

**Gerardo Caetano y Rubén Perina**  
(coordinadores)

# **MERCOSUR Y PARLAMENTOS**

**LOS CONGRESOS  
EN LA DEMOCRACIA  
Y LA INTEGRACIÓN**



CENTRO LATINOAMERICANO  
DE ECONOMÍA HUMANA



ORGANIZACION DE LOS  
ESTADOS AMERICANOS  
O.E.A.

---

© 2000 CLAEH  
© 2000 UPD-OEA

Diseño de carátula: Productora Editorial

Impreso en Uruguay por Impresora Editorial  
Lima 1505, 11200 Montevideo  
Teléfono 924 3919

Depósito legal

ISBN 9974-614-23-6

Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)  
Zelmar Michelini 1220, 11100 Montevideo  
Teléfono (598 2) 900 7194 – Fax 902 1127  
Correo electrónico: [info@clae.org.uy](mailto:info@clae.org.uy)  
Página web: <http://www.claeh.org.uy>

Unidad para la Promoción de la Democracia (UPE)  
Organización de los Estados Americanos (OEA)  
1819 F Street NW 8th floor, 20006 Washington DC  
Teléfono (1202) 4586293 – Fax (1202) 4586250

# UN PARLAMENTO POR DEBAJO DE SUS POSIBILIDADES

*Carlos Pareja, Romeo Pérez, Carlos Cossi*

**L**a ponencia que sigue pretende trazar el perfil de la intervención reciente del Parlamento uruguayo en los procesos de adopción de algunas decisiones políticas de gran trascendencia, así como compararlas con las posibilidades institucionales que aquel cuerpo posee. Ambas operaciones se cumplen en referencia a:

– Prácticas típicas y/o persistentes, cargadas por quienes las realizan de alguna positividad normativa (aunque más no sea, la de la sensatez o el realismo).

– Fenómenos decisorios contemporáneos, seleccionados a su vez como casos cuya trascendencia o relevancia decisional ofrece pocas dudas (concretamente, la tramitación del Presupuesto general de recursos, gastos e inversiones del Estado central y de los organismos públicos descentralizados y el proceso de integración regional correspondiente al Mercosur).

– Cursos de acción y «juegos» del Legislativo como institución y en interacción con otras instituciones, especialmente del Estado, con el Poder Ejecutivo en primer término; la determinación del carácter institucional (legítimo, por tanto) de aquellas prácticas posibles que el Parlamento administra y también de las expectativas cívicas que el Legislativo suscita.

Nuestro examen se estructura, en consecuencia, en cuatro partes. A una breve introducción de carácter histórico siguen dos secciones que procuran establecer modos concretos de intervención parlamentaria en trámites de toma de decisiones, gravitación y móviles de esa intervención. De esas dos secciones, la primera se dedica al tema Presupuesto y la segunda al del acompañamiento legislativo del proceso del Mercosur.

## I. EL LUGAR DEL PARLAMENTO EN LA TRADICIÓN CONSTITUCIONAL URUGUAYA

Es ampliamente reconocido que la acción de gobierno constituye en el Uruguay el producto de un sistema complejo, compuesto por una interrelación permanente entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, de acuerdo a una pauta de discernimiento nada sencilla. El Poder Legislativo ha poseído en perspectiva histórica una gravitación comparativamente destacada en el sistema constitucional de la democracia uruguaya. Su participación en la toma de múltiples decisiones de carácter gubernamental ha sido principalísima. Agréguese que la ley formal ha disfrutado y disfruta en la asociación política uruguaya de prestigio superior al que ostentan los decretos y las resoluciones ministeriales, y que el Parlamento ha sido a menudo un ámbito particularmente propicio a la negociación política y al surgimiento de nuevos líderes partidarios.

En los primeros intentos de ordenamiento institucional inmediatamente posteriores a la revolución independentista y sobre todo en la primera Constitución de la República de 1830, si bien resultan visibles los giros presidencialistas por entonces predominantes, también se advierte el reconocimiento singular de potestades parlamentarias relevantes, lo que ha sido destacado en más de una oportunidad por historiadores y constitucionalistas. Sobre ese particular ha señalado por ejemplo Jiménez de Aréchaga:

La situación que se atribuye en el esquema institucional del año 30 a la Asamblea General también da por resultado el que se le reconozca cierto predominio. No debe olvidarse que la Asamblea General es el órgano de elección de los órganos superiores de los otros dos Poderes del Estado: el Presidente de la República es electo por la Asamblea y también lo es la Alta Corte de Justicia. [...] Pero todavía hay otro criterio más para juzgar acerca de la significación de la fórmula del año 30, que consiste en comparar la situación que por ella se atribuye al Presidente de la República con la que le asignan otras Constituciones de la época. En este sentido puede afirmarse que, en los veinte años de elaboración constitucional en América que siguen a la Revolución del año 10, no hay un solo texto que restrinja más los Poderes del Ejecutivo que nuestra primera Constitución.<sup>1</sup>

Esta opinión resulta coincidente con las opiniones más generalizadas en la materia. Señala a este respecto el historiador Francisco Bauzá:

1. Justino Jiménez de Aréchaga, *La Constitución nacional*, t. I, 1ª ed., Montevideo, Medina, s/f., pp. 39–40.

[Los primeros Constituyentes uruguayos] dieron al Legislativo como representante de la voluntad nacional, suficientes facultades para enfrentar a los otros [Poderes] en caso de que atentaran contra su independencia. [...] Basándose gran parte de la libertad civil en la separación distinta de los poderes públicos como la más eficaz garantía de su acción libre, resulta que debe haber entre ellos un centinela avanzado para denunciar cualquier tendencia enderezada a herir esa prerrogativa capital. Desde luego, en la rama más popular del poder que representa la voluntad [ciudadana], es donde cuadra que se deposite la mayor suma de facultades coercitivas para enfrentar los desmanes de los otros poderes.<sup>2</sup>

La Constitución de 1830 iniciaba así su prolongada vigencia (hasta 1919), en un largo trayecto político en el que muy pronto comenzaron a destacarse dos fenómenos políticos no previstos en aquella primera ingeniería institucional: la temprana consolidación de los partidos y el desarrollo de fórmulas de coparticipación política. La conversión de los partidos orientales en organizaciones para la paz supuso, en efecto, el resuelto avance en el camino de la coparticipación, con la dimensión parlamentarista siempre a la vista. En rigor, los institutos coparticipativos se ampliaron o multiplicaron junto con la ampliación o multiplicación de los institutos parlamentaristas. Prueba de ello ofrecen, por lo pronto, las reformas introducidas en la orgánica de la Carta y en su propio edicto perpetuo en 1916–1917, entre contingencias comiciales–partidarias de enorme interés en la perspectiva de estas páginas, pero que no podemos examinar porque nos extenderíamos indebidamente.

A lo largo de un extenso proceso de reforma constitucional que epilogaría con la entrada en vigencia de la nueva Constitución en marzo de 1919, se consagró entonces el sufragio secreto, la representación proporcional, la descentralización funcional y regional abiertas a la conducción pluripartidaria de las administraciones autónomas, así como la universalización de la plena ciudadanía y la separación de la Iglesia y el Estado. Todo lo cual se integró asimismo con la incorporación de los primeros derechos fundamentales socioeconómicos.

En 1918, la forma esencial de la República se pone, con pocas restricciones, por escrito y en la Carta. Desde entonces, en tanto pacto constitucional, la democracia uruguaya cambiará marginalmente. Sufrirá contrastes, deberá absorber penosamente la embestida autoritaria de la década de los años setenta recientes, se sumirá paulatinamente en una perplejidad que hoy en día la afecta seriamente, pero permanecerá inalterada como complejo regulativo. En ese

2. Francisco Bauzá, *Estudios constitucionales*, 1ª ed., Montevideo, s/f (1887), Ed. del autor, pp. 274–277

momento de maduración de la Carta, cuando precisamente se acortaba como nunca antes la distancia que la separaba de la Constitución efectiva,<sup>3</sup> la coparticipación se extendía al órgano colegiado del Ejecutivo bicéfalo, órgano que administraba todo salvo la seguridad interior y exterior y las relaciones internacionales.

Las modificaciones fundamentales en el Poder Legislativo se relacionan con las potestades considerablemente ampliadas de las Cámaras, para controlar y vigilar la gestión del Poder administrador. Se facilita el ejercicio de ese contralor reconociendo a una minoría de cada cuerpo la facultad de «hacer venir a Sala» a los Ministros para pedirles y recibir los informes que se estimen convenientes, aclarándose que ellos pueden tener «fines legislativos, de inspección o de fiscalización». Cualquiera de las Cámaras podrá también nombrar comisiones investigadoras, y los legisladores están individualmente para pedir a los Ministros los informes que estimen necesarios.<sup>4</sup>

Como se observa, cierta parlamentarización (en el sentido de cooperación obligada de Ejecutivo y Parlamento) progresa junto con la coparticipación, con lo que nuestro ordenamiento se aparta aún más que en 1830 del presidencialismo neto. No se instaura, sin embargo, el parlamentarismo, sino un presidencialismo coparticipativo muy atenuado por institutos parlamentarizantes, y además bicéfalo (Presidente de la República y Consejo Nacional de Administración). No se crea, eso sí, que el alejamiento del máximo presidencialista fue veleidoso. Consistió, por lo contrario, en un punto de encuentro con posturas francamente parlamentaristas que sostuvieron largas polémicas, arraigadas en más de un grupo, aunque principalmente en el Partido Nacional.

Un nacionalista adversario del establecimiento inmediato del parlamentarismo como Martín C. Martínez iniciaba de esta manera un capítulo sobre este tema en un libro de 1919: «En las Comisiones de los partidos y en la Comisión de Constitución que planeó la reforma, antes del pacto, bastante se habló y divagó sobre este tema [presidencialismo y parlamentarismo], tanto se anhelaba salir del absorbente presidencialismo; pero los conatos de gobierno parlamentario no prosperaron, y con razón».<sup>5</sup> No prosperaron, mas se reiteraron y

3. Romeo Pérez Antón, «El parlamentarismo en la tradición constitucional uruguaya», *Cuadernos del CLAEH*, n° 49, Montevideo, 1989, pp. 107–133.

4. «Proceso constitucional del Uruguay hasta la reforma de 1967. Noticia sintética de la evolución institucional de la República», en *La Constitución de 1967* (edición de la Oficina Asesora de la Secretaría del Senado, compuesta bajo la dirección del doctor Manuel M. de la Bandera), Montevideo, 1969, p. XVIII.

5. Martín C. Martínez, *Ante la nueva Constitución*, Montevideo, Ministerio de Instrucción Pública (Biblioteca Artigas, col. Clásicos Uruguayos, vol. 48), p. 20.

ganaron terreno. Si las pautas institucionales más tradicionales enriquecidas en 1916–1917 no fueron impugnadas en absoluto, la orgánica de nuestra segunda Carta levantó pronto censuras de diverso origen, de tal modo que la polémica constitucional atravesó la década de los años veinte y arreció al principio de la de los treinta (probablemente cifrando muchas otras controversias, como es regla en el país). En ese contexto, Carlos Quijano —por ejemplo— se pronunciaba categóricamente por el parlamentarismo:

Sólo podemos salvar al Parlamento de la indiscutible crisis de charlatanería e ineficacia en que se desenvuelve dándole verdadera responsabilidad gubernamental. Sólo podemos hacer política de partido, condición esencial de nuestra depuración democrática, darle celeridad y mayor responsabilidad al Ejecutivo, estableciendo entre éste y las Cámaras una conexión directa que ahora no existe. Sólo democratizaremos definitivamente el poder desterrando el mandato a término de los gobernantes. Todo ello se obtendrá por el régimen parlamentario, tal como siempre lo hemos propuesto sin derecho de disolución del Ejecutivo.<sup>6</sup>

Quizás se relativice esta opinión por provenir de una fracción política pequeña. Sin embargo, el parlamentarismo se hallaba extraordinariamente difundido, aunque tal vez, el término padecía seguramente alguna equivocidad. No tanta, empero, que no se registraran poco después notables desplazamientos parlamentaristas de dos textos importantes. Uno de ellos, nada menos que la Carta del régimen surgido del golpe de Estado del 31 de marzo de 1933, sancionada en los primeros meses de 1934.

La Constitución de 1934 ofrece los siguientes rasgos característicos: parlamentarismo, descolegialización, coparticipación gubernamental obligatoria y refuerzo de los sistemas de contralor.

Se suprime el órgano colegiado del Poder Ejecutivo (Consejo Nacional de Administración) y se inviste de todas las potestades en la materia al Presidente de la República. Con todo está prevista una eventual organización colegiada en cuanto cualquier asunto de Gobierno puede ser resuelto o reconsiderado por el Consejo de Ministros, que presidido por el Presidente de la República puede ser convocado por éste o a solicitud de cualquiera de los nueve Ministros. El mayor de los partidos minoritarios tiene derecho a tres ministerios así como a quince componentes del Senado, dividido este último, exclusivamente y por mitades, entre integrantes de los dos principales partidos y presidido por el Vicepresidente de la República, que al integrar el Cuerpo, asegura la mayoría de sus componentes para el partido mayoritario [...].

6. En *Acción*, Montevideo, 19 de marzo de 1932, columna titulada «El comentario político», que lleva las iniciales C. Q. También, los *Cuadernos de Acción* que contienen la Plataforma de Principios del Partido Nacional Independiente.

Tanto el Senado como la Cámara, salvo casos excepcionales, han perdido la iniciativa en materia de gastos públicos, que queda reservada al Poder Ejecutivo.

Los Ministros, individual o colectivamente, son políticamente responsables ante la Asamblea General en reunión de ambas Cámaras. El voto de desaprobación emitido con ciertos requisitos, determina la caída del Ministro o Ministros censurados. El mismo Presidente de la República, cuando ha observado dentro de ciertas condiciones el voto de censura y disuelto al Parlamento, puede caer si del acto eleccionario a que debe entonces convocar al pueblo, surge un Parlamento que mantiene el voto de censura. La renuncia del Ministro censurado obliga al Presidente a designar su sustituto dentro del mismo partido a que pertenecía el dimitente. En este aspecto, como en la ausencia de un primer Ministro y en la amovilidad del Presidente de la República (que participa de las calidades de jefe de Estado y Jefe de Gobierno), este sistema se aparta del parlamentarismo clásico.<sup>7</sup>

El comentarista de la Carta del 34 no medía ya los desvíos respecto del esquema presidencialista puro sino que lo hacía por referencia al parlamentarismo cabal. El segundo texto aludido, también de 1934, emana del campo opositor al régimen de marzo, del Partido Nacional Independiente. La Convención de esa fracción blanca aprobó ese año una Plataforma de Principios, en cuya redacción tuvieron papeles destacables Quijano, Eduardo Rodríguez Larreta y Guillermo García. Se lee allí que el mencionado partido:

[...] Aspira a construir un nuevo ordenamiento político mediante una Asamblea Constituyente electa con todas las garantías de principios y hombres que expresen la auténtica voluntad nacional y luchará por los siguientes postulados: [...].

4. La preeminencia del Parlamento dentro del engranaje de los Poderes Públicos, como depositario más directo de la opinión nacional, la reducción de las facultades de la Presidencia de la República, a las de un simple poder moderador.<sup>8</sup>

Que el parlamentarismo no estaba huérfano de patrocinios entre los contrarios al régimen terriherrerista lo corrobora la Carta de 1942, elaborada cuando esas fuerzas pasaron a predominar.

Los caracteres generales de la Constitución de 1942 son: plena vigencia del sistema de representación proporcional integral en los órganos legislativos, pues se constitucionaliza el principio ya vigente para la Cámara de Diputados y se extiende al Senado ese método de elección; acentuación del rasgo «parlamentarismo» en relación con el régimen de 1934, aunque el sistema se mantiene aún a respetable distancia del parlamentarismo clásico-europeo; en conexión con lo anterior, supresión de la coparticipación obligatoria de partidos en el Poder Ejecutivo; mayor flexibilidad en los procedimientos establecidos para la reforma de la

7. «Proceso constitucional...», o. cit., pp. XIX–XX.

8. *Cuadernos de Acción*, n° 1, Montevideo, 1938.

Constitución y establecimiento de normas tendientes a asegurar la vigencia de los derechos individuales y las potestades de los órganos públicos [...]. En orden a las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo el régimen cobra una más definida orientación parlamentaria. Se mantiene la estructura ya establecida del juicio político, pero substancialmente modificada en función de estos tres factores: 1) Los Ministros a designarse, que deberán tener respaldo parlamentario, no pertenecerán necesariamente a la mayoría y a la minoría mayor; 2) Los efectos del voto de censura son más enérgicos, en cuanto el Jefe de Estado no está obligado como en el régimen anterior, a substituir a los titulares censurados con otras personas del mismo sector; 3) Se dificulta el ejercicio de la potestad de disolver el Parlamento, en cuanto se reduce de 2/3 a 3/5 la mayoría de votos de la Asamblea confirmatorios de un pronunciamiento de censura que imposibilita aquella facultad del Ejecutivo.<sup>9</sup>

En 1942, pues, la coparticipación y la parlamentarización dejan de progresar en conjunto (cosa que hacían, en las Constituciones formales, desde 1918). Aquel año, la parlamentarización gana un terreno que pierde la coparticipación. En la Carta de 1952, por su parte, la coparticipación gana posiciones que pierde la parlamentarización (que deja de avanzar por primera vez desde 1918, o acaso 1830, si atendemos a los factores parlamentarizantes de nuestro primer Código político básico con relación a sus similares de la región).

Los principios de colegialidad (en lo ejecutivo nacional y municipal) y de autonomía departamental, habían sido consagrados en el estatuto político de 1918. Pero la Constitución de 1952 desarrolla plenamente la concepción colegialista del Poder Ejecutivo nacional que en aquella época se había materializado en una organización mixta, fruto de una solución transaccional. En lo municipal, y con algunas variantes, se vuelve ahora al régimen de colegialización integral de 1918. El Estatuto de 1952 ofrece estos otros caracteres relevantes: atenuación del sistema parlamentario que altera su fisonomía para adecuarse a los criterios básicos de estabilidad gubernativa y responsabilidad de las mayorías; coparticipación obligatoria prefijada constitucionalmente; reglamentación de la carrera administrativa y Estatuto del Funcionario; nueva orientación del derecho financiero, especialmente el presupuestal, y creación del instrumento orgánico normativo para el contralor jurisdiccional de legalidad en la actividad administrativa.<sup>10</sup>

En 1952 se advierte, por tanto, un giro, aún tímido, hacia los criterios presidencialistas de estabilidad y responsabilidad de las mayorías (electorales, no parlamentarias, de mandato y no de habilitación para la búsqueda de síntesis). El giro se acentuaría en 1967.

9. «Proceso constitucional...», o. cit., pp. XXIII–XXIV.

10. *Ibíd.*, p. XXVI.

El nuevo Estatuto presenta los siguientes rasgos fundamentales: descolegialización de los órganos ejecutivos, en lo nacional y municipal [...]; extensión a cinco años de los mandatos de todos los órganos electivos, y consecuentemente, espaciamiento de los actos electorales [...]; refuerzo de las potestades del Poder Ejecutivo en el juego de relación entre los poderes y en el campo de la actividad legislativa, que, además, se tiende a agilizar en los temas que se consideran de más importancia; bases jurídicas para la planificación del desarrollo económico [...]; eliminación del régimen de coparticipación o contralor preceptivo de las grandes minorías (en los servicios autónomos) [...].<sup>11</sup>

La reforma constitucional de 1967 supuso, por su parte, el retroceso conjunto, por primera vez en la historia política de la República, de los principios coparticipativo y parlamentarista. A pesar de ello, el ordenamiento se mantuvo dentro de una pauta de presidencialismo atenuado. En relación a los rasgos del presidencialismo neto que figuran en la clasificación de Shugart y Carey, el régimen de gobierno uruguayo cumple dos de los cuatro rasgos destacados por estos autores (un Presidente electo popularmente y con poderes de veto sobre la legislación emanada del Congreso), pero se distancia claramente de los dos restantes (gabinete únicamente responsable ante el Presidente y mandatos fijos para el Legislativo).

La última reforma constitucional aprobada en 1996, fundamentalmente orientada hacia cambios en el sistema electoral, introdujo algunas modificaciones menores en el régimen de gobierno y en las atribuciones de los poderes (aumento de las exigencias y acortamiento de los plazos para el levantamiento de los vetos presidenciales por parte de la Asamblea General, abreviación del trámite para que el Parlamento resuelva sobre proyectos enviados por el Ejecutivo con carácter de «urgente consideración», etc.), que no variaron las pautas generales antes anotadas.

## II. LAS PUGNAS DEL PRESUPUESTO

Esta segunda sección de la ponencia consiste, en rigor, en una relectura de la investigación que un equipo del CLAEH efectuó entre 1997 y 1998,<sup>12</sup> a la que se suma una nueva indagatoria complementaria sobre algunas de aquellas resoluciones presupuestarias. Sin perjuicio de remitir en más de una ocasión a pasa-

11. *Ibíd.*, p. XXXV.

12. Los informes finales de esa investigación han sido editados por la OEA y el CLAEH: Gerardo Caetano y Romeo Pérez Antón (coords.), *Parlamento y presupuesto. La tramitación legislativa del Presupuesto de 1995*, Montevideo, 1998.

jes de los informes correspondientes, nuestras afirmaciones actuales se sustentan en la información entonces recabada y en los resultados generales de esa investigación y de la labor más reciente.

## **Significado de *presupuestar***

Todos en Uruguay coinciden en atribuir al Presupuesto general el carácter de una decisión (o complejo decisional) excepcionalmente importante, significativo, comprometedor de toda una gestión gubernamental. Hay quienes aseveran que representa «la ley más trascendente de cualquier período legislativo y de gobierno», aunque nos parece ilógico convertir en absoluta una postulación que sólo cobra sentido expresada relativamente (siempre cabe, en efecto, que el Presupuesto sea superado en importancia por otra decisión). De todos modos, resulta claro que se considera al Presupuesto un acto de la mayor proyección, y probablemente no constituya en ese aspecto el Uruguay una excepción.

Admitida entonces su repercusión y gravedad, ¿cuál es, en concreto, la índole de la determinación presupuestaria? ¿Qué restricciones, qué condicionamientos y qué presiones la rodean? ¿Cómo se definen y cómo se superan o arbitran las contraposiciones de intereses que el Presupuesto suscita? ¿Qué memorias y qué aprendizajes acotan la materia presupuestaria y permiten esas superaciones? Una primera serie de contestaciones sistemáticas a estas interrogantes podría girar en torno a la noción de «distribución», en perspectiva más bien de la Economía, o de «reparto», en perspectiva preferentemente de Sociología. El Presupuesto sería sustancialmente la caja de los recursos dividida y asignada a diferentes sujetos y reparticiones; sería el anticipo de financiamientos que garantizan efectividad a ciertos proyectos y aspiraciones. El Presupuesto constituiría, en términos de actividad pública, «lo que se hará», en relación al triste destino de lo no presupuestado, que «no se hará». Esta primera respuesta, sin embargo, es insuficiente y aun grosera. En el propio abordaje económico, las cosas aparecen, bien consideradas, mucho más plurales, más polifacéticas. Señala Umansky, en el informe citado:

Desde el punto de vista económico, el proceso presupuestario significa que en cada etapa se presta la debida atención a la eficiencia en la asignación de recursos, a la estabilización y a la distribución. La eficiencia en la asignación de recursos consiste en asignarlos y repartirlos entre los sectores público y privado, y entre las peticiones que compiten entre sí dentro del sector público; y en evaluar las ventajas y desventajas de los objetivos de la asignación de recursos y las de otros objetivos. Para desempeñar estas subfunciones hay que asignar factores de ponderación a los diversos objetivos, establecer métodos para determinar la preferencia

colectiva, formular juicios sobre las relaciones amplias entre los sectores público y privado y sobre la forma en que los ingresos, gastos y financiamiento que se proponen los afectarían, y —teniendo presente este análisis— asignar los recursos a los organismos públicos.

Al efectuar la asignación, se espera que el organismo presupuestario, en una situación ideal, compense las pérdidas marginales de bienestar que sufre la colectividad como resultado del pago de impuestos con las ganancias marginales resultado de los gastos públicos y logre que sean iguales los beneficios marginales obtenidos de cada unidad monetaria dentro de la administración pública.

La función de estabilización requiere una evaluación más precisa de los efectos económicos que ocasionan las operaciones de las administraciones públicas en la economía y del consiguiente ajuste del presupuesto [...] En lo que hace a la función de distribución, hay que prestar atención al sistema de reparto de los gastos públicos y a los grupos de diversos niveles de ingresos a los que se destinen esos gastos.<sup>13</sup>

La mención de las tres subfunciones económicas del Presupuesto y de sus más inmediatas implicaciones es de una impresionante contundencia. La percepción del menos informado de los ciudadanos debe ir reconociendo, ante la mera enunciación, que en efecto la asignación no puede desprenderse de alguna previsión racional de eficiencia (previsión que a su vez remite a la distribución entre los sectores público y privado y a la evaluación de objetivos o propósitos), lo que no sería posible sin determinar las preferencias colectivas (en rigor, como se sabe, un imposible). Esa misma subfunción asignativa requiere aproximarse tanto como se pueda a la igualación en cálculo marginal de pérdidas y ganancias de bienestar colectivo, así como a la igualación de los beneficios marginales de cada peso invertido o gastado. Por abreviar, dejamos de lado las dificultades de la estabilización y la distribución.

La perspectiva económica del Presupuesto, como señala el mismo Umansky y se desprende de otros capítulos del informe, no agota en absoluto el complejo involucrado en una sola resolución presupuestaria. Tomemos sólo otras dos dimensiones.

El que elabora un Presupuesto opera en una particularísima posición decisional, que, con mucho de optimismo, admite ser caracterizada como la de un mero diseñador y/o autorizador, dependiente de diversos ejecutores. El Presupuesto necesita de la Administración, para gastar tanto como para recaudar. Todos los estudios de políticas públicas descubren, acumulativamente, nuevas rigideces, nuevas capacidades de resistencia, nuevas autonomías y nuevas ca-

13. Isaac Umansky, «Presupuesto General de la Nación: Formulación e implantación (1985–1997)», en *Parlamento y presupuesto*, o. cit.; pp. 160–161.

pacidades de adopción de resoluciones por parte de cualquier Administración moderna. De tal manera que presupuestar implica (en su triple significación económica de asignar, estabilizar y distribuir) traducir la ampliamente incierta recaudación en la no menos incierta aplicación práctica de los recursos.

Segunda dimensión extraeconómica que deseamos apuntar: los grupos de interés tras cada una de las demandas, de los rechazos, de las desigualdades de pérdidas y beneficios marginales, de las «trampas» (evasiones de las cargas, adquisiciones indebidas) que rodean a la determinación del Presupuesto y a su ejecución. Grupos numerosísimos, difíciles de delimitar, formados en torno a intereses no siempre identificados por el saber disponible y, por si todo eso fuera poco, proteicos, escurridizos, cambiantes. El vértigo de una sociedad entera entregada al regateo, sometida a la ley del «tira y afloja» y afectada por infinidad de dilemas del prisionero y análogas situaciones de delicada gestión.

## ¿Cómo se aprueba el Presupuesto en Uruguay?

Mal o bien, los Estados han sobrevivido esas asechanzas (y otras que hemos omitido, como se señaló). Los Presupuestos no han arruinado a los Estados (es dudoso si ambos no han arruinado a algunas ciudadanías).

Constituye un punto de especial relevancia la averiguación de las directrices sobre las cuales las autoridades han conseguido cumplir todas las funciones involucradas en la elaboración y ejecución del Presupuesto General. Parece seguro que esas pautas revisten distinta naturaleza:

a) Algunas son de índole normativa y ostentan rango constitucional, legal o reglamentario;

b) Otras presentan carácter orgánico (u organizacional) y se expresan en distribución de competencias, fijación de trámites y secuencias decisorias, regulación de las relaciones de cooperación y control entre esos órganos;

c) Una tercera categoría corresponde a las directrices técnicas, económicas o pertenecientes a otras disciplinas;

d) Por último, cabe identificar una cuarta clase de pautas de tipo político, es decir, vinculadas a los acuerdos y a las argumentaciones que permiten resolver las aporías ya anotadas (como la determinación de preferencia colectiva o el cálculo marginal del bienestar que el Presupuesto quita y proporciona). Cada Estado aplica estos recursos y aprendizajes metapresupuestales a fin de completar con un mínimo de aceptabilidad, certidumbre y oportunidad las tareas de diseño, de sanción, de ejecución y de contralor de los Presupuestos.

¿Cómo se ha desempeñado el Uruguay, en tanto sistema político, al respecto? Con alcance muy general, y a título de estipulación preliminar, nos parece

sostenible la afirmación según la cual el país no ostenta peculiaridades mayores en sus patrones de conducta estatal en la materia. Ello no excluye la existencia de matices y particularidades dignas de atención. La falta de originalidad de aquellos patrones no debe, por otra parte, tomarse como una comprobación trivial, ya que en muchos aspectos relevantes la conducta del Estado uruguayo suele mostrarse singular en su estilo y en sus ritmos.<sup>14</sup> En los trámites presupuestales, en concreto, el país se presentaría desde sus mismos orígenes republicanos como un caso más, fuertemente internacionalizado, eminentemente receptivo de las concepciones y corrientes doctrinales predominantes.

Establecido en junio del año anterior, el cuerpo de representantes de la Provincia Oriental sancionaba el 3 de febrero de 1826 una ley que le reservaba las principales resoluciones presupuestarias:

Ninguna otra autoridad que la de los Representantes de la Provincia podrá establecer contribuciones, o impuesto alguno directo o indirecto, ni pena pecuniaria. Ninguna otra autoridad sin aprobación de la de los Representantes podrá ordenar, sueldo, pensión, ni gasto alguno de los fondos públicos. El Gobierno queda obligado a presentar en el último mes de cada año el presupuesto de gastos y recursos para el año entrante; y en el primer mes de éste, la cuenta de las inversiones del año anterior». Diez días después, la misma Junta de Representantes de la Provincia sanciona un reglamento que sienta las bases de la Administración financiera estatal: «Habrán tres Oficinas generales para la administración, recaudación y conservación de las rentas públicas en la Provincia Oriental, a saber: una Contaduría, que liquide todas las acciones activas y pasivas, que intervenga en todas las recetas y pagos del Tesoro, que arregle y metodice el establecimiento y cobranza de los impuestos directos o indirectos; una Receptoría general, por la que se recaudarán todos los impuestos directos o indirectos; y una Tesorería general, que conserve el Tesoro público de la Provincia. El Gobierno queda encargado de arreglar todo lo conducente al mejor y más acertado cumplimiento de este decreto.<sup>15</sup>

Tenemos allí, expresada en la sencillez de los tiempos fundacionales, la estructura presupuestaria que hasta hoy se mantiene: el Ejecutivo que proyecta, el Parlamento que aprueba, el complejo administrativo que ejecuta, éste y el Gobierno que rinden cuentas al Legislativo. Un afán de aplicar a la regulación

14. Las políticas antiinflacionarias y, más ampliamente, de estabilización y reforma económica estructural ostentan un gradualismo excepcional, se ciñen a una pauta de combinación de ajustes prolongados en el tiempo (suaves, escalonados) con persistente rechazo de los riesgos vinculados a los déficit, el endeudamiento, etc. Todo ello se estudia actualmente con especial interés.
15. Véase *Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967*, concordada y anotada por Alberto Pérez Pérez; Montevideo, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, 1967; pp. 403 y 405.

de la función presupuestar lo que la Economía, las Finanzas y la Ciencia de la Administración de la época correspondiente saben acerca de las aplicaciones y los impactos del Presupuesto («impuestos directos o indirectos», distinguen constantemente las normas de 1826; «Presupuesto de gastos y recursos», especifican como para ilustrar a todos respecto de la intrínseca dualidad presupuestaria y de la necesidad de balancear constantemente para conducir la trascendente actividad; «que arregle y metodice» los impuestos, se encarga al Gobierno «arreglar todo lo conducente al mejor y más acertado cumplimiento de este decreto», expresiones que connotan una conciencia bastante clara de que presupuestar significa orientarse, adaptarse sin perder el rumbo, perseguir objetivos mediante gestiones refinadas).

En torno a esa estructura interactiva de componentes parlamentarios y ejecutivos se desenvuelve la historia de la presupuestación pública en el Uruguay. Una historia de constantes y variables, por cierto, con un buen número de vectores que atraviesan las alteraciones del ambiente de las concepciones del Estado y de la política, de nociones de finanzas y presupuestos, de filosofías de gasto y solidaridad social, etc. Entre dichos vectores: el crecimiento del gasto, cualquiera sea el criterio con que se mida; la insatisfacción de los responsables de las decisiones presupuestales con los respaldos técnicos con que cuentan; el avance entre presiones societarias y pugnas interorgánicas del proceso de elaboración del Presupuesto.

Umansky marca hitos y la dirección de ciertos cambios en aquella historia:

El sistema presupuestario vigente surge en ocasión de aprobarse la Constitución de 1966 que recoge en sus disposiciones las ideas más frecuentes en la década del 60. La visión en dichos años tendía a destacar el papel del Estado en la planificación del desarrollo. Se asiste, así, a detallados y voluminosos diagnósticos económicos y sociales que culminaban en recomendaciones puntuales acerca de una variada temática económico-social a la cual se creía poder modificar a partir de los instrumentos planificadores. En nuestro país el diagnóstico realizado por la CIDE (Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico) en 1963 es un claro ejemplo de la tendencia descripta.

En materia presupuestal las principales críticas al sistema imperante por entonces, tenían que ver con aspectos tales como la falta de claridad y concreción de los objetivos y metas a realizar; el reducido número de alternativas que abarcaba la solución de problemas, la brevedad del lapso dentro del cual se efectuaban los análisis, la falta de especificidad de las metas alcanzadas, y la carencia de técnicas de planificación formal y multianual, lo cual ocasionaba que la proyección de costos apenas cubriera el lapso de vigencia del presupuesto [...]

Era evidente que las características del modelo tradicional del presupuesto, expresadas a través del énfasis en la verificación de la sinceridad, legalidad y dis-

ponibilidad financiera de los gastos, se tornaba insuficiente para satisfacer las exigencias de las nuevas realidades económicas y administrativas que se planteaban. A su vez, quienes destacaban el papel de la planificación entendían que uno de los requisitos de la preparación de los planes nacionales de desarrollo era la formulación de los presupuestos a través de técnicas programáticas y en especial el llamado presupuesto por programas y actividades. Se entendía que era un instrumento de programación y concreción de metas y objetivos de un proceso de planificación, no en escala simplemente gubernamental, sino con ámbito nacional —mediante la planificación inductiva o de concertación—, es decir, abarcando todos los sectores económicos y sociales.

En ese sentido, al destacar el tema de la planificación se menoscababa los otros propósitos del instrumento como podía ser el presupuesto por programas como una relación de medios y fines. Concebido de esta forma se hubiera auspiciado la visión gerencial —tan fecunda en la última década— y que suponía analizar las acciones mediante las cuales los ejecutivos trataban de asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales mediante el empleo efectivo y eficiente de los recursos.<sup>16</sup>

Y ésta es la situación actual del aparato de recursos para presupuestar de que dispone el sistema político uruguayo. La inspiración netamente volcada a la planificación indicativa que amparó las profusas cláusulas constitucionales en la materia ya no es, actualmente, dominante. La visión gerencial gana espacios intersticiales en la densa red normativa. Por allí se ensayan algunas modalidades novedosas de elaboración *política* del Presupuesto. Y en esa apertura de innovaciones, el Parlamento no siempre, al menos, sigue pasivamente al Ejecutivo. Lo acreditan, en el informe tantas veces citado, los estudios de Cossi y Gutiérrez; también, en menor medida, el de Moraes y Morgenstern.

Así y todo, como sugiere el estudio de Pareja y el capítulo conclusivo de Caetano y Pérez, la continuidad y consolidación de la renovada política de Presupuesto exigirían que el Legislativo uruguayo explote capacidades institucionales que había abandonado en tiempos en que el tecnocratismo prometía allanar los caminos al desarrollo.

## Perspectivas y conjeturas

Contra la superficial y bastante difundida convicción, según la cuál, los legislativos estarían condenados a deslizarse por una pendiente disminutoria de su gravitación decisoria, nuestras investigaciones del caso uruguayo respaldan conclusiones de signo contrario. De ser correctas esas conclusiones el futuro

16. Umansky, loc. cit., pp. 163–165.

no depararía menores sino mayores niveles de participación legislativa, en materias cruciales, la presupuestaria entre ellas.

Como toda prospectiva, un pronóstico de cómo se desempeñará probablemente el Legislativo uruguayo dispone de algunos indicios, de algunas anticipaciones en el presente. Así puede interpretarse la mayor parte de los análisis (y los relevamientos correspondientes de información) incluidos en nuestro libro sobre *Parlamento y presupuesto*.

En relación a los levantamientos de vetos del Ejecutivo, Moraes y Morgenstern concluyen, entre otras comprobaciones:

Aunque los vetos del Ejecutivo en política presupuestal han sido frecuentes durante las últimas administraciones, la frecuencia y número de artículos observados ha decrecido notoriamente desde el gobierno del Presidente Lacalle. Sin embargo, esta tendencia fue concomitante a la existencia de Ejecutivos donde el partido de gobierno o la cabeza de la coalición se encuentra en condiciones minoritarias en el Legislativo. Esto hace pensar, por un lado, en la existencia efectiva de ciertos aprendizajes en materia de disciplina fiscal por parte de los partidos y fracciones, en especial de aquellos que han formado y forman parte de la actual coalición o de la pasada Coincidencia Nacional.<sup>17</sup>

Por su parte, las investigaciones de Cossi y Gutiérrez dan cuenta de protagonismos parlamentarios muy disímiles, asumiendo de cara a la presupuestación del Poder Judicial, a diferencia de lo ocurrido en el caso de los organismos de la enseñanza, niveles considerables de autonomía con respecto a las iniciativas del Ejecutivo. Sin embargo, más allá de tales diferencias, en ninguno de los casos examinados se comprueban desempeños irresponsables, carentes de fundamentaciones o mezquinamente partidistas. De hecho, en torno al presupuesto de la enseñanza pública las reformas allí incorporadas, registran un apoyo casi unánime de las distintas bancadas, pues el Frente Amplio y el Nuevo Espacio votan o aprueban muchos puntos capitales.<sup>18</sup> A su vez, aun en aquellos casos en que el Parlamento registra protagonismos con escasa autonomía, su renuencia a ocupar todos los espacios de codecisión no es ajena a cierta pauta de autocontención responsable. Dicha actitud —más allá de su momentánea connotación de timidez, inconveniente en los largos plazos— bien puede representar el pun-

17. Moraes y Morgenstern, o. cit., p. 95. Estos autores sugieren antes (pp. 94–95) que el propio «fuerte predominio» del Ejecutivo en los procesos presupuestarios es sólo un arbitrio técnico, no una sustitución de actores: el Legislativo había transferido ciertas competencias a fin de «ahorrar tiempo y recursos valiosos», en términos tales que llevan a interpretar que «El Parlamento delega pero no abdica recursos en el trámite presupuestario».

18. Véase Gutiérrez, o. cit., p. 150, y también p. 134 para lo que atañe a la aprobación de las venias para designar los directores de la mencionada Administración.

to final de prácticas frecuentes en el pasado y el punto de partida para gestiones modernas e incisivas.

### **III. PARLAMENTO Y MERCOSUR.**

#### **LUCES Y SOMBRAS DE UNA GESTIÓN...**

#### **¿EN RETIRADA?**

### **Consideraciones previas y sinopsis**

Esta sección tiene por objetivo aportar un primer análisis de la *performance* del parlamento uruguayo en su acompañamiento del proceso de integración regional del Mercosur. Para dicha indagatoria nos remitiremos en esta instancia al estudio del tratamiento legislativo de los siguientes acuerdos mercosureños: el Tratado de Asunción; el Protocolo de Brasilia referido a la solución de controversias; el Protocolo de Ouro Preto con sus dos acuerdos relativos a la estructura institucional y a la problemática aduanera; el Protocolo de integración educativa en torno a la educación primaria no técnica; el Acuerdo de sede de la Secretaría Administrativa; el acuerdo entre Mercosur y la Comunidad Económica Europea; y, por último el Protocolo de Medidas Cautelares. La elección de estos temas no supone que en ellos se agote la fuente de conclusiones útiles y novedosas acerca de las actuaciones del parlamento uruguayo en la materia. Por el contrario, creemos que posteriores investigaciones deberán incorporar un análisis relativo a un conjunto más amplio de cuestiones referidas a la agenda del Mercosur, así como un relevamiento de la opinión directa de los propios legisladores. De todas formas, teniendo en cuenta que nunca es posible acotar el objeto de investigación en forma óptima, nos parece que en esta etapa exploratoria y casi inaugural resultaba oportuno incluir el análisis y el seguimiento de aquellas decisiones que hacen a la identidad institucional del Mercosur y a su proceso fundacional.

En el caso del Parlamento uruguayo, adelantemos que en virtud del diseño institucional en el que se enmarca y por la pluralidad y vocación democrática de los partidos que lo integran, se encuentra lejos de constituir una instancia carente de aportes sustantivos específicos. Lo anterior no supone que su desempeño resulte inmune a debilidades e inconsistencias notorias. En ese sentido, sus desempeños en este tema se ha caracterizado por la irregularidad: es posible encontrar interesantes y bien documentadas discusiones de plenario e informes de comisión, destacables logros en la generación de consensos, junto

con sorprendentes ausencias y pronunciamientos meramente formales, en relación a algunos ítems en los que el Legislativo parece renunciar no sólo a toda posibilidad de coadministración, sino a ejercer su función básica de control sobre el Poder Ejecutivo. Pero lo más preocupante en términos de salud institucional y equilibrio de poderes lo constituye el progresivo descenso del involucramiento parlamentario nacional —en paralelo a un proceso similar a nivel de los partidos— en las decisiones referidas al Mercosur. El punto alto registrado en el tratamiento del Tratado de Asunción, sólo se repite y con menor intensidad, en lo referido al Protocolo de Brasilia y al de Ouro Preto. Aparece como si el Parlamento priorizara el tratamiento de aquellas instancias fundantes en donde se definen aspectos generales que hacen a la estructura misma del proceso de integración, concibiéndolas tal vez como las únicas dignas de atención legislativa rigurosa y como si esos actos fundacionales no formaran parte de un proceso dinámico y en constante actualización.

Entre luces y sombras, entonces, el desafío del Parlamento uruguayo parece ser el de apoyarse en sus mejores tradiciones —capacidad de establecer acuerdos interpartidarios, vocación democrática genuina, apertura a las demandas sociales, resistencia a entusiasmos fugaces e irresponsables— para volverse efectivamente corresponsable del proceso de integración y evitar la retirada en un proceso integrador que vino para quedarse.

## El marco institucional

En el artículo 85, numeral 7 de la sección 5 denominada «del Poder Legislativo», la Constitución nacional vigente otorga al Parlamento las siguientes facultades: «Decretar la guerra y aprobar o reprobado por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, los tratados de paz, alianza, comercio, y las convenciones o contratos de cualquier naturaleza que celebre el Poder Ejecutivo con potencias extranjeras».<sup>19</sup> A su vez habilita al Poder Ejecutivo en su artículo 168 numeral 20 a «Concluir y suscribir tratados, necesitando para ratificarlos la aprobación del Poder Legislativo».<sup>20</sup> Si bien el Parlamento está facultado en la letra para aprobar o reprobado, sin interponer agregados, el texto mismo del proyecto de aprobación (texto que como veremos suele constar de un sólo artículo del tipo «se aprueba [...]»), cuenta con las facultades «corrientes» que le permiten, de acuerdo con su

19. *Constitución de 1967 de la República Oriental del Uruguay*, edición al cuidado de Alberto Pérez Pérez, Fundación de Cultura Universitaria, p. 24, Montevideo, 1997.

20. *Ibidem*, sección IX «Del Poder Ejecutivo», capítulo III, p. 54.

función, un margen de reformulación sobre los envíos del Ejecutivo. Puede por ejemplo mantener en suspenso la aprobación hasta tanto no se tengan en cuenta sus observaciones y convocar a sala al Ministro respectivo dándole a conocer sus disconformidades y requerimientos de información: «Cada una de las Cámaras tiene facultad, por resolución de un tercio de votos del total de sus componentes, de hacer venir a Sala a los Ministros de Estado para pedirles y recibir los informes que estime convenientes, ya sea con fines legislativos, de inspección o de fiscalización [...]».<sup>21</sup> Asimismo y de mediar irregularidades que a juicio del Legislativo lo ameriten, está capacitado para recurrir a la censura del Ministro respectivo tal como lo expresa el numeral 19 del artículo nombrado: «[el Parlamento puede] juzgar la conducta de los Ministros de Estado [...]».<sup>22</sup> Ahora bien, lo que el Parlamento de hecho puede hacer es agregar, en lo que constituye una práctica sobre la que hay discrepancias entre los legisladores, artículos aditivos al texto de aprobación en relación con impactos del Tratado en el país. Se trata, sin embargo, de una práctica que casi no se ha aplicado en los asuntos relativos al Mercosur, con la excepción del aditivo establecido en relación al Código Aduanero aprobado en Ouro Preto y su armonización con disposiciones aduaneras nacionales.

En el caso del tratamiento del Legislativo de los tratados mercosureños, no se ha recurrido a ningún dispositivo de reformulación y control de los anotados en el párrafo anterior, a excepción del señalado aditivo al Código Aduanero. El trabajo de seguimiento y control se desarrolló básicamente en la Comisión de Asuntos Internacionales y en los debates y deliberaciones del Plenario. Si bien

21. *Ibidem*, artículo 119, sección VI «De las Sesiones de la Asamblea General. Disposiciones comunes a ambas Cámaras», capítulo IV, p. 35.

22. *Ibidem*, p. 26. La Constitución dispone en su artículo 148, sección VIII «De las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo»: «La desaprobación podrá ser individual, plural o colectiva, debiendo ser pronunciada en cualquier caso, por la mayoría absoluta de votos del total de componentes de la Asamblea General, en sesión especial y pública. Sin embargo, podrá optarse por la sesión secreta cuando así lo exijan las circunstancias». Cabe anotar que si la desaprobación es emitida por menos de dos tercios de legisladores, el Presidente está facultado para observar la desaprobación convocando a la Asamblea General a una sesión especial dentro del plazo de diez días luego del voto de desaprobación. Dentro de ese plazo y suponiendo que la Asamblea reúne el quórum necesario para sesionar (de no ser así se realiza una segunda convocatoria «no antes de veinticuatro horas ni después de setenta y dos horas de la primera» y si allí tampoco se conforma el quórum se da por revocado el voto de desaprobación) la Asamblea General debe mantener su desaprobación por tres quintos o más del total de legisladores para que la censura se haga efectiva. De no ser así, el presidente está facultado para ratificar al ministro y disolver las Cámaras.

la conciencia de los participantes de estar jugando una instancia histórica en la que no se podía quedar ausente probablemente promovió una comprensión generosa de las urgencias marcadas por los plazos, es cierto también que los pronunciamientos del Plenario y de la Comisión dotaron a los tratados de un marco y una legitimidad necesarias para todo proceso de decisión política. Es el Parlamento quién le permite a la asociación política un manejo de las razones y fundamentos de las medidas de corte plural y concertado, manejo que la habilita a discernimientos atentos a especificidades, particularidades, excepciones y matices. La aprobación o desaprobación parlamentaria no es la misma cuando existe un sólido trabajo en la Comisión respectiva respaldado críticamente en sus antecedentes y un debate lúcido e informado en un plenario atento y alerta, que cuando la Comisión y/o el plenario actúan como si se tratara de un trámite burocrático o intentan jugar en el mismo terreno del Ejecutivo, olvidando su papel deliberante determinado por el específico mandato electoral que incorpora y el papel institucional que juega. Por lo tanto, parte fundamental del trabajo parlamentario —la toma de decisiones como consecuencia de un proceso de negociación entre diferentes y la decisión como la expresión de un fundamento a descubrir antes que meramente aplicar, determinado por la marcha misma de la deliberación— no queda anulado por más que el pronunciamiento final se haya acotado a sólo aprobar o reprobar, de manera global.

En general, en los casos en los que el Parlamento no ha conjugado sus mejores posibilidades, ello no debería atribuirse en forma exclusiva o principal a restricciones o inhibiciones derivadas de su formato institucional. Así lo indica, tanto la evidencia empírica reunida en las investigaciones recientemente realizadas como una mirada atenta y desprejuiciada a ese mismo formato institucional. Ni lo que se denomina mandatos ligados —los candidatos al Parlamento comparten una misma plataforma electoral con los respectivos al Ejecutivo—; ni las consecuencias del ahora acotado doble voto simultáneo, ni tampoco la supuesta desmedida rotación en los cargos legislativos, han impedido desempeños parlamentarios independientes y reformuladores. Es más, en alguna medida los han alentado. El mandato ligado permite justamente que tanto legisladores como miembros del Ejecutivo deban atender a una agenda de problemas comunes lo que los obliga a tenerse en cuenta constantemente. Para nuestro diseño institucional no existen temas privativos del parlamento ni temas privativos del Ejecutivo. Ambos deben practicar algo parecido a lo que Adam Smith definía como «simpatía»: el acto de entrar en el otro e imaginarse en su lugar sin confundirse o transformarse en él. Esas mismas plataformas comunes, además, resultan por demás estables y habilitantes de continuidades como para que la renovación de los cargos no atente contra la «entrega de la

posta» de una legislatura a otra. Tanto la política relativa al Mercosur como los consensos en torno al cuidado de los indicadores macroeconómicos y la disminución del aparato del Estado practicados por ambos poderes y por los partidos desde la salida del régimen de facto, confirman que los mandatos ligados y la alta rotación en los cargos legislativos no afectan ni la autonomía de los mandatos legislativos, ni el ejercicio de una coadministración responsable ni tampoco la continuidad acumulativa del trabajo parlamentario.

## Un comienzo a toda orquesta

Tal como señalábamos al principio, el tratamiento brindado por el Legislativo al Tratado de Asunción debe quedar entre los mejores desempeños parlamentarios desde el retorno al régimen democrático y el más destacado en relación con los tratados mercosurianos. A su calidad resaltable contribuyen en muy pareja medida, como en ningún otro asunto relativo al Mercosur, el conjunto de actores que componen la instancia parlamentaria. Tanto la Cámara de Representantes como la de Senadores, sus respectivas Comisiones y sus Plenarios actuaron en sintonía con la trascendencia del objeto de decisión.

Así, imbuidos de esa trascendencia, el día 9 de Abril de 1991 veintitrés en veinticuatro Senadores votaron la creación de una Comisión especial para el análisis de los acuerdos logrados por los cuatro países. La Comisión, pensada como el ámbito de mayor pluralidad partidaria posible, fue integrada por todas las fuerzas políticas en relación proporcional a su caudal electoral.<sup>23</sup>

Las comisiones elevaron a sus correspondientes plenarios distintas clases de informes. En términos más generales, distinguiremos básicamente dos tipos de informes. Los primeros, a los que llamaremos «analítico/críticos», dotan al plenario de un conjunto de conceptos y categorías, por lo general provenientes del Derecho y las Ciencias Sociales, que proporcionan elementos de juicio y de interpretación técnica acerca de los que esté en juego. A su vez, incluyen una

23. La Comisión quedó integrada por los siguientes senadores: Abreu, Singlet, Raffo, Zumarán, de Posadas Montero (blancos), Ricaldoni, Blanco, Brause y Millor (colorados), Astori, Bruera, Gargano (frenteampelistas) y Batalla (nuevoespacista). Si bien el Senado terminó votando la creación de una Comisión Especial, varios senadores, incluso entre quienes votaron afirmativamente, manifestaron reservas en relación con la eficacia, diligencia y procedencia reglamentaria de las Comisiones Especiales. Fundaron así su voto en la intención de no demorar una decisión que parecía mayoritaria y lo hicieron luego de la votación —claramente hubo un acuerdo entre los partidos— en lo que se denomina «fundamentación del voto»: Cfr. *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay*, t. 337, Montevideo.

evaluación política del tema, en términos de recomendaciones acerca de las mejores y peores acciones a tomar. Así, la decisión política emanada de la deliberación plenaria gana en respaldos y garantías disminuyendo el margen de error, o al menos ubicándolo en contextos teóricos rigurosos. Los segundos, a los que denominaremos «descriptivos» se limitan a inventariar el documento o el proyecto de ley aportando como máximo consideraciones de orden interno del texto, señalando contradicciones en la letra, o desarrollando un análisis del origen etimológico o de la pertinencia técnico/jurídica de algunos términos. Como se verá oportunamente, ambas clases de informes incidieron significativamente en el proceso de la deliberación posterior.

El informe de la Comisión Especial del Senado —cabe anotar que el Tratado de Asunción es el único caso en que se formó una Comisión de este tipo— entra cómodamente en la categoría de informes *analíticos/críticos*. Dicho informe, presentado por el senador Sergio Abreu —más adelante ministro de Relaciones Exteriores— en calidad de miembro informante y a favor de la ratificación, contuvo un fino análisis de los diversos aspectos que componía la constitución del Mercosur. Por ejemplo, en relación con la naturaleza jurídica del Tratado de Asunción y con su cualidad de tratado «marco», el informe advierte sobre los límites un poco difusos de tal calificación, que considera, en general, acertada:

El Tratado de Asunción no debe considerarse como un Tratado final constitutivo del Mercosur, sino como el instrumento de carácter internacional destinado a hacer posible su concreción. En doctrina, este tipo de acuerdos internacionales se denominan «acuerdos-marco», pues sólo contienen un «conjunto de directivas generales, las que deben ser ulteriormente desarrolladas y concretadas por convenios especiales [...]». El Tratado de Asunción es un tratado marco que va incluso más allá de esa figura, ya que cumple con la función simultánea de definir un marco general de relaciones, y de instrumentar, para un determinado lapso algunas de ellas en los anexos. Desde una óptica jurídica, estaríamos en presencia de un esquema normativo que fluctúa entre un «derecho directivo» que establece bases jurídicas generales, de carácter definitivo, para un determinado programa de integración (Capítulo 1 del Tratado), y un «derecho operativo» constituido por una serie de compromisos jurídicos concretos, de carácter transitorio, constituidos básicamente por los Anexos.<sup>24</sup>

Algo similar señalaba en relación al Anexo denominado «Solución de Controversias»: «No es lo usual que un tratado-marco contenga esta disposición, pero ya hemos visto al principio que el Tratado de Asunción rebasa los linea-

24. *Ibíd.*, p. 220. El informe fue terminado por la Comisión el 30 de abril de 1991.

mientos clásicos del tratado-marco, al establecer obligaciones concretas para las partes, por lo que resulta coherente la inclusión de este mecanismo para el período de transición en que deben cumplirse dichas obligaciones».<sup>25</sup> A pesar de sus luces el informe exhibía una llamativa carencia: no se incluía ningún comentario acerca del lugar excesivamente marginal reservado a la dimensión parlamentaria del Mercosur en su estructura orgánica.

Al nivel del trabajo de Comisiones merece particular atención lo sucedido en la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Diputados. Si uno de los méritos del Senado radicó en la conformación de una comisión especial y ampliamente pluralista, por su parte, el crédito que cabe reconocerle a la Cámara baja es que su Comisión haya dado lugar a la explicitación de las voces disidentes y a los rechazos al Tratado de Asunción. En todo el proceso parlamentario relativo al Mercosur, es el único caso en el que una Comisión emitió dos informes, uno en mayoría y uno en minoría. Si convenimos que la pluralidad de puntos de vista en temas en donde se requiere una base técnica/política sólida para la deliberación posterior constituye la mejor garantía para un vida parlamentaria rica, cabe concluir que el tratamiento parlamentario del Tratado de Asunción constituyó, el punto más alto en la actuación parlamentaria relativa al Mercosur. Al mismo tiempo parece preocupante que sólo en esta instancia se hayan registrado dos informes y que las voces disidentes no lograran un impacto institucional mayor, capaz de emplazar al sector mayoritario del Parlamento a una rendición de cuentas más exigente. En todo caso, esos insumos disidentes terminaron luego expresándose en otras instancias no parlamentarias con mínimas exigencias de rigor, más proclives a la irresponsabilidad.

Mientras en el Senado se conformó una Comisión Especial buscando la más diversa representatividad política posible y un tratamiento integral del tema imposible de contemplar por la Comisión de Asuntos Internacionales, en la Cámara baja el trabajo de la Comisión de Asuntos Internacionales incluyó miembros de otras comisiones permanentes (Hacienda, Industrias y Comercio, Ganadería y Agricultura y de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración). Ambas Cámaras promovieron, a su manera, un abordaje multitemático, en la convicción de los variados impactos que el Tratado de Asunción generaría en el país.

El informe de mayoría presentado a la sesión plenaria de la Cámara de Diputados, el 9 de julio de 1991, recogió numerosas consultas a técnicos partidarios, académicos, ministros, miembros del Congreso de Intendentes, entre otros. Resulta difícil, sin embargo, considerar dicho informe como analítico/

25. *Ibíd.*, p. 227.

crítico. Si bien aporta criterios de análisis —la propuesta de interpretarlo como un «acuerdo marco» por ejemplo—, éstos resultan escasamente trabajados y demasiado rígidamente alineados a la opinión de los especialistas consultados. La comisión terminó apelando, de esta manera, al criterio de autoridad, dejando pasar la oportunidad de filtrar esos insumos a través de las acumulaciones partidarias y parlamentarias. Lo anterior no significa que los miembros de la Comisión se mostraran indiferentes a subsanar estas carencias en el debate: «[...] la Comisión procura que el presente documento destaque exclusivamente los aspectos técnicos del Tratado y sus Anexos, ya que los fundamentos económicos y sociales que los señores Representantes integrantes de la Comisión invoquen para dar su aprobación, pueden ser diferentes. Por este motivo optamos porque ellos sean expuestos ampliamente en oportunidad de la discusión de este proyecto en el plenario del Cuerpo».<sup>26</sup>

De todas formas, esa argumentación no alcanza a justificar el bajo nivel de elaboración específico que ostenta el informe de la Comisión. No hay que olvidar que la Comisión es también un cuerpo deliberativo y que, por tanto, debe interpelar y negociar internamente ya sea los aspectos técnicos, como los sustantivos. Sus integrantes podrán en el plenario realizar los agregados personales que deseen —de hecho lo hicieron aportando elaboración propia— pero el informe de la Comisión debe representar la opinión de ese subcuerpo en cuanto tal, se trate de cuestiones técnicas o de fundamentos «sociales o económicos». De lo contrario se inhabilita el trabajo en comisión ya que se lo termina igualando al de cualquier asesor externo al Parlamento. Cabe preguntarse por qué el plenario debería oír a la Comisión y no directamente a los asesores, si aquella no le aporta nada específico desde un punto de vista político institucional.

Por otro lado, si existe al menos un aspecto del informe que reviste alcances *analítico/críticos* es la inclusión de referencias a la dimensión parlamentaria del Mercosur. Mientras el informe de la Comisión Especial del Senado hacía silencio sobre el particular, la Comisión en Diputados afirmaba lo siguiente: «Esta asesora no oculta que hubiera preferido otra redacción para el artículo 24 del Tratado de la que surgiera un mayor énfasis en la participación que corresponde a los Parlamentos en este proceso. La representatividad que ellos expresan en las cuatro Naciones no sólo los hacen hábiles para recibir toda la información que los Poderes Ejecutivos puedan aportar, sino que los coloca en inmejorables condiciones de expresar las visiones e inquietudes de los distintos sectores de sus respectivas sociedades. Queda para los Parlamentos nacio-

26. *Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay*, Montevideo, julio de 1991, p. 101

nales la instrumentación de su presencia con estos objetivos».27 La importancia de este pronunciamiento excede su contenido específico: reafirma el sentido del diseño institucional bicameral —donde los pronunciamientos de una cámara se someten a revisión de la otra— y señala su vigencia y eficaz funcionamiento para el caso uruguayo.

Si las discrepancias en torno a las razones por las cuáles era recomendable ratificar el Tratado se oirían en el Plenario, el disenso relativo a la aprobación misma de aquel generó en la Cámara baja un informe en minoría. El mismo contiene un pronunciamiento frontalmente contrario al Tratado, apoyado en una concepción «principista» del papel de las minorías.28 Como informe de Comisión y en relación con las categorías que establecimos al principio, encaja perfectamente en la categoría de analítico/crítico agregándole una buena dosis de reflexión política pura (por más que termina, como veremos, descreyendo de ella en su expresión parlamentaria y partidaria). Tal contenido sacudió la inevitable modorra consensual en torno a las ventajas del Tratado y obligó a quienes estaban a favor del mismo a fundamentar su posición con mayor profundidad y de cara a objeciones concretas y parlamentarias. En otras palabras, le quitó a la ratificación del Tratado la tentación de ser presentada como una decisión inevitable:29

No se comparte por este informe la doble inevitabilidad argüida por el Mensaje del Ejecutivo a este Cuerpo. La de la aceptación del Tratado prácticamente como un contrato de adhesión, sin condiciones, ni las razones de urgencia para suscribirlo sin la cláusula de nación de menor desarrollo económico relativo [...] No compartimos en primer término, y por supuesto básicamente, porque no admitimos como válido el vértigo de la alternativa Mercosur o nada.<sup>30</sup>

27. *Ibíd.*, p. 101.

28. «Y es deber y caso de conciencia válido para un sector político como el Movimiento de Participación Popular y sus dos Legisladores, solitarios o no, en la primera oportunidad jurídico-política relevante, actuar como si su voto tuviera la virtud de convertirse en decisión, más allá de lo ya consumado y de la decisión democrática de la mayoría. No obstante la rotundidad fáctica de un Tratado ya firmado, es en definitiva el Parlamento el que tiene la última palabra». *Ibíd.*, p. 104.

29. No afirmamos aquí que los argumentos a favor de la ratificación no deban basarse en consideraciones de oportunidad, y que al Uruguay, debido a su limitado peso internacional, no le quede demasiado margen de maniobra en relación con el Mercosur, que este se vuelva inevitable. Pero inevitable no es lo mismo que indiscutible, ni siquiera supone una posición a favor del Tratado. Por otra parte, si fuera obvia la ratificación ya no se trataría de una decisión trascendente para el país y la actuación parlamentaria no distaría demasiado de un mero trámite burocrático.

30. *Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes*, cit., p. 103 y 104.

El informe coincidió con su homólogo en mayoría en las carencias parlamentarias de la estructura orgánica mercosureña aunque las consideró una de las razones fundamentales para rechazar el Tratado:

[Uno de los efectos negativos] consiste en adjudicar y facultar por la ratificación del Tratado en forma automática al Ministro de Economía y Finanzas y al Ministro de Relaciones Exteriores, como los únicos órganos competentes, para conducir el Mercosur y adoptar todas las decisiones. El grupo Mercado Común es ejecutor [...] Todo lo expresado asume mayor gravedad si se tiene en cuenta que por el artículo 24 del Tratado de Asunción, el Parlamento de cada país asociado, después de dar su ratificación sólo recibirá la información que le dé el Poder Ejecutivo. Rol pasivo, que afecta sin duda a las minorías del país. Por supuesto, que podrán aplicarse los mecanismos constitucionales de contralor de los Ministros, pero no parece un mecanismo adecuado ante la magnitud internacional de los comportamientos ministeriales y las dificultades para formalizar tales recursos.<sup>31</sup>

Las virtudes institucionales del informe en minoría —sustancia política, contribución a un insumo plural para la deliberación plenaria— terminaron opacadas al apoyarse paradójicamente en concepciones que le quitaban protagonismo a los desempeños parlamentarios. Fue así que el informe desconoció al ámbito parlamentario como el más idóneo para la incorporación de las demandas e inquietudes de los sectores sociales y terminó apelando a la búsqueda de un consenso general extraparlamentario, sin considerar, además, la participación de los partidos y las consultas del Ejecutivo a ellos: y no «Debió haber sido una gran operación nacional de conocimiento y debate, anterior al compromiso como lo fue, un acto enclaustrado de gobierno, que sorprendió al país».<sup>32</sup>

Aún reconociendo que la comunicación del sistema político con la ciudadanía y los sectores sociales está lejos del óptimo, no parece justificado otorgar tan escaso peso a la Comisión y al Plenario en la generación de esa «operación de conocimiento y debate». También resulta poco justificada la atribución al parlamento de tan débiles y limitados recursos de contralor de los ministros. Apresurada, además, un tanto apresurada en su descarte absoluto de la interpe-lación como instancia de control y coadministración en relación con tratados internacionales. Por otra parte, es el Parlamento el ámbito que más garantías ofrece para el procesamiento de los reparos, expectativas y exigencias de la ciudadanía, agrupada o no en sectores sociales, que puede derivar o no en un consenso general.

31. *Ibíd.*, p. 105.

32. *Ibíd.*, p. 102.

En los debates en los respectivos plenarios, los legisladores se tomaron su tiempo para un análisis en profundidad del Tratado. En la primera quincena de abril del 91 se crea y discute (en ese curioso orden: se votó gracias a un acuerdo previo y luego se fundamentó el voto) la Comisión Especial en el Senado y el 7 de mayo comienza el debate. El 22 de mayo de 1991, el Senado aprueba el Tratado. La Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara Baja comienza el 10 de junio a tratar el tema y, como vimos, el 9 de julio empiezan las deliberaciones plenarias finalizando las mismas el 12 del mismo mes.

En el caso del Senado, y desde el punto de vista del contenido, la discusión revistió, en general, un alto y parejo nivel conceptual y técnico,<sup>33</sup> en el que no quedó prácticamente aspecto del Tratado sin analizar. Si bien la carencia de discrepancias radicales libró a las posiciones pro Mercosur de interpelaciones frontales, que hubieran exigido la profundización de algunos argumentos esenciales, la mayoría de los senadores se hizo cargo de parte de los argumentos contrarios al Tratado. Por poner algunos ejemplos: la contradicción entre integración regional y la apertura unilateral, la carencia de dimensión parlamentaria y social del Tratado, el perfil comercial que no tiene en cuenta acuerdos de producción, la falta de un consenso nacional amplio y la debilidad de los mecanismos de solución de controversias. El debate se caracterizó, además, por un clima constructivo y respetuoso, actualizando la tradición de conciliación típica del Congreso nacional.

Desde el punto de vista institucional, la deliberación plenaria dejó algunas reflexiones. En primer lugar, la exposición del miembro informante principal incorporó una efectiva densidad analítica, con remisión a antecedentes relativos a la política exterior, a tratados previos y a la empresa política misma, a tal punto que su presentación terminó por delinear el esqueleto del debate posterior, transformándose en una referencia ineludible para el resto de los legisladores. En segundo lugar, el alto nivel de la deliberación reafirmó la importancia de un análisis sereno y profundo del Tratado. Para varios legisladores opinantes, «tan importante como el voto de este Tratado, es su fundamento».<sup>34</sup>

33. La intención de los senadores de promover una consideración en profundidad del Tratado se vio reflejada, junto con la decisión de crear una Comisión Especial, en otorgarles a todos los miembros de la Comisión la condición de miembros informantes. *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, o. cit., p. 234.

34. «[...] este último es tan trascendente como la decisión, entre otras cosas porque ese fundamento es el único que puede aportar elementos para la discusión de un tema trascendental. Sería terrible que este Parlamento se dedicara solamente a aprobar o no el Tratado de Asunción; en nuestro concepto es muy importante que tratemos de que quede en claro por qué lo votamos o no. Ese detalle de los fundamentos debe servir para estimular la reflexión

El debate en la Cámara Baja revistió características similares al procesado en el Senado en cuanto a disposición, variedad temática y densidad. En Diputados fueron cuatro los miembros informantes y la función de asesoramiento de la comisión en el debate mismo revistió una modalidad plural, función que, además, presentó un perfil menos técnico que en el Senado. El debate en Diputados se distingue por el despliegue de la máxima pluralidad de posiciones. En su seno se manifestaron, además de los diferentes fundamentos a favor (la votación final fue de 89 en 92), posiciones contrarias a la ratificación misma del Tratado. Se sucedieron así intercambios en los partidarios del ingreso al Mercosur se vieron emplazados a responder objeciones específicas de los opositores, lo que no se verificó en el clima de consenso con matices del debate senatorial. Vale destacar el pasaje en donde uno de los diputados opositores solicita a los miembros informantes de la Comisión un pronunciamiento acerca de opiniones vertidas por uno de los principales asesores consultados. El asesor referido realizó duras críticas al Mercosur desde el punto de vista institucional, pero, como muchos Legisladores, recomendaba ingresar al mismo antes que quedarse fuera. El informe de Comisión, como anotábamos, ceñido en demasía al criterio de los especialistas y sin demasiada elaboración propia no contenía referencias a esas objeciones —tan sólo a la opinión positiva del técnico a la ratificación—, de manera que los miembros informantes debieron pronunciarse sobre ellas. Pero los pronunciamientos de estos últimos en el plenario no distó demasiado de la tónica del informe denotando incluso molestias por el requerimiento.<sup>35</sup> El requerimiento del objetor no fue contestado.

El episodio es revelador del empobrecimiento de la argumentación que ocurre cuando los informes de comisión contienen escasa elaboración propia o no proponen ninguna tipo de alternativa práctica (el informe en minoría apelaba, en definitiva, a una suerte de reordenamiento mundial que acabara con el neoliberalismo). Por un lado, quienes realizaron el informe en mayoría perciben la objeción anterior como poco genuina: ¿qué interés pueden tener los partidarios del informe en minoría en la opinión de la Comisión cuando consideren pasiva la actitud de esta ante los asesoramientos recibidos y cuando no le reconocen liderazgo al Parlamento en la requerida «operación de consenso nacional»? Por otro lado, quienes se oponían al Tratado sentían la ausencia de opinión elaborada y propia del informe en mayoría como un intento de atajo, un ahorro de tiempo inducido por los sectores a favor de una ratificación rápida. Si

---

que todos necesitamos hacer.» Senador Danilo Astori, *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, o. cit., p. 266.

35. Cfr. *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, o. cit., pp. 193, 194, 195.

bien el trabajo de la Comisión en mayoría puede calificarse como tributario de la opinión técnica imperante y el informe en minoría como expresión de un enfoque político definido, ambos generan una desconexión llamativa: no habilitan un diálogo constructivo en una institución que la tiene como condición principal de su autoridad. El balance final, cabe afirmar, no obstante, que el Parlamento uruguayo analizó y discutió el Tratado de Asunción apelando a lo mejor de sus tradiciones, demostrando que posee recursos para ser un eficaz receptor de inquietudes y pronunciamientos. Cualquiera que estudie las extensas actas parlamentarias de la discusión del Tratado, encontrará en ellas material suficiente para adquirir nociones densas del asunto en cuestión y de la política en general. Es más, las actas testimonian un ejercicio conceptual sustentado en un refinado sentido político y en relatos de nación exigentemente conjugados.

## Manteniendo la línea

El Protocolo para la Solución de Controversias, más conocido como Protocolo de Brasilia, suscrito en esa ciudad el 17/12/1991, y el Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur, llamado también de Ouro Preto, suscrito en la ciudad del mismo nombre el 17/12/1994, dieron lugar a las dos últimas actuaciones parlamentarias destacables en la materia. Si bien ninguna incluye los despliegues parlamentarios inusuales que requirió la tramitación y aprobación del Tratado de Asunción —por ejemplo, la creación de una Comisión Especial en el Senado—, ambas lograron, a su manera, establecer continuidad con criterios adoptados en la consideración del Tratado marco y aportar nuevos enfoques, no tenidos en cuenta en la fundamentación enviada por el Ejecutivo, evitando así una aprobación mecánica o ritualista.

## El Protocolo de Brasilia

La Comisión de Asuntos Internacionales del Senado<sup>36</sup> emitió el 30/4/92 un pronunciamiento favorable a la aprobación del Protocolo de Brasilia. Su informe al Plenario encaja con facilidad en la categoría de informes *analítico-críticos*, destacando más directamente que en el caso anterior, aunque con menor

36. Integrada por los siguientes legisladores: Sergio Abreu (miembro informante), Andrés Arocena, Hugo Batalla, Juan Carlos Blanco, Leopoldo Bruera, Reinaldo Gargano, Arturo Heber y Américo Ricaldoni. *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, tomo 348, Montevideo, 1992, p. 134.

extensión, aquellas ausencias y pasajes poco claros o necesitados de una fundamentación jurídica específica:

Con respecto a los medios de solución pacífica de controversias debe necesariamente realizarse el deslinde entre aquellas controversias jurídicas y no jurídicas o políticas, lo que no resulta siempre un problema de fácil resolución. Al respecto el Protocolo habla de «Controversias que surjan entre los Estados» (Art.1) sin formular precisiones al respecto [...] La solución de controversias debe ser diferenciada, como concepto jurídico del contralor de legalidad [...] No se considera en el Protocolo la posibilidad de controlar la legalidad interna de aquellas decisiones que tomen los órganos de Tratado, es decir la legalidad de los actos adoptados por dichos órganos en consonancia con el Tratado original [...] no hace referencia expresa al contralor de la legalidad, por lo que cualquier incompatibilidad entre el orden jurídico instituido por el Tratado y una norma segunda (de derecho nacional o sancionada por un órgano del Tratado) deberá ser reclamada por el Estado o Particular agraviado a modo de reclamo por un perjuicio presuntamente sufrido por incumplimiento del infractor (controversia) [...] El Art. 13 hace referencia a la necesaria condición de jurista que deberán tener los árbitros incluidos en las listas. No se hace mención en el articulado a la posible incompatibilidad (que se indica en el Mensaje del Ejecutivo) con el hecho de ser funcionarios públicos.<sup>37</sup>

El informe termina recomendando la aprobación del Protocolo como el antecedente apropiado de un Tribunal de Justicia permanente.

En Diputados, la Comisión respectiva<sup>38</sup> finalizó su actuación el 18/3/93, elaborando un informe que también merece el calificativo de *analítico-crítico*, aunque con menor profundidad que el del Senado. El enfoque del informe elevado a la Cámara de Representantes fue más político que técnico dando lugar a pronunciamientos expresos acerca de las falencias del Protocolo, en particular en torno a la composición del Tribunal Arbitral prevista por aquel:

En el informe del Poder Ejecutivo se señala que en el documento inicial de trabajo se preveía un Tribunal Arbitral de cinco miembros, número que después fue reducido a tres. Esta reducción plantea un problema de difícil solución que es nuestro deber dejar planteado: ¿cómo se puede integrar un Tribunal de tres miembros designados, dos de ellos, uno por cada Parte, si el conflicto es entre los cuatro Estados integrantes del Mercosur, todos con intereses divergentes? ¿Cómo puede designarse un tercer árbitro, que no sea nacional de los Estados Partes en la con-

37. *Ibíd.*, pp. 132 y 133.

38. Integrada casi por los mismos legisladores que analizaron el Tratado de Asunción: Javier Barrios Anza (miembro informante), Yamandú Fau, Jorge Machiñena, A. Francisco Rodríguez Camusso y Guillermo Stirling. *Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes*, tomo 677, Montevideo, 1993, p. 112.

troversia, de acuerdo a la lista del artículo 10, cuando hay conflicto entre los cuatro Estados, si todos son nacionales de los cuatro países integrados del Mercosur?<sup>39</sup>

Nuevamente y sin desmedro de aconsejar su aprobación, la Comisión de la Cámara Baja realiza pronunciamientos acerca de aspectos no contemplados ni en el Mensaje del Ejecutivo ni por el informe —ni en el debate— de la Comisión del Senado. Ello vuelve a confirmar que la lógica institucional bicameral es algo más que un requisito formal en nuestro sistema político.

Tanto el Senado como la Cámara Baja aprobaron casi por unanimidad el Protocolo (22 en 23 en el Senado y 55 en 61 en la Cámara de Representantes), sin mediar debate, sin que se plantearan dudas u objeciones (ya sea sobre el documento o el mismo trabajo de la Comisión) y sin desarrollar fundamentaciones explícitas de voto. La capacidad de construir consensos casi absolutos del Legislativo nacional, si atendemos al hecho de que nuestra política los registra genuinos, se expresa rotundamente una vez más. Sin embargo, la contracara es la pérdida de las voces disidentes y de la explicitación —sometida a crítica rigurosa— de sus argumentos. Cabe preguntarse acerca del destino de las objeciones surgidas en relación con el Tratado de Asunción y las muchas referidas a las carencias en su estructura (relativas por ejemplo a los mecanismos de resolución de conflictos entre las partes), objeciones que perdieron así su oportunidad de actualizarse de cara al Protocolo en cuestión. No nos referimos exclusivamente a los opositores, sino también a quienes dieron su aprobación crítica basándose en diferentes puntos de vista y asumiendo que se trata de un Tratado que incluye fallas y ausencias importantes.

## **El Protocolo de Ouro Preto**

La consideración del Protocolo de Ouro Preto, por su parte, introdujo una conducta Parlamentaria novedosa. En relación con el Código Aduanero, firmado en dicha ciudad, se registra, de acuerdo a la información que manejamos, el único caso en el que el Legislativo, a través del Senado, realizó un agregado a la fórmula usual de aprobación. El acuerdo plasmado en torno a la estructura institucional representaba, por otra parte, un paso significativo en la consolidación de la dimensión parlamentaria del Mercosur e incluía en la primera la representación de los actores sociales de cada país. La afirmación de la Comisión Parlamentaria Conjunta y la creación del Foro Consultivo Económico y Social llevaban a considerar el proceso de integración como algo más que un acuerdo comercial. El marco de Asunción comenzaba a incorporar contenidos

39. *Ibíd.*, p. 111.

más precisos. El Parlamento se hizo cargo del desafío y los plenarios activos volverían también a presentarse.

El trámite parlamentario comenzó a principios del año 1995, el 10 de enero más precisamente, cuando el Poder Ejecutivo envió al Legislativo un mensaje relativo tanto al Código Aduanero como a la estructura institucional incluidos en Ouro Preto. El Código Aduanero fue aprobado por el Senado (19 en 24 legisladores) el 1° de febrero. La fórmula incluía el inusual aditivo al que hemos hecho referencia.<sup>40</sup> La introducción de dicho solitario aditivo resulta insoslayable para un balance preciso de las posibilidades de acción legislativa en relación con los tratados. Cabe destacar que en el Senado se registró un breve pero interesante debate en torno a la pertinencia del aditivo.<sup>41</sup>

El pronunciamiento final del Parlamento acerca del Código Aduanero todavía no se ha concretado constituyéndose en una de las deudas en relación a la agenda del Mercosur. El proyecto se encuentra actualmente en la Cámara de Representantes a la espera de ser retomado.

El Protocolo de Ouro Preto y las novedades institucionales que contiene, no fue aprobado sino hasta agosto del año 95. La Cámara de Representantes no logró pronunciarse durante la legislatura 43 y el Ejecutivo entrante debió enviar nuevamente la solicitud de aprobación ratificando los fundamentos que originalmente incluía el mensaje de la Administración anterior.

El 16 de mayo de 1995 la Cámara de Representantes continuó el tratamiento relativo a la estructura institucional del Mercosur que había comenzado en la legislatura anterior. A diferencia de lo ocurrido años atrás, nos encontramos con el primer informe al que podemos ubicar cómodamente en la categoría de *descriptivos*, ya que se limita a «contarle» al resto de los legisladores en qué consisten las disposiciones en sí mismas, sin introducir criterios críticos o interpretativos. La opinión en este tipo de informes se agota en el acto de recomendar o no la aprobación. La recomendación fue en este caso, como en casi todos, favorable a la aprobación.<sup>42</sup> En el caso del Senado, que debía pronun-

40. «Artículo 1°– Apruébase el Protocolo Relativo al Código Aduanero del Mercosur, suscrito en Ouro Preto, República Federativa del Brasil, el 17 de diciembre de 1994; Artículo 2°– Declárese que la aprobación del Protocolo precedentemente mencionado, en modo alguno convalida la legalidad de los decretos del 29 y 30 de diciembre de 1994, sobre tramitación aduanera, ni significa dejar sin efecto la vigencia de los artículos 2° y 9° de la ley N° 10.000, del 10 de enero de 1941 y del artículo 16 de la ley N° 12.670, del 17 de diciembre de 1959». *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, tomo 365, Montevideo 1995, p. 674.

41. En el Senado se registró un breve pero interesante debate en torno a la pertinencia del aditivo. Cfr. *ibídem*, pp. 671, 672, 673.

42. La comisión estuvo integrada por los siguientes diputados: Edison Sedarri Luaces (miem-

ciarse nuevamente, el informe de Comisión corresponde a la categoría de *analítico-críticos*, por cuanto aporta un escrutinio de la lógica interna pura del texto. Compensa además el escaso destaque que brinda el informe de la Cámara Baja a las disposiciones relativas a la Comisión Parlamentaria Conjunta. Específicamente señala, entre otras cosas, la importancia de la composición no proporcional de la misma:

Precisar esta integración resulta importante, puesto que, en conversaciones informales mantenidas en algunas de las anteriores reuniones de la Comisión, algunos parlamentarios de los países mayores, han insinuado, para el futuro, una integración proporcional al número de habitantes de cada país, lo que no es conveniente para los intereses de los Estados poco poblados, como el nuestro.<sup>43</sup>

El punto alto en la actuación de la Cámara de Representantes en esta oportunidad se ubica en el debate registrado a nivel del Plenario. Mientras el mismo había sido prácticamente inexistente cuando se trató el Protocolo de Brasilia, aquí no sólo hubo una profunda y documentada exposición de fundamentos y antecedentes, si no que se registró nuevamente una pluralidad de voces. Los dos diputados, pertenecientes al Movimiento de Participación Popular, representaron la continuidad de la oposición frontal al proceso de integración (el protocolo fue aprobado por 60 en 62), pero otros diputados expusieron los fundamentos de su respaldo crítico a la aprobación. En el Senado, por su parte, la actuación del Plenario se ubica —en los términos en los que nos venimos manejando, sin pronunciarnos acerca del contenido político-ideológico de los desempeños parlamentarios— dentro de las más destacables. Tanto en el informe en Comisión como a nivel del Plenario se abarcaron —aunque en menor medida que en ocasión del Tratado de Asunción— los distintos aspectos del Tratado y se corrigieron las ausencias previas en torno a la dimensión parlamentaria del Mercosur. Uno de los senadores, miembro también de la Comisión Parlamentaria Conjunta, transmitió al Cuerpo una parte importante de las resoluciones de ese órgano con lo cual generó una suerte de rendición de cuentas informal pero oportuna a su Parlamento «madre». Por último una novedad importante radicó en la presencia de un ex diputado, ahora senador, contrario al Tratado de Asunción con lo cual la

---

bro informante), Carlos Baráibar, Arturo Heber, Julio Olivar Cabrera, Ramón Pereira Pabón, Fernando Silvera, Juan A. Singer. *Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes*, Montevideo, 1995, p. 244.

43. *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, tomo 369, Montevideo 1995, p. 120. La Comisión de Asuntos Internacionales del Senado estuvo compuesta por: Carlos Julio Pereyra (miembro informante), Alberto Couriel, Sergio Chiesa, Reinaldo Gargano, Rafael Michelini, Pablo Millor y Américo Ricaldoni.

continuidad del punto de vista opositor adquirió relevancia bicameral y la votación dejó de ser unánime (el Protocolo fue aprobado por 19 en 20).

En conclusión, el tratamiento parlamentario del Protocolo de Brasilia, y en mayor medida el del Protocolo de Ouro Preto, se ubicó en la línea de trabajo iniciada con la tramitación del Tratado de Asunción: tuvo en cuenta las complejidades jurídicas, económicas y sociales, apostó exitosamente a los acuerdos entre las distintas posiciones y mantuvo un diálogo fluido, crítico y responsable con el Poder Ejecutivo. En el caso del Código Aduanero incluido en la instancia de Ouro Preto, asistimos además al único caso en el que el desempeño implicó algo más que un análisis lúcido y la explicitación de fundamentaciones. En todo caso, si a veces los legisladores parecen no haber agotado todas las instancias de revisión a su alcance, ello podría deberse a ciertas dudas compartidas acerca de las prerrogativas del Parlamento en ocasión de la aprobación de los tratados.

## Una pendiente regresiva

A partir del año 1995, el Parlamento comienza a otorgar a los asuntos del Mercosur una trascendencia menor. Los informes de Comisión resultan menos ambiciosos y el trabajo de los plenarios prácticamente se restringe, con alguna tímida excepción, a la aprobación casi automática —sin siquiera la explicitación del fundamento del voto— de las iniciativas del Ejecutivo.

Ya en el año 95, el 4 de julio, se aprueba por unanimidad en el Senado el Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de nivel Primario y Medio no técnico. El informe de la Comisión se remite a refrendar el punto de vista del Ejecutivo, sin mediar un trabajo propio de elaboración y de consulta a involucrados, técnicos y asesores.<sup>44</sup> El Plenario,

44. «Para llegar a este Protocolo se realizaron los estudios previos imprescindibles, efectuados por los respectivos gobiernos, a través de sus institutos políticos y de dirección educativa. Por lo tanto, es la resultante de una serie de trabajos dentro del Programa de Compatibilización y Armonización de los Sistemas Educativos, del Plan Trienal para el Sector Educación en el proceso de integración del Mercosur» (Informe de Comisión, 29 de junio) [...] también lo hicieron los órganos especializados, como es el caso de Enseñanza Primaria y Secundaria, por medio de la ANEP, la que designó el personal especializado correspondiente para el estudio de la compenetración necesaria de los programas y de los cursos a fin de poderlos revalidar en cada caso». (Senador Pereyra, miembro informante). Como el lector notará, en ningún momento se hace referencia a consultas propias de la Comisión al estilo de las practicadas para al análisis del Tratado de Asunción. *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, tomo 367, Montevideo 1995, pp. 130 y 131.

por su lado, aprobó el tratado casi sin discusión. El 6 de diciembre ingresa el protocolo a la Cámara Baja. El informe de la Comisión adopta características similares a las del elevado al Senado. Por primera vez desde 1991 no se obtiene en el Plenario el quórum necesario para su aprobación y debe reunirse más adelante en el día. Se aprueba por 61 en 63.

En el caso del denominado Acuerdo de sede entre la República Oriental del Uruguay y el Mercado Común del Sur para el funcionamiento de la Secretaría Administrativa, la ausencia de un procesamiento parlamentario denso se ve justificado en parte por la urgencia que requería la decisión, debido entre otras cosas a que la Secretaría ya se encontraba en funcionamiento. El 9 de abril de 1997 comienza a ser tratado por el Senado. El informe de la Comisión, con fecha del 3 de abril, resultó acorde al bajo perfil propio de esta nueva etapa en la actuación parlamentaria. El Plenario, no fundamentó el voto ni discutió el acuerdo mismo. En cambio, se aprovechó la ocasión para reafirmar la trascendencia institucional de la aprobación parlamentaria de los tratados, reafirmación algo paradójica de acuerdo con la exigua relevancia del desempeño legislativo en ese caso. La aprobación fue por unanimidad: 21 en 21. La actuación de la Cámara Baja, el 21 de abril de 1997, resultó bastante similar tanto en relación al trabajo de Comisión como al Plenario. Este aprobó también por unanimidad el acuerdo (52 en 52), lo que vuelve a confirmar el descenso de las voces disidentes.

Las mismas consideraciones se aplican al tratamiento del Protocolo de Medidas Cautelares. La Cámara de Representantes se pronunció a favor el día 8 de octubre de 1997 por 53 en 56 votos, mientras que el Senado lo hizo por unanimidad de 19 en 19 legisladores el día 14 de abril de 1998.<sup>45</sup>

## Conclusiones

En el título de esta sección empleábamos el término «retirada» entre signos de interrogación. El balance prudente aconseja no apresurarse en diagnosticar una deserción parlamentaria definitiva. Varios elementos contribuyen a dicha

45. En relación con el denominado Acuerdo Marco interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y el Mercosur, contamos tan sólo con las actas del tratamiento que le brindó el Senado. Dicho tratamiento se alinea en la mencionada pendiente regresiva. Fue aprobado por el Senado el 4 de noviembre de 1997, por unanimidad (19 en 19). Junto con el Código Aduanero, es de los acuerdos que, a la fecha de 29/4/98, en la que hicimos el pedido de información, todavía no han completado su aprobación parlamentaria, encontrándose actualmente en la Cámara de Representantes.

prudencia analítica. Por un lado, la urgencia en los tiempos exigía en algunos asuntos una aprobación rápida —el caso de la Secretaría Administrativa—, a lo que se sumaba el atraso comparativo señalado por los propios legisladores en la aprobación parlamentaria de los acuerdos.<sup>46</sup> Por otro lado, la asimetría en la trascendencia de los temas no puede obviarse: no es lo mismo la consideración de un Tratado que marca el ingreso a una unidad institucional regional —con acotados márgenes, y altísimos costos de reversibilidad— que protocolos referidos a asuntos de menor alcance. De todas formas, lo anterior no supone que tales protocolos deban recibir un tratamiento exiguo como el que les fue dispensado, más si tenemos en cuenta que el Tratado original ha sido calificado como «acuerdo marco». En todo caso, la escasa pujanza de los desempeños legislativos en esta materia no es del todo ajena a la disminuida atención que los partidos le han prestado a dichas temáticas.

El carácter errático de los desempeños parlamentarios conlleva altos precios. Un Parlamento pierde autoridad cuando no enhebra continuidades exigentes en sus deliberaciones y desempeños. Sus debates plurales y sus acumulaciones conceptuales autónomas, méritos institucionales intrínsecos, constituyen el respaldo adecuado de sus decisiones y actuaciones. En cambio el nivel del trabajo en comisiones, a menudo artesanal, —sin contar con un sólido grupo de asesores estables—, sus pronunciamientos meramente descriptivos, los raleados debates y la ausencia de fundamentaciones (agravada cuando se trata de disidencias totales o parciales), el escaso peso del seguimiento crítico de las argumentaciones en la generación de credibilidades y prestigios, la misma preocupante circunstancia de que al menos algún legislador haya manifestado escepticismo acerca de la interpelación como mecanismo para aplicar correctivos; son todos factores que no contribuyen a consolidar su autoridad. Es cierto que el sistema político nacional no alienta desempeños erráticos y oportunistas. Sin embargo, sus protagonistas parecen, a veces, limitarse a conjugar los diseños institucionales, en su versión más escueta sin aprovechar las mejores virtualidades que ese mismo sistema alberga. Precisamente, el Legislativo es la instancia más adecuada sustentar decisiones bien fundadas y seguimientos atentos y sensibles a los requerimientos ciudadanos. En relación con el Mercosur, el Parlamento supo acondicionar a los distintos sectores de una plataforma institucional, que los habilitara a pronunciamientos bien meditados. Un ejemplo de tales aciertos es la creación de la Comisión Especial en el Senado para el análisis del Tratado de Asunción y el otorgamiento de la condición de miem-

46. Desconocemos la situación de los otros tres socios como para respaldar empíricamente dicho atraso, por lo que nos atenemos a la opinión de los legisladores.

bros informantes a todos sus integrantes. Más allá de la efectividad puntual de la medida, marca el camino de experimentación institucional por el que el Legislativo debe seguir.

Como conclusión final, podemos afirmar que el Parlamento ha jugado un papel importante aunque irregular en relación con el Mercosur. Ha demostrado ser una institución con tradiciones genuinas y celosa de su función representativa. Por él han pasado un número amplio de actores involucrados y sus respectivas visiones han sido tenidas en cuenta. En sus comisiones especiales y en las de Asuntos Internacionales de ambas Cámaras se forjaron interpretaciones y elaboraciones propias acerca de algunos de los tratados considerados y se procesaron debates sustanciosos. En otras palabras, el Parlamento supo construir «sus» propias razones para aprobar al menos la primera tanda de tratados. En torno a la relación entre las comisiones y el plenario se registró una interesante correlación: la pauta, que tiene sus excepciones, marca la importancia de un sólido trabajo de comisión para el desarrollo posterior del debate y la deliberación plenaria. Pocas veces, ninguna en la última etapa, los parlamentarios ajenos a la comisión lograron levantar el nivel de un debate precedido de un informe descriptivo que no revelara la importancia de lo que estaba en juego en la decisión del plenario. Por otro lado, la lógica bicameral marcó resultados modestos pero resaltables. Sin llegar a establecer rechazos o proponer al Ejecutivo una renegociación del tratado que contemplara exigencias parciales, ambas cámaras han marcado diferentes aspectos en sus análisis de los acuerdos, compensando olvidos importantes. Por último, se destaca la capacidad del Legislativo, que es también la de los partidos, de generar muy sólidas mayorías legítimas, pese al silenciamiento de fundamentos que en alguna ocasión se verificó.

#### **IV. UN BALANCE ABIERTO**

### **El Parlamento uruguayo: antecedentes e itinerarios acumulativos**

En su empeño por dotar a sus protagonismos y pronunciamientos en materia presupuestal e integracionista de aquellos rasgos de idoneidad y de autoridad que justifican su intervención prescriptiva, los parlamentos de la región deben luchar a brazo partido contra las tres pendientes inhibitoras a las que antes se hizo referencia, es decir:

– ciertos equívocos tenaces en cuanto al justo alcance que deben asumir las asimetrías de prerrogativas y de competencias reservadas a los mandatos ejecutivos en esas mismas áreas, así como en relación con el tipo de aportes que cabe exigir a los parlamentos de cara a la conjugación de una democracia saneada y vigorosa;

– los desniveles de recursos de información y de asesoramiento especializado que los ponen en desventaja frente a los voceros de la rama ejecutiva, respaldados por cuerpos tecnoburocráticos en permanente contacto con la problemática propia de cada área;

– las acentuadas presiones que desde las instancias ejecutivas se ejercen sobre los mandatos legislativos para que éstos alineen sus pronunciamientos en esas áreas a las disputas tribales por «el ejercicio del mando», tratando de sus- traer a las bancadas parlamentarias a su misión indeclinable —la conjugación renovada y festejada de la diversidad, la ampliación del mundo a través de la multiplicación de los escorzos manejables en común—, para convertirlas en otras tantas sectas combatientes que concurren al fortalecimiento o al debilita- miento de la plataforma partidaria encargada de la gestión gubernamental.

Aunque las tres pendientes se asocian en una sumatoria de efectos inhibi- dores, lo cierto es que las dos últimas ponen en juego resortes «internos», con- trarrestables desde el propio fuero parlamentario. En particular, cualquier avance que permita ir remontando la tercera de esas pendientes contribuye a desmontar aquellos equívocos tenaces, con curso generalizado en la región latinoamerica- na, que han venido distorsionado las expectativas ciudadanas con respecto a los desempeños parlamentarios.

Y bien, ¿qué balance cabe hacer de los innegables y sostenidos empeños asumidos por el parlamento uruguayo para remontar esas ciertas pendientes inhibitorias recientemente profundizadas? Por lo pronto, cabe consignar que la gesta refundacional de las instituciones políticas uruguayas, abordada en la segunda década del siglo XX con una lucidez no igualada posteriormente, centró sus afanes en recomponer una dimensión legislativa que había resultado par- cialmente distorsionada por sus alineamientos en torno a la dilucidación de las disputas por la jefatura del Ejecutivo. Explícitamente inspirados en el modelo madisoniano de una *contestatory democracy*, los sucesivos rediseños del for- mato institucional fueron introduciendo —a través de los procedimientos para adjudicar mandatos legislativos y de las concurrencias prescriptivas de ambas ramas en la configuración de las decisiones vinculantes —aquellos componen- tes deliberadamente orientados a disparar una escalada de maduración de la autoridad de los protagonismos parlamentarios, centrados en sus propias agen- das y acumulaciones criteriosales, liberados de la abrumadora gravitación de la

rama ejecutiva; a romper el predominio incontrastable de las dirigencias partidarias; a tornar ineludible la consulta a las minorías y a propiciar la configuración de plataformas disidentes al interior de los alineamientos políticos, así como a reforzar sus idoneidades y acreditaciones gubernamentales mediante su participación en ámbitos de la administración pública.

En la medida en que esos lúcidos empeños apuntaban a consolidar una instancia parlamentaria saneada y vigorosa, erguida sobre sus propias acumulaciones y aportes, acreditada como una referencia insoslayable de autoridad democrática, en esa misma medida, los antecedentes y el punto de partida distaban de ser favorables. En efecto, hasta muy avanzada la segunda década del siglo XX, las minorías estaban condenadas a la impotencia, empujadas a la abstención electoral y a las confrontaciones armadas o, en el mejor de los casos, a ocupar algunos escasos escaños legislativos desde los cuales sus voces no cobraban más que un alcance testimonial. El alineamiento partidario instalado inamoviblemente en la rama ejecutiva, desplegaba su control sobre el aparato estatal, no sólo para reproducir sus arraigos cívicos, sino, también para forzar, con el auxilio de una legislación electoral con nítidos cuños «mayoritaristas», una composición de las bancadas legislativas que asegurara respaldos obsecuentes a sus iniciativas. Y como si todo eso fuera poco, ¿qué oportunidades podía tener el Parlamento de cumplir con su misión intransferible de conjugar la diversidad de tradiciones cívicas y de alineamientos partidarios a través de anudamientos confiables de reciprocidades, en un escenario político desgarrado del que no se había logrado erradicar definitivamente la lógica de la imposición sobre los adversarios?

Por cierto, ese marco era poco propicio para ganar aquellas apuestas de fortalecimiento institucional con las que se ha comprometido este primer tramo del proyecto indagatorio sobre los desempeños del Parlamento uruguayo: las reformulaciones y recomposiciones requeridas para vigorizar las instancias de concesión de venias presupuestales y de aprobación de los tratados internacionales que encauzan los procesos de integración regional. Si tales apuestas han dejado de revestir las características de un despropósito, o de un ejercicio ocioso de ingenuidad y *wishful thinking*, y si dicho Parlamento ya ha recorrido la mayor parte del camino de autodisciplinamientos y acreditaciones que le permitirá erguirse como un interlocutor plenamente autorizado y responsable en esas instancias y temáticas decisivas para la gestión gubernamental, entonces vale la pena escudriñar a lo largo de esa trayectoria ascendente —iniciada desde un punto de largada lejano a la cima—, en el entendido de que son múltiples las enseñanzas que podemos extraer, tanto de los avances como de los retrocesos, tanto de los apoyos propicios como de los

obstáculos que fueron incidiendo sobre el ritmo y sobre las características de esa trabajosa remontada.

Y para que ese escrutinio termine arrojando luces muy precisas sobre el escenario actual y sobre las tareas a realizar, conviene contrastar el punto de partida de esa escalada con las alturas alcanzadas y las pendientes que aún restan superar. En ese orden, nada resulta más ilustrativo que algunos ejemplos recientes de renunciados y omisiones parlamentarias, cuyos alcances resultan fácilmente apreciables a partir de los minuciosos estudios acumulados. Los ejemplos seleccionados sirven para medir la índole de los compromisos y las responsabilidades que las distintas bancadas parlamentarias asumen al deliberar y alinear sus votos en las instancias presupuestales e integracionistas.

En una intervención televisiva reciente, el ex presidente del Codicén, profesor Juan Gabito Zóboli, expuso objeciones muy bien fundadas y muy precisas con respecto a las prioridades y las directivas que presidieron los ambiciosos planes de expansión de la enseñanza preescolar llevados adelante durante el presente ejercicio. Procede recordar que tales planes contaron con respaldos parlamentarios a través de las designaciones para integrar los directorios de los organismos especializados —mayorías calificadas—, así como de las venias presupuestales correspondientes. Y bien, para perplejidad de un observador ajeno al medio local, entre los interlocutores inmediatos y los potencialmente emplazados por las observaciones del profesor Gabito, a ninguno se le ocurrió —o se consideró autorizado— recordarle sus compromisos con la fracción herrerista del Partido Nacional, encabezada por el doctor Lacalle, ni reprocharle, por ende, las omisiones inexcusables de la correspondiente bancada legislativa en oportunidad de la tramitación de aquellos nombramientos y de las disposiciones presupuestales que habilitaban a llevar adelante esos planes. O aquellos silencios eran inexcusables, o estos cuestionamientos tardíos resultan ahora inoportunos, sobre todo por cuanto a lo largo del período de vigencia de los actuales mandatos legislativos tampoco se movilizaron los resortes parlamentarios disponibles para introducir advertencias y sugerir alternativas.

Reproches similares podrían recaer sobre los desempeños de aquellas bancadas legislativas que responden a la convocatoria del Frente Amplio y del Encuentro Progresista, en todo lo referente a la organización de la enseñanza estatal. En efecto, sus contribuciones a la agenda de trabajo parlamentario y sus votos en las instancias habilitantes decisivas a lo largo de la presente legislatura, no han guardado correspondencia alguna con los pronunciamientos reiterados de los órganos y los dirigentes partidarios. Cabe agregar que algunas de las fracciones que integran esa convocatoria partidaria han encabezado o se han plegado entusiastamente a sucesivos intentos de dejar de

lado al ámbito parlamentario, remitiendo a «consultas a los actores sociales», a «amplios debates de alcance nacional» y a pronunciamientos de rango plebiscitario, algunas de las agendas que habían sido objeto de deliberaciones y venias legislativas.

Tales reproches acerca de renuncios serán relativizados un poco más adelante. En todo caso, en lo referente a la agenda integracionista, las defecciones recientes de las bancadas legislativas se ubican mucho más en el plano de las omisiones que en el plano de los renuncios. Y esta diferencia de desempeños responde a la índole de las autorizaciones. En efecto, las venias presupuestales se limitan a habilitar al gobierno de turno a recaudar recursos y asignarlos a determinados rubros, y su alcance temporal no va más allá del período de vigencia de los mandatos que han desembocado en la composición partidaria del elenco gobernante. Por lo mismo, el voto en las instancias presupuestales compromete mucho menos que otros votos a las bancadas parlamentarias, en términos de posiciones de fondo. Al punto tal que, en el marco de una acentuación miope y enfermiza de las improntas «mayoritaristas», con sus conjugaciones «presidencialistas» y «neopresidencialistas», con sus juegos de suma cero por el control unificado del mando —si ellos mandan, nosotros no mandamos—, no tiene nada de extraño que una bancada vote negativamente una iniciativa presupuestal, no en consideración al contenido de la misma y sí por mera desconfianza al gobierno de turno. Y por supuesto, en ese juego de las desconfianzas y los distanciamientos crispados intervienen, al menos, dos partes.<sup>47</sup>

Como es obvio, la agenda integracionista deja márgenes mucho menores para ese tipo de juegos y de desempeños parlamentarios. Por lo pronto, las aprobaciones de los tratados internacionales desencadenan efectos vinculantes que se prolongan más allá de la duración de cada mandato de gobierno y, lo que es más decisivo, establecen compromisos multilaterales con otros Estados nacionales. Si una corriente partidaria incurriera en un renuncio expreso, si ha-

47. Así, disipando posibles malentendidos acerca de los reproches, cabe señalar que ninguna bancada puede jugar por sí sola a «la responsabilidad parlamentaria», ni construir por su cuenta la fluidez y la continuidad endógenamente orientada del procesamiento legislativo de la agenda gubernamental. De ese modo, los reproches adelantados serían injustos si aislaran tales omisiones y renuncios discriminados de un escenario interpartidario, en el que unos y otros, alineados y desalineados, insisten en alimentar y anudar complicidades con aquellas lógicas centrifugantes —convocatorias partidarias tribales, exigencias de alineamientos rígidamente disciplinados, invocaciones a «políticas de Estado» como paraguas inmunizatorios contra la dispersión de los juicios y el trámite incierto de los debates dilucidatorios, etc.— que terminan relegando ineluctablemente a las instancias parlamentarias a un mero lugar de consagración formal de los respaldos y de los rechazos reclutados por el gobierno de turno.

biendo prestado su bancada parlamentaria los votos que concurrieron a perfeccionar los instrumentos jurídicos del proceso integracionista, pasa luego a desplegar una convocatoria que insiste en cuestionamientos radicales y sin matices a la marcha de dicho proceso, su inconsecuencia sería fácilmente explotable por las restantes corrientes partidarias. En términos más precisos, tal renuncio sólo podría montarse como asociado a un giro acentuado de renovación partidaria, a través del cual los liderazgos emergentes reniegan de las orientaciones asumidas anteriormente arriesgándose así a perder los respaldos cívicos acumulados.

No puede descartarse que alguna de las convocatorias partidarias con sólidos y prolongados arraigos en el escenario político uruguayo intente plasmar uno de esos giros arriesgados y reniegue de sus previos pronunciamientos parlamentarios. En oportunidad de la única consulta electoral cumplida con posterioridad al inicio del proceso integracionista, esa temática estuvo ausente o, por lo menos, no dio lugar al trazado de perfiles diferenciales entre las convocatorias rivales. En cambio, todo indica que esa ausencia no volverá a repetirse en las consultas a dirimirse a lo largo de 1999: algunos dirigentes partidarios parecen dispuestos a debilitar los hasta ahora cómodos consensos reclutados en la materia, así como a intentar capitalizar algunos de los descontentos derivados de la aceleración inevitable de los procesos integracionistas y de la emergencia de sus crecientemente voluminosas consecuencias para las inversiones y los puestos de trabajo nacionales.

Esas próximas consultas electorales, pues, pueden llegar a operar como un *test* decisivo de la capacidad de las tradiciones partidarias uruguayas para anudar compromisos y responsabilidades internacionales a través de la continuidad sostenida de sus actividades parlamentarias. Por supuesto, dicho *test* podría ver diluidos sus alcances, si los cuestionamientos se autolimitaran a las gestiones desplegadas por los elencos de gobernantes y negociadores uruguayos en los organismos de administración del mercado común regional. Sólo que tal giro, lejos de concurrir necesariamente a debilitar la continuidad de los protagonismos parlamentarios en esa área, podría llegar a operar como una oportunidad inmejorable para su saneamiento y vigorización, obligando a las bancadas a analizar y debatir en detalle la agenda integracionista, perfilar diagnósticos y recomendaciones, exponiéndose a contrastaciones discriminadas. Y es que, tal como ha sido adelantado, las principales defecciones del Parlamento uruguayo en este rubro no se ubican en el lote de los renuncios y las inconsistencias, pero sí, en cambio, en el de las omisiones y en el de las timideces. En términos más precisos, dicho Parlamento aún no ha terminado de «internalizar» la agenda mercosuriana, convirtiéndola en uno de sus cuatro o cinco ejes prin-

cipales de actividades sostenidas. En efecto, tal como surge de los primeros relevamientos que venimos realizando,

- sólo se ha ocupado de esa temática en oportunidad de ser emplazado a refrendar los sucesivos instrumentos jurídicos negociados por el Ejecutivo, sin que mediaran deliberaciones parlamentarias acerca de las directivas correspondientes;

- las dos cámaras legislativas, actuando por separado o en conjunto, aún no se han decidido a constituir comisiones permanentes para procesar específicamente la temática de la integración regional;

- tampoco se han convocado con un mínimo de asiduidad a los ministros directamente involucrados para que concurren, tanto a sus plenarios como a sus comisiones, para responder a requisitorias o brindar informaciones a ese respecto.

Más allá de los ámbitos estrictamente parlamentarios, los partidos políticos uruguayos, a diferencia de los organismos sindicales y de las cámaras empresariales, han puesto de manifiesto su menguada vocación por enterarse de los trabajos procesados a nivel de los distintos foros de consulta y dependencias con competencias especializadas en la agenda integracionista. Tampoco parecen haberse preocupado por sistematizar sus trabajos internos de análisis, seguimiento y deliberación en torno a esa área —a través de sus expertos y de sus institutos de asesoramiento y elaboración programática—, ni por difundir sus visiones y comentarios en forma orgánica, más allá de los escasos pronunciamientos emitidos a título personal por sus dirigentes.

En todo caso, tales deficiencias de las «usinas partidarias» no sirven de excusa para las omisiones de las bancadas legislativas. Después de todo, sus titulares son los únicos formalmente emplazados a emitir votos autorizados que comprometen a sus respectivas convocatorias políticas y quienes, además, por sus propias investiduras oficiales disponen de todas las prerrogativas y de los recursos públicos como para suplir esas carencias. Y bien, si reunimos aquellas mencionadas escaladas parlamentarias en los largos plazos, por un lado y, por el otro, estos antecedentes más recientes y específicos, ¿qué conclusiones retrospectivas y prospectivas podemos extraer de esta primera aproximación? Por lo pronto, echando una mirada al recorrido cumplido desde la gesta refundacional de las instituciones políticas uruguayas hasta nuestros días, resultan insoslayables los vínculos permanentes entre los avances reforzadores de los protagonistas parlamentarios y aquellas apuestas de moralidad política alineadas con los modelos de una *contestatory democracy*. Tales vínculos distan de ser casuales y no pueden suscitar perplejidad alguna, toda vez que aquellos formatos institucionales —que permitieron canalizar pacíficamente las discrepancias

políticas, transformar los juegos de suma cero por el control unificado del mando en una disputa por asimetrías limitadas en la distribución de los resortes de autoridad, así como propiciar y acoger una amplia diversidad de opiniones y alineamientos partidarios, con altos niveles de permanencia y vocaciones sostenidas de incidir responsablemente sobre las gestiones de gobierno— fueron diseñados a partir de la convicción según la cual un Parlamento con creciente autoridad y vigor era el único ámbito donde podían ir cobrando arraigo todos esos músculos virtuosos de la hasta entonces precaria vida democrática uruguaya.

La más superficial y desatenta revisión de las actas que registran las deliberaciones de aquella etapa refundacional, no puede más que confirmar la continuidad de aciertos de los libretos y las inspiraciones que presidieron los sucesivos rediseños de las instituciones políticas uruguayas, incluso en términos de pronósticos de largo plazo, ritmos de avances y maduraciones. En efecto, dichas actas demuestran las lúcidas previsiones de aquellos «padres refundadores», hasta qué punto anticiparon, no sólo cómo se iría configurando nuestro sistema de partidos políticos, en términos de número y de disciplinamientos internos, la incidencia creciente de las minorías a partir de sus renovadas oportunidades de desafiar y cuestionar a los alineamientos mayoritarios en virtud de su inserción en el ámbito parlamentario, sino también, el progresivo —si bien trabajoso— ascenso hacia modalidades de composición de la autoridad gubernamental basadas en alianzas flexibles entre fracciones partidarias y sus correspondientes bancadas legislativas.

En relación con las conclusiones retrospectivas y prospectivas de la aproximación de las visiones de largo plazo y los antecedentes más cercanos, cabe establecer lo siguiente.

– El Parlamento ha manifestado una disciplina presupuestaria inédita al aprobar tres Rendiciones de Cuentas consecutivas (1996, 97, 98) con incremento nulo de gasto, con lo que prologó una actitud responsable en la materia, evidenciada ya en la aprobación de la ley de Presupuesto.<sup>48</sup> De cara a exigencias que en un corto y mediano plazo deben preverse más severas esta auspiciosa actitud permite apostar a que se registraran desempeños aceptables.

– Las decisiones relativas al Mercosur y los fundamentos claramente señalados en las deliberaciones, representan una verdadera ruptura con supuestos estrechamente locales a los que el Parlamento uruguayo se atuvo durante décadas. El Legislativo uruguayo con la aprobación del Tratado de Asunción y a pesar de sus propias omisiones y renunciados en relación a este proceso, comien-

48. Ver Umansky y Cossi, o. cit.

za a coadministrar la región. En la medida en que el proceso mercosuriano ha dejado atrás las etapas menos problemáticas (la liberación del comercio intrazonal) y afronta los «tramos arduos» —representados en la aplicación de una política comercial común y la coordinación de políticas macroeconómicas— el balance de las acumulaciones de largo plazo y los desempeños recientes deja en suspenso cualquier pronóstico y en pie la interrogante acerca de si el Legislativo uruguayo se empeñará en la necesaria construcción de instituciones parlamentarias mercosureñas suficientemente vigorosas.

Ahora bien, dado que las inspiraciones y los resortes desencadenados por aquel libreto refundacional animaron la escalada parlamentaria a lo largo de los primeros nueve décimos de su recorrido, ¿no habría que retomarlo como guía para completar el tramo restante y girar cheques contra sus sólidas acreditaciones acumuladas? Al responder a este interrogante, nos vemos obligados a desplegar la segunda mirada retrospectiva, complementaria de la primera. Si ésta trataba de rastrear el hilo conductor de los avances y de los éxitos, aquella hace lo propio en relación con los retrocesos y los fracasos, para terminar de esclarecer los obstáculos que aún resta remover. Sólo que si el interrogante no era retórico, la respuesta dista de ser reconfortante: cualesquiera fueran los méritos que asignemos a ese libreto inspirador, lo cierto es que siempre adoleció de una implantación precaria y de ciertas orfandades conceptuales que, a la larga, han conspirado contra su vigor consolidatorio; que nunca logró desautorizar ni erradicar en forma irreversible a aquellas tradiciones de moralidad política —de filiación rousseauiana— que rebrotan recurrentemente en impaciencia y en pujos mayoritaristas. En esa medida, las batallas consolidatorias a librar en los tramos pendientes de la escalada parlamentaria, no pueden confiar demasiado en la inercia ganada por los avances anteriores.

Al pretender rastrear las fuentes que fueron alimentando los desgastes del impulso refundacional, de los sucesivos retrocesos que experimentó el libreto del pluralismo democrático uruguayo y su apuesta a un vigoroso protagonismo parlamentario,<sup>49</sup> corremos el riesgo de extraviarnos y perder de vista lo que está en juego. Nos extraviamos, por lo pronto, toda vez que dichos rastreos se orientan hacia fuentes instaladas más allá de los ámbitos específicos donde se conjugan las instituciones democráticas, como si éstas, desembarazadas de resistencias extrínsecas, estuvieran condenadas a recorrer un camino lineal de éxitos consolidatorios inequívocos, sin tener que lidiar constantemente contra sus propias fuentes de erranzas y de versiones distorsionantes.

49. Véase, en la sección I de esta ponencia, las alternativas de ese libreto, expuestas en torno a los conceptos de *coparticipación* y *parlamentarización*.

Y bien, para no incurrir en tales extravíos, es preciso escudriñar la trayectoria recorrida por los partidos políticos uruguayos y sus bancadas parlamentarias. Sólo así podremos discernir en qué medida están en condiciones de remontar sus propias omisiones y defecciones: los puentes que no acertaron a tender, las reciprocidades que no lograron anudar. Las premisas en las que se apoya el experimento institucional uruguayo presentan endeblesces y vulnerabilidades. Así por ejemplo, la canalización pacificadora de los antagonismos partidarios no se apoyó tanto en «acuerdos de principio» como en compromisos negociados y en equilibrios estratégicos asumidos a regañadientes a título de meros *modus vivendi*. Nunca quedó dilucidado definitivamente la tensión entre dos modalidades políticas muy bien perfiladas desde 1830 en adelante y con hondos arraigos cívicos locales: la primera, inspirada en la tradición madisoniana de una *contestatory democracy*, la segunda, asociada a la tradición rousseanniana de una *consent based democracy*. No es sorprendente, pues, la persistencia arraigada de esos contralibretos mayoritaristas, los reavivamientos de sus desconfianzas —no disipadas ni exentas de motivos atendibles— con respecto a un formato institucional acusado de habilitar y fomentar «artificialmente» la dispersión excesiva de las convocatorias partidarias y de los agrupamientos con aspiraciones a responsabilidades institucionales. Desde esas perspectivas desconfiadas, tales dispersiones e incentivos generosos sólo pueden desembocar en el florecimiento incontrolado de las ambiciones personales, de los grupúsculos aventureros, carentes de vocaciones enjundiosas y disciplinadas. Dichas concesiones excesivamente generosas —lugares y oportunidades otorgados a minorías tan excéntricas como irresponsables para que puedan desplegar cómoda e impunemente sus desafíos a los alineamientos mayoritarios consistentes en continuas obstaculizaciones a las gestiones gubernamentales— constituirían, un precio injustificado a pagar por las instituciones democráticas para asegurarse la lealtad de esas mismas minorías.

El segundo rubro de omisiones y defecciones a remontar se instala en la profunda brecha de desencuentros y malentendidos arraigados que se ha ido cavando a lo largo de muchas décadas entre las tradiciones y las convocatorias político—partidarias uruguayas, por un lado y, por el otro, los ámbitos académicos, intelectuales y educativos. Es posible que, en la configuración de ese diálogo de sordos, la mayor parte de las culpas —si es que cabe hablar en esos términos— recaiga sobre los segundos. (En todo caso, no habría en ello nada de sorprendente, toda vez que los sectores dedicados en forma más o menos profesional a las actividades intelectuales y a la docencia, no se han distinguido precisamente —desde Platón hasta los profesores y maestros alemanes en el período del nacionalsocialismo— por sus saneadas credenciales y vocaciones

democráticas. A lo que podría añadirse, en el caso uruguayo, y para las corporaciones educativas locales, que éstas siguen proclamando su fidelidad inamovible a un legado fundacional que las configura deliberadamente «de espaldas a las instituciones y a los partidos», como una reserva de moralidad y convivencia expurgada de sus pugnas miopes y rapaces.)

Con todo, cualquier insistencia en la identificación de las responsabilidades originarias sería ociosa, ya que a los titulares de los mandatos ciudadanos y de las prerrogativas de autoridad institucional están obligados a prestar audiencia a todos los reclamos aún a los más infundados. A las instituciones democráticas, justamente, les va la vida en la conjugación no trivial ni mutuamente empobrecedora de los referentes profanos y de los referentes expertos, en la multiplicación de puentes entre las trabajosas reelaboraciones del *civic and moral common sense*, por un lado y, por el otro, los avances acelerados de nuestros instrumentos especializados de exploración del mundo. Ello sólo ocurre cuando el manejo de conocimientos e instrumentos especializados de análisis puede incorporarse a la deliberación democrática sin erosionar aquella condición isagórica que convoca y autoriza por igual al más desinformado de los ciudadanos en cualquier asunto en el que su destino se vea comprometido; y cuando los más acreditados especialistas, resultan expuestos a careos entre sí y enfrentados a las requisitorias planteadas por los intérpretes autorizados de las más arraigadas tradiciones cívicas e institucionales y se ven obligados a hacerse cargo de sus discrepancias y dudas «internas», así como de las amplias zonas que deben dejar en la penumbra para poder desplegar sus aparatos conceptuales tan ágiles y precisos.

Muy mezquinas y mediocres llegarían a ser las interlocuciones democráticas si en su seno, y a propósito de cada temática diferencial, no pudieran hacerse valer aquellas asimetrías que resultan de los distintos niveles de curiosidad y empeño disciplinados que unos y otros dedican a dichas temáticas. Por otra parte, en un mundo en el que los conocimientos especializados se distancian crecientemente de la plataforma compartida de experiencias profanas, una vida democrática renuente o incapacitada para acoger esos aportes e instrumentos especializados, se vería condenada a vegetar en la impotencia, a contemplar cómo su destino termina escapándosele de las manos y pasa a ser controlado por grupos expertos. Como es obvio, son los parlamentos, por la propia composición de sus mandatos y por la índole de sus prerrogativas, los más propensos a incurrir en rezagos en ese frente, mientras que la rama ejecutiva no tiene dificultades para apropiarse y controlar los flujos renovados de ese tipo de recursos.

Así, pues, son múltiples las razones por las que el Parlamento uruguayo debe apresurarse a reparar sus omisiones en ese terreno. Ya no se trata sólo de compensar aquellas asimetrías crecientes de información y de asesoramientos

expertos que fueron relegando sus protagonismos frente a las iniciativas de las instancias ejecutivas. En ningún otro ámbito se puede empezar a reparar el divorcio —fatal para la salud y el vigor de las instituciones democráticas— entre los códigos profanos y los especializados. Y como si todo eso fuera poco, es la propia imagen pública del Parlamento la que estará amenazada de erosión mientras no se cierre esa brecha, ya que cada uno de esos ámbitos de actividades intelectuales y educativas profesionalizadas ha hecho hincapié en esos desencuentros prolongados para denunciar a los partidos políticos y a sus bancadas parlamentarias como incompetentes y desinformados.

Por último, la tercera y la más difícil de las asignaturas pendientes que deberá rendir el Parlamento uruguayo en su escalada, puede formularse como el dominio creciente de aquellos complejos y delicados equilibrios que permiten compatibilizar: a) el ejercicio responsable de la regla de la mayoría, con b) la reproducción de una diversidad renovada de convocatorias y tradiciones partidarias, y c) la continuidad de un proceso deliberativo–negociador capaz de romper los alineamientos rígidos de votos y de inducir revisiones fluidas de las tesis más enfrentadas, inicialmente sostenidas.

Por cierto, en la presente oportunidad sólo podemos echar una rápida mirada a algunos de los caminos por los que es preciso transitar para ir avanzando en el dominio de esa difícil conjugación. Son múltiples los recaudos y diversas las índoles de las consideraciones que es preciso tener en cuenta para que las mayorías y las minorías encaminen sus acuerdos y diferencias, tanto puntuales como permanentes, a lo largo de aquel sendero estrecho que compatibiliza las exigencias antes perfiladas (a, b y c).

Por lo pronto, la administración responsable de mandatos parlamentarios en mayoría o en minoría plantea exigencias muy distintas cuando lo que está en juego son venias presupuestales, aprobaciones de tratados internacionales, legislaciones codificadas de alcances ambiciosos, meros respaldos a desempeños rutinarios de las agencias de gobierno, etc. Al intentar formular recomendaciones rendidoras para esa diversidad de desempeños parlamentarios —es decir, sin entrar a discriminar lo que corresponde a cada uno de esos escenarios tan dispares—, resulta engorroso avanzar mucho más allá de ciertas advertencias básicas acerca de las principales pendientes distorsionantes a lo largo de las cuales están expuestos a deslizarse dichos desempeños. Lo que sí podemos adelantar, en términos muy generales, es que las responsabilidades por la calidad y la continuidad de los protagonismos parlamentarios recaen primordialmente sobre las bancadas mayoritarias, en particular cuando esa asimetría se ve reforzada por una línea más o menos estable de compromisos o alianzas entre ellas y los titulares de los mandatos ejecutivos.

Es verdad que las bancadas minoritarias pueden excusarse en su impotencia numérica para eludir cualquier convocatoria a colaborar en un procesamiento parlamentario disciplinado y sostenido sobre los distintos puntos de la agenda. O que pueden optar por utilizar sus escaños como meras oficinas de prensa para perfilar sus posturas disidentes e intentar hacerlas valer en escenarios extraparlamentarios —consultas de rango plebiscitario, campañas de prensa, movilización de las organizaciones sociales, etc.—, a pesar de que ello redunde en otras tantas desautorizaciones del ámbito institucional al que pertenecen. Dicho de otra manera: hay que reconocer que no es fácil jugar a la responsabilidad parlamentaria, si los restantes jugadores no se prestan a ello.

Con todo, nada de lo dicho obsta a que las mayorías sean las encargadas de dar el tono y, por lo mismo, agotar todos los extremos imaginables en el tendido de los puentes, en el desmontaje paciente de cada una de las excusas que las minorías puedan alegar para retacear sus aportes y su disponibilidad como interlocutores «convencibles». Quienes deben dar ejemplos inequívocos de flexibilidad —de oídos atentos y ánimos conciliadores— son aquellos legisladores que pueden respaldarse en su control asimétrico sobre las agendas, los trámites y los desenlaces. Sólo así, en la medida en que no se atrincheren en sus ventajas numéricas, en que otorguen todas las posibilidades para que las minorías desmientan los mapas informativos y exhiban las deficiencias de las propuestas, en esa misma medida podrán desacreditar a aquellas bancadas legislativas que despilfarran esas oportunidades.

Lo peor que le puede pasar a un Parlamento es que, a través de los desempeños y los testimonios de sus propios integrantes, termine imponiéndose la convicción de que «allí nadie convence a nadie», que «los votos están comprometidos de antemano» —no importa cuán débiles sean los fundamentos esgrimibles— y que sólo cambian cuando median contraprestaciones negociadas a espaldas de la ciudadanía. Las filas de los que están interesados en confirmar tal convicción están siempre reclutando nuevos miembros en los más diversos núcleos cívicos, incluso entre los aspirantes a ocupar algunos de esos mismos escaños. Cada legislatura se enfrenta casi desarmada ante el desafío siempre renovado de desautorizar las peores prevenciones y más tenaces suspicacias, la mayor parte de las cuales no se arriesgan a dar la cara. Para enfrentarlas, el único recurso disponible es aquel sostenido nivel de calidad de las interlocuciones parlamentarias que convierte a las tan inevitables como sanas discrepancias y disputas interpartidarias en algo más que una mera pugna por el control del mando.