

Éxito presidencial en Uruguay. 2000-2009¹

Alejandro Guedes
neryguedes@gmail.com

FCS- UdelaR



¹ Para la confección de este trabajo fueron de gran utilidad las observaciones y comentarios de Daniel Buquet, Daniel Chasquetti, Juan Andrés Moraes, Nicolás Kardjian, Diego Luján y Eduardo Cuña.

Resumen. La literatura reciente sobre procesos legislativos presenta diversas estrategias para abordar el éxito del Poder Ejecutivo durante el trámite y sanción de las leyes. Las técnicas más difundidas captan la tasa de aprobación de los proyectos del Ejecutivo así como el nivel de apoyo en el plenario a los proyectos patrocinados por el primer mandatario. Sin embargo en el presente trabajo se aplica una herramienta relativamente novedosa conocida como “escala del contenido de la legislación” –*scale of the substance of legislation*- (Barret y Soha, 2007). El análisis de 140 leyes modificadas y sancionadas durante el período 2000- 2009 sugiere que los presidentes han aceptado concesiones significativas, pero consistentes con sus preferencias. Asimismo, el tipo de gobierno y la popularidad del presidente parecen afectar ligeramente la magnitud de las modificaciones, lo cual no sucede con respecto al ciclo político del gobierno².

Palabras clave: Parlamento, Partidos Políticos, Poder Ejecutivo.

² Trabajo presentado en las X Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

1. Introducción

A partir de la segunda mitad del siglo XX el estudio de la toma de decisiones colectivas en el ámbito del gobierno se ha convertido en un tópico importante en la literatura. En la medida en que nuevos modelos teóricos fueron vinculando la dinámica de los poderes ejecutivo y legislativo con el estancamiento, o en su contracara la productividad legislativa, se han ido suscitando nuevos estudios que indagan las características y las condiciones del proceso de toma de decisiones. De esta forma se asiste a un proceso permanente de acumulación a nivel de teoría y evidencia comparada que sirven de base a nuestro estudio.

Existen diversas formas y complementos para analizar la influencia de los poderes sobre el resultado legislativo (*outcomes*). En el presente trabajo nos remitimos al éxito presidencial entendido como la medida en que el resultado final de la legislación es consistente con la postura inicial del presidente en términos de contenido sustantivo (Barret & Soha, 2007). Si bien existe un amplio consenso en que este es un aspecto crucial en los procesos de elección colectivos en cualquier sociedad democrática, debemos destacar que la definición de éxito presidencial puede variar de acuerdo a la técnica elegida para su medición. Por lo cual, previo a la presentación de la técnica empleada en este trabajo, exponemos brevemente algunas de las estrategias más difundidas toda vez que se intenta captar la influencia de los poderes de gobierno.

A nivel local, aún son escasos los trabajos que indagan de forma sistemática el proceso legislativo. Quizás, un primer antecedente data del trabajo de Gonzalez (1993), donde se presenta una situación de estancamiento legislativo, muy en sintonía con el debate general que se estaba librando acerca de la inviabilidad de las democracias presidenciales por su propensión al bloqueo. Dicho diagnóstico se vinculaba a la alta fraccionalización y polarización del sistema político, con el trasfondo de la institución

presidencial como patología del sistema. Luego se han suscitado algunas investigaciones que han apuntado exitosamente a monitorear diversas variables del sistema político. Algunos de estos estudios se han centrado en mayor medida en variables más vinculadas al sistema electoral como el nivel de fragmentación y fraccionalización (Buquet, et al. 1998); otros han identificado la existencia de un ciclo político de gobierno a partir de la detección de patrones de comportamiento (Chasquetti y Moraes, 2000); otros directamente han sido programas de monitoreo de la actividad legislativa (Lanzaro, et al. 1999); mientras que los más actuales han puesto a prueba la teoría sobre los tipos de gobierno y su incidencia en el trámite legislativo (Magar y Moraes, 2007; Chasquetti, 2009). Estos últimos han generado un notorio avance en cuanto a lo que sabemos sobre la *performance* legislativa del sistema político uruguayo. Sin embargo, no existen datos concretos sobre el contenido de las leyes, por lo cual el presente artículo pretende contribuir en este sentido. Para ello se analizaron 140 leyes patrocinadas por el Ejecutivo y modificadas por el Parlamento durante el período 2000-2009. ¿Con qué objetivo? Testear el éxito presidencial durante las administraciones de Batlle y Vázquez sometiéndolos a algunas de las hipótesis provistas por la teoría.

El artículo se ordena de la siguiente manera: en primera instancia se presentan algunos de los más importantes enfoques teóricos que analizan el proceso legislativo. En segundo lugar se va delineando el concepto de éxito presidencial para lo cual se exponen algunas de las estrategias más comunes en la literatura. Posteriormente se presenta a la “escala del contenido de la legislación” así como las hipótesis del trabajo. Luego se procede al análisis de los datos, para finalmente exponer los principales resultados.

2. Relación Ejecutivo- Legislativo y resultados políticos: una aproximación teórica

En los sistemas presidenciales la dinámica entre las ramas de poder tiene efectos cruciales sobre el proceso de gobierno. Si bien el Presidente muchas veces cuenta con recursos institucionales como el veto y la iniciativa en materia legislativa, la mayor parte del tiempo debe generar flujos de comunicación y cooperación con el Legislativo que implican la existencia de negociación y compromiso, a los efectos de construir coaliciones ganadoras que habiliten el cambio de política (Barret y Soha, 2007). De este modo, se configura un frágil equilibrio institucional y político que afecta la dinámica entre los poderes y en última instancia la toma de decisiones colectivas.

En este marco, numerosas teorías han desarrollado modelos tendientes a explicar y eventualmente predecir instancias de estancamiento o no estancamiento legislativo. En otras palabras, instancias de cooperación y conflicto entre Ejecutivo y Legislativo que afectan la productividad legislativa. Si bien no se pretende profundizar en los aspectos analíticos de los modelos, la lógica conceptual de algunos de ellos resulta útil para identificar las condiciones políticas que se vinculan teóricamente al proceso legislativo. *Grosso modo*, los enfoques más relevantes se pueden discriminar en base al carácter normativo o empírico de sus supuestos teóricos (Krehbiel, 1998). Dentro del primer conjunto quizás la teoría más conocida es el *modelo de competencia espacial entre partidos* (Downs, 1957), donde éstos adoptan una posición programática a partir de la cual compiten por el voto del elector de la mediana en el clásico eje de competencia izquierda-derecha. Una vez llegado al gobierno el partido intentará implementar su programa, por lo cual, bajo estos supuestos se presume que el gobierno siempre estará a cargo de una mayoría partidaria y no de una coalición de partidos. En consecuencia, la probabilidad de existencia de estancamiento legislativo tiende a ser baja.

Siguiendo a Krehbiel, la teoría del *Responsible Party Government* también presenta un carácter fuertemente normativo. Los partidos poseen plataformas programáticas que intentarán sancionar e implementar actuando cohesivamente en la arena legislativa. Al igual que en el modelo dawnsiano no se espera que el partido de gobierno construya una

coalición a los efectos de dar trámite a los proyectos, por lo cual teóricamente el gobierno sería de partido mayoritario y en consecuencia el bloqueo es improbable. Una alternativa con perfil más descriptivo es la teoría del *Conditional Party Government*, la cual traduce la fortaleza partidaria a la condición de que los legisladores individuales sean lo suficientemente cohesivos al interior del partido. De esta forma el trámite exitoso de los proyectos queda sujeto a la unidad de preferencias de los legisladores del partido de gobierno (Krehbiel, 1998).

Dentro del segundo conjunto, encontramos modelos teóricos de carácter más empírico en referencia a las condiciones del proceso legislativo (Krehbiel, 1998). *Divided versus Unified Government* pone de relieve el vínculo entre el control de los poderes y su incidencia sobre el desempeño legislativo. (Coleman, 1999) Este enfoque surge como una respuesta a la evidencia de sucesivos gobiernos que tuvieron que lidiar con un control parcial de las cámaras en los Estados Unidos³. Los trabajos que se agrupan bajo este enfoque imputan al control dividido de las cámaras la causa del estancamiento o baja productividad legislativa. Frente a la competencia electoral y las diferencias en cuanto a preferencias de políticas públicas el comportamiento de los partidos en el congreso no propende a la cooperación. Como contracara, el gobierno unificado es condición necesaria para romper el *impasse* gubernativo. Sin embargo, también hay trabajos donde se cuestiona este vínculo causal. Por ejemplo Mayhew (1991) presenta datos estadísticos que cuestionan la fortaleza del tipo de gobierno (unificado o dividido) para predecir instancias de bloqueo, o en su defecto sanción de leyes importantes. En su argumento, señala que el gobierno dividido no afecta la frecuencia de la sanción de leyes importantes dado que las mismas suelen ser sancionadas por amplias mayorías bipartidistas. En todo caso, en línea con otros estudios, se plantea al “comienzo del mandato” *-honeymoon-* como factor que sí puede afectar la producción legislativa de manera significativa. Edward, Barret y Peak (1997) analizan el impacto del gobierno

³ Al respecto, algunos de los casos más ilustrativos son el de Reagan 1980- 1988 que contó con mayoría en el senado durante su primer mandato, aunque no en diputados. Luego, en las elecciones de mitad de mandato durante su segunda administración -1986- pierde también la mayoría en el senado. Por su parte, Bush (padre) gana en 1988, aunque debe lidiar con un gobierno minoritario durante todo el período en ambas cámaras. Posteriormente Bill Clinton obtiene mayoría en ambas cámaras en las presidenciales de 1992, pero las pierde en las elecciones a mitad de mandato de 1994.

Este fenómeno muy usual en la política norteamericana es conocido como *pato cojo -lame duck-* y abre todo un debate acerca de cómo afecta el gobierno dividido al proceso de elaboración legislativa. También es pertinente mencionar que en las elecciones presidenciales de 2009 Obama obtiene una amplia mayoría a la cual se le denomina filibuster Prof., es decir, a pruebas de maniobras obstruccionistas tendientes a extender los debates y de esa forma demorar el trámite de los proyectos.

dividido a partir de la consideración de los proyectos que fracasan en el Congreso. De este modo llegan a la conclusión de que el efecto del gobierno dividido no es neutro. El impacto se identifica a través de un aumento del 45% de probabilidad de que los proyectos de importancia fracasen durante el trámite.

Por su parte Krehbiel (1998) presenta un sofisticado modelo donde el estancamiento legislativo aparece como un resultado probable tanto en gobiernos divididos como unitarios. Sin embargo el propio autor sostiene: “*that gridlock is common but not constant*” (Krehbiel: 1998: 47). Toda vez que el status quo es extremo resulta altamente probable un cambio de política en dirección de la preferencia de la mediana (pivotal politics) y conducido por una coalición bipartidaria.

En suma, como señalan Barret y Soha suscribiendo el argumento de Edwards (1989) “*Party control in Congress is by far the most important factor affecting presidential success in the legislative arena*” (2007: 102). Claramente, la razón proviene de un hecho simple: en la medida en que el presidente cuenta con una mayoría de su partido, por afinidad ideológica, existe una mayor probabilidad de sancionar leyes a un menor costo en términos de contenido sustantivo. Asimismo, otros estudios han puesto de relieve otros factores a los cuales se les atribuye una incidencia significativa sobre la producción legislativa y el éxito presidencial. Particularmente, el primer año de gobierno –*honeymoon*–, la aprobación pública de la gestión o el propio ciclo de gobierno son algunas de las variables que también se vinculan al proceso legislativo. Pero esto lo veremos más adelante.

3. Delineando el concepto de éxito presidencial en la legislación.

Generalmente los Ejecutivos, salvo excepciones, prefieren no asumir los costos de actuar unilateralmente, por lo cual debe asumir que la mayor parte del transcurso de elaboración de políticas requiere de un proceso estructurado de negociación con todos los partidos que poseen capacidad de veto (Cox y Kernell, 1991). Bajo el supuesto de agentes maximizadores de utilidades –que en esta instancia se traduce en una postura *policy oriented*– es probable que la estrategia menos onerosa para un Presidente consista en otorgar determinadas concesiones a los legisladores con el fin de obtener mayor respaldo para la sanción de sus proyectos, aún a costa de que éstos se alejen de su punto

ideal de preferencia. Este aspecto del proceso de toma de decisiones es esencial para entender el proceso democrático. El *cómo* y el *cuánto* influyen los legisladores sobre las iniciativas presidenciales son cuestiones de interés para la disciplina, por lo cual existe un amplio consenso en su estudio. No obstante, los mecanismos de aproximación y construcción de conocimiento en este sentido son variables.

Grosso modo, podemos delinear esquemáticamente dos grandes tendencias en los estudios legislativos. Las mismas podrían vincularse al hecho de que el relacionamiento interinstitucional presenta consecuencias de *forma* y de *contenido* sobre el *corpus* de la legislación. Consecuencias de *forma* en alusión a los aspectos inherentes a la performance de aprobación legislativa. Estos elementos comprenden las votaciones en sala –*roll call votes*–, la participación de los poderes, productividad, el *timing* de aprobación de leyes, entre otros. Cuando aludimos a consecuencias de *contenido* estamos haciendo referencia a los cambios a los cuales están sujetos los proyectos durante el trámite parlamentario. Esto es: modificaciones al contenido sustantivo de los proyectos tanto en comisiones como en el plenario de las cámaras. Debemos dejar en claro que esta segunda variante tiene un carácter complementario más que sustitutivo con respecto a los estudios más habituales.

3.1 Estudios de actividad legislativa

Dentro de los trabajos avocados 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 & Zelaznick, (2010) estos estudios trabajan sobre diversos aspectos del éxito presidencial como el contingente parlamentario del presidente; unidad partidaria en las votaciones del legislativo y porcentajes de apoyo a los proyectos patrocinados por el Presidente (Morgenstern, 2004; Aleman, 2006; Negretto, 2002; Carey, 2007; Jones, 2002; Aleman y Saiegh, 2005; para Uruguay, Buquet et. al, 1998). Algunos de estos trabajos tienden a evaluar el funcionamiento de la relación Ejecutivo- Legislativo a través del nivel de cooperación entre los poderes. Otros, analizan 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.

Por ejemplo, Morgenstern (2004) –discutiendo con la teoría del gobierno basado en los partidos- expone evidencia sistemática del comportamiento legislativo y de la

competencia política en Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Estados Unidos. Mediante la aplicación del método *roll call vote*, el autor revela el comportamiento fraccional de los agentes legislativos.

Una segunda variante de trabajos tienden a privilegiar el tratamiento de las tasas de iniciativa, aprobación y participación de los poderes, con el fin de evaluar la capacidad de influencia sobre el proceso legislativo (Cox y Morgenstern, 1998; García Montero, 2007 y 2008; Aleman y Calvo, 2007, Siavelis, 2002; Saiegh, 2010; para Uruguay, Lanzaro et.al 1999; y Magar y Moraes, 2007).

En particular, el trabajo de García Montero (2007) constituye un referente ineludible sobre la temática. Discutiendo con el modelo teórico de Cox y Morgenstern (1998)⁴, García Montero propone una clasificación de la relación Ejecutivo- Legislativo en catorce países de Latinoamérica basándose en indicadores de *éxito legislativo* y *participación legislativa*. La autora hace referencia al *éxito legislativo* como la relación entre el número de proyectos presentados por el Ejecutivo o Legislativo y el total de sus proyectos que finalmente son sancionados. En cuanto a la *participación legislativa*, entiende la proporción de leyes de iniciativa de uno y otro poder sobre la legislación total. De este modo, se constata que los ejecutivos presentan una mejor performance sobre el Parlamento en cuanto a la eficiencia. Los primeros presentan una asociación positiva entre el número de proyectos enviados y su tasa de aprobación. En cambio, la relación es inversa para los legisladores. En la medida en que envían más proyectos, sus tasas de *éxito* disminuyen. Este hecho podría estar vinculado –según la autora- a que los legisladores envían sus proyectos sin evaluar la existencia de mayorías para su aprobación. No obstante, a nivel de *participación legislativa* se demuestra cierta paridad entre las ramas de poder sobre el total de legislación sancionada⁵. De este modo, se

⁴ Cox y Morgenstern (1998) presentan una perspectiva novedosa. Su análisis de la relación Ejecutivo-Legislativo parte de un enfoque informal de teoría de juegos. Así, proponen una categorización de la dinámica entre los poderes entendiéndola como una relación asimétrica. En su tipología establecen que el presidente tiene varias formas de promulgar su agenda en función del tipo de legislatura que se le presenta. Sintéticamente, en un esquema de juegos, el Poder Ejecutivo puede llevar a cabo tres modalidades de acción: *unilateral*, *negociación* o *dictar plazos*. Por su parte el Legislativo también tiene tres estrategias: ser *reactivo*, *negociador* o *servil*. De acuerdo al tipo de acción que emprenda el Legislativo, el Ejecutivo responderá con su estrategia óptima. De allí que cuando el Legislativo sea *reactivo*, el Ejecutivo responderá con *acciones unilaterales*. Cuando el Legislativo sea *negociador*, el Ejecutivo será *negociador*. Y cuando el Legislativo adopte una postura *servil*, el Ejecutivo podrá *dictar plazos*.

⁵ García Montero (2007) provee una interesante clasificación de los Parlamentos y Ejecutivos latinoamericanos. Para ello establece rangos a los valores de sus variables: para el Poder Ejecutivo las tasas de “éxito” y “participación” se agrupan en tres categorías “éxito bajo” (aprobación menor al 33,33% de los proyectos propuestos), “medio” (33,4-66,6%) y “alto” (cuando el porcentaje de éxito supera el

constata que al menos para la mitad de los países latinoamericanos, el Parlamento no se limita a enmendar los proyectos del Ejecutivo, sino que mantienen un fuerte papel proactivo sobre el total de la legislación.

Por su parte, Aleman y Calvo (2007) analizan el éxito legislativo en Argentina, constatando que el nivel de apoyo al presidente en la legislatura no incide sobre las probabilidades de aprobación de los proyectos patrocinados por el primer mandatario. Sin embargo, la existencia de un gobierno unificado aumenta las probabilidades de sanción de los proyectos iniciados por los miembros del partido del Presidente. En efectos, los autores señalan la inexistencia de un Ejecutivo dominante en Argentina, así como la importancia de un gobierno unificado que aumente las probabilidades de éxito de los legisladores oficialistas.

Recientemente, Saiegh (2010) presentó un análisis de dieciocho legislaturas latinoamericanas, estableciendo una clasificación de acuerdo al potencial legislativo durante el proceso de toma de decisiones. Propone un vínculo causal donde las capacidades y especialización de la legislatura inciden sobre la medida en que dicha legislatura es capaz de incidir en la política gubernamental. Particularmente, sus hallazgos revelan que las legislaturas que cuentan con mayores capacidades en materia de calificación, reelección y especialización de sus miembros, son las que tienden a presentar un papel más proactivo en la determinación de la política gubernamental.

Magar y Moraes (2007), en un estudio del caso uruguayo, analizan la legislación durante los quince años posteriores a la reapertura democrática en busca de algunas consecuencias de los gobiernos de coalición. Los autores revelan que las tasas de éxito de los gobierno de coalición se manifiestan fundamentalmente en el desempeño de los legisladores y no así de los presidentes.

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 –

66,67%). Con el mismo criterio se codifica la variable “participación”: una “participación baja” indica que el porcentaje de legislación que le corresponde es inferior al 33,3%, una “participación mediana” está referida al siguiente intervalo: 33,4-66,6% y una “participación alta” se producirá cuando el porcentaje de leyes aprobadas iniciadas por el Poder Ejecutivo es mayor al 66,6%. El primer escenario está caracterizado por un Ejecutivo dominante y un parlamento especialmente reactivo. El segundo escenario corresponde a un Ejecutivo preponderante y un Parlamento reactivo. La otra combinación corresponde a un Ejecutivo negociador y un Parlamento proactivo. Luego le sigue un Ejecutivo colaborador con un Parlamento especialmente proactivo, y finalmente, un Poder Ejecutivo débil que se corresponde nuevamente con un Parlamento especialmente proactivo. Uruguay está ubicado en la segunda categorización: Ejecutivo preponderante y Legislativo reactivo.

roll call votes- constituyen una buena medida de la cooperación Ejecutivo- Legislativo. Sin embargo, se le ha señalado algunas limitaciones. En *primer lugar*, el análisis de patrones de votación posee debilidades para monitorear el verdadero nivel de cooperación interinstitucional toda vez 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 las votaciones en sala se pierde de vista una parte importante del *policy making* que responde a la capacidad negociadora del Poder Legislativo⁶. 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. 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 habilita el intercambio bajo el formato de enmiendas con el objetivo de buscar un consenso que permita sancionar las normas. Por tanto, existe un *costo* implícito que pasa desapercibido en las votaciones en sala (Bonvecchi & Zelaznick, 2010)⁷.

Por su parte, las mediciones de aprobación y participación, son importantes para medir la influencia de ambos poderes, pero lo hacen parcialmente. En *primer lugar*, vemos que a menudo, cuando se mide la efectividad de aprobación de las ramas de Poder se produce un sesgo a favor del Ejecutivo al no considerar el comportamiento estratégico de los actores. Mientras el Ejecutivo tiene fuertes incentivos para controlar la agenda y aprobar sus proyectos de reforma, los legisladores tienden a enviar proyectos populares como forma de cumplir con su base electoral sin importar si los mismos son finalmente aprobados. Este comportamiento tiene su sustento en la medida en que el electorado mediano es *racionalmente ignorante* (Véase Downs, 1957). En efecto, el no patrocinio

⁶ Al respecto Morgenstern advierte sobre este punto al señalar: “*while quite useful, roll- call data are imperfect indicators of legislative politics. There are two primary concerns. First, because the data do not capture pre-vote pay-offs, logrolls, or other pre-vote bargains, the data miss the real stuff of politics. This challenge, however, neglects the fact that even if deals are cut and the voting outcomes are foregone conclusions, the roll- call data would still discriminate the Ins from the Outs... Second, since the data only reflect votes that reached the legislative floor, the data are biased toward the less controversial legislation, or at least those bills for which proponents could overcome hindrances such as leaders in control of the legislative agenda*”. (2004)

⁷ Barret & Soha sostienen: “*Although each gauges how often the president wins on a set of bills or how many legislators support him on a serie of votes, they cannot account for the degree of presidential success on legislative content*” (2007: 101).

En una línea similar Bonvecchi & Zelaznik señalan: “*Approval rates only indicate wheter presidencial initiatives have been accepted or rejected by Congress; they do not convey any information about the content o f those initiatives*”. (2010: 2).

de un proyecto por parte del legislador probablemente sea visto como un problema de representación y no como una decisión estratégica (Magar y Moraes, 2007). En *segundo lugar*, las medidas de participación suponen que el dominio del Ejecutivo sobre el *policy making* equivale al éxito en llevar a cabo el programa, omitiéndose –como ya hemos señalado- la entidad de las modificaciones introducidas por los legisladores (Bonvecchi & Zelaznick, 2010)⁸.

3.2 Estudios del contenido de la legislación

En virtud de las limitaciones que presentan las estrategias mencionadas, algunos académicos han propuesto una forma complementaria y novedosa de analizar la actividad legislativa, y en particular el éxito del Ejecutivo. En pocas palabras podemos decir que la técnica rescata la dimensión *sustancial* del proceso legislativo privilegiando las consecuencias de *contenido* que genera el proceso de gobierno. Si bien este aspecto fundamental del proceso de legislación ha sido advertido por algunos académicos, su abordaje lo constituye un cuerpo escaso de investigaciones. Siavelis (2002) en su trabajo sobre Chile señala: “*Time and legislative success are not the only important variables when measuring the legislative balance of power. It is important to consider also the substance of legislation. Simply passing a high number of initiatives quickly says little about their legal or substantive importance for the country*”.

Barret & Soha (2007) han sido los ideólogos de esta novedosa técnica aplicada en los Estados Unidos. Básicamente, motivados por la necesidad de proveer una escala que capte la medida en que los resultados en materia de política pública son consistentes con las preferencias del presidente, los autores han elaborado una escala que aquí denominamos *Escala Barret & Soha* (de aquí en más EBS). En línea, Bonvecchi & Zelaznick (2010) constituyen –hasta donde sabemos- el segundo antecedente de la aplicación de dicha técnica. Con la incorporación de algunos complementos ellos se ocupan de medir la distancia entre las iniciativas presidenciales y las leyes finalmente

⁸Conceptualmente, este tipo de transacciones se hace evidente en los gobiernos minoritarios. Como señalan Cheibub, (*et.al*, 2004) en el caso de los gobiernos minoritarios 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. Esto implica asumir costos adicionales por unidad en materia de *policies*, los cuales son usualmente identificados como *costos de mantenimiento de la coalición* (Chasquetti, 2010).

sancionadas en Argentina durante las administraciones de De la Rúa, Duhalde y Néstor Kirchner. Naturalmente, 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 técnica señala que si bien un 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 necesarios para su aprobación. De este modo, el *policy outcomes* finalmente aprobado puede ser afín a las pretensiones del Presidente –manifiestas en el proyecto inicial- o, por el contrario, puede presentar una mayor consistencia con los puntos preferidos por el Parlamento. 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 sustantivo (Bonvecchi & Zelaznick, 2010).

Barret & Soha (2007), siguiendo a Neustadt (1960) señalan que la negociación y la búsqueda de consensos en torno a *policies* se constituyen como una estrategia imperiosa frente a la necesidad de conformar coaliciones ganadoras que permitan sancionar la legislación. En línea con la literatura, incorporan a sus pruebas estadísticas predictores 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, entre otros, que teóricamente pueden afectar el proceso legislativo de las iniciativas presidenciales.

4. Variables e hipótesis

4.1 EBS

Hemos priorizado el tratamiento metodológico de nuestra variable dependiente utilizando la EBS. Esta decisión metodológica posee ciertas ventajas relativas. En *primer lugar* no se manejan supuestos emergentes de las preferencias de los agentes con veto; en *segundo*, no supone un obstáculo para la combinación con medidas de desempeño legislativo (Bonvecchi y Zelaznick, 2010). En tal sentido la EBS se presenta como una técnica tendiente a lograr una aproximación lo más certera posible de las

modificaciones que sufren las leyes durante su trámite parlamentario. En este sentido, la producción de información cualitativa referente a la magnitud de las modificaciones puede ser un insumo crucial para los estudios legislativos.

Para evaluar en detalle el impacto de las enmiendas a los proyectos presidenciales, Barret y Soha (2007) codifican la magnitud de las modificaciones con valores que oscilan entre 1 y 5. Estos valores pueden reflejar simples correcciones de sintaxis o abreviaturas (5), o -por el contrario- pueden estar indicando verdaderos cambios al contenido de los proyectos que dejan al margen las preferencias iniciales del Presidente (1). Específicamente 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.

Dado que estamos hablando de una técnica de aproximación a la realidad, debemos ser conscientes de las limitaciones del instrumento. Particularmente, 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 las cuales se legisla y que por lo tanto conforman nuestro universo⁹.

Se analizaron 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 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. Finalmente, 4 leyes fueron descartadas dado que no se encontró el texto de las mismas en el Sistema de Información Parlamentario (SIP).

4.2 Hipótesis

El Tipo de Gobierno es una variable fundamental para estudiar el proceso legislativo. Teóricamente, los gabinetes de coalición suelen representar mayores costos de transacción debido a que los mismos constituyen una “sociedad de gobierno” (Laver y Schofield, 1991). En este sentido, el gobierno de partido cuenta con la particular ventaja de que no posee miembros asociados con los cuales compartir los recursos del gobierno,

⁹ En el anexo se presentan las 140 leyes que fueron analizadas.

por lo cual, es esperable menores costos en materia de *policies*. Como mencionábamos al inicio del trabajo, nuestro período de estudio es interesante en este aspecto, dado que bajo el mismo encontramos períodos de gobierno de coalición mayoritaria y partido minoritario durante la administración Batlle; y el gobierno de partido mayoritario durante la administración Vázquez¹⁰.

H1: El gobierno de partido mayoritario presenta un mejor desempeño en la escala de éxito presidencial que los gobiernos de coalición.

Existe un profuso debate en torno al vínculo entre la “aprobación pública de la gestión del gobierno” y el “éxito legislativo del Presidente”. Los resultados son diversos, pues, algunos estudios señalan que existe una relación muy fuertes entre la aprobación presidencial y la tasa de éxito que mantiene el Presidente en el Congreso, mientras que otros han descartado este vínculo. Por ejemplo, Bond & Fleisher (2003) sugieren que el efecto de la aprobación pública sobre el éxito legislativo del Presidente se atempera significativamente si se introduce el control partidario de las cámaras. A nuestro modo de ver, es claro que los gobiernos suelen prestar mucha atención al apoyo público de su gestión. En concreto, el impacto que dicha variable pueda llegar a tener sobre el éxito presidencial es objeto de debates y está aún sin resolverse. No obstante, una asociación positiva entre la popularidad presidencial y la performance legislativa puede encontrarse en Altman (2000) para Uruguay; y Calvo (2007) para Argentina. Aquí medimos la popularidad presidencial a través de series de aprobación pública de la gestión¹¹. La intención es relacionar el potencial del presidente en cuanto a su popularidad, con los resultados del proceso legislativo.

H2: Cuanto mayor es la aprobación del Presidente, mayores serán los resultados de la escala de éxito presidencial.

Teóricamente, el ciclo electoral es un variable institucional que afecta el desempeño legislativo delineándose, a menudo, un patrón de comportamiento. Al respecto se ha

¹⁰ Formalmente se toma como fecha de disolución de la coalición entre blancos y colorados el 25 de Octubre de 2002. En esta fecha el ministro de Industria, Energía y Minería Sergio Abreu, el ministro de Educación y Cultura Antonio Mercader, el ministro Álvaro Alonso de Trabajo y Seguridad Social y el ministro Jaime Trobo de Deporte y Juventud renuncian a sus respectivos cargos tras la decisión de la Convención ratificada por el Directorio del Partido Nacional de abandonar la coalición.

¹¹ Las series de opinión pública son tomados de Equipos Consultores.

señalado que el ciclo de gobierno sin reelección inmediata genera rendimientos marginales decrecientes en términos de productividad parlamentaria, ya que el advenimiento de una nueva instancia electoral incentiva comportamientos individuales de los legisladores (Buquet, et.al, 1998). Este fenómeno se puede verificar con mayor claridad en los problemas que suelen tener los gobiernos de coalición para mantener el apoyo del contingente parlamentario. Igualmente, la incidencia que pueda llegar a tener el ciclo electoral sobre el comportamiento de los legisladores muchas veces está mediada por los índices de aprobación presidencial (Bonvecchi y Zelaznick, 2010). Un Presidente que llegue al final de su mandato con un alto índice de aprobación es probable que cuente con legisladores leales que intentarán capitalizar la popularidad del Presidente en votos para su propia reelección. La influencia del ciclo electoral se mide aquí como una variable continua de cinco valores que reflejan la distancia entre el año de entrada del proyecto al Parlamento y el año de la próxima elección.

H3: Cuanto más cercano se está de las próximas elecciones, menores serán los resultados de la escala de éxito presidencial.

. Un fenómeno derivado del ciclo electoral refiere al efecto luna de miel *–honeymoon–*. Algunos estudios han demostrado que durante el primer año de mandato los Presidentes tienen más probabilidades de aprobar su legislación (Aleman y Calvo, 2008). Debemos destacar que esta variable se diferencia del ciclo electoral toda vez que se busca aislar el efecto del primer año del gobierno con respecto al resto. Por tal motivo tratamos a esta variable como *dummy*, con un valor 1 para el primer año del mandato, y 0 para el resto.

H4: El primer año del mandato produce un desempeño de la EBS favorable al Presidente.

5. Análisis de los datos

5.1 Datos descriptivos de la EBS.

En el *Cuadro VI* se presenta la frecuencia de los valores de la escala Barret y Soha (EBS) para las 140 leyes en estudio.

Cuadro VI: Frecuencia de la EBS.

<i>Valor</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>
1	1	0,7
2	3	2,1
3	33	23,6
4	61	43,6
5	42	30
Total	140	100%

Media escala Barret y Soha: 4

Fuente: Elaboración propia.

En líneas generales podemos señalar que la legislación en su conjunto sufre modificaciones significativas, aunque dentro de los parámetros normales. Apenas un 2,8% de las leyes fueron codificadas con valores 1 y 2, lo cual corresponde a proyectos cuyo trámite fue dominado por el Parlamento, dejando al margen las preferencias del Ejecutivo. Por su parte un 23,6% (33 leyes) reflejan una situación de equilibrio, es decir, un compromiso relativamente equitativo entre el Ejecutivo y el Legislativo. El 43,6% (61 leyes) contienen modificaciones que contemplan *casi* todo lo que pretendía el Presidente, mientras que el 30% restante (42 leyes), satisface plenamente las preferencias del primer mandatario. En otras palabras, en un 74% de los proyectos el diseño estuvo dominado por el Ejecutivo. Esto pone de manifiesto la capacidad de poder de agenda –al menos desde el punto de vista del contenido de los proyectos- por parte del cartel legislativo oficialista¹². Lo cual puede verse potenciado por los incentivos que otorgan las reglas de funcionamiento parlamentario para el control del trámite por parte del partido-coalición de gobierno.

¹² Cox y McCubbins (1992) señalan que la clave del partido/coalición de gobierno en el ámbito legislativo radica en la actuación bajo la forma de un “cartel parlamentario”, que opera a través de mayorías procedimentales en las comisiones.

5.2 Testeando hipótesis

Sustantivamente, en el *Cuadro VII* vemos que el promedio de la EBS varía levemente según el tipo de gobierno, aunque la diferencia parece estar pautada por la pérdida de mayorías. De modo general -como señalábamos anteriormente- los presidentes asumen concesiones significativas a los efectos de garantizar apoyos para la sanción de sus proyectos, lo cual es consistente con los antecedentes de otros estudios¹³. Además, en general los presidentes están satisfechos con la legislación sancionada. Como puede observarse, la administración Batlle en su segunda mitad –de partido minoritario- recibe la menor puntuación (valor 3,48). Este comportamiento de la escala nos estaría indicando una actitud más flexible del cartel legislativo de Batlle, el cual debió comprometer parte del diseño de las políticas a cambio del apoyo necesario para su sanción. En efecto, la carencia de mayoría parlamentaria parece haber pautado una situación de relativo equilibrio en el trámite legislativo.

Por su parte, Vázquez presenta una mejor performance, ubicándose ligeramente por encima del desempeño de Batlle en sus dos etapas. La paridad existente con respecto a Batlle 1 *no* permite establecer diferencias sustantivas respecto al tipo de gobierno. Sin embargo, la diferencia parece ser más clara en referencia a Batlle 2, por lo cual se podría aventurar que el factor clave es tener o no mayoría parlamentaria.

Cuadro VII. Tipo de Gobierno y escala Barret y Soha

<i>Presidente</i>	<i>Tipo de Gobierno</i>	<i>EBS (media)</i>	<i>N</i>	<i>Desv. Típ</i>
Batlle (I)	Coalición mayoritaria	4,08	39	.739
Batlle (II)	Partido minoritario	3,48	21	1.123
Vázquez	Partido mayoritario	4,1	80	.739
Total		4	140	.831

Fuente: Elaboración propia.

En el *Cuadro XIII* se muestra el promedio de la EBS en relación a los niveles de popularidad presidencial. Como puede observarse, si bien las diferencias son tenues, existe una correlación positiva entre ambas variables. La evidencia sugiere que las enmiendas introducidas durante las administraciones de Batlle y Vázquez tienden a ser ligeramente más importantes en la medida en que la popularidad desciende. No

¹³ En esta misma línea Barret y Soha señalan: “*This finding supports our first hypothesis that presidents will make legislative compromises to secure passage of bills they support*” (2007: 105).

obstante, debemos ser cautelosos, pues el período de baja popularidad prácticamente coincide con el gobierno de partido minoritario durante la segunda etapa de la administración Batlle, por lo cual la relación puede verse condicionada por un efecto de colinealidad entre las variables.

Cuadro VIII. Popularidad y Escala de Barret y Soha.

<i>Popularidad*</i>	<i>EBS (media)</i>	<i>N</i>	<i>Desv.típ</i>
BAJA	3,78	51	.966
MEDIA	4,12	85	.730
ALTA	4,25	4	.500
Total	4	140	.831

*Los rangos se establecieron de la siguiente manera: entre 1 y 33% baja; entre 34 y 66% media; y entre 67 y 100% alta.

Fuente: Elaboración propia.

En algunas investigaciones se ha evidenciado que el ciclo electoral incide en la forma y el ritmo de la producción legislativa (Buquet, et.al, 1998). No obstante en términos de contenido sustantivo dicho vínculo dicho vínculo no parece estar operando. La evidencia sugiere que la variación es marginal entre los primeros y últimos años del ciclo de gobierno (ver *Cuadro IX*). Específicamente podemos ver como durante los primeros años de gobierno la escala ronda el valor 4. Luego, a mitad de período se produce un descenso (3,55) pero en la medida en que se aproxima el final del mandato nuevamente la puntuación tiende a aumentar ligeramente (4.31).

Cuadro IX. Ciclo electoral y escala Barret y Soha

<i>Años restantes próxima elección</i>	<i>EBS (media)</i>	<i>N</i>	<i>Desv. Típ</i>
5	4.04	26	.720
4	4.18	40	.712
3	3.55	31	.961
2	4.04	27	.759
1	4.31	16	.873
Total	4	140	.831

Fuente: Elaboración propia.

Como puede observarse en el *Cuadro X* la EBS exhibe una variación muy leve en función de la existencia o inexistencia del período de luna de miel. Los legisladores mantienen su influencia sobre la legislación, aunque con un resultado mínimamente superior para el Presidente durante el primer año de gobierno.

Cuadro X. Período luna de miel y escala Barret y Soha.

<i>Luna de miel</i>	<i>EBS (media)</i>	<i>N</i>	<i>Desv. Típ</i>
SI	4,08	25	.702
NO	3,98	115	.858
Total	4	140	.831

Fuente: Elaboración propia.

6. Resultados

Se han expuesto algunas de las principales aproximaciones utilizadas en los estudios legislativos, en particular aquellos interesados en medir el éxito presidencial. Dentro de esta literatura delineamos una distinción entre el *corpus* académico orientado a los estudios de performance y apoyo legislativo al Presidente, y aquellos de carácter complementario que –como el presente- se orientan por analizar los cambios en el diseño de los proyectos patrocinados por el primer mandatario.

Si bien los hallazgos por el momento son modestos, el trabajo tiene la particularidad de proveer evidencia sistemática acerca de un aspecto de la legislación sobre el cual no teníamos información al respecto. En este sentido la EBS es una técnica relativamente novedosa destinada a construir de manera aproximada la magnitud de las modificaciones que sufren los proyectos de ley durante el trámite parlamentario.

En términos generales, los resultados sugieren que tanto Batlle como Vázquez han logrado controlar el diseño de las leyes iniciadas por el Ejecutivo. Si bien, el tipo de gobierno parece ser una variable que incide sobre el comportamiento de la EBS, la diferencia sustantiva parece estar dada por la existencia de una mayoría parlamentaria que opera minimizando los costos en términos de contenido sustantivo. En lo que respecta a las demás variables – popularidad, ciclo electoral y efecto luna de miel- debe decirse que tan solo la popularidad parece estar marcando una tendencia teóricamente esperable, aunque muy leve. Contrariamente, el hecho de que el ciclo político no presente un vínculo sustantivo es particularmente relevante, toda vez, que un número importante de estudios muestran que esta variable explica la forma y el ritmo de producción legislativa (Buquet et.al. 1999). Lo que podría estar sucediendo es que el ciclo opere en un nivel anterior al fenómeno que aquí se está analizando. Es decir, que

esta variable es importante para explicar el volumen de proyectos presidenciales que pasan de las comisiones al plenario (Chasquetti, 2009). Sin embargo, al analizar el resultado final de la legislación en términos de contenidos sustantivos dicho efecto parece neutralizarse.

Para una agenda futura, queda pendiente el análisis en un ambiente más controlado que permita la aplicación de modelos econométricos, a los efectos de monitorear con mayor precisión la incidencia de las distintas variables que afectan el éxito presidencial. Asimismo, sería de suma relevancia avanzar en el estudio comparado de la temática con el cometido de poder controlar variables netamente institucionales que escapan al análisis de caso.

Anexo

asunto	ley	Titulo	presidente
13904	17241	autorización incremento de la emisión de bonos del tesero	batlle
13774	17243	ley urgencia. servicios públicos y privados, condiciones de las actividades productivas	batlle
14108	17272	libertad por gracia. ley 15.737. modificacion.	batlle
15800	17287	productor rural damnificado brote aftosa artigas (dpto). indemnizacion.	batlle
15482	17292	segunda ley de urgencia: administración publica y fomento. mejora del empleo	batlle
15144	17294	bps. representantes afiliados activos, pasivos y contribuyentes. eleccion directorio marzo 2001.	batlle
13987	17295	sidra y subproductos manzana. produccion. comercializacion. regimen.	batlle
16179	17305	contribucion inmobiliaria rural e impuesto patrimonio artigas (dpto). ejercicio 2001. rebaja.	batlle
16297	17309	impuesto especifico servicios salud. creacion.-	batlle
16501	17343	blanqueo capitales. delito. tipificacion.	batlle
16779	17345	impuesto contribucion financiamiento seguridad social (cofis). creacion.	batlle
16118	17379	fondo reconversion sector azucarero. creacion.	batlle
14749	17389	oleoductos y poliductos ancap. tendidos y mantenimientos. normas. fijacion.	batlle
17531	17412	empresas publicas. (icome) y contribuciones seguridad social. reduccion.	batlle
17750	17416	prestamos brou. topes. determinacion.	batlle
18253	17436	microempresas. iric y aporte patronal bps. regimen. modificacion.	batlle
17127	17437	caja notarial. jubilaciones y pensiones. regimen. modificacion.	batlle
17818	17438	productor lechero afectado fiebre aftosa. indemnizacion.	batlle
17856	17445	seguridad social. regimen. modificacion.	batlle
17242	17449	trabajador exiliado o preso politico. computo jubilatorio. regimen.	batlle
18877	17453	impuestos. regimen. modificacion (2002).	batlle
16073	17473	registro propiedad estatal obras artistas plasticos (general). creacion.	batlle
17753	17474	embarazo multiple. asignacion familiar y atencion pediatrica	batlle
19561	17502	ley de estabilidad financiera	batlle
19039	17503	flores, frutas y hortalizas. iva. aplicacion. fondo reconstruccion y fomento granja. creacion	batlle
19638	17513	bhu. capitalizacion. convenio bcu.	batlle
17962	17519	seguro social enfermedad. aporte patronal. rebaja.	batlle
18449	17520	señal television. intercepcion clandestina. penalizacion.	batlle
20151	17523	fondo estabilidad sistema bancario. creacion.	batlle
19598	17524	antel. telefonía celular. venta acciones. derogacion.	batlle
20201	17542	cheques bancos suspendidos. pago. regimen.	batlle
19690	17548	instituciones gremiales asistencia medica colectiva. funcionamiento. regulacion.	batlle
17533	17549	sociedades asistencia medica. afiliacion socios. intermediacion lucrativa. penalizacion	batlle
19981	17555	reactivacion economica. instrumentacion.	batlle
20566	17582	fondo financiamiento actividad lechera (ffal. creacion.	batlle
20778	17595	impuesto especifico interno servicios salud. exoneracion.	batlle
20534	17596	banco hipotecario. carta organica. modificacion.	batlle
18254	17598	unidad reguladora servicios energia y agua (ursea. creacion.	batlle
20952	17613	intermediacion financiera y liquidacion bancos suspendidos. regimen.	batlle
20755	17615	gasoil. reduccion imesi. iva tasa minima. implantacion.	batlle
19913	17616	derechos autor. regimen. modificacion.	batlle
21128	17651	servicio transporte terrestre pasajeros. iva. aplicacion.	batlle
21980	17663	fondo financiamiento y recomposicion actividad arrocera (ffraa). creacion.	batlle
22128	17671	intereses prestamos dolares y reperfilamiento deudas. exoneraciones.	batlle
22038	17683	deudor bps. facilidades pago. plazo. fijacion.	batlle
20901	17703	fideicomiso. certificados deposito y warrants. regimen.	batlle

21943	17705	aportes patronales seguridad social. reduccion. regimen.	batlle
22897	17706	retribuciones personales (impuesto). tasas. disminucion.	batlle
23180	17707	poder judicial. funcionamiento y organizacion. normas. modificacion.	batlle
21964	17729	bebidas sin alcohol. fabricacion. regimen.	batlle
23310	17730	seguro control brucelosis. creacion.	batlle
23309	17735	silos, depositos y graneros mgap. titularidad. transferencia tenedores legitimos.	batlle
18091	17738	caja profesionales universitarios. regulacion. veto parcial.	batlle
23645	17740	caja bancaria. aporte patronal. alicuota. modificacion.	batlle
22701	17761	unidad indexada (ui). creacion.	batlle
23729	17780	reactivacion economica. beneficios tributarios. mejora.	batlle
22923	17820	ursec. funcionamiento y contralor mercados competentes. regimen.	batlle
23866	17835	lavado activos y financiamiento terrorismo. control y prevencion. regimen.	batlle
22197	17843	actividad forestal. exoneracion tributaria. veto.	batlle
24317	17844	fondo reconstruccion y fomento granja. financiamiento. modificacion. veto parcial.-	batlle
26.318	17.869	plan atencion nacional emergencia social (panes). creacion. urgente considracion	vázquez
26.311	17.885	voluntariado social. promocion. normas.	vázquez
27.196	17.905	forestacion. subsidio. derogacion.	vázquez
28.342	17.934	turismo operaciones con tarjeta credito. rebaja iva.	vázquez
25.958	17.935	consejo de economia nacional. creación.	vázquez
28.423	17.947	endeudamiento publico. topes. fijacion.-	vázquez
27.106	17.948	deudores sistema financiero. nomina. divulgacion. autorizacion.	vázquez
27527	17.950	sistema nacional acreditacion veterinarios (mgap). creacion.	vázquez
27.527	17.951	espectaculos publicos. violencia. codigo penal. modificacion.	vázquez
28.571	17.956	directorio bps. elecciones. organizacion. corte electoral. facultades. extension.	vázquez
28.434	17.963	deudores bps. facilidades pago. bonificacion buenos pagadores. regimen.	vázquez
28.867	17.978	cooperativas sociales. constitucion y funcionamiento. regimen.	vázquez
30.070	18.033	preso y perseguido politico o sindical. pension especial reparatoria y recuperacion derechos. regimen.	vázquez
30.071	18.064	trasmisiones patrimoniales (impuesto). adicional inmuebles rurales. creacion.	vázquez
29.159	18.065	domestico. trabajo. reglamentacion.	vázquez
28.909	18.078	consultorios juridicos zonas carenciadas. juicios. tributos. exoneracion.	vázquez
29.054	18.083	reforma tributaria. regimen.	vázquez
30.494	18.084	agencia investigacion e innovacion (nacional). cometidos y funcionamiento. regimen.	vázquez
31.329	18.095	prima por edad. jubilados mayores 70 años. otorgamiento.	vázquez
28.244	18.099	descentralizacion empresarial. trabajador. proteccion. exigencia.	vázquez
30.748	18.100	fondo lechero. creacion. veto parcial.-	vázquez
31.554	18.119	topes jubilatorios pasivos amparados acto institucional 9. modificacion.	vázquez
31.163	18.125	banco hipotecario. carta organica. modificacion.	vázquez
31.177	18.127	fideicomisos financieros programa credito global multisectorial iii. regimen tributario.	vázquez
31.029	18.131	fondo nacional salud (fonasa). creacion.-	vázquez
27.199	18.159	competencia. promocion y defensa. regimen.	vázquez
30.495	18.161	administracion servicios salud estado (asse). servicio descentralizado msp. creacion.	vázquez
27.973	18.182	empresas publicas. miembros organos contralor interno. responsabilidad funcional. determinacion.	vázquez
28.427	18.184	importaciones. admision temporaria, toma stock y regimen devolutivo. regimen.	vázquez
29.951	18.191	transito y seguridad vial. reglamentacion.	vázquez
32.221	18.193	medicos. acumulacion empleos publicos. incompatibilidad. no aplicacion.-	vázquez
31.192	18.196	impo. actividades interes educativo. promocion y difusion. incorporacion.	vázquez
32.006	18.211	sistema integrado salud (nacional). creacion.-	vázquez
27.846	18.212	usura. delito. modificacion.	vázquez
31.553	18.213	educacion fisica. enseñanza en escuelas primarias. obligatoriedad.	vázquez
33.605	18.227	asignaciones familiares. sistema. modificacion.-	vázquez
32.637	18.242	lacteos. produccion. fomento, desarrollo y regulacion.	vázquez
32.521	18.250	migracion. normas. regulacion.-	vázquez
34.630	18.261	rentas actividades economicas (impuesto). ajuste por inflacion. calculo. modificacion.	vázquez
34.296	18.284	instituto cine y audiovisual uruguay (icau). creacion.	vázquez

30.735	18.308	ordenamiento y desarrollo territorial sostenible. marco legal. aprobacion.-	vázquez
30.973	18.315	policia. procedimiento. normas. aprobacion.	vázquez
33.881	18.331	habeas data. datos personales. derecho a la proteccion. normas.	vázquez
36.567	18.341	sistema tributario. modificacion._	vázquez
36.281	18.384	artistas y oficios conexos. estatuto. creacion.-	vázquez
30.607	18.387	concurso judicial y reorganizacion empresas. regimen.	vázquez
36.665	18.390	crimen organizado. fiscalias letradas nacionales en materia penal. creacion.-	vázquez
36.820	18.395	beneficio jubilatorio. condiciones de acceso. flexibilizacion.	vázquez
28.783	18.401	banco central uruguay. carta organica. modificacion.-	vázquez
37.126	18.407	sistema cooperativo.funcionamiento.regulación.	vázquez
34.807	18.436	madre adoptiva. horario trabajo. reduccion.	vázquez
35.787	18.437	educacion. ley general. aprobacion.	vázquez
30.955	18.438	residencias medicas. funcionamiento. regimen.	vázquez
37.653	18.439	fondo de garantia iamc	vázquez
37.646	18.440	cooperativas medicas. funcionamiento.-	vázquez
34.353	18.441	trabajador rural. jornada laboral 8 horas. reglamentacion.	vázquez
32.583	18.462	instituto vitivicultura (nacional). regulacion. normas. modificacion.-	vázquez
38.012	18.465	carne picada, frutas y hortalizas. iva. exoneracion. plazo. unidad adquisiciones (centralizada).	vázquez
35.606	18.467	instituto semillas (nacional). funcionamiento. regimen. modificacion.	vázquez
33.683	18.485	partidos politicos. funcionamiento. regulacion.-	vázquez
37.860	18.494	lavado activos y financiacion terrorismo. modificacion.-	vázquez
34.865	18.508	funcionarios publicos. negociacion colectiva. regimen.	vázquez
38.204	18.520	brucelosis. seguro control. financiacion. modificacion.	vázquez
36.968	18.530	politica puertos (nacional). fortalecimiento.-	vázquez
39.337	18.550	transporte escolar. importacion. gravámenes. exoneracion.	vázquez
39.173	18.565	fondo inversion departamental. creacion.	vázquez
34.152	18.566	negociacion colectiva. principios y derechos. regimen.	vázquez
35.087	18.567	descentralizacion territorial. municipios. creacion.	vázquez
37.912	18.573	sistemas de compensacion y liquidacion de pagos y valores. regulacion. supervision	vázquez
38.321	18.574	prestamos hipotecarios especiales. notas de credito. emision. regimen.	vázquez
37.756	18.582	academia ciencias. creacion.	vázquez
38.742	18.596	estado de derecho. quebrantamiento. reparacion. reconocimiento.-	vázquez
36.131	18.597	energia. uso. territorio nacional. promocion. regulacion.-	vázquez
38.140	18.600	documento y firma electronica. admisibilidad, validez y eficacia juridicas. reconocimiento.	vázquez
38.088	18.610	politica aguas (nacional). regulacion. normas.	vázquez
39.199	18.611	animales experimentacion. uso. procedimientos.-	vázquez
37.554	18.627	mercado de valores y obligaciones negociables. modificacion.	vázquez
39225	18632	bibliotecas publicas. sistema nacional. implementacion.	vázquez
100542	18637	anep. consejos educacion. eleccion miembros. reglamentacion.	vázquez
34919	18650	defensa nacional. reestructura. regimen.	vázquez

Referencias

Aleman, E y Saiegh, S. (2005). "Legislative Preferences, Political Parties, and Coalition Unity in Chile".

Aleman, E. 2006. "Policy Gatekeepers in Latin American Legislatures", en *Latin American Politics and Society*. Vol 48, N° 3. pp 125- 155.

Aleman, 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.

Altman, David. 2000. "The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies. The Case of Uruguay, 1989-1999" en *Party Politics*.

Barret, A. Soha, M. 2007. "Presidential Success on the Substance of Legislation" en *Political Research Quarterly*, Vol. 60, Num. 1, 1000- 112. University of Utah.

Bond, J. Fleisher, R. 2003. "The Marginal and Time- Varying Effect of Public Approval on Presidential Success in Congress". *The Journal of Politics*, Vol. 65. N° 1. Pp 92-110.

Bonvecchi, A. Zelaznik, J. 2010. "Measuring Legislative Input on Presidential Agendas. (Argentina, 1999-2007)". Paper prepared for delivery at the 2010 Congress of the Latin America Studies Association, Toronto, Canada, October 6-9, 2010.

Buquet, D. Chasquetti, D. Moraes, Juan A. 1998. *Fragmentación política y Gobierno en Uruguay: ¿un enfermo imaginario?* Facultad de Ciencias Sociales.

Calvo, E. 2007. "The Responsive Legislature: Public Opinion and Law Making in a Highly Disciplined Legislature". *British Journal of Political Science*, Vol. 37, N° 2: 263-280.

Carey, John. 2007. "Competing Principals, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting", en *American Journal of Political Science*, Vol. 51, Nº 1, pp 92-107.

Chasquetti, D. y Moraes Juan A. 2000. "Hipótesis para una teoría del ciclo político uruguayo", en *La segunda transición en Uruguay*. Lanzaro, J, coord. Montevideo, Uruguay. Fundación de Cultura Universitaria: 297- 338.

Chasquetti, D. 2009. "El costo de pasar: gobiernos de coalición y gobiernos de partido en el proceso legislativo uruguayo". Trabajo preparado para el Seminario "El Poder Legislativo en América Latina en perspectiva comparada: Desempeño y líneas de investigación" Hospedería Fonseca; Universidad de Salamanca. 10 al 12 de Diciembre de 2009.

Cheibub, José, A./ Przeworski, Adam./ Saiegh, Sebastián. 2004. "Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism", en *Journal of Political Science*, Vol. 34, Nº 4, Pp 565- 587.

Coleman, J, 1999. "Unified Government, Divided Government, and Party Responsiveness". *American Political Science Review*, Vol. 93, Nº 4.

Cox, G. and Kernell, S. 1991. *The politics of divided government*. Westview Press.

Cox, Gary y Matthew McCubbins. 1992. *Legislative Leviathan*. University of California Press.

Cox, Gary W. y Scott Morgenstern. 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, The Palmer House Hilton Hotel, Chicago, September 24-26, 1998.

Downs, A, 1957; *Teoría económica de la Democracia*. Madrid. Aguilar Ediciones.

Edward III, G. Barret, A. Peake, J. 1997. "The Legislative Impact of Divided Government". *American Journal of Political Science*, Vol. 41. N° 2.

García Montero, Mercedes. 2007. "La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos, en *Latinamerika Analysen*. S. 3- 222. Hamburg: ILAS.

García Montero, Mercedes. 2008. *Instituciones y actividad legislativa en América Latina*. Ediciones CIDOB, Barcelona.

Gonzalez, LUIS, E. 1993. *Estructuras Políticas y Democracia en Uruguay*. Montevideo. FCU- ICP.

Jones, Mark. 2002. "Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress", en *Legislative Politics in Latin America*. Scott Morgenstern y Benito Nacif, Eds. Cambridge University Press.

Krehbiel K. 1998. *Pivotal Politics. A theory of US lawmaking*. The University of Chicago Press.

Lanzaro, Jorge/ Buquet, Daniel/ Chasquetti, Daniel/ Moraes, Juan Andrés, (1999). "Estudio de la Producción Legislativa 1985- 2000". Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR.

Laver, Michael y Schofield, Norman. 1991. *Multiparty Government. The Politics of Coalition in Europe*, Oxford, Oxford University Press.

Magar y Moraes. 2007. "Coalición y resultados: Aprobación y duración del trámite parlamentario en Uruguay" (1985- 2000). *Revista Uruguaya de Ciencia Política* - Vol. 17 N°1 - ICP – Montevideo.

Mayhew, D. 1991. *Divided We Govern*. New Haven. Yale University Press.

Morgensterns, Scott. 2004. *Patterns of Legislative Politics. Roll- Call Voting in Latin América and the United States*. Cambridge University Press.

Negretto, G. 2002. “¿Gobierna solo el Presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina” en *Desarrollo Económico*, Vol. 42, N° 167, pp 377-404.

Saiegh, Sebastián , M. 2010. “¿Jugadores activos o apéndices del ejecutivo? Una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones”. *Política y Gobierno*. Vol. XVII, N° 1.

Siavelis, Peter 2002. “Exaggerated Presidentialism and Moderate Presidents: Executive-Legislative Relations in Chile”, en *Legislative Politics in Latin America*. Scott Morgenstern y Benito Nacif, Eds. Cambridge University Press.