

## ÉXITO PRESIDENCIAL Y CONCESIONES LEGISLATIVAS. URUGUAY, 2000-2009\*

*Presidential Success and Legislative Concessions*

Alejandro Guedes\*\*

**Resumen:** ¿En qué medida un presidente logra concretar su agenda de gobierno? ¿Cómo podemos medir la distancia entre la política ideal para el presidente y lo que finalmente se sanciona? ¿Cuáles son los factores que inciden en esa variación? El análisis cuantitativo de 140 leyes modificadas y sancionadas durante el período 2000-2009 evidencia que los presidentes suelen utilizar la concesión legislativa como parte de su estrategia para aprobar políticas públicas, aceptando en muchos casos, concesiones significativas, aunque consistentes con sus preferencias. En términos descriptivos se plantea una técnica para medir la magnitud de los cambios en los proyectos de ley (Barrett y Soha, 2007). En términos explicativos el trabajo testea distintas variables enunciadas en la literatura que pueden impactar sobre el nivel de concesiones.

**Palabras clave:** presidentes, éxito legislativo, Parlamentos

**Abstract:** To what extent does a president achieve his government agenda? How can we measure the distance between the ideal policy for the president and what is finally sanctioned? What are the factors that influence this variation? The quantitative analysis of 140 amended and sanctioned laws over the period 2000-2009 shows that presidents often use the legislative concession as part of their strategy to approve public policies, accepting in many cases, significant concessions, although consistent with their preferences. In descriptive terms, it is proposed a technique to measure the magnitude of the changes in the bills (Barrett and Soha, 2007). In explanatory terms, the work tests different variables stated in the literature that can impact on the level of concessions.

**Keywords:** presidents, legislative success, parliaments

### 1. Introducción

El relacionamiento Ejecutivo-Legislativo constituye un tópico central para comprender la dinámica de las democracias presidenciales. En América Latina se tiende a ver como viable los presidencialismos donde el primer mandatario tiene capacidad para llevar a cabo su agenda en el Congreso, sea a través del control de una mayoría absoluta o contando con facultades legislativas en el Poder Ejecutivo (Colomer y Negretto, 2002). La acumulación académica ha ido refinando el análisis de la acti-

---

\* Artículo recibido el 21/02/2017 y aceptado el 19/04/2017. El autor agradece el apoyo y la colaboración de Paola Castro y Daniel Chasquetti.

\*\* Licenciado y maestrando en Ciencia Política por la Universidad de la República. Correo electrónico: neryaguedes@gmail.com

vidad legislativa y de las estrategias que emprenden los presidentes para relacionarse con el Congreso. No obstante, a pesar del avance en términos de mediciones cuantitativas, es escaso el desarrollo de trabajos que se focalizan en medir las concesiones legislativas que deben asumir los presidentes para que su gobierno siga legislando sin caer en bloqueos legislativos. Se entiende como concesiones legislativas las modificaciones que los legisladores introducen al cuerpo de los proyectos de ley que envía el Ejecutivo para su sanción. Por lo general, se analiza el comportamiento legislativo, en función de la participación de los poderes en la producción de proyectos y leyes sancionadas, o grado y tiempo de concreción de la agenda presidencial. No obstante, se mantiene inexplorado el ámbito del contenido de los proyectos de ley, siendo que, como veremos, dadas las facultades con las que cuenta el legislador, constituye un ámbito de negociación entre el presidente y el parlamento.

Uruguay es un claro ejemplo. Se han desarrollado una diversidad de estudios que nos han permitido conocer en forma específica y comparada las características del comportamiento legislativo y la interacción de poderes, siempre a través del análisis de indicadores agregados (Lanzaro, et al., 1999; Magar y Moraes, 2007; Chasquetti, 2009). Si bien sabemos que los proyectos que envía el Ejecutivo, reciben un nivel considerable de modificaciones, no conocemos aun qué magnitud suelen tener esas modificaciones, ni qué tipo de factores inhiben o favorecen el hecho de que algunos proyectos de ley son abiertos y modificados por los legisladores. A ello se puede agregar el hecho de que, a diferencia de otros países como Argentina o Brasil, Uruguay no cuenta con un poder de decreto legislativo que permita al Presidente eludir al Parlamento.

Por tanto, nos preguntamos, ¿en qué medida un presidente logra concretar su agenda de gobierno? ¿Cómo podemos medir la distancia entre la política ideal para el presidente y lo que finalmente se sanciona? ¿Cuáles son los factores que inciden en esa variación? El análisis cuantitativo de 140 leyes –todas ellas con origen en el Poder Ejecutivo, modificadas y sancionadas durante el período 2000-2009– evidencia que los presidentes suelen utilizar la concesión legislativa como parte de su estrategia para aprobar políticas públicas, aceptando, en muchos casos, concesiones significativas, aunque consistentes con sus preferencias. En términos descriptivos se presentan resultados de la aplicación de la escala Barrett y Soha (2007) (en adelante escala ByS) que mide el nivel de modificaciones a los proyectos de ley. En términos explicativos se identifica que el tipo de gobierno y la polarización son variables que inciden significativamente sobre el nivel de concesiones legislativas.

El propósito del trabajo se asienta principalmente en estudiar cualitativamente las modificaciones que sufren los proyectos de ley previo a su sanción. Para medir la magnitud de esas modificaciones se utiliza la escala numérica basada en los hallazgos de Barrett y Soha (2007). La misma fue aplicada inicialmente para el caso de Estados Unidos (1965-2000). Consiste básicamente en una técnica que permite mensurar las enmiendas que se realizan a los proyectos de ley. Aquí se aplica sobre una base de 140 leyes que fueron modificadas y sancionadas durante el período 2000-2009 en Uruguay. Este período resulta útil dado que incluye el gobierno del presidente Jorge Batlle que puede dividirse en dos momentos: gobierno de coalición

mayoritaria (Batlle 2000-2002) y gobierno de partido minoritario (Batlle 2002-2005); y se incluye el gobierno de partido mayoritario del presidente Tabaré Vázquez (2005-2009). Se presentan los datos descriptivos para nuestra variable dependiente y también se incluye un modelo donde se testean diversas variables que podemos encontrar en la literatura comparada sobre procesos legislativos.

En el primer apartado se problematiza el objeto de estudio repasando distintas perspectivas teóricas. En el segundo, se identifican los principales enfoques en el estudio de la actividad legislativa, haciendo hincapié en la línea de estudios que podemos llamar de éxito presidencial. En el tercero se repasa brevemente el escenario institucional y político que comprende el período de estudio analizado. Especialmente se hace foco en las normas del parlamento y los reglamentos de coordinación de los partidos. En el cuarto se presenta la metodología empleada y las variables analizadas. En quinto lugar, se presenta el análisis de los datos. Finalmente, se plantean las reflexiones que deja el estudio.

## 2. ¿Por qué estudiar el éxito presidencial sobre el contenido de la legislación?

Existe una variedad de mecanismos por los cuales la legislatura puede incidir en el proceso de toma de decisión. Estas pueden incidir de manera proactiva a través de la creación de proyectos, o, por el contrario, pueden incidir a través del veto o la reformulación de los proyectos patrocinados por el Ejecutivo (Cox y Morgenstern, 1998). Los diversos grados de actividad que presenta una legislatura en su mayoría se vinculan a variables institucionales (estructura y reglas de las cámaras) y políticas (tamaño de las bancadas, mayorías en comisiones, ideología).

Durante el proceso legislativo los proyectos enviados por el presidente pueden recibir modificaciones de diversa entidad que atiendan a las preferencias del parlamento, existiendo la posibilidad de que la ley sancionada se aleje de la *policy preference* del primer mandatario. Sin embargo, en la medida que usemos las medidas tradicionales de monitoreo de la actividad legislativa (número absoluto de leyes, tasas de eficacia y participación) pasaría a computar esas sanciones como un éxito del programa presidencial (Bonvecchi y Zelaznik, 2010). Pero acaso, ¿no estaríamos perdiendo información si pensamos en las modificaciones que a menudo logran introducir los legisladores?

El análisis de los indicadores, que a modo de resumen podemos llamar de performance o desempeño, tienen un enorme potencial para el análisis intertemporal y comparado de los estudios legislativos. No obstante, como se plantea en la pregunta anterior, también debemos reconocer que tenemos ciertas limitaciones a la hora de investigar cualitativamente los proyectos que son sancionados. Avanzar en este aspecto implica tener información acerca de las concesiones legislativas que están dispuestos a negociar los presidentes frente a los legisladores. En otras palabras, también es avanzar en ofrecer una mirada más profunda a la participación de los poderes en el proceso legislativo.

Neustadt (1960) señala que la clave del éxito del proceso legislativo radica en la habilidad para conformar coaliciones ganadoras a través de la negociación. Esa negociación no solo se da a través de concesiones a nivel de cargos, o *pork barrel*, sino que también comprende el proceso de formulación de las políticas. Cox, Morgenstern y Wolfson son claros en este punto: “cuando decimos negociar queremos significar que el presidente hace concesiones efectivas respecto de las medidas propuestas, a fin de granjearse la buena voluntad de la legislatura” (2001, p.375). Atendiendo estos aspectos partimos de una definición alternativa del éxito presidencial. No lo consideramos aquí como eficacia en términos de proyectos aprobados sobre total de proyectos enviados al Congreso (García Montero, 2007). Por el contrario, apelamos a una definición que destaca el aspecto cualitativo de la medición, al considerarlo como la medida en que el resultado final de la legislación es consistente con la postura inicial del presidente en términos de contenido sustantivo (Barrett y Soha, 2007).

En general, en los sistemas presidenciales, el primer mandatario tiene una determinada postura, una preferencia, sobre cada asunto que pretende legislar, la cual, a su vez, puede estar condicionada de antemano por las amenazas de veto legislativo (Cox, Morgenstern y Wolfson, 2001). Asumimos que el presidente da prioridad a sus posturas en el proceso legislativo, lo cual se traduce en un determinado proyecto de ley, con el cual se busca cumplir las promesas asumidas durante la campaña electoral. En este sentido suponemos al presidente como un actor racional que emprenderá sus acciones en función de su utilidad esperada. Para ello, es necesario tener en cuenta que las estrategias pueden ser variadas, según los poderes institucionales con los que cuenta el presidente y el respaldo en el órgano legislativo. Amorim Neto y Samuels (2010) señalan que el presidente tiene que elegir entre llevar adelante una estrategia de negociación legislativa con el congreso, o una estrategia unilateral, apelando en ese caso al uso de los decretos. Por las características de nuestro objeto de estudio (proyectos de ley que se convirtieron en leyes) nos interesa enfocarnos en el primer camino.

Combinar las preferencias presidenciales con la realidad en el ámbito legislativo, nos lleva al abordaje de la interacción entre los poderes de gobierno Ejecutivo y Legislativo. En condiciones normales la mayor parte del trámite legislativo requiere de un proceso estructurado de negociación con todos los partidos que poseen capacidad de veto (Cox y Kernell, 1991). De hecho, frecuentemente los presidentes afrontan disyuntivas, entre elegir la aplicación de estrategias de “concesiones políticas” para lograr sus propios objetivos —a costa de que éstos se alejen de su punto ideal de preferencia—, o apelar a la vía del decreto (Arnold, Doyle y Wiesehomeier, 2017). Lo más común en América Latina es que la fragmentación del sistema de partidos induzca a la negociación legislativa, ya que a menudo no se cuenta con un contingente legislativo mayoritario (Cheibub, Przeworski y Saiegh, 2004; Negretto, 2006; Chasqueti, 2008). En nuestro trabajo, esa es la situación de gran parte del transcurso del gobierno de Jorge Batlle, por ejemplo. Entonces, el *cómo* y el *cuánto* influyen los legisladores sobre las iniciativas presidenciales son cuestiones cruciales para comprender parte del proceso de gobierno.

Los estudios sobre la actividad legislativa han adoptado diversas pautas metodológicas para describir y explicar el proceso legislativo y la interacción entre los poderes. Interesa aquí distinguir dos grandes tipos de estudios en función de los indicadores empleados. Lejos de ser mutuamente excluyentes, estos trabajos son pasibles de complementariedad a fin de lograr una visión comprensiva del proceso.

La forma más usual de medir y describir el proceso legislativo se centra en monitorear indicadores agregados de éxito presidencial o participación de los poderes (Bonvecchi y Zelaznik, 2010). Pero, en vista de que los congresos tienen por lo general la facultad de enmendar los proyectos, han surgido estudios que procuran dar cuenta de esta dimensión de análisis, midiendo los grados de concesión (modificación de los proyectos) que acepta el presidente como forma de pago, por la sanción de los mismos en las cámaras. Ambas perspectivas son complementarias, en la medida que atienden aspectos diferenciados de la interacción entre los poderes. Por un lado, la perspectiva más cuantitativa centra su análisis sobre los aspectos más formales de esa interacción (forma). Mientras que, la perspectiva de las concesiones utiliza indicadores que dan cuenta del grado de modificación que reciben los proyectos (contenido). Cuando decimos aspectos de forma, queremos señalar aspectos inherentes a la performance de aprobación legislativa. Estos elementos comprenden las votaciones en sala –*roll call votes* en países con votaciones nominadas–, participación, productividad, *timing* de aprobación de leyes, entre otros.

Cuando aludimos a aspectos del *contenido*, estamos haciendo referencia a los cambios a los cuales están sujetos los proyectos durante el trámite parlamentario. Es decir, que desde esta perspectiva el énfasis recae sobre el contenido de las leyes, independientemente del apoyo legislativo a la iniciativa presidencial, o de la cantidad de leyes que el Ejecutivo logre promulgar. En concreto, el primer enfoque pone el énfasis sobre el final del proceso de negociación, en tanto el segundo lo hace sobre el trámite.

### 1.1. Estudios de actividad legislativa

Dentro de los trabajos abocados al estudio de la actividad legislativa podemos delinear dos subgrupos, en base a las variables utilizadas. Por un lado, están los estudios tendientes a evaluar el apoyo legislativo del presidente. Como señalan Bonvecchi y Zelaznik (2010), estos estudios trabajan sobre diversos aspectos del éxito presidencial como el contingente parlamentario del presidente; la unidad partidaria en las votaciones del legislativo y los porcentajes de apoyo a los proyectos patrocinados por los presidentes (Morgenstern, 2004; Alemán, 2006; Alemán y Saiegh, 2007; para Uruguay: Buquet, Chasquetti y Moraes, 1998; Chasquetti y Moraes, 2000; Chasquetti, 2009)<sup>1</sup>. Algunos de estos trabajos tienden a evaluar el funcionamiento de la relación Ejecutivo-Legislativo a través del nivel de cooperación entre los poderes. Otros, ana-

<sup>1</sup> Cabe mencionar que se ha consolidado una línea de trabajo que comprende y supera el estudio del monitoreo de la actividad legislativa, ya que también incluye monitoreo de opinión pública. Hacemos referencia al Programa de Estudios Parlamentarios del Instituto de Ciencia Política (UdelaR) a cargo del profesor Daniel Chasquetti.

lizan variables como las votaciones en el pleno de las cámaras y la disciplina partidaria, a los efectos de establecer patrones de comportamiento e identificar fracciones y coaliciones legislativas. Una segunda variante de trabajos, tienden a centrarse en variables como las tasas de iniciativa, aprobación y participación de los poderes (Cox y Morgenstern, 1998 y 2001; García Montero, 2007 y 2008; Alemán y Calvo, 2007; Siavelis, 2002; Saiegh, 2010; para Uruguay: Lanzaro et. al, 1999; Magar y Moraes, 2007)<sup>2</sup>.

Dentro de este conjunto de trabajos, aquellos tendientes a evaluar los patrones de votación en la legislatura y el porcentaje de votos afirmativos en votaciones en sala, constituyen una buena medida de la cooperación Ejecutivo-Legislativo. Sin embargo, presentan algunas limitaciones. En primer lugar, se señala que los análisis de patrones de votación poseen debilidades para monitorear el verdadero nivel de cooperación interinstitucional, en la medida en que omiten la ausencia estratégica de los legisladores que se oponen a determinados proyectos. En segundo lugar, el trabajo sobre datos agregados impide una revisión cabal del éxito de la agenda presidencial. Al considerar solamente las votaciones en sala se pierde de vista una parte importante del proceso de formulación de políticas que responde a la capacidad negociadora de los legisladores.

Las mediciones de apoyo presidencial en la legislatura asocian la unidad de las preferencias con el apoyo que posee el Presidente durante las votaciones de sus iniciativas (Bonvecchi y Zelaznik, 2010). En efecto, el voto afirmativo de un legislador es interpretado como un acuerdo tácito con las preferencias del presidente. Sin embargo, la posibilidad de enmendar los proyectos existe, aunque a menudo es ignorada. Al margen de los apoyos que tiene un presidente en el parlamento, cuando envía un proyecto que no se ajusta a las preferencias del legislador mediano, es probable que se arribe a un ajuste de preferencias a través de las modificaciones que los legisladores harán en comisión, favoreciendo los consensos necesarios para aprobar el proyecto (Colomer y Negretto, 2002). Por ello es importante reconocer que los contenidos de los proyectos constituyen en sí mismo un ámbito de intercambio que hace a la formulación de la política pública. Por tanto, existe un costo implícito que pasa desapercibido en las votaciones en sala. Veamos un ejemplo. En un sistema institucional como el uruguayo, donde las reglas habilitan la posibilidad de modificar los proyectos en sala y en comisiones, se perdería parte importante del proceso de negociación<sup>3</sup>. De este modo, se omite la capacidad de influencia de los legisladores sobre el contenido de los proyectos enviados por el Presidente.

Resulta muy ilustrativo uno de los hallazgos de Cheibub, Przeworski y Saiegh (2004). Ellos comparan la frecuencia y gobernabilidad de los distintos tipos de gobierno en sistemas parlamentarios y presidenciales. Para el caso de los gobiernos

2 Para el caso de Uruguay también puede destacarse el módulo sobre actividad legislativa del Informe de Coyuntura editado anualmente por el Instituto de Ciencia Política.

3 El sistema uruguayo cuenta con un procedimiento de aprobación de las propuestas de *enmienda abierta*. Es decir, que la capacidad del legislador no se limita a aceptar o rechazar el proyecto, sino que tiene la libertad de modificarlo. No obstante, existen algunas excepciones como las leyes presupuestales, donde se imponen restricciones a las modificaciones, dado que los legisladores no pueden aumentar el gasto a menos que especifiquen la fuente de financiamiento.

minoritarios en particular, señalan que estos pueden lograr cierta paridad en términos de performance legislativa con respecto a los gobiernos mayoritarios. Para ello, el primer mandatario acepta determinadas concesiones en el contenido de la legislación a fin de construir una mayoría sustantiva en el Congreso que le permita aprobar políticas. Es lo que en otras palabras se reconoce como asumir costos adicionales por unidad en materia de política, los cuales suelen ser denominados “costos de mantenimiento de la coalición” (Chasquetti, 2010). Sin embargo, bajo esta modalidad de medición, en el momento en que un proyecto patrocinado por el presidente es sancionado, se computa como un éxito de este. La forma de computar los resultados de ese proceso legislativo termina subestimando la participación de los legisladores, al no tomar en cuenta la entidad de las modificaciones que estos pueden introducir<sup>4</sup>.

En virtud de estas limitaciones es que se comenzó a trabajar sobre una perspectiva más cualitativa del proceso. Esta nueva perspectiva de análisis —que aplicamos en nuestro trabajo— rescata la dimensión sustantiva del proceso legislativo. A continuación, presentamos las principales aristas de este enfoque.

### 1.2. Estudios del contenido de la legislación

Algunos académicos han propuesto una forma alternativa y novedosa de analizar la actividad legislativa y el éxito del Presidente en el contenido de la legislación. La propuesta, se orienta a trabajar sobre los costos de transacción, medidos en términos de contenido legislativo. Si bien este aspecto fundamental del proceso de legislación ha sido advertido por algunos académicos, su abordaje constituye un cuerpo escaso de investigaciones. Siavelis (2002, p. 88), en su trabajo sobre el presidencialismo en Chile, señala:

*“El tiempo y el éxito legislativo no son las únicas variables importantes a la hora de medir el equilibrio legislativo entre poderes. Es importante considerar también el contenido de la legislación. Simplemente pasar un gran número de iniciativas rápidamente dice poco acerca de su importancia legal o sustantiva para el país”.*

Barrett y Soha (2007) y Bonvecchi y Zelaznik (2010) constituyen —hasta donde sabemos— los principales exponentes de este abordaje. Ellos se ocupan de medir la distancia entre las iniciativas presidenciales y las leyes finalmente sancionadas. Los primeros lo han hecho para el caso de Estados Unidos, mientras los segundos trabajan sobre Argentina. Ambos estudios se ocupan de analizar la entidad de las modificaciones que sufren los proyectos iniciados por el Ejecutivo. El argumento central que justifica esta metodología señala que, si bien el presidente puede lograr la sanción de la mayoría de sus proyectos, éstos usualmente pueden ser alterados por la legislatura, en un proceso de transacciones que denota la búsqueda de acuerdos ne-

<sup>4</sup> Al respecto Barrett y Soha (2007, p. 101), sostienen: *“Although each gauges how often the president wins on a set of bills or how many legislators support him on a series of votes, they cannot account for the degree of presidential success on legislative content”.* En una línea similar Bonvecchi y Zelaznik (2010, p. 2), señalan: *“Approval rates only indicate whether presidential initiatives have been accepted or rejected by Congress; they do not convey any information about the content of those initiatives”.*

cesarios para su aprobación. De este modo, el resultado político aprobado puede ser afín a las pretensiones del primer mandatario –manifestas en el proyecto inicial- o, por el contrario, puede presentar una mayor consistencia con los puntos preferidos por el Congreso. De ahí la necesidad de analizar el contenido de las modificaciones. Ya que, los datos de la presencia de enmiendas sin contemplar la entidad de las mismas es la bisagra en asumir el nivel de éxito presidencial como índice de participación o como éxito en el contenido (Bonvecchi y Zelaznik, 2010).

Barrett y Soha (2007), siguiendo a Neustadt (1960), señalan que la negociación y la búsqueda de consensos en torno a políticas públicas se constituyen como una estrategia imperiosa frente a la necesidad de conformar coaliciones ganadoras que permitan sancionar la legislación. Aspectos tales como el contingente parlamentario del Presidente, el período de luna de miel, la proximidad de las próximas elecciones, los índices de aprobación de la gestión presidencial o la ideología, son algunas de las principales variables que afectan el pasaje de las iniciativas por el Congreso. En tanto el presidente no se decida actuar en base al chantaje o la acción unilateral, deberá hacer diversas concesiones en el contenido de sus proyectos. Por tanto, el contenido de las iniciativas pasa a formar parte del paquete de recursos que el presidente tiene a su disposición para el intercambio por apoyo legislativo a sus propuestas.

El aspecto importante a retener de este argumento radica en que la consolidación de una mayoría de gobierno no garantiza el pasaje intacto de los proyectos presidenciales. El control partidario en la legislatura se convierte en un factor fundamental para viabilizar ese apoyo y capitalizarlo en un aumento del éxito presidencial en el ámbito legislativo. Frecuentemente, los partidos suelen presentar estructuras fraccionalizadas que impiden el comportamiento unificado, generando diversos atascos en el proceso de negociación. Adicionalmente, en los sistemas bicamerales se pueden generar discrepancia ideológica que obligan al Presidente a satisfacer demandas divergentes, incluso dentro de su propio partido (Barrett y Soha, 2007). Como veremos en el análisis de los datos, independientemente del tipo de gobierno, los presidentes han incorporado la estrategia de negociar concesiones legislativas<sup>5</sup>.

### 3. Las reglas en el Parlamento

La arena parlamentaria es el escenario de los partidos políticos en Uruguay. La caracterización de *partidocracia de consenso* (Caetano, Perez y Rilla, 1987) tiene su asiento en la negociación de acuerdos que han ostentado los legisladores en dicho ámbito. Este ha servido de ámbito para la negociación y moderación de las políticas públicas. Sin embargo, a lo largo del tiempo, el potencial institucional ha ido variando a favor del predominio del Ejecutivo. Estos nuevos elementos –o no tan nuevos- tienen su corolario sobre el control de la agenda legislativa y la fluidez de una mayoría operativa controlada por el presidente (Chasqueti, 2008).

5 Por cuestiones de espacio no se describe otra línea de estudios alternativos, orientados mayormente a analizar el posicionamiento de los presidentes utilizando como insumo los discursos anuales que brindan a los congresos. Un interesante trabajo con esta metodología es el de Arnold, Doyle y Wiesehomeier (2017) que estudia 305 discursos de 68 presidentes en 13 países latinoamericanos.

Aquí nos centramos en las reglas más relevantes que hacen a la organización del trabajo parlamentario, ya que son importantes para analizar el proceso de toma de decisiones legislativas, y en particular el control que puede tener el Ejecutivo sobre sus proyectos. Los poderes formales que constriñen el comportamiento de los agentes legislativos están determinados por la Constitución y por los reglamentos de las cámaras (García Montero, 2008). Asimismo, existen reglas propias de cada partido que modelan el comportamiento de los legisladores permitiendo una mayor coordinación y acción unificada.

A diferencia de lo que sucede en Estados Unidos, donde el Congreso es siempre el actor proactivo, en los regímenes presidenciales de Latinoamérica el presidente tiene poder de iniciativa en el proceso legislativo, con lo cual suele ser un actor proactivo (Colomer y Negretto, 2002). En Uruguay esa prerrogativa que la Constitución otorga al Ejecutivo se ve reflejada claramente en una alta participación de este poder sobre el total de la legislación sancionada<sup>6</sup>. A ello se agrega que el Parlamento tiene capacidad de enmienda abierta sobre el proyecto, lo cual reviste de particular importancia el trabajo en las comisiones legislativas.

El mecanismo de especialización legislativa en comisiones y las reglas de integración de éstas, favorecen la coordinación de las unidades partidarias y ofrecen cierto orden y previsibilidad a la negociación legislativa. En palabras de Chasquetti (2008, p. 251), “[*la organización del trabajo legislativo en comisiones especializadas, con prerrogativas específicas y jurisdicciones delimitadas, supone una estructura estable que favorece los compromisos creíbles a través del tiempo*”.

Cuando observamos la estructura y procedimiento parlamentario podemos delinear dos características generales: i) división, descentralización y especialización del trabajo mediante el sistema de comisiones; y ii) funcionamiento centralizado en el desempeño partidario.

Por un lado, tenemos al Presidente de la Asamblea General quien recepciona las iniciativas del Ejecutivo y además es Presidente de la Cámara de Senadores y Vicepresidente de la República. Esta figura constituye una especie de enlace dado que pertenece al partido del presidente y asiste a las reuniones de Gabinete con el fin de coordinar las acciones con la bancada legislativa. En un segundo escalón, hay algunos cargos cuya integración se negocia entre los partidos. Estos son la presidencia de la cámara baja, vicepresidencia de ambas cámaras, y la presidencia e integración de las comisiones (Chasquetti, 2009).

Las comisiones legislativas cumplen un rol importante en el proceso de elaboración de políticas<sup>7</sup>. En ese ámbito es donde se establecen las prioridades de agen-

6 La participación promedio del Ejecutivo sobre la legislación sancionada se ubica en 67% si se consideran las seis legislaturas que comprende el período 1985-2014 (Chasquetti, Guedes y Zeballos, 2014).

7 El sistema de comisiones consta de tres tipos: comisiones permanentes (tienden a reflejar la estructura ministerial a fin de facilitar el control), comisiones especiales (para temas específicos) y comisiones investigadoras (creadas por ley a partir de la presunción de irregularidades). Todas ellas con presidencia y vicepresidencia rotativa y duración de un año en el cargo. La Cámara Baja –a diferencia del Senado– muestra una negociación más sofisticada dado que existen cláusulas específicas que inhabilitan la integración de más de una comisión por parte del legislador. Estas pueden tener una integración que varía entre tres y quince miembros. El presidente de la Cámara no participa de ninguna comisión y se prevé la creación de una comisión especial para acordar la integración de las demás comisiones al inicio de cada legislatura (Chasquetti, 2009).

da, se negocian apoyos partidarios y/o se discuten posibles enmiendas a los proyectos (Lanzaro et. al, 1999). La experticia que adquieren los legisladores mediante el trabajo en comisiones, permite, entre otras cosas, que las sugerencias y modificaciones en el comité sean admisibles en el plenario, favoreciendo el trámite legislativo.

El control de las comisiones constituye un punto estratégico para el presidente. Desde una perspectiva de *cartel-party* (Cox y McCubbins, 1993) la conexión del partido de gobierno con el proceso legislativo requiere considerar al sistema de comisiones como un paquete de recursos tendientes a reforzar el control partidario y generar incentivos selectivos sobre los legisladores. Este contexto favorece el control de la agenda gubernamental por parte del presidente. El vínculo principal en la coordinación de ambos poderes se establece a través de la figura del presidente de la Asamblea General –unión de ambas cámaras-. Es quien ordena y monitorea el flujo de proyectos que envía el Ejecutivo para ser tratados en las comisiones.

En concreto, podemos distinguir tres niveles del poder de agenda. El primero de ellos lo constituye el propio Ejecutivo, que a través de sus prerrogativas constitucionales puede iniciar la legislación. En segundo lugar, el presidente de la Asamblea General, figura clave que controla y coordina los flujos de proyectos entre los poderes. Finalmente, las comisiones conforman el tercer eslabón del poder de agenda. Su reglamento tiene aspectos que son sumamente relevantes en lo que atañe al proceso de modificación o archivo de los proyectos de ley. Los informes de comisión sobre los proyectos que reciben modificaciones requieren la firma de la mayoría para volver al pleno, pudiéndose redactar informes en mayoría y en minoría, en los casos de discordancia, o incluso la presentación de un proyecto sustitutivo. En caso de empate, es el presidente de la comisión, o el vicepresidente, en su caso, quien indicará el que será colocado en primer término para su presentación al pleno. Posteriormente es el pleno de la cámara el que resolverá, cuál toma para su discusión particular. Cabe destacar también que para proponer al pleno el archivo de un “asunto” –el proyecto- se decide por mayoría de 2/3 de voto de los miembros de la comisión.

En particular, la presidencia y vicepresidencia, así como los elencos mayoritarios en comisiones –mayorías procedimentales- son ámbitos sumamente importantes para lograr la acción colectiva del partido o coalición de gobierno<sup>8</sup>. El poder sobre estos espacios define la capacidad para llevar a cabo una gestión cartelizada de la agenda de gobierno, monitoreando el flujo de los proyectos que son tratados en el pleno y, en lo que interesa en este trabajo, las enmiendas que son admitidas en los proyectos de ley<sup>9</sup>.

---

8 Reglamento de la Cámara de Representantes.

9 El comportamiento cartelizado refiere a un cartel legislativo conformado por un partido o coalición mayoritaria que controla el poder de agenda y actúa unido en las votaciones (Cox y McCubbins, 1993). El poder de agenda se encuentra distribuido en diferentes posiciones dentro de la estructura legislativa. Funciona en las comisiones y también en la presidencia de la Cámara Baja, siempre y cuando haya una mayoría que respalde al titular del cargo (presidencia). Esa es la razón por la que una mayoría se “da el lujo” de ceder presidencias en comisiones importantes (Hacienda, Constitución, por ejemplo) y aún en la Cámara de Representantes.

#### **4. Metodología y presentación de la variable dependiente**

Como fue señalado en la introducción, hemos priorizado el tratamiento metodológico de nuestra variable dependiente utilizando una escala de medición desarrollada por Barrett y Soha (2007), y denominada en su traducción del inglés “Escala de éxito presidencial en la sustancia de la legislación” y que aquí referimos como escala ByS. Este abordaje posee ciertas ventajas relativas. No se manejan supuestos emergentes de las preferencias de los agentes con veto, y no supone un obstáculo para su combinación con medidas de desempeño legislativo (Bonvecchi y Zelaznik, 2010). Estos aspectos nos permitirán comparar a futuro los resultados obtenidos en la escala ByS con datos de participación de los poderes en el proceso legislativo. En lo que respecta a la escala de medición, esta nos permite cuantificar la distancia entre el contenido de las iniciativas presidenciales en el momento en que ingresa al Parlamento y el contenido de la ley finalmente sancionada. De este modo no solo estamos identificando el volumen de leyes que se modifican, sino que de este universo podemos testear el grado de modificaciones que sufre la agenda del gobierno. En otras palabras, permite mensurar el nivel de concesiones legislativas.

Cabe señalar que en este tipo de estudios se asume que los proyectos de ley enviados por el Poder Ejecutivo constituyen una toma de posición respecto a determinado asunto. Este supuesto no va de suyo. Se podría argumentar que el investigador no tiene forma de saber si los presidentes, en realidad, anticipan el posicionamiento de los legisladores, para enviar proyectos cuya sanción sea viable. Tendríamos allí un problema de revelación de preferencias. Cox y Morgenstern ilustran muy bien este tipo de comportamiento en una referencia a la ley de reacciones anticipadas de Friedrich (1963), donde expresa la siguiente idea: “si X sabe que su acción estará sujeta a revisión por Y que es capaz de recompensar las buenas acciones y castigar las malas, entonces es probable que X anticipe y considere lo que Y quiere” (Friedrich, 1963; en Cox, Morgenstern y Wolfson 2001, p. 447) En este sentido, lo que haría un presidente sería reunir información respecto a las preferencias de los legisladores necesarios para la sanción de su proyecto, adaptando la propuesta, y anticipando así los puntos que pueden llevar a un desencuentro y una obstrucción del trámite legislativo. Sin embargo, bajo este razonamiento, deberíamos esperar que las enmiendas incorporadas en los proyectos sean muy leves, independientemente de las distintas variables que pueden afectar la negociación acerca del contenido de los mismos (Bonvecchi y Zelaznik, 2009). Como veremos, existen diferencias. A ello podemos agregar el aspecto institucional. Como vimos en el apartado precedente, las reglas de juego permiten al presidente controlar el trámite de la agenda y las modificaciones que reciben sus proyectos. En última instancia también cuenta con un fuerte poder de veto, lo cual le permite rechazar los aditivos que se separen demasiado de su punto de preferencia.

Para evaluar en detalle el impacto de las enmiendas a los proyectos presidenciales, Barrett y Soha (2007) codifican la magnitud de las modificaciones en una variable continua, con valores que oscilan entre 1 y 5. Estos valores pueden reflejar simples correcciones de sintaxis o abreviaturas (valor 5), o –por el contrario– pueden

estar indicando verdaderos cambios al contenido de los proyectos, en cuyo extremo podría dejar de lado las preferencias iniciales del presidente (valor 1). De forma expresa el significado de cada valor es el siguiente:

- (5) Se corresponde con las leyes donde el Presidente recibió “prácticamente todo lo que quería”, excepto “unas pocas disposiciones” (estas incluyen: aclaración, mejora de la técnica jurídica, abreviaturas y errores gramaticales).
- (4) Representa leyes donde el Presidente obtiene “la mayoría de lo que quería”. No obstante, le fueron amputados algunos artículos de su preferencia o aceptó una serie de disposiciones significativas que no deseaba incluir. Algunas de las situaciones podrían ser las siguientes: el núcleo de lo que el Presidente propone se mantiene, pero son eliminadas algunas disposiciones específicas; son introducidas algunas limitaciones en el Poder Ejecutivo; o se establecen compensaciones para los agentes específicos.
- (3) Corresponde a leyes cuyo contenido es un “compromiso relativamente igual” entre el Presidente y los líderes del Parlamento. Por ejemplo, el núcleo de la iniciativa presidencial es modificado, pero se mantiene un poder ilimitado –a pedido del Presidente- para gestionar las exenciones fiscales, aunque éstas son introducidas bajo ciertos parámetros de tiempo e impuestos específicos.
- (2) Se asigna a las leyes cuyo contenido no era buscado por el Presidente, pero que todavía contienen “unas pocas disposiciones” que el Presidente contemplaba. Son propuesta cuyo núcleo ha sido desechado por el Parlamento, pero que aún contiene algunas disposiciones requeridas por el Presidente, como por ejemplo mantener cierto poder para reformar una agencia burocrática, o mantener ciertas exenciones fiscales.
- (1) Representa a las leyes más alejadas de las preferencias del Presidente, cuyo contenido ha sido “amputado” por el Parlamento y sustituido por otro alternativo. Sería aquella ley en la que los legisladores se han manifestado sobre el tema propuesto por el Presidente, pero introduciendo modificaciones que descartan de plano lo que el Presidente propuso<sup>10</sup>.

Se analizaron estadísticamente 140 leyes que fueron modificadas y sancionadas durante el período 2000-2009. De estas, 60 corresponden al gobierno de Batlle (2000- 2004) y 80 al período de Vázquez (2005- 2009). Durante el proceso de selección, fueron descartadas las leyes de carácter administrativo dado que las mismas –por su naturaleza- no informan sobre las preferencias del Presidente acerca de un tema. Adicionalmente, fueron eliminadas las leyes correspondientes al Presupuesto quinquenal y las rendiciones de cuenta. Dicha decisión se sustenta en el hecho de que este tipo de leyes requiere de un procedimiento especial para su modificación, por lo cual estas restricciones suelen llevar a que los acuerdos se manifiesten a través

10 En lo que respecta a la metodología de medición, debemos tomar algunos recaudos. En este sentido, es pertinente señalar que la aplicación de la EBS está sujeta a la percepción del investigador, por lo cual, una puntuación más ajustada sólo se podrá lograr con la repetición de este ejercicio por otros investigadores. A su vez, esta recomendación se ve reforzada cuando vemos la multiplicidad de áreas sobre la cual legislan las leyes que conforman nuestro universo. En el anexo se presentan las 140 leyes que fueron analizadas.

de mensajes complementarios del Presidente, dificultando el análisis mediante nuestra escala de medición. También se descartaron las leyes de Tratados Internacionales dado que las mismas no pueden ser modificadas por el parlamento, sino que este las puede tomar o dejar. Finalmente, cuatro leyes fueron descartadas dado que no se encontró el texto de las mismas en el Sistema de Información Parlamentario.

## 5. Resultados

En primera instancia consideramos el componente descriptivo de nuestra variable dependiente. En líneas generales la legislación en su conjunto sufre modificaciones que van algo más allá de la mera corrección de sintaxis y estilos (valor 4 para el promedio total). Esas modificaciones suelen implementarse dentro de los parámetros aceptables para el presidente. Si observamos el desempeño de la escala ByS para cada presidente, considerando el mandato de Batlle como dos tipos de gobierno bien distintos, vemos que el nivel de concesiones legislativas es diferenciado.

El cuadro 1 reporta los resultados descriptivos de la variable dependiente. Vemos que el desempeño de la escala ByS no se sitúa próximo al valor 5, sino que se sitúa en 4. Es decir, que en promedio tampoco se trata de una legislatura que tan solo se dedicó a sancionar proyectos a tapa cerrada, o limitarse a corregir errores gramaticales y mejorar la técnica jurídica.

**Cuadro 1. Estadístico descriptivo de la escala ByS**

Presidente	Media	Varianza	Parlamento (Cámara Baja-Cámara Alta)
Batlle (1)	4,03	0,64	55,6 – 60,0
Batlle (2)	3,55	1,21	33,3 - 36,6
Vázquez	4,10	0,55	53,0 – 55,0
Total	4,00	0,69	

(1) Coalición mayoritaria. (2) Partido minoritario

Fuente: Elaboración propia

En su primer período de coalición mayoritaria, Batlle logra su mejor desempeño (valor promedio 4,03). En nuestra escala esto se traduce en leyes donde el presidente consigue en buena medida lo que pretendía. Aunque aceptó una serie de disposiciones significativas que no deseaba incluir. Al respecto es elocuente una respuesta de Batlle a un periodista que le preguntaba por el resultado de la sanción del presupuesto quinquenal:

*“Hubiéramos preferido aplicar el mecanismo de la rebaja del ICOME y el mecanismo de la rebaja del BPS de las organizaciones públicas, como estaba programado inicialmente. Es cierto, lo hubiéramos preferido, pero estamos en un*

*gobierno de coalición. La coalición señaló otro camino, nosotros respetamos ese objetivo, pero estamos seguros de que vamos a poder seguir haciendo, trabajando con los señores senadores y trabajando con los señores diputados*<sup>11</sup>.

Para el período donde el gobierno de Batlle queda en minoría, el puntaje de nuestra escala ByS aplicado a las leyes sancionadas en ese lapso desciende considerablemente (valor 3,55). Se traduce en una situación próxima al equilibrio entre las preferencias del presidente y las modificaciones que negocia con los legisladores en el contenido de los proyectos. Recordemos que en los hechos, durante ese período, Batlle sufrió la ruptura de la coalición de gobierno por decisión del líder nacionalista de ese entonces, Luis Alberto Lacalle<sup>12</sup>. En ese momento el propio Lacalle aclaraba que esa decisión no implicaba que su partido se sumara a la oposición, sino que suponía un menor nivel de compromiso político<sup>13</sup>. Bajo ese contexto, lo que apreciamos en las leyes analizadas es un mayor nivel de concesiones a los legisladores en el cuerpo de los proyectos. Este cambio puede ser interpretado como un recurso que tiene el presidente para evitar situaciones de bloqueo (algo teóricamente esperable para un gobierno en minoría). Es razonable pensar que un aumento del nivel de concesiones en las políticas públicas es un elemento clave para saldar las dificultades derivadas de la falta de mayorías.

Por su parte, la administración Vázquez exhibe un mejor desempeño (valor 4,1). Lógicamente los costos en términos de concesiones serían inferiores a los de Batlle, en la medida que su administración se desarrolló ostentando mayoría absoluta en ambas cámaras. De hecho, los datos son consistentes con otros indicadores de carácter más cuantitativo, como, por ejemplo, la tasa de éxito acumulada del Poder Ejecutivo. El período de Batlle presenta una tasa de éxito de 28% para el primer año de gobierno, ascendiendo hasta el 67% al tercer año del gobierno, para luego estancarse en esa *ratio*. En cambio, el período de Vázquez comienza con una tasa de éxito del 41%, para luego crecer sostenidamente hasta el 78% en el fin de su mandato<sup>14</sup>. La diferencia es clara. Un gobierno con mayoría de partido permite optimizar los tiempos de trabajo en los proyectos y desempeño de la productividad legislativa, tanto cuantitativamente como cualitativamente. No obstante, son numerosos los casos donde los legisladores del oficialismo demandaron concesiones a los proyectos que envió el Ejecutivo. Por citar dos ejemplos, reformas de envergadura como la tributaria y de salud conllevaron una amplia negociación en la interna del Frente Amplio. Se sancionaron al siguiente año de su entrada al parlamento con numerosas modificaciones. Este aspecto podría estar vinculado al hecho de que en Uruguay

11 *Presidencia de la República*. Montevideo: Recuperado de <http://archivo.presidencia.gub.uy/noticias/archivo/2000/diciembre/2000121102.htm>

12 Formalmente, se toma como fecha de disolución de la coalición entre blancos y colorados el 25 de octubre de 2002. En esa fecha el ministro de Industria, Energía y Minería, Sergio Abreu, el ministro de Educación y Cultura, Antonio Mercader, el ministro de Trabajo y Seguridad Social, Álvaro Alonso, y el ministro de Deporte y Juventud, Jaime Trobo, renunciaron a sus respectivos cargos tras la decisión de la Convención ratificada por el Directorio del Partido Nacional de abandonar la coalición.

13 Fernández, N. (29 de octubre de 2002). Se quebró en Uruguay la coalición de gobierno. *La Nación*. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/445095-se-quebro-en-uruguay-la-coalicion-de-gobierno>

14 Véase Chasqueti y Guedes (2011).

difícilmente un partido político, aunque mayoritario, escape a la negociación que le imponen sus fracciones internas. Hay que tener muy en cuenta que las fracciones son actores potentes del proceso legislativo, con identidad, estrategia y liderazgo propio. En suma, a priori, la escala ByS manifiesta un correlato interesante con el tipo de gobierno.

A continuación, se presenta el conjunto de variables independientes que son utilizadas en este trabajo. La selección de las mismas se realizó en función de diversas investigaciones orientadas al estudio legislativo y de interacción entre los poderes, que argumentan y debaten sobre el valor predictivo de dichas variables.

El impacto del ciclo electoral es un aspecto institucional que suele generar constreñimientos en la conducta de los agentes, y, por tanto, en el proceso legislativo. La lógica de acción del Parlamento incentiva a que los legisladores tengan un comportamiento oportunista orientado a maximizar políticas en favor de su base de electores (Buquet et. al, 1998). Para el caso de Uruguay hay un interesante trabajo de Chasqueti y Moraes (2000) donde argumentan y dan cuenta de los efectos del ciclo político de gobierno sobre la productividad legislativa durante las tres primeras coaliciones de gobierno desde la reapertura democrática. En este trabajo se procura controlar el efecto del ciclo utilizando el indicador “Años para finalizar el mandato”, el cual se codifica en valores que van de 5 a 1, siendo estos los años que restan para la próxima elección.

Un fenómeno derivado del ciclo electoral refiere al efecto del primer año del mandato, conocido popularmente como “luna de miel”. Algunos estudios han demostrado que durante el primer año de mandato los presidentes tienen más probabilidades de aprobar su legislación (Aleman y Calvo, 2007). A los efectos de contemplar el efecto de esta variable sobre el desempeño de la escala ByS, incluimos el indicador “luna de miel”, como una *dummy*, entre el primer año de gobierno (1) y el resto de años para finalizar el mandato (0).

La incidencia que pueda llegar a tener el transcurso del tiempo de gobierno sobre el comportamiento de los legisladores, muchas veces está mediada por los índices de aprobación presidencial. Bajo esa advertencia, los estudios que anteceden a esta investigación, Barrett y Soha (2007) y Bonvecchi y Zelaznik (2010), incorporaron esta variable en sus modelos. Existen, además, profusos trabajos en la materia que debaten acerca del efecto que puede tener la aprobación pública sobre el éxito del trámite de la agenda de gobierno (Neustadt, 1960; Edwards, 1997; Bond, Fleisher y Wood, 2003; Calvo, 2007). Aquí se emplea el indicador de aprobación pública de la gestión presidencial para conocer si impacta positivamente sobre la escala ByS<sup>15</sup>. A priori, podría pensarse que la inclusión de este indicador corre cierto riesgo de multicolinealidad respecto a los indicadores “años para finalizar el mandato” y “luna de miel”. Ello en el sentido de que en general es esperable que la “aprobación de la gestión” sea alta al inicio del mandato, y vaya descendiendo por el propio efecto de desgaste del gobierno. Sin embargo, hay razones para pensar que el comportamiento de estas variables puede ser diferenciado, en la medida que hay algunos aspectos como la aplicación de ajustes fiscales en el período en que asume el gobierno en el

15 Las series de opinión pública son tomadas de Equipos Consultores.

período de Batlle, o la política expansiva del gasto público hacia el término del mandato de Vázquez que pueden dar una lógica propia a esta variable, y que, por ende, no correlacione con las anteriores.

La polarización ideológica suele ser un factor esencial para el estudio de los regímenes democráticos y en especial sus partidos. Es una herramienta de movilización que emplean los partidos para facilitar su localización en el espacio ideológico (Moraes, 2015). Por extensión, ha sido un factor igualmente importante para analizar el trámite parlamentario, los patrones de votación de los legisladores y el trámite de la agenda presidencial. Para monitorear el impacto de la ideología se incorporó el índice “Huber”<sup>16</sup> que mide la polarización ideológica entre los partidos. Los cálculos de este índice se hicieron a partir del Latinobarómetro, por lo cual su variación es anual.

La proliferación de los gobiernos de coalición en América Latina trajo aparejado el interés por caracterizar el armado de los gabinetes, así como establecer vínculos con el armado de gobiernos mayoritarios y trámite legislativo (Amorim Neto, 1998). Ello en virtud de que los estudios sobre coaliciones en Europa han aportado suficiente evidencia acerca de la utilización de las carteras ministeriales como recompensas en el armado de gobiernos de coalición (Fréchette et. al, 2005). En esta línea, trabajos como el de Amorim Neto (1998) dan cuenta que una distribución equitativa de los puestos ministeriales entre los partidos contribuirá a reforzar el apoyo al presidente, facilitando el trámite legislativo de la agenda de gobierno. En Uruguay, ese debate también se comenzó a dar a partir de la necesidad de establecer gobiernos de coalición. Incluso, si bien el Frente Amplio va por su tercer período de gobierno con mayoría propia, la distribución proporcional de las carteras ministeriales entre las fracciones, suele ser la lógica a partir de la cual negocian la distribución de cargos en el gabinete. Considerando la importancia de las fracciones en nuestro caso, lo contemplamos empleando el indicador índice de congruencia de fracciones del gabinete, “ICFG” (Amorim Neto, 1998), el cual básicamente indica el nivel de proporcionalidad entre la asignación de cargos ministeriales y el contingente legislativo de las fracciones variando entre 0 y 1<sup>17</sup>.

Los estudios sobre la gobernanza presidencial hacen fuerte hincapié en el contingente legislativo que respalda al presidente. En este sentido, en la literatura norteamericana, se ha argumentado que la clave del éxito de las propuestas presidenciales es el apoyo del partido en las cámaras (Edwards y Barret, 1999; Barrett y

16 El índice Huber es una medida de polarización ideológica. Se calcula como la suma de los desvíos entre la media de los partidos del sistema y la media general de todos los partidos, multiplicado por el porcentaje de votos de cada partido. A diferencia del índice Taylor y Herman (una fórmula muy similar) la sumatoria no se eleva al cuadrado.

17 El *Índice de Congruencia de Fracciones del Gabinete*, es una adaptación del *Índice de Congruencia Partidaria del Gabinete*. Este índice considera la relación entre la distribución de carteras ministeriales y el peso legislativo de los sectores representados (Amorim Neto, 1998). El valor del índice es de 0 cuando no existe relación entre las carteras ministeriales que posee un sector y el número de escaños en su poder. Por el contrario, el valor es 1 cuando existe una proporcionalidad perfecta entre las carteras ministeriales del sector y el número de escaños que ostenta. La fórmula es:  $ICPG = 1 - \frac{1}{2} \sum (S_i - M_i)$ , donde  $M_i$  es el porcentaje de ministerios que reciben los partidos cuando se forma el gabinete, y  $S_i$  es el porcentaje de escaños legislativos que controlan los partidos que ingresan al gabinete.

Soha, 2007). A efectos de contemplar este aspecto en el modelo, se armó el indicador “Tipo de gobierno”. Este combina el tamaño del apoyo que recibe el presidente (mayoría-minoría), con el formato que adquiere ese apoyo (partido-coalición). Para el período de tiempo comprendido, la variable adquiere tres valores: 1-partido minoritario, 2-coalición mayoritaria, 3-partido mayoritario. Teóricamente, se ha argumentado que los gabinetes de coalición suelen representar mayores costos de transacción para el proceso legislativo, debido a que los mismos constituyen una sociedad de gobierno entre dos o más partidos (Laver y Schofield, 1990). En este sentido, el gobierno de partido cuenta con la particular ventaja de que no posee otros socios partidarios, con los cuales compartir los recursos del gobierno. Por ende, es de esperar menores costos de transacción. En virtud de ello, entendemos que esta categoría presenta una ventaja respecto al gobierno de coalición, lo cual, a los efectos de este trabajo, implica asumir la variable “Tipo de gobierno” como ordinal.

El cuadro 2 reporta el resultado del test aplicado a las variables consideradas en este trabajo. Se evidencia que el modelo da significativo, aunque es relativamente modesto en cuanto a su capacidad explicativa<sup>18</sup>. En lo que refiere a los principales hallazgos, se aprecia que el tipo de gobierno y la polarización del sistema de partidos (Índice Huber) presentan una incidencia significativa sobre la escala de éxito presidencial en el contenido de la legislación. En el apartado descriptivo ya veíamos que el tipo de gobierno no es inocuo para el trámite de la agenda del presidente. Si bien un gobierno unitario y con mayorías legislativas no puede impedir la modificación de los proyectos del Ejecutivo, lo cierto es que logra modificaciones más consistentes con las preferencias iniciales respecto a un gobierno de coalición o uno sin mayorías legislativas. Por su parte, el índice de polarización empleado en este estudio sirve para monitorear el contexto ideológico en el cual se tramitan los proyectos de ley. La relación entre esta variable y el nivel de modificaciones es positiva, lo cual estaría indicando que una mayor polarización del sistema de partidos en el parlamento genera niveles de modificación más consistentes con las preferencias del presidente. Esto podría ser razonable, en la medida que la polarización no se da entre las fracciones del gobierno sino entre gobierno y oposición. Quizás en próximas investigaciones deberíamos ver la polarización entre los socios de gobierno, ya que allí tendríamos una mirada complementaria de la ideología que podría tener algún correlato sobre los niveles de modificación de los proyectos, tal como sugiere Chasquetti (2009).

---

18 Los efectos de colinealidad entre variables fueron controlados por Factor de Inflación de la Varianza (VIF).

**Cuadro 2. Modelo MCO. Variable dependiente Escala ByS**

	Parámetro estimación	Error estándar	P>t
Años para finalizar mandato	-.086	.079	0.278
Luna de miel	.302	.266	0.258
ICFG	.862	2.35	0.715
Aprobación de gestión	-.003	.007	0.696
Tipo de gobierno	.495	.196	0.013
Índice Huber	1.37	.563	0,016
Constante	-.434	1.66	0.794
R- squared= .13			
Prob >F= 0.0036			
N= 140			

Fuente: *Elaboración propia*

Las variables que hacen referencia al aspecto temporal, como el ciclo de gobierno y el primer año de gobierno no son significativas, descartándose el efecto que puedan tener sobre los niveles de modificación de los proyectos. Lo mismo sucede con la distribución proporcional de cargos en el gabinete (ICFG) y con la aprobación por parte de la opinión pública de la gestión presidencial.

## 6. Observaciones finales

Se ha hecho una revisión general de los principales estudios politológicos que abordan la relación Ejecutivo-Legislativo en América Latina, desde una perspectiva que privilegia el vínculo entre las instituciones y los procesos de gobierno. En especial, haciendo hincapié en las investigaciones abocadas al estudio del proceso legislativo.

Se ha evidenciado que las concesiones legislativas se imponen como una ley de hierro que los presidentes deben asumir, en tanto pretenden tramitar sus proyectos por vía legislativa. En Uruguay hemos visto que para los gobiernos de Batlle y Vázquez ese ha sido el modo estratégico para lograr la ejecución de su agenda, incluso en períodos donde el gobierno quedó con un contingente legislativo minoritario. Es interesante observar que en promedio los presidentes obtienen resultados consistentes con sus preferencias, más allá de que el costo a pagar sea el de otorgar mayores concesiones en la formulación de las políticas públicas. En el caso de Batlle es clara esa adaptación a un cuerpo legislativo que demanda mayor capacidad de incidencia en los proyectos. Por otra parte, siguiendo a Bonvecchi y Zelaznik (2010) se puede señalar que la capacidad del Presidente para negociar concesiones que, en última instancia, no modifiquen rotundamente su intención inicial, puede estar relacionado a los poderes institucionales que este tiene. Como vimos, el parlamento consagra

mecanismos que permiten al presidente mantener el poder de agenda. Además de ese control, mecanismos reactivos, como la amenaza de veto, pueden funcionar como un último recurso para impedir que los ajustes a los proyectos no terminen echando por tierra la intención inicial del Presidente (Barrett y Soha, 2007).

En el plano metodológico, tener un instrumento para estudiar el contenido de la legislación nos ha permitido avanzar en el conocimiento acerca del trabajo de los legisladores y su relación con el Poder Ejecutivo. La evidencia sugiere que el Poder Legislativo no se comporta como un sello de goma en períodos de gobierno mayoritario, pero tampoco como una asamblea reactiva, propensa al bloqueo permanente, en períodos de gobierno minoritario.

Las conclusiones que puedan obtenerse son parciales, y requieren al menos tres líneas de avances. Una profundización de la investigación bajo esta metodología, extendiendo el período de estudio, incorporando, por ejemplo, todos los gobiernos desde la reapertura democrática a la actualidad y agregando mayor cantidad de casos. También se requiere poner en diálogo la información vertida por el enfoque cualitativo de la legislación con aquellos de carácter cuantitativo, como el que periódicamente produce el Programas de Estudios Parlamentarios sobre Uruguay. Finalmente, poner a dialogar estos datos con los de otros países, donde se han desarrollado este tipo de estudios, por ejemplo, Argentina o Chile.

## Bibliografía

- Alemán, E., y Saiegh, S. M. (2007). Legislative preferences, political parties, and coalition unity in Chile. *Comparative Politics*, 39 (3), 253-272.
- Alemán, E. (2006). Policy Gatekeepers in Latin American Legislatures. *Latin American Politics and Society*, 48 (3), 125-155.
- Alemán, E. y Calvo, E. (2007). Analyzing Legislative Success in Latin América: The case of democratic Argentina. Provided by the Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Amorim Neto, O. (1998). *Of Presidents, Parties, and Ministers: Cabinet Formation and Legislative Decision-Making Under Separation of Powers* (Tesis doctoral). San Diego: Facultad de Ciencias Políticas, University of California.
- Amorim Neto, O. y Samuels, D. (2010). Democratic regimes and cabinet politics: a global perspective. *Revista Ibero-Americana de Estudios Legislativos*, 1 (1), 10-23.
- Arnold, C., Doyle, D., & Wiesehomeier, N. (2017). Presidents, Policy Compromise, and Legislative Success. *The Journal of Politics*, 79 (2), 380-395.
- Barrett, A. y Soha, M. E. (2007). Presidential Success on the Substance of Legislation. *Political Research Quarterly*, 60 (1), 100-112.
- Bond, J.; Fleisher, R. y Wood, B. (2003). The marginal and Time-Varying Effect of Public Approval on Presidential Success in Congress. *The Journal of Politics*, 65 (1), 92-110.
- Bonvecchi, A. y Zelaznik, J. (2010). Measuring Legislative Input on Presidential Agendas. Paper prepared for delivery at the 2010 *Congress of the Latin America Studies Association*, Toronto, Canada, October 6-9.
- Buquet, D.; Chasquetti, D. y Moraes, J. A. (1998). *Fragmentación política y Gobierno en Uruguay: ¿un enfermo imaginario?* Montevideo, Uruguay: Instituto de Ciencia Política (FCS-UDELAR).
- Caetano, G., Pérez, R. y Rilla, J. (1987). La partidocracia. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos. *Cuadernos del CLAEH*, 44, 37-62.
- Calvo, E. (2006). The Responsive Legislature: Public Opinion and Law Making in a Highly Disciplined Legislature. *British Journal of Political Science*, 37 (2), 263-280.
- Chasquetti, D. (2008). *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la "difícil combinación"*. Montevideo: Ediciones CAUCE.

- Chasquetti, D. (2009). El costo de pasar: gobiernos de coalición y gobiernos de partido en el proceso legislativo uruguayo. Trabajo presentado en el Seminario *El Poder Legislativo en América Latina en perspectiva comparada: Desempeño y líneas de investigación*, Universidad de Salamanca. 10-12 de diciembre.
- Chasquetti, D. (2010). *Carreras legislativas en Uruguay. Un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las Cámaras* (Tesis doctoral). Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Chasquetti, D. y Guedes, A. (2011). "El primer año legislativo del gobierno de Mujica". En G. Caetano, M.E. Mancebo y J.A. Moraes (Eds.), *Política en tiempos de Mujica. En busca del rumbo*. Montevideo: Estuario Editorial.
- Chasquetti, D.; Guedes, A. y Zeballos, C. (2014). Pese a todo, la 47ª legislatura quedará en la historia. En AAVV, *Final abierto. Hacia las elecciones de 2014. Informe de Coyuntura N° 13*. Montevideo: Estuario Ed.
- Chasquetti, D. y Moraes, J. A. (2000). Hipótesis para una teoría del ciclo político uruguayo. En Lanzaro, J. (Coord.), *La segunda transición en Uruguay*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Cheibub, J. A.; Przeworski, A. y Saiegh, S. (2004). Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism. *Journal of Political Science*, 34 (4), pp 565- 587.
- Colomer, J. M., Negretto. (2002). La gobernanza de la democracia presidencial. En C. Mora-Donato (Coord.), *Relaciones entre gobierno y congreso*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cox, G. y Kernell, S. (1991). *The politics of divided government*. Boulder: Westview Press.
- Cox, G. y McCubbins, M. D. (1993). *Legislative Leviathan. Party Government in the House*. Oakland: University of California Press.
- Cox, G. y Morgenstern, S. (1998). Reactive Assemblies and proactive presidents: A typology of Latin America Presidents and Legislature. Prepared for delivery at the *21st International Congress of the Latin American Studies Association*, Chicago, September 24-26.
- Cox, G. W., Morgenstern, S., y Wolfson, L. (2001). Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina. *Desarrollo Económico*, 41 (163), 373-393.
- Edwards III, G. C. (1997, September). Aligning tests with theory: Presidential approval as a source of influence in Congress, *Congress & the Presidency: A Journal of Capital Studies*, 24 (2), 113-130.
- Edwards III, G. y Barret, A. (1999). Presidential Agenda Setting in Congress. Paper prepared for presentation at the *Congress and the President in a Partisan Era*. Texas A&M University, Texas, February 5-6.
- Fréchette, G. R., Kagel, J. H., & Morelli, M. (2005). Gamson's Law versus non-cooperative bargaining theory. *Games and Economic Behavior*, 51(2), 365-390.
- Friedrich, Carl. 1963. *Man and His Government*. New York: McGraw-Hill.
- García Montero, M. (2007). La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos. *Latinamerika Analysen*, 17 (2), 1-31.
- \_\_\_\_\_ (2008). Instituciones y actividad legislativa en América Latina. *Serie América Latina*, 23, Fundación CIDOB.
- Lanzaro, J., Buquet, D., Chasquetti, D. y Moraes, J. A. (1999). *Estudio de la Producción Legislativa 1985-2000*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UdelAR.
- Laver, M. y Schofield, N. (1990). *Multiparty Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Magar, E. y Moraes J. A. (2007). Coalición y resultados: Aprobación y duración del trámite parlamentario en Uruguay (1985- 2000). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17 (1) 39-70.
- Moraes, J. A. (2015). The electoral basis of ideological polarization in Latin America. *Kellogg Institute for International Studies, Working Paper*, 403.
- Morgenstern, S. (2004). *Patterns of Legislative Politics. Roll-Call Voting in Latin América and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Negretto, G. (2006). Minority presidents and Democratic Performance in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 48 (3), 63-92.
- Neustadt, R. E. (1960). *Presidential Power: The politics of Leadership*. New York: John Wiley.
- Saiegh, S. M. (2010). ¿Jugadores activos o apéndices del ejecutivo? Una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones. *Política y Gobierno*, 17 (1), 3-24.
- Siavelis, P. (2002). Exaggerated Presidentialism and Moderate Presidents: Executive- Legislative Relations in Chile. En Morgenstern, S. y Nacif, B. (Eds.), *Legislative Politics in Latin America* (pp.79-113). Cambridge: Cambridge University Press.

## ANEXO

## Cuadro 3. Leyes analizadas

Asunto	Ley	Título	Presidente
13904	17241	Autorización incremento de la emisión de bonos del tesoro	Batlle
13774	17243	Ley urgencia. Servicios públicos y privados, condiciones de las actividades productivas	Batlle
14108	17272	Libertad por gracia. Ley 15.737. Modificación.	Batlle
15800	17287	Productor rural damnificado brote aftosa Artigas (depto.), indemnización.	Batlle
15482	17292	Segunda ley de urgencia: administración pública y fomento. Mejora del empleo	Batlle
15144	17294	BPS. Representantes afiliados activos, pasivos y contribuyentes. Elección directorio marzo 2001.	Batlle
13987	17295	Sidra y subproductos manzana. Producción. Comercialización. Régimen.	Batlle
16179	17305	Contribución inmobiliaria rural e impuesto patrimonio Artigas (depto.). Ejercicio 2001. Rebaja.	Batlle
16297	17309	Impuesto específico servicios salud. Creación.	Batlle
16501	17343	Blanqueo capitales, delito. Tipificación.	Batlle
16779	17345	Impuesto contribución financiamiento seguridad social (COFIS). Creación.	Batlle
16118	17379	Fondo reconversión sector azucarero. Creación.	Batlle
14749	17389	Oleoductos y poliductos Ancap. tendidos y mantenimientos. Normas. Fijación.	Batlle
17531	17412	Empresas públicas. (ICOME) y contribuciones seguridad social. Reducción.	Batlle
17750	17416	Prestamos Brou. Topes. Determinación.	Batlle
18253	17436	Microempresas. IRIC y aporte patronal BPS. Régimen. Modificación.	Batlle
17127	17437	Caja notarial. Jubilaciones y pensiones. Régimen. Modificación.	Batlle
17818	17438	Productor lechero afectado fiebre aftosa. Indemnización.	Batlle
17856	17445	Seguridad social. Régimen. Modificación.	Batlle
17242	17449	Trabajador exiliado o preso político. Computo jubilatorio. Regímen.	Batlle
18877	17453	Impuestos. Régimen. Modificación (2002).	Batlle
16073	17473	Registro propiedad estatal obras artistas plásticos (general). Creación.	Batlle
17753	17474	Embarazo múltiple. asignación familiar y atención pediátrica	Batlle
19561	17502	Ley de estabilidad financiera	Batlle
19039	17503	Flores, frutas y hortalizas. IVA. Aplicación. Fondo reconstrucción y fomento granja. Creación	Batlle
19638	17513	BHU. Capitalización. Convenio BCU.	Batlle
17962	17519	Seguro social enfermedad. Aporte patronal. Rebaja.	Batlle
18449	17520	Señal televisión. Intercepción clandestina. Penalización.	Batlle
20151	17523	Fondo estabilidad sistema bancario. Creación.	Batlle
19598	17524	Antel. Telefonía celular. Venta acciones. Derogación.	Batlle
20201	17542	Cheques bancos suspendidos. Pago. Regímen.	Batlle
19690	17548	Instituciones gremiales asistencia médica colectiva. Funcionamiento. Regulación.	Batlle

17533	17549	Sociedades asistencia médica. Afiliación socios. Intermediación lucrativa. Penalización	Batlle
19981	17555	Reactivación económica. Instrumentación.	Batlle
20566	17582	Fondo financiamiento actividad lechera (FFAL). Creación.	Batlle
20778	17595	Impuesto específico interno servicios salud. Exoneración.	Batlle
20534	17596	BHU. Carta orgánica. Modificación.	Batlle
18254	17598	Unidad Reguladora Servicios Energía y Agua (URSEA). Creación.	Batlle
20952	17613	Intermediación financiera y liquidación bancos suspendidos. Régimen.	Batlle
20755	17615	Gasoil. Reducción IMESI. IVA tasa mínima. Implantación.	Batlle
19913	17616	Derechos autor. Régimen. Modificación.	Batlle
21128	17651	Servicio transporte terrestre pasajeros. IVA. Aplicación.	Batlle
21980	17663	Fondo financiamiento y recomposición actividad arrocera (FFRAA). Creación.	Batlle
22128	17671	Intereses prestamos dólares y reperfilamiento deudas. Exoneraciones.	Batlle
22038	17683	Deudor BPS. Facilidades pago. Plazo. Fijación.	Batlle
20901	17703	Fideicomiso. Certificados depósito y warrants. Régimen.	Batlle
21943	17705	Aportes patronales seguridad social. Reducción. Régimen.	Batlle
22897	17706	Retribuciones personales (impuesto), tasas, disminución.	Batlle
23180	17707	Poder Judicial. Funcionamiento y organización. Normas. Modificación.	Batlle
21964	17729	Bebidas sin alcohol. Fabricación. Régimen.	Batlle
23310	17730	Seguro control brucelosis. Creación.	Batlle
23309	17735	Silos, depósitos y graneros MGAP. Titularidad. Transferencia tenedores legítimos.	Batlle
18091	17738	Caja de profesionales universitarios. Regulación. Veto parcial.	Batlle
23645	17740	Caja bancaria. Aporte patronal. Alícuota. Modificación.	Batlle
22701	17761	Unidad indexada (UI). Creación.	Batlle
23729	17780	Reactivación económica. Beneficios tributarios. Mejora.	Batlle
22923	17820	URSEC. Funcionamiento y contralor mercados competentes. Régimen.	Batlle
23866	17835	Lavado activos y financiamiento terrorismo. Control y prevención. Régimen.	Batlle
22197	17843	Actividad forestal. Exoneración tributaria. Veto.	Batlle
24317	17844	Fondo reconstrucción y fomento granja. Financiamiento. Modificación. Veto parcial.	Batlle
26.318	17.869	Plan atención nacional emergencia social (PANES). Creación. Urgente consideración	Vázquez
26.311	17.885	Voluntariado social. Promoción, normas.	Vázquez
27.196	17.905	Forestación. Subsidio, derogación.	Vázquez
28.342	17.934	Turismo operaciones con tarjeta crédito. Rebaja IVA.	Vázquez
25.958	17.935	Consejo de economía nacional. Creación.	Vázquez
28.423	17.947	Endeudamiento público. Topes, fijación.	Vázquez
27.106	17.948	Deudores sistema financiero. Nomina. Divulgación. Autorización.	Vázquez
27527	17.950	Sistema nacional acreditación veterinarios (MGAP), creación.	Vázquez
27.527	17.951	Espectáculos públicos. Violencia. Código penal. Modificación.	Vázquez

28.571	17.956	Directorio BPS. Elecciones. Organización. Corte electoral. facultades. Extensión.	Vázquez
28.434	17.963	Deudores BPS. Facilidades pago. Bonificación buenos pagadores. Régimen.	Vázquez
28.867	17.978	Cooperativas sociales. Constitución y funcionamiento. Régimen.	Vázquez
30.070	18.033	Preso y perseguido político o sindical. Pensión especial reparatoria y recuperación derechos. Régimen.	Vázquez
30.071	18.064	Trasmisiones patrimoniales (impuesto). Adicionales inmuebles rurales, creación.	Vázquez
29.159	18.065	Domestico. Trabajo, reglamentación.	Vázquez
28.909	18.078	Consultorios jurídicos zonas carenciadas. Juicios. Tributos. Exoneración.	Vázquez
29.054	18.083	Reforma tributaria, régimen.	Vázquez
30.494	18.084	Agencia investigación e innovación (nacional). Cometidos y funcionamiento. Régimen.	Vázquez
31.329	18.095	Prima por edad. Jubilados mayores 70 años. Otorgamiento.	Vázquez
28.244	18.099	Descentralización empresarial. Trabajador. Protección. Exigencia.	Vázquez
30.748	18.100	Fondo lechero. Creación. Veto parcial.	Vázquez
31.554	18.119	Topes jubilatorios pasivos amparados acto institucional, modificación.	Vázquez
31.163	18.125	BHU. Carta orgánica. Modificación.	Vázquez
31.177	18.127	Fideicomisos financieros programa crédito global multisectorial iii. Régimen tributario.	Vázquez
31.029	18.131	Fondo nacional salud (FONASA). Creación.	Vázquez
27.199	18.159	Competencia. Promoción y defensa. Régimen.	Vázquez
30.495	18.161	Administración servicios salud estado (ASSE). Servicio descentralizado MSP. Creación.	Vázquez
27.973	18.182	Empresas públicas. Miembros órganos contralor interno. Responsabilidad funcional. Determinación.	Vázquez
28.427	18.184	Importaciones. Admisión temporaria, toma stock y régimen devolutivo. Régimen.	Vázquez
29.951	18.191	Tránsito y seguridad vial. Reglamentación.	Vázquez
32.221	18.193	Médicos. Acumulación empleos públicos. Incompatibilidad. No aplicación.	Vázquez
31.192	18.196	IMPO. Actividades interés educativo. Promoción y difusión. Incorporación.	Vázquez
32.006	18.211	Sistema Integrado Salud (nacional). Creación.	Vázquez
27.846	18.212	Usura, delito. Modificación.	Vázquez
31.553	18.213	Educación física. Enseñanza en escuelas primarias. Obligatoriedad.	Vázquez
33.605	18.227	Asignaciones familiares. Sistema. Modificación.	Vázquez
32.637	18.242	Lácteos. Producción. Fomento, desarrollo y regulación.	Vázquez
32.521	18.250	Migración. Normas. Regulación.	Vázquez
34.630	18.261	Rentas actividades económicas (impuesto). Ajuste por inflación. Cálculo. Modificación.	Vázquez
34.296	18.284	Instituto cine y audiovisual Uruguay (ICAU). Creación.	Vázquez
30.735	18.308	Ordenamiento y desarrollo territorial sostenible. Marco legal. Aprobación.	Vázquez
30.973	18.315	Policía. Procedimiento. Normas. Aprobación.	Vázquez
33.881	18.331	Habeas data. Datos personales. Derecho a la protección. Normas.	Vázquez
36.567	18.341	Sistema tributario. Modificación.	Vázquez
36.281	18.384	Artistas y oficios conexos. Estatuto. Creación.	Vázquez

30.607	18.387	Concurso judicial y reorganización empresas. Régimen.	Vázquez
36.665	18.390	Crimen organizado. Fiscalías letradas nacionales en materia penal. Creación.	Vázquez
36.820	18.395	Beneficio jubilatorio. Condiciones de acceso. flexibilización.	Vázquez
28.783	18.401	BCU. Carta orgánica. Modificación.	Vázquez
37.126	18.407	Sistema cooperativo, funcionamiento. Regulación.	Vázquez
34.807	18.436	Madre adoptiva. Horario trabajo. Reducción.	Vázquez
35.787	18.437	Educación. Ley general. Aprobación.	Vázquez
30.955	18.438	Residencias médicas. Funcionamiento. Régimen.	Vázquez
37.653	18.439	Fondo de garantía IAMC	Vázquez
37.646	18.440	Cooperativas médicas, funcionamiento.	Vázquez
34.353	18.441	Trabajador rural. Jornada laboral 8 horas. Reglamentación.	Vázquez
32.583	18.462	Instituto vitivinicultura (Nacional). Regulación. Normas. Modificación.	Vázquez
38.012	18.465	Carne picada, frutas y hortalizas. IVA. Exoneración. Plazo. Unidad adquisiciones (centralizada).	Vázquez
35.606	18.467	Instituto semillas (Nacional), funcionamiento. Régimen. Modificación.	Vázquez
33.683	18.485	Partidos políticos, funcionamiento. Regulación.	Vázquez
37.860	18.494	Lavado activos y financiación terrorismo. Modificación.	Vázquez
34.865	18.508	Funcionarios públicos. Negociación colectiva. Régimen.	Vázquez
38.204	18.520	Brucelosis. Seguro control. Financiación. Modificación.	Vázquez
36.968	18.530	Política puertos (Nacional). Fortalecimiento.	Vázquez
39.337	18.550	Transporte escolar. Importación. Gravámenes. Exoneración.	Vázquez
39.173	18.565	Fondo inversión departamental. Creación.	Vázquez
34.152	18.566	Negociación colectiva. Principios y derechos. Régimen.	Vázquez
35.087	18.567	Descentralización territorial. Municipios, creación.	Vázquez
37.912	18.573	Sistemas de compensación y liquidación de pagos y valores. Regulación. Supervisión	Vázquez
38.321	18.574	Préstamos hipotecarios especiales. Notas de crédito. Emisión. Régimen.	Vázquez
37.756	18.582	Academia ciencias, creación.	Vázquez
38.742	18.596	Estado de derecho. Quebrantamiento. Reparación. Reconocimiento.	Vázquez
36.131	18.597	Energía. Uso. Territorio nacional, promoción. Regulación.	Vázquez
38.140	18.600	Documento y firma electrónica. Admisibilidad, validez y eficacia jurídicas. Reconocimiento.	Vázquez
38.088	18.610	Política aguas (Nacional). Regulación. Normas.	Vázquez
39.199	18.611	Animales experimentación. Uso. Procedimientos.	Vázquez
37.554	18.627	Mercado de valores y obligaciones negociables. Modificación.	Vázquez
39225	18632	Bibliotecas públicas. Sistema nacional. Implementación.	Vázquez
100542	18637	ANEP. Consejos educación. Elección miembros, reglamentación.	Vázquez
34919	18650	Defensa nacional, reestructura, régimen.	Vázquez