

Reglas, Partidos y Legisladores en la Cámara

Daniel Chasquetti

Instituto de Ciencia Política

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de la República

Cuadro 7.8. Leyes según iniciativa.

	Poder Ejecutivo		CLP		Oposición		Total de leyes	
1985-1990	227	61%	38	10%	106	29%	371	100%
1990-1995	350	60%	111	19%	125	21%	586	100%
1995-2000	348	65%	130	24%	61	11%	539	100%
2000-2005	399	64%	92	15%	136	22%	627	100%
2005-2009	544	67%	102	13%	161	20%	807	100%
Total	1.868	64%	473	16%	589	20%	2930	100%

CLP: Contingente Legislativo que apoya al Presidente

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

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

- Esto debe ser explicado.....
- Una posible explicación: estos resultados son el producto de la existencia de un partido o coalición mayoritaria en la Cámara que ejerce de manera estable el poder de agenda.

1. El Poder de Agenda Legislativa

- Imaginemos una Legislatura en Estado de Naturaleza
- En una LEN existirán unas pocas reglas:
 - las iniciativas son presentadas por los miembros de la LEN
 - las iniciativas se aprueban por la regla de la mayoría
 - urgencia por tomar decisiones (restricción de tiempo)
 - todos los miembros tienen derecho a hacer uso del tiempo sin limitación alguna.

- Bajo estas condiciones la asamblea no podrá funcionar correctamente porque habrá 2 problemas graves
 - Cuello de botella Acumulación de iniciativas dado el derecho a proponer que tienen los miembros de la asamblea
 - Filibustero Cada miembro tendrá el poder retrasar la decisión mediante la dilatoria

- Ejemplo: durante la discusión de la reforma del Reglamento de la Cámara en 1929, el entonces diputado nacionalista, Carlos Quijano decía:
 - *“El caso del doctor Frugoni sobre el problema del salario mínimo, no creo que tenga parangón en ningún otro Parlamento del mundo. Es un discurso que se está haciendo por medias horas, por tres cuartos de hora, desde el mes de agosto y estamos promediando octubre. Es una de esas cosas que, francamente, rebasa los límites del absurdo...”* (15/10/1929. DSS. C.RR. T.357. p. 265).

- La forma de resolver estos problemas consiste en establecer REGLAS
- Los reglamentos establecen mecanismos para ordenar el funcionamiento de la asamblea
 - Régimen de Sesiones y Régimen de Debates
 - División del trabajo (sistema de comisiones)
 - Determinación de organismos con poder de agenda (Presidencia del pleno; Presidencias de Comisiones)
- Las reglas internas parlamentarias por definición generan desigualdad: los legisladores son iguales a la hora de votar, pero son desiguales a la hora de decidir qué se votará

- El Poder de Agenda refiere a la capacidad que se le otorga a un órgano para determinar
 - qué proyectos serán considerados y cuáles no
 - qué procedimientos serán utilizados en ese ámbito.
- El Poder de Agenda puede ser positivo (capacidad de impulsar legislación) o negativo (capacidad de frenar legislación).
- Para estudiar el funcionamiento de cualquier asamblea, debe analizarse dónde reside el poder de agenda
- En el caso uruguayo el poder de agenda reside en:
 - Poder Ejecutivo: prerrogativas legislativas
 - Parlamento: Presidencias del pleno y las Comisiones

Prerrogativas del Poder Ejecutivo

- Iniciativa exclusiva en política presupuestal
- Iniciativa exclusiva en diferentes áreas (tributos, pensiones, precios, creación de cargos públicos, etc.)
- Veto parcial y total con mayorías especiales (3/5 de cada cámara)
- Proyectos de urgente consideración
- Iniciativa nominación de cargos (directores entes, embajadores, ascensos militares, etc.)

Organismos legislativos con Poder de Agenda

- El partido del presidente cuenta con el Vicepresidente, o sea, con la Presidencia de la Asamblea General y la Presidencia del Senado
- La estructura de la Cámara presenta 5 presidencias (una por año), 20 vicepresidencias, 16 comisiones permanentes, etc.)
- Una Comisión Especial se encarga, al inicio de la legislatura, de asignar las posiciones en esa estructura a partir de la negociación que realizan los partidos

2. Los partidos en el legislativo

- Cox y McCubbins (1993) sostienen que los partidos legislativos son organizaciones creadas para resolver dilemas de acción colectiva
- En términos teóricos podría pensarse que al inicio de toda legislatura, los miembros de un partido aceptan un contrato donde:
 - se comprometen a trabajar unidos para cumplir con las metas del partido
 - a cambio recibirán el beneficio de poder utilizar la reputación del partido para seguir adelante con su carrera

- Los legisladores delegan una parte de su poder en los líderes
- Los líderes del partido o coalición de gobierno desarrollan una intensa coordinación con el Poder Ejecutivo y se constituyen así en la autoridad central de la asamblea
- Los líderes delegan responsabilidad fiduciaria en algunos legisladores que asumirán la conducción de los organismos con poder de agenda
- Consecuencia: en el plenario solo ingresarán iniciativas que contemplan las preferencias del partido o coalición mayoritaria

- La decisión del legislador de ingresar en esta forma de funcionamiento surge de la conclusión de que toda conducta individual y unilateral reportará menos beneficios que una conducta colectiva y coordinada
- Participar activamente traerá como resultado ciertos beneficios.
 - El partido o la fracción puede garantizar la continuidad del legislador (buena posición en la lista de candidatos o en otro cargo)
 - El partido o la fracción pueden incluir en sus prioridades legislativas ciertas temáticas que preocupen al legislador

- La existencia de un “cartel legislativo” que controla el poder de agenda, determinará el cumplimiento de buena parte de la agenda del gobierno

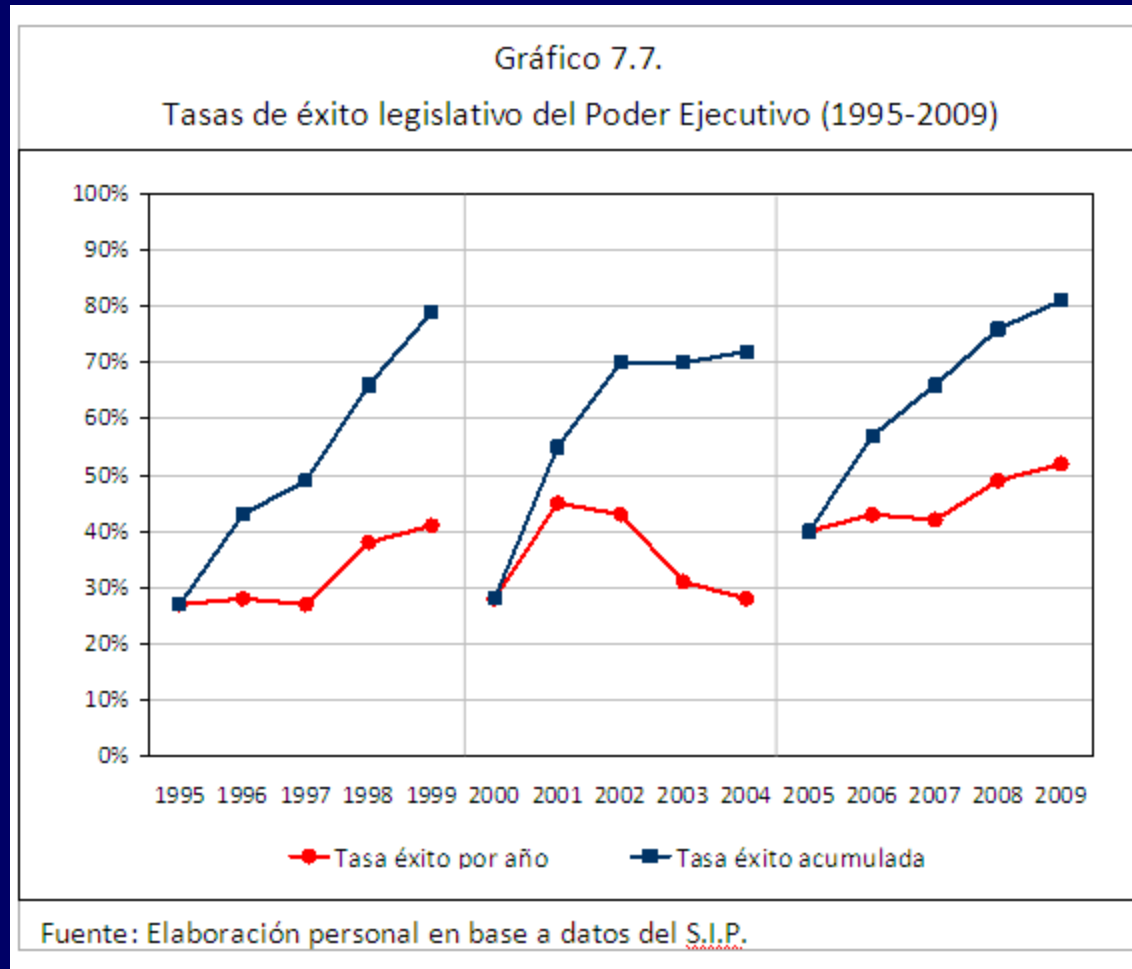
Tipo de Gobiernos en Uruguay 1985-2005					
Presidente	Año de inicio	Partido	Tipo de gobierno	Apoyo Legislativo Pte.	
				Senado	Diputados
Sanguinetti	1985	PC	Partido minoritario	45%	41%
Lacalle	1990	PN	Coalición mayoritaria	65%	66%
Sanguinetti	1995	PC	Coalición mayoritaria	67%	63%
Batlle	2000	PC	Coalición mayoritaria	58%	55%
Vázquez	2005	FA	Partido mayoritario	55%	53%

Fuente: Elaboración propia en base a información del Banco de Datos de la FCS.

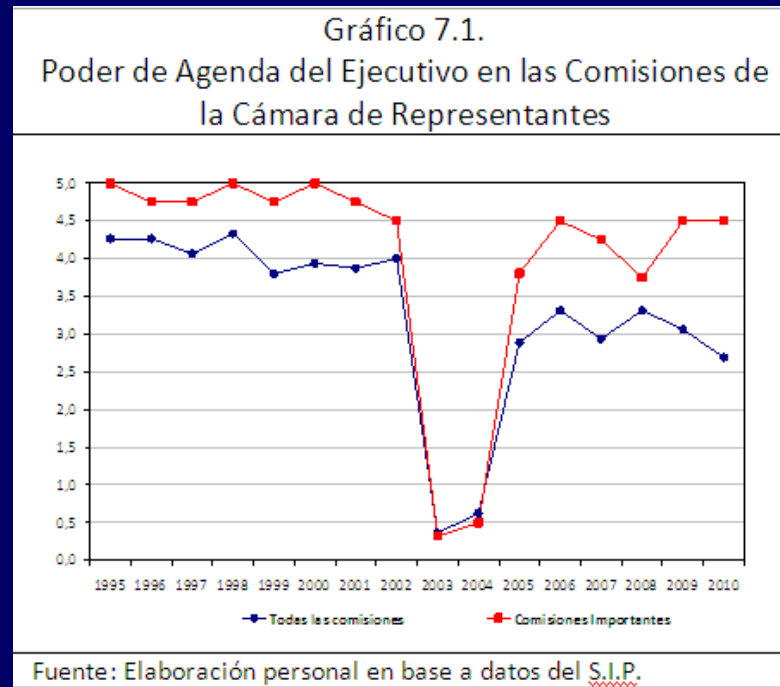
Situación del Ejecutivo en las cámaras (en años)			
	Mayoría para legislar (más del 50%)	Mayoría para mantener vetos (40% al 50%)	Situación en minoría (menos del 40%)
1985-90	0	5	0
1990-95	2	1	2
1995-00	5	0	0
2000-05	3	0	2
2005-07	3	0	0
Total	15	6	4

Fuente: Elaboración propia en base a información del Banco de Datos de la FCS.

- En particular, durante las últimas tres legislaturas, ha existido un cartel legislativo mayoritario

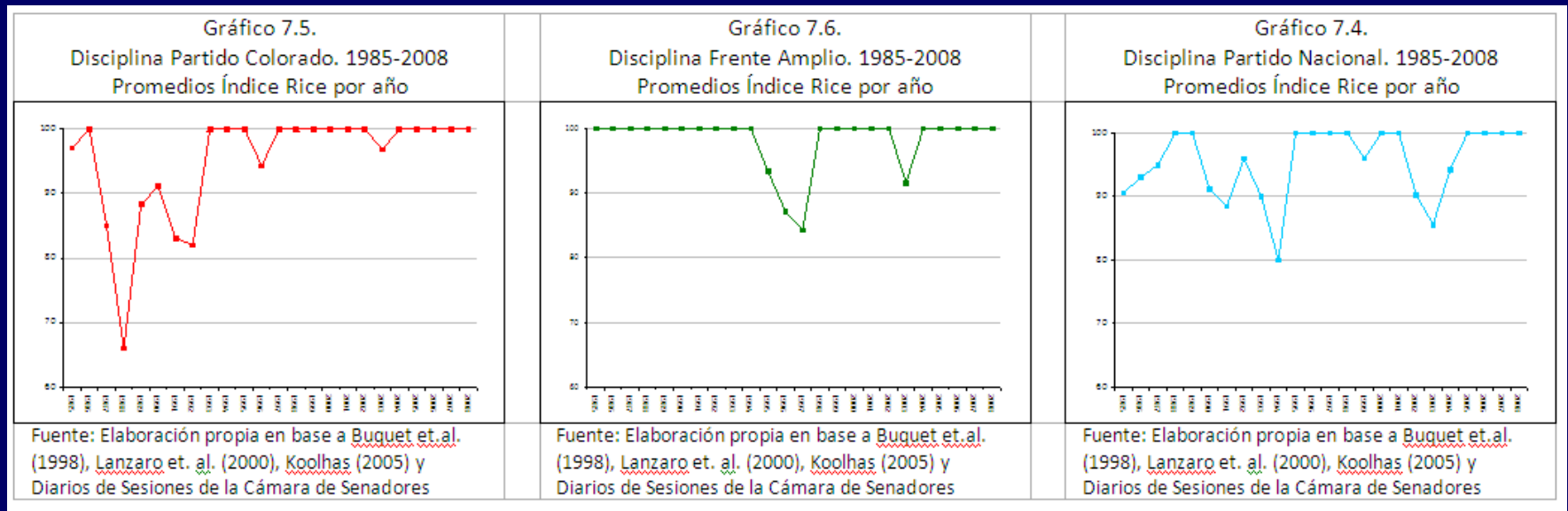


- Control del poder de agenda en comisiones

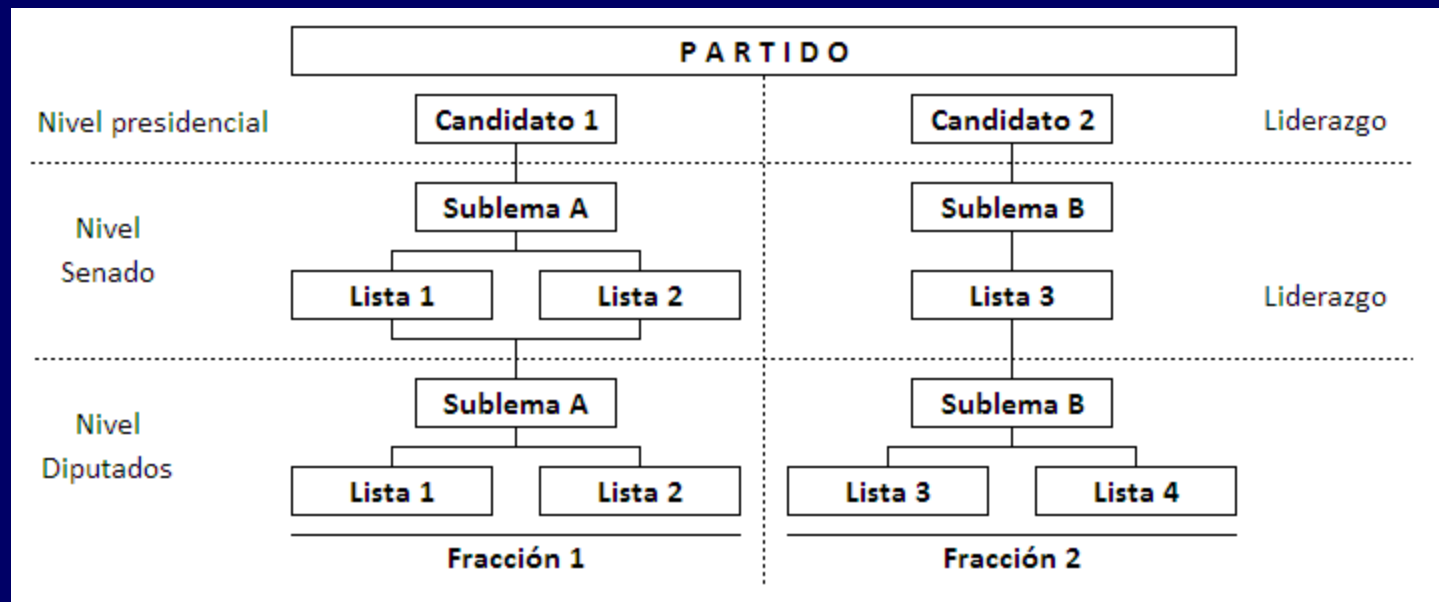


Situación Partido M en la comisión		
	Presidencia	
	SI	NO
Mayoría absoluta	5	4
Equilibrio o paridad	3	2
Minoría	1	0

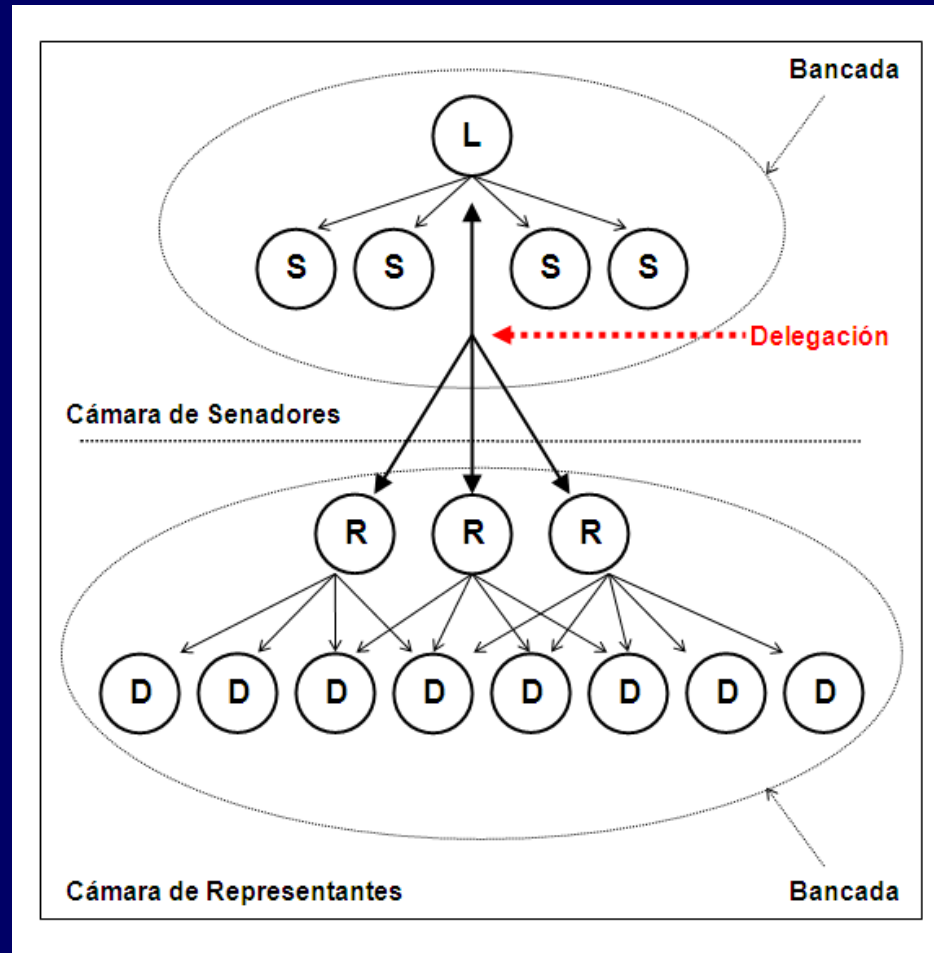
■ Votaciones en el Plenario: Partidos disciplinados



- Modelo de partido electoral



- Modelo de fracción legislativa



3. Carreras legislativas

- Con el formato de partidos fraccionalizados, la suerte de los legisladores está en manos de los grupos o sectores
- El sistema electoral otorga un poder importante a los líderes para confeccionar la lista del Senado y la lista de Montevideo
- En el interior influyen mucho las elecciones internas (también en Montevideo en algunos sectores)

- Las tasas de búsqueda de reelección no son tan altas

Gráfico 4.1
Decisión de carrera de los Diputados
1946-2009

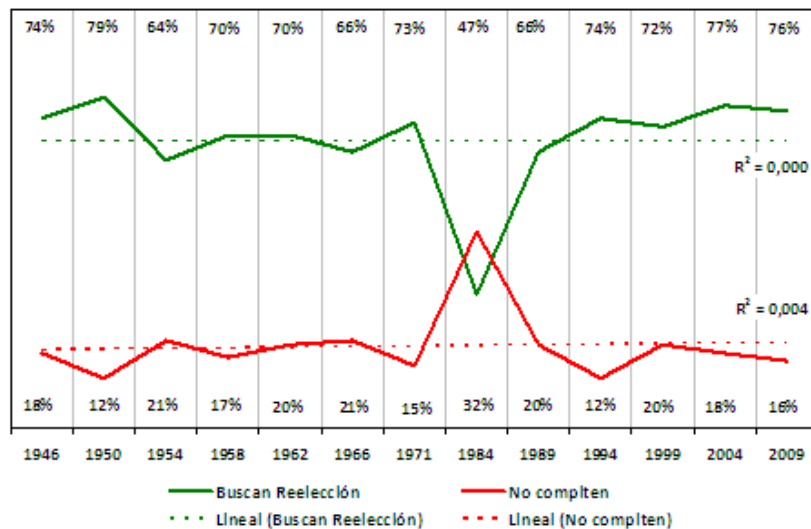
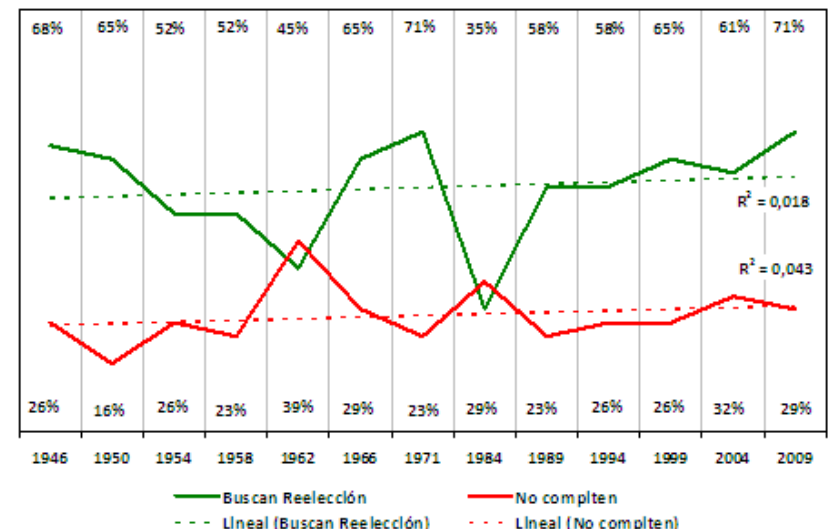


Gráfico 4.1
Decisión de carrera de los Senadores
1946-2009



Fuente: Elaboración propia en base a Tablas Cronológicas (1971), Anales del Senado (1972) y datos de la Corte Electoral.

- Entre los que compiten, las tasas de éxito tampoco son extremadamente importantes

Gráfico 2.3

Tasas de éxito y fracaso de los diputados que buscan la reelección

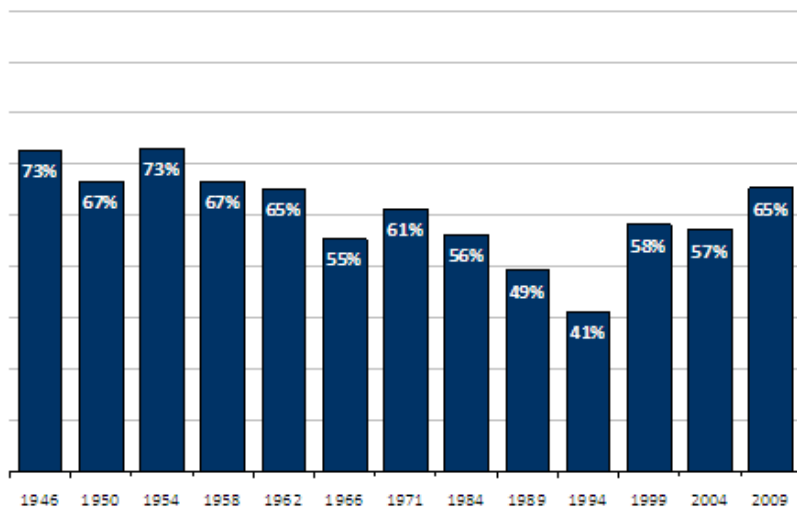
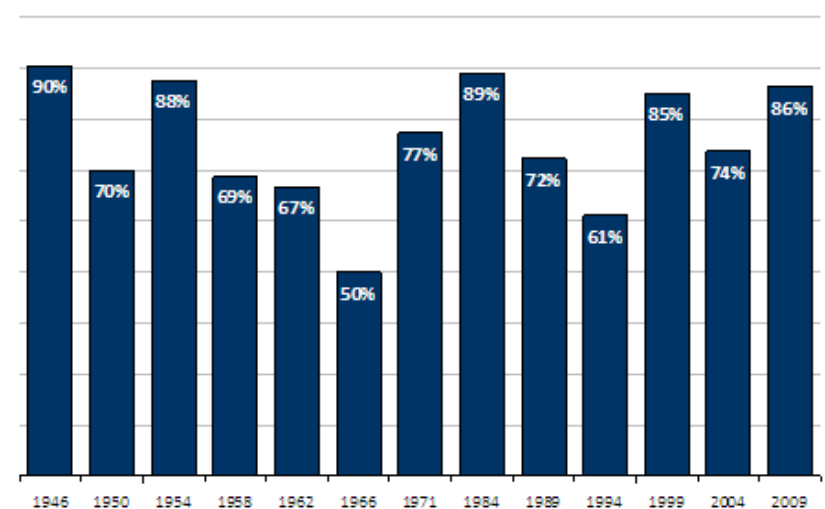


Gráfico 2.4.

Tasas de éxito y fracaso de los senadores que buscan la reelección



Fuente: Elaboración propia en base a Tablas Cronológicas (1971), Anales del Senado (1972), y Corte Electoral.

- ¿Cuáles son los factores que explican el éxito en la búsqueda de la reelección?
- Podríamos pensar la reelección como una función
 - $R_i = R_i(c_i, p_i, d_i)$,
- ...donde R_i representa la probabilidad de que un legislador típico gane la reelección,
- c_i las características individuales de ese legislador,
- p_i las características del partido del legislador,
- d_i las condiciones de competencia en su distrito.
- Esta ecuación de probabilidad guiará el examen empírico tendiente a determinar los factores que determinan el éxito o el fracaso en la búsqueda de reelección en Uruguay.

- **Variables independientes**
- Antigüedad en la cámara +
- Cargos en el pleno +
- Margen de victoria anterior +
- Sexo +
- Edad +
- Voto del partido distrito+
- Voto fracción nacional +
- Partido en gobierno +
- Fracción mayoritaria +
- Magnitud distrito +
- Competencia -

- Regresión Logística.

Variable Dependiente

1 = Reelecto

0 = No Reelecto

- N = 850 diputados

- Resultados

Margen de victoria

Votación fracción

Competencia

	Modelo1 (1946-2009)		
Variables independientes	β	Sig.	Exp(B)
Antigüedad en la cámara	,064	,077	,938
Margen de victoria anterior	,325	,000 *	1,384
Cargo en el pleno de la cámara	,409	,054	,665
Sexo. El legislador es varón	,394	,264	,674
Edad del legislador	-	-	-
Pertenece al partido de Gobierno	,090	,586	,913
Pertenece a fracción mayoritaria	-,261	,110	,771
Pertenece a partido fundacional	,061	,806	,940
Volatilidad interna	-,049	,680	,952
Switch partido en distrito	,057	,522	1,058
Switch fracción a nivel nacional	,381	,000 *	1,463
Magnitud de distrito	-,006	,421	,994
Listas competidoras por banca	-,272	,004 *	,762
Reforma 1996	,053	,818	1,070
Constante	,174	,622	,840
Log-likelihood	855,920		
% Predicción correcta	66,6		
Número de casos	850		
Variable dependiente: Reelección 1 = Gana; 0 = Pierde			
* Nivel de significación: \leq ,05			

- Los factores que explican la medida del éxito en la búsqueda de la reelección están asociados con las fracciones y partidos: votación nacional del sector, resultado anterior que obtuvo el legislador y nivel de competencia que enfrenta en el distrito
- Este examen también indica que el individuo para continuar con su carrera depende principalmente del grupo político que integra
- No hay margen para el cultivo del voto personal ni para el desarrollo de liderazgos al margen de los partidos.