

EL LADO OSCURO DEL ÉXITO: LOS PROYECTOS DEL PODER EJECUTIVO NO VOTADOS POR EL PARLAMENTO URUGUAYO, 2005-2010*

The Dark Side of the Success: Executive's Bills not Voted by Uruguayan Parliament (2005-2010).

Esteban García Ortíz**

Resumen: El artículo examina las razones por las cuales algo más de la quinta parte de los proyectos del Ejecutivo uruguayo presentados durante la XLVI Legislatura (2005-2010) fueron finalmente archivados. Como el partido de gobierno contó durante ese período con una mayoría disciplinada en ambas cámaras, podía esperarse una tasa de éxito particularmente alta. No obstante, esto no ocurrió por la existencia de desajustes entre las preferencias del gobierno, expresadas en sus proyectos, y las preferencias del legislador mediano de la mayoría. Adicionalmente, la mayoría legislativa en la cámara se topó con ciertos puntos de veto institucional –comisiones permanentes sin mayoría- donde no pudo ejercer en forma eficiente su poder de agenda, lo cual impidió que una porción de los proyectos fuera aprobada por el Parlamento.

Palabras clave: poder de agenda, Poder Ejecutivo, Parlamento, éxito legislativo

Abstract: The article examines the main reasons why just over one-fifth of the Executive's bills submitted during the XLVIth Legislature were finally archived. As the ruling party had a disciplined majority in Parliament during that period, a particularly high success rate could be expected. However, this did not occur due to the existence of mismatches between the preferences of the government bills and the preferences of the median majority legislator. In addition, the legislative majority in the chamber stumbled across some institutional veto points –standing committees without a majority- where it was unable to exercise its agenda power, which prevented the Parliament to pass an important number of government's bills.

Key words: agenda power, Executive Power, Parliament, legislative success

1. Introducción

El período de gobierno 2005-2010 en Uruguay, presidido por el Dr. Tabaré Vázquez, se distinguió por el hecho de que su partido, el Frente Amplio, contó con una mayoría absoluta en ambas cámaras del Parlamento. Esa peculiaridad otorgó al Presidente inigualables condiciones para tramitar sin sobresaltos su ambiciosa agenda de gobierno, situación con la que no había contado ninguno de los presidentes electos desde el

* Artículo recibido el 14/02/2017 y aceptado el 19/04/2017. Este trabajo es una síntesis de la tesis de grado de la Licenciatura en Ciencia Política: *El lado oscuro del éxito: los proyectos del Ejecutivo no aprobados por el Parlamento* (2015).

** Licenciado en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Correo electrónico: elgarciaesteban@gmail.com

retorno a la democracia en 1985. Es cierto que algunos mandatarios como Julio María Sanguinetti o Jorge Batlle formaron coaliciones legislativas mayoritarias, pero ese formato de gobierno impuso costos mayores que los de gobierno de partido como el que presidió Vázquez. El presente estudio analiza el proceso legislativo durante dicho período, que se correspondió con la XLVI Legislatura, poniendo especial atención en el destino y la suerte de los proyectos de ley enviados por el Poder Ejecutivo.

La teoría del “poder de agenda” desarrollada por Gary W. Cox y Mathew D. McCubbins (1993 y 2005) señala que todo partido mayoritario intentará controlar el orden del día de las comisiones y los plenarios de las cámaras con el fin de alcanzar sus metas legislativas o impedir que los resultados legislativos sean contrarios a sus preferencias. El Frente Amplio efectivamente ejerció su poder de agenda durante ese período consiguiendo la aprobación del 77,3% de los proyectos firmados por su presidente (Chasquetti, 2011a). En tal sentido, vale la pena preguntarse qué ocurrió con el 22,7% (155) de los proyectos impulsados por el Poder Ejecutivo que el Parlamento archivó: ¿faltó tiempo?, ¿surgieron diferencias entre el Ejecutivo y la bancada del partido de gobierno?, ¿existieron factores institucionales que bloquearon determinados proyectos?

En este trabajo se mostrará que el presidente Vázquez, a pesar de tener un cártel legislativo de su propio partido, tuvo dificultades para aprobar ciertos proyectos, debido a desajustes en sus preferencias y a la existencia de puntos de veto institucionales en la estructura de la Cámara de Representantes. En el primer apartado del trabajo se presentan los antecedentes teóricos y el estado del arte en la materia. En el segundo se realiza una descripción general del proceso legislativo en Uruguay y de las relaciones entre los poderes durante la XLVI legislatura (2005-2010). En el tercero, se presentan y ponen a prueba dos hipótesis que explican las razones por las cuales 155 proyectos del Ejecutivo fueron archivados por el Parlamento. En el cuarto, se presentan dos ejemplos ilustrativos acerca de cómo operan estos mecanismos. En el último apartado, se presentan cuatro conclusiones del estudio.

2. Poder de agenda y éxito legislativo

La teoría del “poder de agenda” de Cox y McCubbins (1993 y 2005) señala que todo partido que cuente con una mayoría en la asamblea intentará ejercer el control del orden del día de las comisiones y las cámaras legislativas. Esto supone definir qué proyectos serán considerados y en qué orden y para ello se requerirá una coordinación de la mayoría partidaria cartelizada (Cox y McCubbins, 2005, p.9). En tal sentido, la teoría pronostica tres características observables: en primer lugar, habrá una delegación formal del poder en cargos como las presidencias de comisiones y en las presidencias de las Cámaras; en segundo término, los miembros del partido mayoritario se asegurarán el control de la mayoría de esas posiciones con el fin de controlar la agenda parlamentaria; y por último, quienes ocupan estos cargos estratégicos utilizarán el poder institucional para impulsar la legislación ajustada a la preferencia de la mayoría (Cox y McCubbins, 2005, p. 9).

El “poder de agenda” explica los arreglos institucionales necesarios para el desarrollo de las labores de cualquier Parlamento, provocados por la escasez de tiempo y dos problemas internos inevitables: los “cuellos de botella” y el “problema del filibustero” (Cox y McCubbins, 2005). El primero refiere a las situaciones donde un Parlamento recibe grandes cantidades de proyectos, pero no puede discutirlos y aprobarlos todos al mismo tiempo. De esa forma, el cártel mayoritario que tiene el poder de agenda, confeccionando el orden del día, genera un orden de prelación anteponiendo sus preferencias. Así la labor parlamentaria no queda estancada permitiendo que el Poder Legislativo trabaje en aquellos proyectos que más le interesan a la mayoría, en demérito de aquellos considerados menos esenciales. El segundo problema refiere a aquellas situaciones en las que algún parlamentario intenta demorar la votación mediante la obstrucción de la actividad parlamentaria, logrando pérdidas de tiempo sustanciales. Por ello, el cártel que posee el poder de agenda evita estas situaciones mediante la imposición de reglas que limitan el uso del tiempo y garantizan a la mayoría centrar la agenda en los proyectos de su interés.

Cox y McCubbins (2005) señalan que cuando el partido o coalición mayoritaria controla el poder de agenda desarrolla dos tipos de estrategias: por un lado, mantiene fuera del orden del día los proyectos que no coincidan con sus preferencias (poder de agenda negativo), y por otro, promueve todos aquellos que sí coincidan con sus preferencias (poder de agenda positivo). El modelo de agenda cartelizada está determinado entonces por la actuación de los miembros del partido mayoritario que ocupan las presidencias de las comisiones y el liderazgo en el plenario. Estas posiciones permiten a sus titulares impulsar, bloquear o retrasar las iniciativas.

El siguiente modelo espacial tomado de Cox y McCubbins (2005, p. 43) permite comprender cómo opera la mayoría que controla el poder de agenda. El diagrama explica el éxito legislativo del partido mayoritario en una asamblea dividida en dos bloques. F representa la posición que asume el legislador mediano de la Cámara; M la posición del legislador mediano del partido mayoritario; y m la posición del legislador mediano de la oposición. Asimismo, $2M-F$ corresponde al punto de indiferencia del miembro más a la izquierda del partido de gobierno respecto al legislador mediano del plenario; y $2m-F$ el punto de indiferencia del legislador de la oposición situado más a la derecha respecto al legislador mediano del plenario.

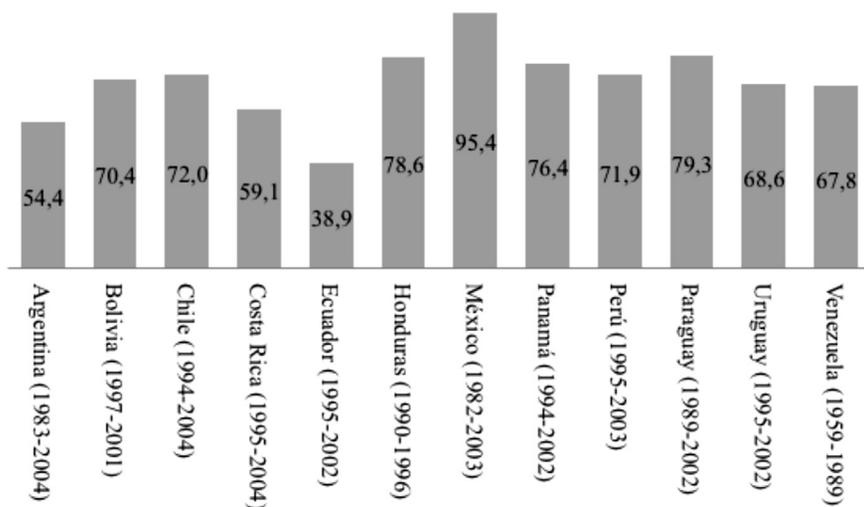
Si un proyecto mueve el *statu quo* hacia sq_1 , el partido mayoritario evitará incluirlo en el orden del día del plenario y eso se debe a que ese punto de preferencias está más cerca de F que de M . Por tanto, todos los proyectos de políticas ubicados en la “zona de bloqueo del partido mayoritario” que acerquen el *statu quo* a F en detrimento de M nunca serán agendados y examinados por el pleno. Pero si la iniciativa mueve el *statu quo* al punto sq_2 , situado a mayor distancia de M que de F , el proyecto será presentado al plenario, modificado y votado, debido a que para el partido mayoritario la preferencia del legislador mediano de la cámara F es preferible para M antes que sq_2 (situado en la zona de derrota del partido minoritario).

De esta forma, el modelo muestra que las preferencias del partido mayoritario y su distancia respecto al *status quo* de cada política pública, determinan el tratamiento que recibirá cada iniciativa (si será o no informado en sala y si será modificado y vo-

Este razonamiento coincide con los hallazgos empíricos de Cheibub, Przeworski y Saiegh (2004) para el período 1946-1999. Mientras los Ejecutivos parlamentaristas tuvieron un éxito promedio del 80,1%, los Ejecutivos presidencialistas alcanzaron sólo un 62,6%. Diermeier y Vlaicu (2009) estudiaron y compararon el éxito legislativo de los Poderes Ejecutivos de la democracia prototípica del parlamentarismo (Reino Unido) y del presidencialismo (Estados Unidos). Mientras los primeros ministros británicos obtuvieron un éxito promedio del 94% entre 1995 y 2003, los presidentes estadounidenses alcanzaron sólo un 68% entre 1953 y 2002.

Alcántara y García Montero (2008) analizan el éxito legislativo de los ejecutivos de doce países de América Latina. El gráfico 1 presenta un resumen de sus hallazgos donde se observa que únicamente el Ejecutivo mexicano consiguió un éxito legislativo promedio (95,4%) comparable con el del Reino Unido. Los restantes países del continente muestran niveles considerablemente inferiores, aunque próximos o en el entorno del umbral de dos tercios propuesto por Saiegh (2009).

Gráfico 1. Éxito legislativo de los Ejecutivos en América Latina



Fuente: Elaborado en base a Alcántara y García Montero (2008).

Alemán y Calvo (2008, p.13) han estudiado los factores que explican la tasa de éxito del Poder Ejecutivo en Argentina, mostrando que el buen desempeño está asociado positivamente con el tamaño de la coalición presidencial, la aprobación de la gestión del presidente y un sistema bicameral asimétrico que brinde garantías al Ejecutivo, y negativamente, con el uso de la prerrogativa constitucional del poder de decreto y la distancia temporal entre el inicio del trámite legislativo respecto a la siguiente elección.

En el caso uruguayo, Chasquetti (2011a) muestra que el éxito presidencial está asociado con la existencia de un cártel legislativo que controle el poder de agenda de las cámaras. El cuadro 1 ilustra acerca de los niveles de éxito legislativo de los Ejecutivos electos desde el retorno a la democracia en 1985. Como podrá observarse, con el correr del tiempo, los Ejecutivos redactan cada vez más proyectos y consiguen niveles mayores de aprobación de leyes, lo cual se traduce en un constante aumento de sus tasas de éxito. Podría suponer entonces que los Ejecutivos uruguayos han ido adquiriendo un poder mayor sobre la agenda legislativa en detrimento de los miembros del Parlamento, quienes seguramente han debido invertir más tiempo en el estudio de los proyectos del Ejecutivo y menos en la redacción y tramitación de sus propias iniciativas.

Cuadro 1. Tasas de éxito de los Ejecutivos uruguayos (1985-2010)

Legislatura	Período	Proyectos	Leyes	Tasa de éxito
XLII	1985-1990	378	226	59,8%
XLIII	1990-1995	534	351	65,7%
XLIV	1995-2000	515	343	66,6%
XLV	2000-2005	584	400	68,5%
XLVI	2005-2010	683	528	77,3%

Fuente: Elaborado en base a datos del Banco de Datos-FCS.

Asimismo, el Parlamento uruguayo presenta una organización del trabajo legislativo basado en las organizaciones partidarias (bancadas). Los miembros individuales aceptan cooperar con su partido o fracción a cambio de condiciones para poder extender sus carreras políticas. Como los líderes partidarios cuentan con el poder de seleccionar y ordenar la lista de candidatos, en cada elección suelen proteger a los miembros más leales colocándolos en posiciones con posibilidad de ser reelectos. Una vez retornados a sus bancas, los miembros leales del partido serán tomados en cuenta para integrar las comisiones más importantes y para ejercer las posiciones con poder de agenda (Chasquetti y Pérez, 2012, pp. 400-402). Por su parte, Chasquetti y Micozzi (2014) muestran que en la cámara baja, existe un conjunto de diputados electos en distritos pequeños que desarrollan objetivos de carrera de tipo progresivo, no centrados en el partido sino en sus respectivas circunscripciones con el fin de alcanzar el Ejecutivo departamental. No obstante, como señalan los autores, esta porción de miembros de la cámara baja combina sus objetivos personales con las necesidades del partido, votando y participando de las instancias legislativas que sean necesarias. Por tanto, la forma de organización del Parlamento uruguayo está determinada por el funcionamiento en su seno de poderosos partidos disciplinados que brindan estabilidad y previsibilidad al proceso legislativo.

Durante la XLVI Legislatura (2005-2010), el partido de gobierno (Frente Amplio), en tanto poseedor de una mayoría absoluta de las bancas en ambas cámaras, aprovechó dicha forma de organización parlamentaria a su favor, ubicando a los miembros leales del partido en posiciones relevantes con el fin de garantizar el control del poder de agenda. Ese modelo organizativo le permitió a la mayoría alcanzar muy buenos resultados en materia de tramitación de la agenda presidencial (aprobó el 77,3% de sus proyectos). Sin embargo, poco sabemos respecto a los 155 proyectos de ley enviados por el Presidente que no fueron aprobados.

La teoría del poder de agenda de Cox y McCubbins (1993 y 2005) sostiene que para que el partido cartel consiga resultados eficientes, los proyectos de ley deben estar ajustados a las preferencias del legislador mediano de la mayoría. Si esto no es así, el resultado más probable será la modificación del proyecto hasta que el mismo se ajuste a esas preferencias o en su defecto, sea descartado. Desde esta perspectiva, la teoría del poder de agenda diría que todos los proyectos que fueron archivados no se ajustaban a las preferencias del legislador mediano de la mayoría y por esa razón fueron descartados. Por tanto, debemos preguntarnos por qué algo más de la quinta parte de los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo no fue aprobada si el partido de gobierno controlaba el poder de agenda. Para dar una respuesta a esa pregunta presentaremos dos hipótesis en el cuarto apartado. Previamente, describiremos los rasgos institucionales principales del proceso legislativo en Uruguay y las características de la XLVI Legislatura.

3. El proceso legislativo en Uruguay y la XLVI Legislatura (2005-2010)

Si bien el artículo 133 de la Constitución de la República establece que la iniciativa legislativa estará a cargo de ambos poderes de gobierno, el Poder Ejecutivo cuenta con la exclusividad para iniciar legislación en materias tales como el presupuesto, la creación y exoneración de tributos, la fijación del salario mínimo y de diversos precios de la economía, el endeudamiento del Estado y la reforma del sistema de jubilaciones y pensiones. Esta prerrogativa fortalece decisivamente al Poder Ejecutivo pues le entrega la llave para modificar el *statu quo* de un conjunto de políticas sustantivas. Es decir, sin su voluntad no se pueden realizar cambios en esas materias.

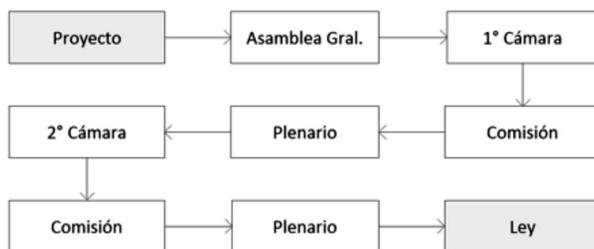
El proceso legislativo en Uruguay se desarrolla siguiendo básicamente los siguientes pasos. Cuando el Ejecutivo redacta un proyecto debe presentarlo ante el Presidente de la Asamblea General (que simultáneamente es el Vicepresidente de la República). Éste a su vez debe resolver a cuál de las cámaras enviará el proyecto, tomando en cuenta la disponibilidad de trabajo que tenga cada cámara (o sea, buscará evitar la sobrecarga de trabajo en alguna de ellas)¹. Los estudios empíricos muestran que aproximadamente un tercio de los proyectos ingresan por la Cámara de Senadores y dos tercios por la Cámara de Representantes, lo cual es consistente con el tamaño de cada cámara (Chasqueti et al., 2014).

¹ No obstante, algunos proyectos importantes para el Poder Ejecutivo –como por ejemplo las leyes presupuestales– suelen ser enviados en primera instancia a una cámara determinada buscando obtener mayores garantías para el desarrollo de un trámite adecuado a sus consideraciones políticas.

Luego de que el proyecto ingresa a una de las cámaras, su Presidente define cuál comisión permanente lo estudiará. Sin embargo, dicha decisión puede ser contravenida por una mayoría de miembros del plenario que puede solicitar la reconsideración del trámite². Ello supone una garantía para que el partido mayoritario, en caso de haberlo, imponga siempre sus condiciones en materia de procedimientos. La comisión permanente que estudia el proyecto puede aprobarlo y redactar un informe que recomiende su sanción, puede enmendarlo, sustituirlo o archivarlo. Dichas decisiones siempre deben contar con el voto de una mayoría de miembros de la comisión³.

Una vez que el proyecto es aprobado por la comisión, es elevado al plenario de la cámara para su debate y votación. Resulta poco usual que un proyecto que no cuente con el respaldo necesario para ser aprobado, sea considerado en sala⁴. Una vez sancionado, el proyecto es enviado a la segunda cámara que lo tratará siguiendo procedimientos idénticos. Si el proyecto es aprobado en esa instancia con cambios deberá ser devuelto a la primera cámara para que analice las modificaciones. En caso de que las mismas no sean aceptadas o si se introducen nuevas enmiendas, el proyecto debe ser tratado por la Asamblea General con el objetivo de adoptar una decisión final (Chasquetti, 2014).

Diagrama 2. Fases del Proceso Legislativo



Fuente: Elaboración propia en base a la Constitución de la República.

Chasquetti (2014, p. 27) sostiene que en el Parlamento existen tres tipos de posiciones que, bajo ciertas condiciones, permiten controlar el poder de agenda: la Presidencia de la Asamblea General, las presidencias de las Cámaras, y las presidencias de las comisiones permanentes. Para que esas posiciones puedan ejercer el poder de agenda en forma efectiva requieren del apoyo de una mayoría de miembros del pleno o de las comisiones.

2 Chasquetti (2016, p. 205) señala que durante el período 2000-2010, de un total de 3.244 proyectos de ley, se ratificó el trámite a comisión de sólo 198 (6%).

3 Quienes pierden la votación en la comisión pueden igualmente presentar un informe en minoría para ser considerado en el plenario junto con el informe en mayoría.

4 Chasquetti (2016, p. 222) señala que cuando los proyectos ingresan al plenario cuentan en general con el respaldo necesario como para ser aprobados. Incluso los cambios en sala son poco frecuentes: "sólo una de cada cincuenta leyes iniciadas por el Poder Ejecutivo durante el período 2000-2008, recibió enmiendas durante el debate en el plenario. Las enmiendas normalmente se realizan en comisiones".

El Vicepresidente de la República ocupa la Presidencia de la Asamblea General y la Presidencia de la Cámara de Senadores, cumpliendo una función estratégica para el gobierno pues será los ojos y oídos del gobierno en el Parlamento. Recibe los proyectos de ley del Poder Ejecutivo, determina a qué Cámara serán enviados y más tarde se encarga de monitorear el desarrollo del proceso legislativo. Como Presidente del Senado fija el orden del día y propone a qué comisión permanente será enviado cada proyecto de ley. La Presidencia de la Cámara de Representantes, en cambio, es mucho menos importante que la Presidencia de la Cámara de Senadores. Por un lado, dicho cargo es ocupado cada año por un diputado distinto, pudiendo éste pertenecer a un partido de la oposición⁵. Por otro, conforma el orden del día con “los asuntos informados por las comisiones, dando preferencia a los que tengan numeración más baja y aquellos cuya prelación la determine la propia cámara” (Chasquetti, 2014, p. 28). Por ambas razones, el Presidente de la cámara baja carece de capacidad para ajustar la agenda legislativa de acuerdo a sus preferencias, debiendo para ello contar con el apoyo de la mayoría de la cámara. Si el Presidente no pertenece a esa mayoría deberá consultar indefectiblemente a los líderes de las diferentes bancadas. Finalmente, las presidencias de las comisiones permanentes presentan características institucionales bastante parecidas a las de la Presidencia de la Cámara de Representantes: son cargos rotativos (cambian anualmente) y carecen de poder de agenda para confeccionar el orden del día. Dada la debilidad de las presidencias de las comisiones y también de la Cámara de Representantes para imponer el poder de agenda, el partido de mayoritario suele ceder sin inconvenientes su ejercicio a miembros de la oposición.

En el Senado de la XLVI Legislatura (2005-2010), 14 comisiones permanentes contaron con una mayoría absoluta de miembros del partido de gobierno. Sólo en 2 comisiones la correlación de fuerzas estuvo en equilibrio (el número de miembros del partido de gobierno era igual al número de miembros de los partidos de la oposición). Sin embargo, en la Cámara de Representantes las cosas fueron bastante diferentes. El partido de gobierno contó con una mayoría absoluta en solo 6 de las 16 comisiones permanentes; en 8 estuvo en situación de equilibrio, y en 2 quedó en minoría (ver cuadro 4 y Anexo). Esta diferencia sustantiva responde a las características del diseño del sistema de comisiones en la Cámara de Representantes. Dado que ningún diputado puede pertenecer a más de una comisión, el partido mayoritario no puede imponer criterios de proporcionalidad en todas las comisiones debiendo elegir en cuales deseará contar con una mayoría.

Este período legislativo estuvo dominado por la mayoría del Frente Amplio en ambas Cámaras, situación que permitió al Presidente Tabaré Vázquez contar con un escenario propicio para aprobar su agenda legislativa de reformas. El mayor desafío para el presidente no era mantener unido al gobierno como sucede en los gobiernos de coalición, sino mantener la disciplina de su propio partido. Para ello, conformó un gabinete integrado por los líderes de las principales fracciones partidarias (Chasquetti,

⁵ Desde la XLIV Legislatura (1995-2000) los partidos han acordado compartir la Presidencia de la Cámara de Representantes. En la XLVI Legislatura el Frente Amplio la ejerció el primer, tercer y quinto año, y el Partido Nacional, el segundo y cuarto.

2005). El Presidente esperaba que los proyectos de ley que fueran enviados al Parlamento con su firma y la de los ministros contaran con el respaldado de los legisladores pertenecientes a cada uno de los grupos cuyos líderes integraban el Consejo de Ministros⁶. Los estudios empíricos muestran que ese objetivo fue cumplido con creces porque el partido de gobierno votó unido la mayor parte del tiempo⁷.

Durante los cinco años que duró la Legislatura, fueron presentados en el Parlamento 1.552 proyectos de ley; el 56% (869) fue iniciado por el Poder Legislativo y el 44% (683) por el Poder Ejecutivo. Un 51% de los proyectos presentados (791) se convirtieron en ley y un 49% (761) fue rechazado y archivado. El cuadro 2 muestra considerables diferencias en los niveles de aprobación de cada Poder durante ese período. El Ejecutivo logró que el Parlamento aprobara el 77,3% (528) de los proyectos enviados y tan solo el 22,7% (155) fuera rechazado. La suerte de los legisladores fue muy diferente, sólo un 30,3% (263) fue aprobado y un 69,7% (606) quedó por el camino.

Cuadro 2. Éxito legislativo según Poderes

Iniciativa	Proyectos	Aprobados	No Aprobados
Poder Ejecutivo	683	528	155
	(44%)	(77,3%)	(22,7%)
Poder Legislativo	869	263	606
	(56%)	(30,3%)	(69,7%)
Totales	1552	791	761
	(100%)	(51%)	(49%)

Fuente: Elaborado en base a datos del Banco de Datos-FCS.

Estos datos indican que el Poder Ejecutivo tuvo mayores facilidades para aprobar sus proyectos de ley que el Legislativo, y ello fue así porque el partido del presidente contó con una mayoría legislativa.

Los proyectos convertidos en ley del Poder Ejecutivo se aprobaron en 234 días en promedio (desde la fecha de presentación hasta la fecha de promulgación de la ley), mientras que los proyectos aprobados del Poder Legislativo insumieron 435

6 El presidente Tabaré Vázquez conformó un gabinete donde ubicó a varios líderes o representantes de las fracciones más grandes del Frente Amplio: Marina Arismendi del Partido Comunista (Ministerio de Desarrollo Social 2005-2010), Danilo Astori de Asamblea Uruguay (Ministerio de Economía y Finanzas 2005-2008), Reinaldo Gargano del Partido Socialista (Ministerio de Relaciones Exteriores 2005-2008), José Mujica y Eduardo Bonomi del Movimiento de Participación Popular (respectivamente en los ministerios de Ganadería, Agricultura y Pesca 2005-2008, y Trabajo y Seguridad Social 2005-2009), Mariano Arana de la Vertiente Artiguista (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente 2005-2008), y Héctor Lescano de Alianza Progresista (Ministerio de Turismo y Deporte 2005-2010), agrupación que ya contaba con Rodolfo Nin Novoa como Vicepresidente de la República.

7 Por ejemplo, en la XLVI Legislatura, Chasquetti (2013, p. 75) analiza 38 votaciones en el Senado donde el partido de gobierno vota unido en todos los casos.

días promedio. Estos datos parecen también demostrar que la mayoría parlamentaria hizo una diferencia al priorizar los proyectos presentados del Poder Ejecutivo por sobre el resto.

El cuadro 3 destaca que, pese a que el gobierno controló una mayoría absoluta, menos del 13% de sus proyectos fueron aprobados en tiempo record (menos de treinta días). Esto parece demostrar que la mayoría legislativa no funcionaba como un “sello de goma” para los proyectos que enviaba el Poder Ejecutivo. Se tomaba su tiempo para estudiarlos, analizarlos e incluso modificarlos (Chasquetti, 2011b). La tabla muestra que la mayoría de los proyectos –sean del Ejecutivo o de los legisladores- tuvieron un trámite legislativo con una duración menor a los seis meses. Algo más de una quinta parte fue aprobada entre los seis meses y el año (22,5%), y otra proporción similar (22,7%) se aprobó en un lapso superior al año de haberse presentado.

Cuadro 3. Duración del trámite legislativo (en días)

	Menos de 7	8 a 30	31 a 180	181 a 365	Más de 365	Total
<i>Leyes aprobadas</i>						
Poder Ejecutivo	4 (0,8%)	64 (12,1%)	221 (41,9%)	119 (22,5%)	120 (22,7%)	528 (100%)
Poder Legislativo	3 (1,1%)	11 (4,2%)	83 (31,6%)	4 (16,7%)	4 122 (46,4%)	263 (100%)
Total	7 (0,9%)	75 (9,5%)	304 (38,4%)	163 (20,6%)	242 (30,6%)	791 (100%)
<i>Proyectos archivados</i>						
Poder Ejecutivo	2 (1,3%)	0 (0%)	28 (18,1%)	40 (25,8%)	85 (54,8%)	155 (100%)
Poder Legislativo	0 (0%)	5 (0,8%)	34 (5,6%)	78 (12,9%)	489 (80,7%)	606 (100%)
Totales	2 (0,3%)	5 (0,7%)	62 (8,1%)	118 (15,5%)	574 (75,4%)	761 (100%)

Fuente: Elaborado en base a datos del Banco de Datos-FCS.

Los proyectos no aprobados por el Parlamento también pueden ser evaluados en idénticos términos si se considera la fecha de presentación y la fecha en que fueran archivados (parte inferior de la tabla 3). Los 606 proyectos no aprobados del Poder Legislativo presentan un promedio de 858 días, al tiempo que los 155 proyectos no aprobados del Poder Ejecutivo muestran un promedio de 558 días.

Los datos de la tabla 3 muestran que los proyectos de ley, cualquiera fuera su origen, difícilmente se aprueben antes del mes de su presentación. Los proyectos del Ejecutivo cuentan con mayor posibilidad de ser aprobados entre el primer y el sexto

mes tras su presentación. Además, los datos parecen indicar que la probabilidad de que los proyectos del Ejecutivo se aprueben tras los seis meses, disminuye drásticamente al tiempo que aumenta la probabilidad de que sean archivados.

4. Los proyectos del Ejecutivo vetados por el Parlamento (2005-2010)

¿Por qué el 22,7% (155) de los proyectos de ley enviados por el Poder Ejecutivo no fueron aprobados si el gobierno tenía mayorías parlamentarias y controlaba el poder de agenda? Para responder esta pregunta hemos propuesto dos hipótesis de trabajo inspiradas en la teoría del poder de agenda.

H₁: A mayor distancia entre las preferencias del Ejecutivo (escritas en el proyecto) y las preferencias del legislador mediano de la Cámara, menor será la probabilidad de sanción.

Ciertamente esta hipótesis está basada en la “teoría del votante mediano” desarrollada por Anthony Downs y ajustada por Cox y McCubbins a su teoría del partido cartel (ver diagrama 1). Podemos suponer que el Parlamento y sus comisiones están integradas por miembros, con preferencias específicas que pueden distribuirse en un eje unidimensional (por ejemplo, izquierda-derecha) y que, con una distribución normalizada, habrá algún punto en ese eje donde se agruparán la mayoría de los miembros. Por tanto, cuando el Ejecutivo desee que el Parlamento apruebe un proyecto de ley de su autoría deberá considerar especialmente las preferencias de los parlamentarios situados en el punto medio del eje (legislador mediano). Si no lo hace, el proyecto será modificado o simplemente rechazado.

Para operacionalizar esta variable resulta necesario agrupar todos los proyectos que fueron trabados o rechazados en las comisiones permanentes donde las fuerzas del partido de gobierno y las de la oposición se encontraban en equilibrio. Podríamos suponer que bajo esas condiciones la única opción ganadora en el seno de la comisión es la preferencia del legislador mediano. Vale destacar que el reglamento de ambas cámaras exige una mayoría especial de 2/3 para “extraer” los proyectos de las comisiones sin dictámenes. O sea, pese a contar con una mayoría en el plenario, el partido de gobierno no podía solicitar en forma unilateral un trámite urgente de un proyecto trabado en una comisión equilibrada porque para ello necesitaba una súper mayoría. Por tanto, asumimos que cuando un proyecto naufragó en una comisión equilibrada o sin mayoría del gobierno, fue precisamente por la inexistencia de un ajuste de preferencias entre el Ejecutivo y el legislador mediano de la Cámara.

H₂: A mayor distancia entre las preferencias del Ejecutivo (escritas en el proyecto) y las preferencias del legislador mediano del partido mayoritario, menor será la probabilidad de sanción.

Esta hipótesis también está basada en la “teoría del partido cártel” de Cox y McCubbins (2005). Teniendo en cuenta que el Frente Amplio contó con una mayoría legislativa y que controló el poder de agenda, el Poder Ejecutivo no necesitaba ajustar sus proyectos a las preferencias del legislador mediano de las cámaras o de las comisiones, sino a las del legislador mediano de su partido, es decir, a las preferencias del legislador mediano del Frente Amplio. Cuando dentro de la mayoría, no se llega a un acuerdo y por tanto el proyecto no avanza, asumimos que el mismo no contemplaba las preferencias del legislador mediano del partido mayoritario.

La operacionalización de esta variable será similar a la anterior con la salvedad de que aquí serán agrupados los proyectos rechazados por las comisiones donde el Frente Amplio contaba efectivamente con mayorías. De esta manera, dentro de las comisiones con dichas características, se observaron los resultados de sus votaciones y todos los proyectos que no ingresaron en el orden del día.

Demostración

El primer paso de nuestra demostración consiste en tomar en cuenta la situación del partido de gobierno en el sistema de comisiones. El cuadro 4 muestra que el Frente Amplio no contaba con mayoría absoluta en el 66% de las comisiones de la Cámara de Representantes y en el 18% de las comisiones de la Cámara de Senadores. Esta distinción empírica nos muestra dos mundos muy diferentes: el de los organismos donde el partido de gobierno contaba con mayoría y los proyectos del gobierno fracasaron a causa de un conflicto intrapartidario; y el de los organismos donde el partido de gobierno no contaba con una mayoría y los proyectos del gobierno fracasaron a causa de un conflicto interpartidario. En la siguiente sección del artículo se mostrarán dos ejemplos representativos de cómo operan estos mecanismos.

Cuadro 4. Sistema de Comisiones según status del partido de gobierno

	Representantes ¹		Senadores ²	
Mayoría absoluta	8	44%	14	82%
Equilibrio de fuerzas	8	44%	3	18%
Sin mayoría absoluta	2	12%	0	0%
Total	18	100%	17	100%

¹ Incluye las Comisiones Especiales de Deportes y de Población y Desarrollo Social.

² Incluye la Comisión Especial de Deportes.

El siguiente paso consiste en analizar caso a caso cada proyecto buscando saber si se ajustan a alguna de las dos posibilidades expresadas en las hipótesis. No obstante, previamente debe señalarse que se encontraron 19 iniciativas del Poder Ejecutivo que fueron sustituidas por proyectos escritos por los propios legisladores⁸. Ello ocurrió porque los proyectos del Ejecutivo presentaban algún problema formal o porque los proyectos propuestos por los legisladores eran técnicamente mejores⁹.

Además, encontramos 13 proyectos que fueron archivados antes de que culminara la Legislatura: 2 proyectos a solicitud del Poder Ejecutivo y 11 a solicitud de la comisión permanente que los estaba tratando. Los dos primeros casos pueden interpretarse como un cambio de estrategia del Poder Ejecutivo por lo que el Parlamento no emitió opinión¹⁰. Los once restantes muestran resoluciones tomadas por las comisiones normalmente por acuerdo entre sus miembros¹¹. Estos casos tampoco se ajustan a ninguna de las hipótesis presentadas.

Por tanto, nos quedan 123 proyectos de ley que ingresaron al Parlamento y permanecieron en las comisiones hasta el final del mandato. De ellos, 39 fueron trabados o bloqueados en instancias donde el partido de gobierno se encontraba en situación de equilibrio en las comisiones (25% del total) y 84 en instancias donde el partido de gobierno sí tenía el control, pero aun así los proyectos no avanzaron (54%).

Cuadro 5. Proyectos del Ejecutivo archivados según status del gobierno en las comisiones

	Representantes		Senadores		Total	
FA tenía mayorías	45	45%	39	72%	84	54%
FA no tenía mayorías	37	37%	2	4%	39	25%
Proyectos sustituidos	10	10%	9	17%	19	13%
Archivados a solicitud del PE	1	0%	1	2%	2	1%
Archivados por acuerdo del PL	8	8%	3	6%	11	7%
Total	101	100%	54	100%	155	100%

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

8 Entre ellos se encuentran la “Reglamentación de la prohibición de fumar en lugares públicos”, la “Elección de representantes sociales en el directorio del BPS”, la “Extensión de facultades de la Corte Electoral para los actos electorarios de 2005” o el “Régimen de lucha contra el tabaquismo”.

9 Esto puede apreciarse observando el trámite parlamentario publicado en el Sistema de Información Parlamentaria que indica si el proyecto resultó sustituido por otro, o analizando las razones por las que los proyectos del Ejecutivo fueron rápidamente archivados sin ser siquiera tratados.

10 Nos referimos a los proyectos “Ejercicio Combinado Río II” referido a la autorización de entrada y salida de aeronaves del territorio nacional, presentado el 18 de marzo de 2009 y retirado el 16 de setiembre de 2009 (Asunto 38.398); y al “Convenio de promoción y protección de inversiones entre Uruguay y Estados Unidos”, presentado el 2 de marzo de 2005 y retirado el 11 de octubre de 2005 (Asunto 25.927).

11 Un ejemplo de este tipo es el proyecto “Exoneración de impuestos a las actuaciones de artistas extranjeros contratados por organismos del Estado”, enviado por el Poder Ejecutivo el 26 de marzo de 2007 y archivado por la Comisión de Educación de la Cámara de Representantes el 20 de mayo de 2009 con el voto de los 8 legisladores presentes (Asunto 32.323). La Cámara de Senadores había aprobado el proyecto pero en la comisión de la cámara baja la discusión se trabó. Fueron recibidas las autoridades de la Sociedad Uruguaya de Autores e Intérpretes quienes expresaron su disconformidad. Los tres partidos políticos representados en la comisión admitieron en las siguientes sesiones no tener una posición definida. Posteriormente, acordaron archivar el proyecto por unanimidad.

Las comisiones de la Cámara de Representantes parecen haber sido un ámbito de mayor peligro para el Ejecutivo que la Cámara de Senadores, pues 101 de los 155 proyectos fueron archivados en esa instancia. Esto se profundiza más aún si descartamos los proyectos sustituidos y los archivados a solicitud del Poder Ejecutivo o la comisión (exactamente el doble, 82 proyectos archivados contra 41 del Senado, ver cuadro 5).

Los datos también muestran que algunas comisiones permanentes de la Cámara de Representantes, donde el Frente Amplio no tenía mayorías, fueron puntos de veto esenciales para frenar y archivar las iniciativas del Ejecutivo. En particular, destacan la Comisión de Asuntos Internacionales que bloqueó 23 proyectos de ley (entre ellos 4 relativos a Venezuela y 2 al Mercosur)¹²; la de Defensa Nacional que bloqueó 5 (entre ellos uno que ampliaba el número de efectivos en la Misión de Paz en Haití); y la de Salud Pública, 3 (todos vinculados a la publicidad y comercialización de bebidas alcohólicas). También en este grupo, caracterizado por el fracaso de interpretar al legislador mediano de la cámara, se encuentra el proyecto que habilitaba el voto epistolar a los ciudadanos uruguayos radicados en el exterior, que requería una súper mayoría de 2/3 de miembros de cada cámara por tratarse de una ley electoral¹³.

En cuanto a los 84 proyectos de ley rechazados en instancias donde el partido de gobierno contaba con mayorías, debe destacarse, en la Cámara de Representantes, los casos de la Comisión de Educación con 23 proyectos bloqueados; la de Constitución y Legislación con 13; y la de Hacienda con 3. En la Cámara de Senadores, el conflicto intra mayoría se concentró en la Comisión de Asuntos Internacionales con 21 proyectos; la de Hacienda con 5; y las de Constitución y Legislación y Educación con 3 cada una.

Por tanto, los datos muestran que cada 10 proyectos archivados del Poder Ejecutivo, 7 responden a la falta de acuerdo en la interna del partido mayoritario (legislador mediano del partido) y 3 a la ausencia de acuerdo entre los miembros de la comisión (legislador mediano de la cámara). No obstante, esta constatación empírica no explica cómo funciona el mecanismo de desajuste entre las preferencias del Ejecutivo y las preferencias del legislador mediano –sean del partido mayoritario, sean del legislador mediano de la cámara-. En la próxima sección mostramos dos ejemplos que ilustran cómo funcionan estos mecanismos.'

12 Entre los 24 proyectos archivados que se encontraban a estudio de la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes, 11 fueron presentados en el último año de la Legislatura. En la siguiente Legislatura (2010-2015), varios de esos proyectos fueron desarchivados y sancionados. Esa situación nos lleva a conjeturar que el eventual bloqueo pudo estar influido por el tiempo del que disponía la Legislatura. Dada la complejidad de los tratados internacionales y tomando en cuenta que las iniciativas del Ejecutivo fueron aprobadas en 234 días promedio, no resulta descabellado sostener que el tiempo disponible impactó decisivamente en alguno de esos proyectos.

13 Proyecto "Derecho al voto de los residentes en el exterior", presentado el 8 de marzo de 2005 y votado en forma negativa (no reunió los 3/5 de votos) en la Cámara de Representantes el 2 de octubre de 2007.

5. Dos ejemplos del desajuste de preferencias

Como ya se ha mencionado, durante el período 2005-2010 el Frente Amplio gozó de mayorías parlamentarias en ambas Cámaras, lo que debería permitir al Poder Ejecutivo aprobar sus proyectos siempre y cuando se ajustaran a las preferencias del legislador mediano de su partido. Sin embargo, hemos visto que ello no siempre se cumplió. A continuación se presentan dos casos paradigmáticos: el primero, en el que el Ejecutivo y la bancada del Frente Amplio no coincidieron en sus preferencias; y el segundo, en el que el desajuste de preferencias ocurrió entre el Ejecutivo y el legislador mediano de la Comisión (el Frente Amplio no contaba con mayoría).

La selección de estos dos ejemplos puede lucir arbitraria pero se fundamenta en el hecho de que ambos contaron con gran resonancia pública y destaque en los medios de comunicación. Para confirmar los procesos de negociación descritos por las notas de prensa, así como las posiciones asumidas por los actores, hemos realizado consultas a informantes calificados que confirmaron o descartaron interpretaciones y conjeturas.

5.1 Ejemplo 1. Cuando el proyecto es rechazado por el legislador mediano de la mayoría

El 26 de marzo de 2007 ingresó al Parlamento un proyecto de ley del Poder Ejecutivo que, concisa y básicamente, se proponía resarcir con U\$S150.000 a los familiares de los integrantes de las Fuerzas Armadas, Policía y civiles fallecidos por causa del enfrentamiento armado con la sedición entre los años 1962 y 1976, y de las personas declaradas ausentes por causa de la desaparición forzada.

Dos días más tarde el proyecto fue destinado a la Cámara de Representantes, y de allí a su Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, en la cual el Frente Amplio contaba con una mayoría de cinco miembros en nueve. Sin embargo, el proyecto no fue bien recibido por muchos legisladores oficialistas e inmediatamente se hicieron públicas las discrepancias de diversos sectores del Frente Amplio con el Poder Ejecutivo. En diferentes medios de prensa, dirigentes del MPP (fracción liderada por José Mujica) hicieron público su rechazo al proyecto porque discrepaban con algunas personas de la lista a resarcir. Asimismo, otras agrupaciones del Frente Amplio como Alianza Progresista, Nuevo Espacio, Vertiente Artiguista, Partido Socialista, FIDEL y Partido Comunista manifestaron que se debería modificar y mejorar la redacción del mismo si se deseaba contar con los votos de sus legisladores¹⁴.

Paralelamente, también se supo a través de la prensa que este proyecto de ley se inspiraba en un proyecto redactado originalmente por el diputado del Partido Colorado, Daniel García Pintos. Al parecer, a principios de 2007, el Poder Ejecutivo tomó este proyecto y con alguna modificación —incluyó en el resarcimiento a los familiares de desaparecidos— lo presentó como propio ante el Parlamento¹⁵. Por su parte, organizaciones de Derechos Humanos también explicitaron sus discrepancias

14 FA rechaza el proyecto de reparación a familiares de víctimas de la sedición. (12 de abril 2007). *La República*.

15 Acuerdan resarcir a familiares de muertos por la sedición. (28 de marzo de 2007). *El Espectador*.

con el Poder Ejecutivo ya que, por ejemplo, se igualaba la situación de quienes fallecieron siendo parte del terrorismo de Estado con quienes desaparecieron por culpa del mismo¹⁶.

En este sentido es muy importante recordar que este proyecto se presentó al Parlamento en el marco de una campaña de “Reconciliación” liderada por el Poder Ejecutivo, que culminó el 19 de junio de 2007 (Natalicio de Artigas, héroe patrio), con el Presidente Vázquez encabezando un acto bajo la consigna “Nunca Más enfrentamientos de uruguayos contra uruguayos”. No obstante, en dicho evento no existió presencia de “las bases” frenteamplistas ni de las organizaciones de Derechos Humanos o del movimiento sindical (Moreira y Pérez, 2009).

Es así que, teniendo en cuenta las preferencias del Ejecutivo y las de varios sectores del Frente Amplio, podemos concluir que el texto estaba, en términos ideológicos, significativamente a la derecha de las preferencias del legislador mediano del partido mayoritario. De esta forma, sin el voto de gran parte de la bancada oficialista (apoyada por organizaciones de Derechos Humanos, entre otros)¹⁷ la aprobación se tornó inviable pese a que estaba en manos de una Comisión de mayoría frenteamplista.

5.2 Ejemplo 2. Cuando el proyecto es rechazado por el legislador mediano de la comisión

El 28 de abril de 2008 ingresó a la Cámara de Senadores un proyecto de ley del Ejecutivo que debía aprobar el Convenio de Seguridad Energética entre Uruguay y Venezuela, suscrito por ambos gobiernos en Montevideo el 6 de agosto de 2007.

El proyecto ingresó en dicha Cámara el 5 de mayo de 2008 y pasó a estudio de la Comisión de Asuntos Internacionales, donde el Frente Amplio contaba con una mayoría absoluta de integrantes, situación que permitió una pronta aprobación el 3 de marzo de 2008. El plenario de la Cámara de Senadores trató el proyecto y lo aprobó el 9 de julio de 2008, a pesar de haber sido duramente criticado por la bancada opositora del Partido Nacional.

Según el senador del Partido Nacional, Sergio Abreu, este tratado suponía para Uruguay un error estratégico pues el humor del gobierno chavista era cambiante y eso podría afectar la seguridad energética de un país dependiente del petróleo extranjero. Abreu también insistió en que el régimen venezolano violaba derechos humanos fundamentales y simpatizaba con regímenes enfrentados a Occidente como Irán¹⁸. Otros senadores del Partido Nacional como Heber y Da Rosa, señalaron que el tratado les generaba dudas sobre aspectos técnicos y de financiación¹⁹. No obstante, el proyecto fue aprobado con los votos de los legisladores del Frente Amplio y enviado rápidamente a la Cámara de Representantes. El 10 de julio de 2008, la Presidencia de esta Cámara lo derivó a la Comisión de Asuntos Internacionales

16 Miranda rechazó el proyecto de ley de reparación a víctimas de “la sedición” (31 de marzo de 2007). *La República*.

17 Vale resaltar que el actual presidente del Frente Amplio, Dr. Javier Miranda, en el año 2007 era uno de los principales voceros de la organización “Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos”. Esto nos permite observar las estrechas relaciones que existen entre organizaciones de Derechos Humanos y parte del Frente Amplio.

18 Diario de Sesión de la Cámara de Senadores n° 223, pp. 21-25.

19 Diario de Sesión de la Cámara de Senadores n° 223, pp. 31-34 y 36-40.

donde, a diferencia de lo que sucedía en el Senado, su composición era equilibrada, con tres legisladores oficialistas y tres de la oposición. Bajo esas circunstancias, para ser aprobado, el proyecto debía satisfacer las preferencias del legislador mediano de la comisión, pero ello no ocurrió y fue primero retrasado en su consideración y más tarde archivado. Como los tratados internacionales no pueden ser modificados (son analizados bajo la condición *take it or leave it*), la única opción que tenía la comisión para salir del paso –modificar el proyecto- estaba cancelada.

6. Conclusiones

El presente trabajo permite realizar cuatro grandes observaciones sobre la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en Uruguay. En primer lugar, se observa un importante desequilibrio en la relación entre poderes. Mientras el Ejecutivo se ha transformado en el actor central del proceso legislativo, dado su rol como iniciador de legislación y el aumento permanente de sus tasas de efectividad, el Legislativo parece haber abdicado de tal función, concentrándose en el estudio de los proyectos de ley que envía el gobierno. Esto no quiere decir que el Parlamento sea un sello de goma, pues los estudios empíricos muestran que en las cámaras y sobre todo en las comisiones, se modifican o sustituyen muchos proyectos de ley.

La segunda conclusión se vincula con la anterior. Durante la XLVI Legislatura (2005-2010), el Parlamento, por diferentes razones, no aprobó el 22,7% (155) de los proyectos que el Ejecutivo envió. Dado que el partido de gobierno contaba con mayoría en ambas cámaras y controlaba en forma eficiente el poder de agenda, era de esperar que todos o casi todos los proyectos fueran aprobados. Sin embargo, ello no ocurrió. En tal sentido, el estudio mostró que existen tres grandes motivos por los cuales los proyectos del Ejecutivo pueden encallarse. El primero se origina en un desajuste de preferencias entre el gobierno y el legislador mediano de la bancada mayoritaria (84 proyectos). El segundo está motivado por un desajuste de preferencias entre el gobierno y el legislador mediano de una comisión donde el partido de gobierno no tiene mayorías (39 proyectos). El tercero responde a situaciones poco frecuentes del proceso legislativo donde el Parlamento decide sustituir los proyectos del gobierno por otros mejor redactados por los propios legisladores (19 proyectos) o casos donde el Ejecutivo o la comisión permanente –por unanimidad- resuelve archivarlos (13 proyectos).

La tercera observación refiere a la importancia del diseño institucional. Si bien la principal causa de archivo de los proyectos del Ejecutivo es política, en virtud del desajuste de preferencias entre el gobierno y su bancada mayoritaria (54% de los proyectos), el estudio mostró la relevancia que tiene el diseño de las comisiones al inicio de la Legislatura. Como hemos expresado al principio, el tamaño y composición de las comisiones permanentes responde a un proceso de negociación específico donde los partidos intentan imponer sus preferencias. No obstante, el impacto de las reglas es mucho más acuciante en la Cámara de Representantes, donde ningún diputado puede pertenecer a más de una comisión, lo cual obliga al partido mayoritario a

perder su estatus en varias comisiones. En 10 comisiones de la cámara baja y en 3 del Senado, el Frente Amplio no contó con mayorías y ello transformó a dichos ámbitos en verdaderos puntos de veto para sus proyectos, donde la opción consistía en modificar los proyectos —en arreglo a las preferencias de legislador mediano de la cámara— o archivarlos. La imposibilidad de retirar el proyecto de la comisión para tratarlo en forma urgente en el plenario —al no contar con una mayoría especial de 2/3— volvió inevitable que muchos proyectos terminaran encallados en las comisiones (la cuarta parte de los proyectos del Ejecutivo que no fueron aprobados).

La última observación refiere al factor tiempo. Es probable que algunos proyectos podrían haber sido aprobados si la Legislatura hubiese contado con más tiempo. 44 de los 84 proyectos trabados a causa del desajuste del legislador mediano de las comisiones ingresaron al Parlamento en el último año. Podría argumentarse que con un poco más de tiempo para la negociación intrapartidaria, muchos de ellos podrían haber sido aprobados. No obstante, debería decirse que el Poder Ejecutivo envió en el último año del mandato al Parlamento un total de 131 proyectos de los cuales aprobó 76 (58%). Estas cifras indican que el factor tiempo no parece ser un elemento determinante para transformar un proyecto en ley si se cumple la condición primordial de funcionamiento del cártel legislativo, o sea, que la mayoría actúe en forma coordinada en torno a una orientación legislativa determinada por el liderazgo. En esos 44 proyectos no aprobados parece no haber existido esa condición.

Bibliografía

- Alcántara, M. y García Montero, M. (2008). Institutions and politicians: An analysis of the factors that determine presidential legislative success. *Working Paper, 348*, Kellogg Institute. Recuperado de <https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/348.pdf>
- Alemán, E. y Calvo, E. (2010). Unified Government, Bill Approval, and the Legislative Weight of the President. *Comparative Political Studies, 43* (4), 511-534.
- Carey, J. (2006). Presidentialismo versus Parlamentarismo. *Revista Postdata, 11* (abril), 121-161.
- Chasquetti, D. (2006). La supervivencia de las coaliciones presidenciales de gobierno en América Latina. *Revista Postdata, 11* (abril), 163-192.
- _____ (2011a). El secreto del éxito: Presidentes y cárteles legislativos en Uruguay (1995-2010). *Revista Uruguaya de Ciencia Política, 20* (1), 9-31.
- _____ (2011b). El costo de pasar: gobiernos de coalición y gobiernos de partido en el proceso legislativo uruguayo. En Alcántara, M. y García Montero, M. (Eds.), *Algo más que presidentes. El papel del Poder Legislativo en América Latina* (pp. 537-561). Zaragoza, España: Fundación Manuel Giménez.
- _____ (2013). Cabinets and Legislative Cartels in Uruguay: Examining the Legislative Consequences of Government Formation. *Journal of Politics in Latin America, 5* (1), 67-94.
- _____ (2014). Estudio sobre la actividad del Parlamento. En Chasquetti, D.; Moraes, J. A. y Buquet, D. (Coord.), *El Parlamento bajo la lupa. Estudio de la imagen y productividad del Poder Legislativo*. Montevideo: Parlamento del Uruguay-Instituto de Ciencia Política, UdelaR.
- _____ (2016). Agenda Setting and Lawmaking in Uruguay. En Alemán, E. y Tsebelis, G. (Eds.), *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America* (pp. 199-224). Oxford: Oxford University Press.
- Chasquetti, D. y Pérez, V. (2012). ¿Mujeres en los márgenes?: Sistema de comisiones y poder de asignación en el Parlamento uruguayo. *Revista Uruguaya de Ciencia Política, 32* (2), pp. 383-409.
- Chasquetti, D. y Micozzi J. P. (2014). The Subnational Connection in Unitary Regimes: Progressive Ambition and Legislative Behavior in Uruguay. *Legislative Studies Quarterly, 39* (2), 87-112.

- Chasquetti, D.; Moraes, J. A. y Buquet, D. (2014). *El Parlamento bajo la lupa. Estudio de la imagen y productividad del Poder Legislativo*. Montevideo: Parlamento del Uruguay- Instituto de Ciencia Política, UdelaR.
- Cheibub, J. A.; Przeworski, A. y Saiegh, S. (2004). Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, 34 (4), 565-587.
- Cox, G. (2006). The Organization of Democratic Legislatures. En Weingast, B. y Wittman, D. (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Economy* (pp. 141-161). Oxford: Oxford University Press.
- Cox, G. y McCubbins, M. (1993). *Legislative Leviathan. Party Government in the House*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____ (2005). *Setting the Agenda. Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, G. y Morgenstern, S. (2001). Legislaturas reactivas y Presidentes proactivos en América Latina. *Desarrollo Económico*, 41 (163), 373-393.
- Diermeier, D. y Vlaicu, R. (2011). Executive Control and Legislative Success. *Review of Economic Studies*, 78 (3), 846-871.
- García Montero, M. (2007). La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos. *Lateinamerika Analysen*, 17 (2), 1-31.
- Moreira, C. y Pérez, V. (2009). *Entre la protesta y el compromiso: la izquierda y el gobierno. Uruguay y América Latina*. Montevideo: Editorial Trilce.
- Saiegh, S. M. (2009). Political Prowess or “Lady Luck”? Evaluating Chief Executives’ Legislative Success Rates. *The Journal of Politics*, 71 (4), 1342-1356.

Anexo

Cuadro 6. Proyectos archivados según hipótesis (Número de Asunto)

H₁ (84): 25925, 28870, 28871, 28988, 29625, 29783, 30026, 30560, 30562, 30606, 30610, 31176, 31217, 31611, 32421, 32763, 33582, 33584, 33981, 34027, 34515, 34560, 34621, 34806, 34961, 34976, 35453, 36136, 36276, 36395, 36413, 36434, 36435, 36770, 36771, 37288, 37480, 37481, 37508, 37570, 37957, 38370, 38377, 38482, 38642, 38643, 38724, 38727, 38828, 39059, 39073, 39119, 39126, 39172, 39174, 39177, 39178, 39184, 39200, 39206, 39216, 39285, 39295, 39334, 39345, 100084, 100123, 100301, 100305, 100561, 100574, 100844, 100855, 100876, 100928, 100971, 100982, 100990, 100991, 101116, 101144, 101145, 101147, 101150

H₂ (39): 25984, 27104, 28424, 29208, 29393, 30048, 30049, 30558, 32254, 34295, 34631, 34954, 35409, 35743, 36373, 36568, 36637, 36959, 36960, 36962, 36963, 37003, 37315, 37399, 37563, 37670, 37915, 37959, 37961, 38570, 38571, 39023, 39094, 100873, 100943, 100979, 101117, 27602, 100556

Sustituidos (19): 27081, 27601, 28440, 28977, 29346, 29438, 30047, 31175, 31194, 31334, 31819, 32119, 33183, 34008, 36464, 36789, 37209, 39089, 39120

Archivados por consenso o solicitud del PE (13): 25844, 26018, 28317, 38398, 28869, 25927, 29247, 29466, 30979, 32323, 34026, 34365, 37302

Nota: Acceder cambiando el número final en <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/25844>

Fuente: Sistema de Información Parlamentaria. Poder Legislativo.

Cuadro 7. Comisiones de la Cámara de Representantes

Comisiones	Miembros	Situación FA
Asuntos Internacionales	6	Equilibrio (3)
Asuntos Internos	3	Minoría (1)
Constitución, Códigos, Legislación General...	9	Mayoría Absoluta (5)
Defensa Nacional	4	Equilibrio (2)
Derechos Humanos	6	Equilibrio (3)
Educación y Cultura	7	Mayoría Absoluta (4)
Ganadería, Agricultura y Pesca	9	Mayoría Absoluta (5)
Hacienda	11	Mayoría Absoluta (6)
Industria, Energía y Minería	6	Equilibrio (3)
Legislación del Trabajo	5	Mayoría Absoluta (3)
Presupuestos	5	Mayoría Absoluta (3)
Salud Pública y Asistencia Social	4	Equilibrio (2)
Seguridad Social	4	Equilibrio (2)
Transporte y Obras Públicas	4	Equilibrio (2)
Turismo	7	Minoría (3)
Vivienda y Medio Ambiente	8	Equilibrio (4)
Especial Deporte	9	Mayoría Absoluta (5)
Especial Población y Desarrollo Social	15	Mayoría Absoluta (8)

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

Cuadro 8. Comisiones de la Cámara de Senadores

Comisiones	Miembros	Situación FA
Asuntos Administrativos	5	Mayoría Absoluta (3)
Asuntos Internacionales	9	Mayoría Absoluta (5)
Asuntos Laborales y Seguridad Social	6	Equilibrio (3)
Ciencia y Tecnología	4	Equilibrio (2)
Constitución y Legislación	9	Mayoría Absoluta (5)
Defensa Nacional	5	Mayoría Absoluta (3)
Educación y Cultura	7	Mayoría Absoluta (4)
Ganadería, Agricultura y Pesca	7	Mayoría Absoluta (4)
Hacienda	9	Mayoría Absoluta (5)
Industria, Energía, Comercio, Turismo...	7	Mayoría Absoluta (4)
Medio Ambiente	5	Mayoría Absoluta (3)
Población, Desarrollo e Inclusión	9	Mayoría Absoluta (5)
Presupuesto	7	Mayoría Absoluta (4)
Salud Pública	7	Mayoría Absoluta (4)
Transporte y Obras Públicas	7	Mayoría Absoluta (4)
Vivienda y Ordenamiento Territorial	5	Mayoría Absoluta (3)
Especial: Deporte	6	Equilibrio (3)

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