costo de demorar su pasaje.
- d) El punto anterior es especialmente cierto para los miembros de la fracción del presidente y aquellos miembros de fracciones que permanecen fuera de la coalición minoritaria (pero que son parte de los partidos de la coalición).

Los efectos combinados dan a entender que los gabinetes apoyados por una coalición, pero sin mayoría en el parlamento, parecerían dejar una parte del negocio de legislar en forma exitosa a los propios parlamentarios en lugar del Presidente

El legislador típico de América Latina no se asemeja a los tecnócratas que ocupan las agencias del Poder Ejecutivo, dándole a los Presidentes la ventaja de proponer una legislación compleja que los legisladores no pueden proponer (Londregan 2000). El hecho de que la espera promedio en legislación presidencial sea mayor que en los proyectos del legislativo es posiblemente atribuible (al menos en parte) a ese diferencial en la complejidad de la legislación. Otra parte es, sin duda,

explicada por la orientación de los parlamentarios, notoriamente más inclinados hacia los electores de las circunscripciones o distritos donde han sido electos, a diferencia de las demandas nacionales o de corte transversal que absorbe y representa el Presidente de la República.

Nótese en la figura 5 la forma en que la desaceleración de los proyectos de la coalición minoritaria por parte de los miembros de la fracción del Presidente solo lleva su promedio de espera a 18 meses (gráfico G). Este año y medio no sólo representa una espera sustancialmente larga respecto a los proyectos de los parlamentarios observados en otros gráficos, sino que además se aproximan al tiempo de espera promedio para la legislación patrocinada por el Ejecutivo bajo circunstancias similares (gráfico I). Nuestra evidencia es insuficiente para demostrar esto, pero una posibilidad detrás de este patrón es que las fracciones socias sirvan como agentes relativamente facilitadores de los intereses del presidente en el parlamento. Las fracciones socias se hacen cargo de las negociaciones más difíciles cuando la coalición minoritaria carece del control de la agenda legislativa, logrando el intercambio necesario con los miembros externos al gobierno para pasar los elementos de la agenda del Ejecutivo (y obviamente parte de su propia agenda).

Cuando es alcanzada la condición mayoritaria por medio de un gabinete de coalición, la agenda del Ejecutivo parecería tener prioridad sobre las propuestas de los parlamentarios, como lo demuestran los períodos significativamente más cortos en el parlamento. Bajo esta configuración, los presidentes pueden ocupar el asiento del conductor, confiados en que la coalición mayoritaria eliminará los obstáculos en el parlamento. Con una coalición minoritaria y sus escasos efectos sobre los proyectos iniciados por el Ejecutivo, los presidentes parecen ocupar con frecuencia el asiento trasero, dejando a las fracciones socias manejar las áreas de su programa que fueron aceptadas como parte del trato que dio origen a la coalición.

## **6. Conclusión**

Este trabajo examinó la legislación iniciada en Uruguay en los 15 años posteriores al regreso a la democracia. El análisis reveló que la coalición tiene un impacto menor en la tasa de éxito de los asuntos presentados por el Presidente en el parlamento en comparación con aquellos presentados por los legisladores –un aumento del 15% para el primero; y de 60% en promedio para el segundo, llegando al 150% para los miembros de la fracción del Presidente. También pudimos confirmar un marcado descenso del éxito legislativo del Ejecutivo hacia el final del período, durante la campaña electoral. Además, pudimos observar una diferencia estimada de 3 meses en la duración del proceso legislativo con coaliciones, lo cual acelera el pasaje de los proyectos del Ejecutivo mientras desciende el ritmo de aprobación de los proyectos de los legisladores.

A falta de información detallada para proporcionar un ambiente más controlado, nuestra estimación de duración está rodeada por una buena dosis de incertidumbre, pero las diferencias que detectamos son significativas a niveles

estadísticos convencionales. Tres meses es un ahorro de tiempo sustancial de alrededor de un sexto del promedio de espera para los proyectos del Presidente; y esto puede aumentar a dos quintos del tiempo de espera para los proyectos de los parlamentarios.

Finalmente, este documento exploratorio abre nuevas áreas de interés para la investigación. Un examen más detallado del procedimiento legislativo podría aclarar la esencia cambiante de la coalición desde el Presidente a los legisladores cuando sólo se alcanza un apoyo minoritario para el gabinete de coalición. Finalmente, examinar el último paso del proceso legislativo –el veto del Ejecutivo– es quizás la clave para entender por qué tener un Presidente en funciones aumenta la tasa de éxito de todos los legisladores del partido, sin tener en cuenta la pertenencia a la fracción. Los partidos siguen siendo actores importantes incluso si las fracciones uruguayas son los pilares de las coaliciones de gobierno.

## 7. Anexo: definiciones y estadística descriptiva

A continuación se presenta las definiciones formales de todas las variables presentadas en el análisis. Toda la información fue recogida por los autores de los archivos del parlamento uruguayo y de su sitio web ([www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy)).

- *Y*: Variable *dummy* o binaria. Es igual a 1 si el proyecto es aprobado; 0 en cualquier otro caso.
- *T*: (Día en que el proyecto fue aprobado – Día en que el proyecto fue presentado) +1 si el proyecto fue aprobado; (14 de febrero de 2000-Día en que el proyecto fue presentado)+1 si el proyecto no es aprobado, contando los días calendario como una secuencia de enteros positivos.
- *Proyecto presentado en el Senado*: Variable binaria. Es igual a 1 si el proyecto fue iniciado en el Senado, 0 en cualquier otro caso.
- *Distancia de la Elección*: (Día de la próxima elección-día de presentación del proyecto)/1825 días calendario (como secuencia de enteros positivos).
- *Coalición Mayoritaria*: Variable binaria. Es igual a 1 si el proyecto fue presentado en el Parlamento en siguiente rango de fechas (01/03/90 - 15/03/91) y (01/03/95 – 15/02/00); 0 en cualquier otro caso.
- *Coalición Mayoritaria*. Variable binaria. Es igual a 1 si el proyecto fue presentado en el parlamento el siguiente rango de fechas (15-03-91 – 15-02-95); 0 en cualquier otro caso.
- *No-coalición*: coalición mayoritaria-coalición minoritaria (no empleada en la ecuación)
- (*statusCoalicional*) & *patrocinantes de la fracción del presidente*: Por practicidad, dejamos (*statusCoalicional*)  $\in$  {*coalición mayoritaria*, *Coalición Minoritaria*, *No coalición*}; cuando (*statusCoalicional*) = 1 para los proyectos patrocinados por la fracción del presidente; 0 para cualquier otro caso.
- (*statusCoalicional*) & *patrocinantes de fracciones en el gabinete*: cuando (*statusCoalicional*)

= 1 cuando los proyectos patrocinados pertenecen a fracciones distintas a la del presidente pero con representación en el gabinete; 0 en caso contrario

- (*statusCoalicional*) & *patrocinantes de fracciones que no están en el gabinete*: cuando (*statusCoalicional*)= 1 para los proyectos patrocinados por miembros de fracciones sin representación en el gabinete; 0 en caso contrario.

- (*statusCoalicional*) & *patrocinantes de partidos menores*: Cuando (*statusCoalicional*) = 1 para los proyectos patrocinados por miembros de partidos menores; 0 en caso contrario. Esta es la variable omitida en las ecuaciones.

- *Patrocinio del Partido del presidente*. Variable binaria. Es igual a 1 si el proyecto fue patrocinado exclusivamente por miembros del partido del presidente en el momento de la iniciación del proyecto, 0 en todo caso contrario.

- *Patrocinio dos partidos mayores* (Partido Nacional y Partido Colorado). Variable binaria. Es igual a 1 si el proyecto fue patrocinado por miembros del Partido Nacional o Partido Colorado, 0 en todo caso contrario.

Variables Continuas		N	Media	Des.St.	Min.	Max.
T	PE, todos los proyectos	1,439	1,179	1,441	1	5,464
	sólo leyes aprobadas	962	455	507	1	4,11
	MPs. todos los proyectos	2,621	2,502	1,798	2	5,478
	sólo leyes aprobadas	588	491	457	2	3,452
Distancia de la elección	PE., todos los proyectos	1,439	0.489	0.279	0.006	1
	sólo leyes aprobadas	962	0.510	0.262	0.006	0.948
	MPs. todos los proyectos	2,621	0.533	0.284	0.009	0.988
	sólo leyes aprobadas	588	0.523	0.281	0.009	0.973
Coalición May patrocinada por la fracción del presidente	MPs. todos los proyectos	2,621	0.071	0.238	0	1
	sólo leyes aprobadas	588	0.096	0.260	0	1
Coalición May patrocinada por fracciones en el gabinete	MPs. todos los proyectos	2,621	0.023	0.138	0	1
	sólo leyes aprobadas	588	0.027	0.143	0	1
Coalición May patrocinada por fracciones fuera del gabinete	MPs. todos los proyectos	2,621	0.157	0.350	0	1
	sólo leyes aprobadas	588	0.181	0.355	0	1
Coalición May patrocinada por partidos menores	MPs. todos los proyectos	2,621	0.120	0.313	0	1
	sólo leyes aprobadas	588	0.084	0.246	0	1
Coalición Min patrocinada por la fracción del presidente	MPs. todos los proyectos	2,621	0.057	0.221	0	1
	sólo leyes aprobadas	588	0.129	0.318	0	1
Coalición Min patrocinada por fracciones en el gabinete	MPs. todos los proyectos	2,621	0.036	0.171	0	1
	sólo leyes aprobadas	588	0.048	0.191	0	1
Coalición Min patrocinada por fracciones fuera del gabinete	MPs. todos los proyectos	2,621	0.063	0.229	0	1
	sólo leyes aprobadas	588	0.074	0.230	0	1
Coalición Min patrocinada por partidos minoritarios	MPs. todos los proyectos	2,621	0.093	0.277	0	1
	sólo leyes aprobadas	588	0.082	0.244	0	1
Sin Coalición patrocinada por fracción del presidente	MPs. todos los proyectos	2,621	0.053	0.207	0	1
	sólo leyes aprobadas	588	0.070	0.224	0	1
Sin Coalición patrocinada por fracciones en el gabinete	MPs. todos los proyectos	2,621	0.035	0.176	0	1
	sólo leyes aprobadas	588	0.024	0.137	0	1
Sin Coalición patrocinada por fracciones fuera del gabinete	MPs. todos los proyectos	2,621	0.154	0.349	0	1
	sólo leyes aprobadas	588	0.127	0.309	0	1
Sin Coalición patrocinada por partidos menores	MPs. todos los proyectos	2,621	0.138	0.334	0	1
	sólo leyes aprobadas	588	0.058	0.209	0	1

MPs. = Miembros del Parlamento

Variables Dicotómicas		Frecuencia Ejecutivo		Frecuencia MPs	
		0	1	0	1
Y	todas	477	962	2,033	588
Propuestas en el Senado	todas	686	753	1,904	717
	aprobadas	439	523	420	168
Coalición Mayoritaria	todas	820	619	1,649	972
	aprobadas	532	430	360	228
Coalición Minoritaria	todas	1,041	398	1,968	653
	aprobadas	699	263	392	196
Sin coalición	todas	1,017	422	1,625	996
	aprobadas	693	269	424	164
Propuestas sólo por el partido del presidente	todas	-	-	2,018	603
	aprobadas	-	-	414	174
Dos mayores partidos proponentes	todas	-	-	2,302	319
	aprobadas	-	-	435	153

° Artículo recibido el 2 de julio de 2008 y aceptado para su publicación el 13 de setiembre de 2008

## Bibliografía

- Alemán, Eduardo y Thomas Schwartz (2006). “Presidential vetoes in Latin American constitutions”, en *Journal of Theoretical Politics* 18(1):98-120.
- Altman, David (2000). “The Politics of Coalition Formation and Survival in Multi-Party Presidential Democracies: The Case of Uruguay, 1989—1999”, en *Party Politics* 6(3):259-283.
- Amorim Neto, Octavio (2006). “The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas”, en *Comparative Political Studies* 39(4):415-440.
- Baum, Matthew A. y Samuel Kernell (1999). “Has Cable Ended the Golden Age of Presidential Television?”, en *American Political Science Review* 93(1):99-114.
- Becker, Rolf y Thomas Saalfeld (2004). “The life and times of Bills”, en Döring, Herbert y Mark Hallerberg (eds.), *Patterns of Parliamentary Government: Passage of Legislation across Western Europe*. Aldershot, England: Ashgate.
- Box-Steffensmeier, Janet y Bradford S. Jones (2004). *Event History Modeling: A Guide for Social Scientists*. New York: Cambridge University Press.
- Buquet, Daniel, Daniel Chasquetti y Juan Andrés Moraes (1998). *Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿un enfermo imaginario?* Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales.
- Caetano, Gerardo, José Rilla y Romeo Pérez (1988). “La partidocracia uruguaya”, en *Cuadernos del CLAEH* 44:37-62.
- Cameron, Charles M. (2000). *Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power*. New York: Cambridge University Press.
- Carey, John M. (2002). Parties, Coalitions, and the Chilean Congress in the 1990s, en

- Morgenstern y Benito Nacif (eds), *Legislative Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Carey, John M. y Matthew Soberg Shugart, eds. (1998). *Executive Decree Authority*. New York: Cambridge University Press.
- Carey, John M., Octávio Amorim Neto y Matthew Soberg Shugart (1997). "Appendix: Outline of the Constitutional Powers in Latin America", en Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press pp. 440--60.
- Chasqueti, Daniel. 1999. "Compartiendo el gobierno: multipartidismo y coaliciones en el Uruguay (1971-1997)", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N°10 (1).
- Cheibub, José Antonio, Adam Przeworski y Sebastián M. Saiegh (2004). "Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism", en *British Journal of Political Science* 34:565-587.
- Cox, Gary W. (1987). *The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England*. New York: Cambridge University Press.
- Cox, Gary W. y Frances Rosenbluth (1993). "The electoral fortunes of legislative factions in Japan", en *American Political Science Review* 87(3):577-589.
- 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.
- Crisp, Brian F. (2000). *Democratic Institutional Design: The Powers and Incentives of Venezuelan Politicians and Interest Groups*. Palo Alto: Stanford University Press.
- González, Luis E. (1991). *Political Structures and Democracy in Uruguay*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Haggard, Stephan y Mathew D. McCubbins (2001). *Presidents, Parliaments, and Policy*. New York: Cambridge University Press.
- Indridason, Indridi H. (2000). "Process, Politics and Institutions: Three Essays in Positive Political Theory". Ph.D. dissertation University of Rochester.
- Jones, Mark P. (1995a) *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Jones, Mark P. (1995b). "A Guide to the Electoral Systems of the Americas", en *Electoral Studies* 14(1):5-21.
- Jones, Mark P. y Wonjae Hwang (2005). "Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel and CPG Theory beyond the U.S. Congress", en *American Journal of Political Science* 49(2):267-282.
- King, Gary, Michael Tomz y Jason Wittenberg (2000). "Making the Most of Statistical Analyses: Improving Interpretation and Presentation", en *American Journal of Political Science* 44(2):347-361.
- Laakso, Marku y Rein Taagepera (1979). "Effective Number of Parties: A Measure with Application to Western Europe", en *Comparative Political Studies* 12(1):3--27.
- Laver, Michael (2006). "Legislatures and Parliaments in Comparative Context", en Weingast, Barry R. y Donald A. Wittman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Economy*. New York: Oxford University Press pp. 121-140.
- Laver, Michael y Kenneth A. Shepsle (1990). "Coalitions and Cabinet Government", en *American Political Science Review* 84(3):873-890.
- Laver, Michael y Norman Schofield (1991). *Multiparty Government: The Politics of Coalition in*

- Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Linz, Juan J. (1990). "The Perils of Presidentialism", en *Journal of Democracy* 1(1):51-69.
- Londregan, John B. (2000). *Legislative Institutions and Ideology in Chile's Democratic Transition*. New York: Cambridge University Press.
- Magar, Eric. (2001). "Bully Pulpits: Posturing, Bargaining, and Polarization in the Legislative Process of the Americas". Ph.D. dissertation University of California, San Diego.
- Magar, Eric. (s/f). "Bully pulpits: Veto politics in the legislative process of the Americas". Manuscrito inédito, ITAM.
- Mainwaring, Scott (1993). "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination", en *Comparative Political Studies* 26(2):198-228.
- Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Masuyama, Mikitaka (2001). "Agenda power in the Japanese Diet: A duration analysis of lawmaking". Ph.D. dissertation University of Michigan.
- McCubbins, Matthew D. y Michael F. Thies (1997). "As a matter of faction: The budgetary implications of factional control in Japan's LDP", en *Legislative Studies Quarterly* 22(3):293-328.
- Morgenstern, Scott (2001). "Organized factions and Disorganized Parties: Electoral Incentives in Uruguay", en *Party Politics* 7(2):235-256.
- Morgenstern, Scott (2003). *Patterns of Legislative Politics: Roll-Call Voting in Latin America and the United States*. New York: Cambridge University Press.
- Peters, B. Guy (1997). "The Separation of Powers in Parliamentary Systems", en Von Mettenheim, Kurt (ed.), *Presidential Institutions and Democratic Politics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press pp. 67-83.
- R Development Core Team (2006). R: A Language and Environment for Statistical Computing. Vienna, Austria: R Foundation for Statistical Computing.
- Reglamento de la Cámara de Representantes (1991). Última modificación del 4 de Noviembre de 1998. Disponible en [www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy) (Visitado el 8 de mayo de 2007). Poder Legislativo de la República Oriental del Uruguay.
- Romer, Thomas y Howard Rosenthal (1978). "Political Resource Allocation, Controlled Agendas, and the Status Quo", en *Public Choice* 33:27-44.
- Samuels, David (2003). *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. New York: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew Soberg y John M. Carey (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press.
- Siavelis, Peter M. (2000). *The President and Congress in Postauthoritarian Chile: Institutional Constraints to Democratic Consolidation*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Stata (2003). Stata Release 8. College Station, TX: Stata Corporation.
- Strom, Kaare (1990). *Minority government and majority rule*. New York: Cambridge University Press.
- Tomz, Michael, Jason Wittenberg y Gary King (2001). "CLARIFY: Software for Interpreting and Presenting Statistical Results. Version 2.0.
- Warwick, Paul V. y James N. Druckman (2001). "Portfolio Salience and the Proportionality of Payoffs in Coalition Governments", en *British Journal of Political Science* 31(4):627-649.