



# PARLAMENTO Y PRESUPUESTO

LA TRAMITACIÓN LEGISLATIVA  
DEL PRESUPUESTO DE 1995

Coordinadores

Gerardo Caetano  
Romeo Pérez Antón

Autores

Gerardo Caetano  
Carlos Cossi  
Marcos Gutiérrez  
Juan Andrés Moraes  
Scott Morgenstern  
Carlos Pareja  
Romeo Pérez Antón  
Isaac Umansky



ORGANIZACIÓN DE LOS  
ESTADOS AMERICANOS  
U.P.D.



claeH

CENTRO LATINOAMERICANO  
DE ECONOMÍA HUMANA

Montevideo, 1998

# GUÍA PARA UNA ESCALADA PARLAMENTARIA

Carlos Pareja\*

---

## UN CASO SINTOMÁTICO DE DESEMPEÑO PARLAMENTARIO

En su sesión del 29 de setiembre de 1995, y en el marco de la elaboración y sanción de la ley presupuestal correspondiente al ejercicio 1995–2000, la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Representantes, integrada con la de Hacienda, recibió a los consejeros de la Administración Nacional de la Educación Pública. Si bien sus actuaciones no estuvieron dedicadas exclusivamente a los organismos de enseñanza,<sup>1</sup> el trabajo de la Comisión se extendió durante más de 10 horas.<sup>2</sup> La concurrencia parlamentaria resultó excepcionalmente numerosa: además de los miembros permanentes (10), asisten los representantes que se han integrado a ella en esta instancia del trámite presupuestal (9), así como delegados de sector (4), un senador, el Presidente de la Cámara de Diputados y 9 miembros de esta última, varios de quienes se destacan por sus antecedentes específicos y afinidades con los asuntos educativos.

\*\* Filósofo y politólogo. Investigador y docente del CLAEH y del Departamento de Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Sociales (UDELAR). Consultor en el área de políticas sociales. Autor de numerosas publicaciones de su especialidad.

1. En esa misma sesión concurrieron como invitados el Ministro de Economía, el Subsecretario y sus asesores, jefes de la Contaduría General de la Nación, de la Dirección General Impositiva, de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, de los ministerios de Ganadería y Agricultura y de Trabajo y Seguridad Social. Corresponde señalar, con todo, que más de la mitad del acta está dedicada a recoger exposiciones y comentarios en torno al presupuesto de la enseñanza estatal.
2. De acuerdo al acta correspondiente, la comisión empezó a sesionar a las 9:30 y la reunión se dio por finalizada a las 20:45, no especificándose si hubo lugar a interrupciones para descanso.

Como era previsible, los protagonismos más relevantes corrieron por cuenta de los jefes del organismo que coordina los servicios estatales de enseñanza en los niveles primario, secundario y técnico-profesional. En particular, las exposiciones del Profesor Germán Rama, presidente del Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), que dirige las actividades de dicho organismo, ocuparon la mayor parte del tiempo de trabajo de la Comisión. El resto corrió por cuenta de los legisladores, quienes entablaron un diálogo asimétrico con el jefe del CODICEN, y se limitaron a plantear preguntas y observaciones de detalle, casi siempre de menguado alcance.

En todo caso, esa configuración de los protagonismos y del desempeño parlamentario no contendría ningún sesgo anómalo ni fuera de lugar, sobre todo si se considera lo actuado hasta ese momento como una primera instancia, de mera audiencia de los requerimientos presupuestales elaborados por el organismo que va a asumir responsabilidades por la ejecución de los gastos autorizados —mediante venia legislativa— en materia de enseñanza pública. Por el contrario, la participación privilegiada del mencionado jefe respondería a un diseño constitucional que otorga a ese organismo y a otras agencias de gobierno un margen especial de autonomía en lo relativo a la iniciativa de elaboración presupuestal. Precisamente, en la medida que divergían los requerimientos presupuestales que solicitaba el organismo especializado, por un lado y los que, por el otro, habían sido aprobados por la rama ejecutiva, resultaba inexcusable que los legisladores escucharan de primera mano los planteos de aquél y se interiorizaran de sus fundamentos.

Por otra parte, esa misma configuración asimétrica —al margen de las diferentes investiduras y responsabilidades institucionales asumidas por ambas partes, directas, específicas e intransferibles, las de los jefes, genéricas e indirectas, la de los parlamentarios— respondía en este caso a los alcances extremadamente ambiciosos de la propuesta programática que acompañaba al proyecto de ejecución presupuestal, tal como había sido elevado a la consideración de la rama legislativa. En efecto, dicha propuesta, condensada en cinco voluminosos tomos, con múltiples anexos de registros estadísticos y cuadros ilustrativos, representaba un desafío mayúsculo para una Comisión que sólo podía dedicar una porción acotada de su tiempo de trabajo para estudiarla y elaborar el informe requerido para su consideración en el plenario.

## BRILLO DE AUSENCIA

El trámite presupuestal, al inicio del mandato de gobierno, cobraba una relevancia especial, ya que venía a operar a modo de una instancia complementa-

ria de confirmación o revisión de la venia legislativa otorgada inicialmente por una mayoría calificada de dos tercios en oportunidad de la designación de los jefes de los organismos de enseñanza. De hecho, esa primera venia no había dado margen para que las bancadas legislativas formularan públicamente sus diferentes niveles de respaldos y reservas con respecto a las orientaciones y los propósitos que iban a presidir la gestión estatal en ese terreno, de modo que esta nueva instancia estaba llamada a corregir esa deficiencia y a perfilar alineamientos parlamentarios más discriminados y mejor informados.

Inicialmente, en oportunidad de otorgar la venia, los legisladores se habían limitado a evaluar las credenciales de idoneidad y los antecedentes especializados de las personas propuestas por la rama ejecutiva para integrar los consejos correspondientes. En esta nueva instancia, ante la presentación detallada de las propuestas programáticas, las asimetrías inevitables entre legisladores «profanos» y consejeros «expertos» cobraron una configuración radicalmente distinta. Los protagonismos privilegiados debían trasladarse ahora a los titulares de los mandatos parlamentarios, quienes quedaban emplazados a brindar sus aportes específicos e irremplazables, al evaluar dichas propuestas a partir de los legados de discernimientos institucionales y de las tradiciones cívicas con las que se habían comprometido ante la ciudadanía. En la medida que ahora estaba en juego la responsabilidad de emitir fallos sobre las partidas de gastos para los organismos administradores de la enseñanza estatal, de la modalidad de su gestión, de cómo se iban a administrar incentivos, reclutar empeños y remontar pendientes de deterioro, revertir cuadros de repetición y escaso aprovechamiento, suscitar curiosidades, canalizar talentos y ambiciones de los educandos, etc.; en esa misma medida, los papeles protagónicos se invertían de modo que los consejeros pasaban a ser profanos emplazados a rendir examen a la luz de las acumulaciones especializadas de los legisladores en todo lo referente a continuidades y compromisos cívicos asumidos, criterios de moralidad política, configuración y distribución de recursos de autoridad, mapeos y diagnósticos globales, perspectivas avizoradas, etc..

Incluso si se hubiera dado el caso de que las propuestas programáticas incluidas en el proyecto de ejecución presupuestal presentado, hubieran pasado por un primer filtro de revisión cívico-institucional a nivel de los equipos gobernantes elegidos y de aquellos alineamientos partidarios que respaldaban más directamente la gestión de los consejeros, aún así la ciudadanía uruguaya tenía derecho a esperar que su parlamento fuera extremadamente celoso en esta nueva instancia, a la hora de exigir garantías y especificar rendimientos, de escudriñar la pertinencia de esas propuestas desde todos los ángulos imaginables, manejando los antecedentes más remotos y las más diversas refe-

rencias comparativas. Más aún, el alcance extremadamente ambicioso de dichas propuestas emplazaba al parlamento uruguayo a dar cuenta de la riqueza de sus diversas acumulaciones disponibles en relación con la propuesta de las instituciones educativas y con sus aportes potenciales.

Con respecto a este desempeño parlamentario –incluyendo allí no sólo lo actuado en la sesión de la Comisión de una de las dos Cámaras, sino a todo el trámite de las previsiones presupuestales para la enseñanza estatal–, lo que puede convocar legítimamente las inquietudes y perplejidades ciudadanas, así como las curiosidades de los analistas especializados, no es tanto lo que ocurrió, sino «lo que faltó a esa cita», «lo que brilló por su ausencia». Y los convidados ausentes fueron nada menos que aquellos aportes enjundiosos y mensajes bien articulados provenientes de las distintas bancadas, que habrían hecho resonar autorizadamente las voces de los partidos políticos uruguayos –en cuanto ejes irremplazables de retención de continuidades memoriosas, con sus tradiciones y sus compromisos diferenciados en materia de enseñanza– a propósito de la nueva propuesta para gestionar las instituciones educativas estatales. Ese nivel de configuración de los desempeños parlamentarios era el más indicado para constituir un supremo tribunal cívico de evaluaciones confiables, autorizado para llamar a comparecer y rendir exámenes, ya no sólo las iniciativas elaboradas por los organismos de enseñanza y respaldadas por la rama ejecutiva para las instancias presupuestales, sino también los más diversos planteos, comentarios, iniciativas, advertencias, etc., elaborados por los propios legisladores al margen de esas instancias específicas, en función de su propia agenda y ritmos de trabajo, de las acumulaciones resultantes de la continuidad de sus intercambios y deliberaciones.

## PARLAMENTO OMISO

Tales expectativas y exigencias no fueron satisfechas en ninguna de las instancias del procesamiento parlamentario de la ley presupuestal. Todo parece indicar que los legisladores, enfrentados al voluminoso y aparentemente solvente proyecto elaborado por los jefes y los equipos tecnoburocráticos de los organismos de enseñanza, no acertaron a encontrar en sus propios mandatos y en las tradiciones cívicas asociadas, ni la autoridad ni los incentivos para intentar revertir la asimetría inicialmente configurada.

En términos más específicos, lo que cabía exigirle a esa instancia parlamentaria era que allí se hicieran presentes los ejes de acumulación especializada y sostenida de las distintas bancadas, los aportes y los testimonios de aquellos legisladores con dedicaciones sistemáticas a los problemas de la enseñanza,

reconocidos por tales por sus pares o autorizados como portavoces de sus alineamientos partidarios. De hecho, la integración y la modalidad de funcionamiento de la Comisión conspiraba abiertamente contra la presencia de esos aportes y testimonios calificados, ya que en una misma sesión se trataba de una diversidad de asuntos y de incisos presupuestales.

Así, pues, los organismos de enseñanza nunca tuvieron (ni en el momento de otorgarse las venias para su designación, ni cuando la tramitación del presupuesto, ni en los episodios en que dichos organismos se ubicaron en «el ojo de la tormenta») un interlocutor parlamentario consistente y autorizado, capaz de operar como filtro reflexivo de las iniciativas de la rama ejecutiva, como contrapeso de las concentraciones específicas de resortes disciplinarios y organizativos y como tribunal de alzada para terciar en contiendas desbordadas y enrarecidas. Para peor, el más perjudicado, a la larga, por esas omisiones es el propio cuerpo legislativo y sus integrantes; sus intervenciones en ese terreno terminan inevitablemente siendo tardías, improvisadas, efímeras, «artesanales», despojadas de acreditaciones y antecedentes, y, por lo mismo, sospechosas de responder a meras complicidades circunstanciales o conveniencias e intereses oscuros, etc..

Hay una lectura favorable a este comportamiento parlamentario. Esa re-nuencia parlamentaria a asumir protagonismos relevantes en esta área admiten ser rescatadas en su mejor versión como parte de una pauta de deliberada autocontención de la cual derivaría las asimetrías apuntadas. Con arreglo a esa hipótesis «caritativa», la «agilidad excesiva» con que las distintas bancadas procedieron a otorgar avales casi unánimes a las propuestas de los organismos de enseñanza, arraigaría, en último término, en ciertos compromisos interpartidarios, en virtud de los cuales se juzga pertinente sustraer ciertos temas de la agenda de gobierno a los vaivenes de las confrontaciones políticas, ubicando su procesamiento en un ámbito neutralizado al que se suele designar con el rótulo supuestamente prestigioso de «políticas de estado».

Lo cierto es que a tres años de esa instancia parlamentaria, sería relativamente fácil rastrear bancadas y legisladores «arrepentidos» del bajo perfil que asumieron en dicha oportunidad y de no haber aprovechado el momento para, por lo menos, adelantarse a realizar advertencias premonitorias, destacar las lagunas de los mapas de situación y los diagnósticos presentados y especificar el repertorio de resistencias con que iban a enfrentarse una reforma tan ambiciosa. En todo caso, a la luz de todo lo que ha ido ocurriendo con dicha apuesta reformista, es muy probable que no pocos legisladores se inclinen ahora a reconocer que estuvieron omisos en aquella ocasión, al menos por no haberse hecho cargo de ciertos deterioros irreversibles que se habían venido procesando

en los establecimientos escolares y liceales a lo largo de las últimas tres décadas, en particular, la pérdida de las tradiciones de excelencia, por el lado de los educadores, y de las referencias de autoridad educativa por el lado de los educandos.

A los efectos del trabajo no interesa indagar las razones circunstanciales y los manejos de consideraciones que terminaron desembocando en ese desempeño parlamentario. Por lo pronto, tal desempeño sólo ha sido traído a cuenta por su valor sintomático, como mero caso ilustrativo de ciertas configuraciones tendenciales de los aportes de la rama legislativa y la rama ejecutiva en relación con las venias presupuestales.

En segundo lugar, una indagación que reconstruya presuntas omisiones de los legisladores, resultaría poco rendidora y carecería de pertinencia en el marco de un análisis que, como el presente, otorga prioridad a los aspectos de diseño institucional y abriga la pretensión de respaldar recomendaciones correctivas. En realidad, serían inagotables los encadenamientos que podrían haber concurrido en ese caso particular, así como en otros similares, para impulsar ese tipo de desempeños, de modo que una curiosidad así orientada terminaría atrapada ante una multiplicidad de ecuaciones que ninguna metodología sería capaz de despejar. Además, habría que empezar por demostrar lo que por ahora no pasa de una presunción: no sólo que hubo una omisión parlamentaria, sino que la misma revistió rasgos lo suficientemente anómalos como para justificar un esfuerzo explicativo específico.

En cambio, el problema se torna manejable si se invierten sus términos y se formula como un asunto de orden pragmático: ¿qué repertorio de dispositivos de reclutamiento, incentivos, resortes disciplinatorios y respaldos aumentarían el celo, la «profesionalidad» y la continuidad autorizada de los protagonismos parlamentarios en las instancias de elaboración presupuestal? A partir de ese planteo, no sólo sería innecesario proceder a descartar la posibilidad de que se tratara de una ocurrencia previsible, ajustada a los carriles institucionales, sino que tampoco habría que ofrecer seguridades de que la ausencia o la presencia del repertorio de dispositivos sugeridos resultaría determinante en todas y cada una de las instancias y que sus impactos serían inmediatos.

Alcanzaría con exhibir algunos indicios confiables de que:

- ♦ la puesta en marcha de ese mismo repertorio sustentaría, a la larga, aprendizajes y tradiciones consolidatorias, estimularían acumulaciones parlamentarias endógenas, basadas sobre premisas propias de asesoramiento y agendas propias de elaboración temática, así como suficientemente vigorosas como para oponer filtros exigentes frente a las iniciativas provenientes de los equipos gobernantes de turno y sus tecnoburocracias;

♦ los repertorios alternativos, así como los antecedentes y las tradiciones que ellos ayudan a nuclear, inhibirían o dificultarían el tránsito por esos senderos consolidatorios, suministrarían excusas para no recorrerlos.

Una vez perfilados esquemáticamente los tipos de aportes que se pretenden volcar aquí, así como el marco conceptual y metodológico en que ellos se inscriben –con sus énfasis en los aspectos normativos, en los diseños institucionales y en sus encadenamientos específicos, endógenos y de largo plazo–, corresponde ahora trazar el ordenamiento temático de los recorridos a través de los cuales se intentará dilucidar los asuntos planteados.

La segunda sección está destinada a especificar las expectativas legítimas que pueden abrigarse en relación con los desempeños parlamentarios, tanto los que recaen directamente sobre las instancias puntuales de elaboración y sanción de leyes presupuestales, como todos aquellos que, al margen de dichas instancias, desembocan en habilitaciones a la rama ejecutiva para recaudar tributos y para asignar los recursos vertidos, etc., o en ejercicios de contralor de dichas habilitaciones, de las modalidades de ejecución de los gastos, de los rendimientos de las actividades programadas, etc.. A modo de resumen, y en términos muy elementales, se trata de identificar las referencias institucionales y los criterios normativos que cobran pertinencia a la hora de evaluar tales desempeños.

En la tercera sección se recorre el repertorio habitual de diagnósticos sobre las limitaciones estructurales que estarían supuestamente afectando a los desempeños de los parlamentos actuales y, en particular, los referidos al área presupuestal, para lo cual se identifican aquellos componentes de los diseños institucionales alegados como responsables de los bajos perfiles de protagonismo que adoptarían (o al menos serían propensos a hacerlo) los cuerpos legislativos uruguayos frente a las iniciativas presupuestales de la rama ejecutiva.

En la cuarta y última sección se procede, en un primer tramo, a relativizar el impacto de cada uno de los rasgos restrictivos alegados en los diagnósticos pesimistas y a señalar hasta qué punto los parlamentos disponen de resortes autocorrectivos para remontar sus niveles actuales de protagonismo presupuestal. A modo de colofón, de lo anterior se desprenden algunas conclusiones y recomendaciones en torno a los resortes disciplinarios e «incentivacionales» que podrían contribuir a consolidar desempeños parlamentarios enjundiosos, respaldados en asesoramientos y acumulaciones endógenas sobre las temáticas presupuestales, los que se traducirían inevitablemente en aportes mucho más discriminados y solventes en cada una de las instancias legislativas puntuales destinadas al otorgamiento de las venias específicas.

## APORTES DEL PARLAMENTO AL DEBATE PRESUPUESTAL: UN ENFOQUE NORMATIVO

A los efectos del presente análisis, tal como ya fue especificado, el episodio histórico de tramitación parlamentario previamente relatado sólo interesa a título ilustrativo, por sus posibles alcances sintomáticos. Cabe considerar como carentes de pertinencia, pues, la temática específica abordada, los senderos recorridos de negociaciones, la constelación entera de antecedentes y circunstancias peculiares que desembocaron en los alineamientos dispares de las distintas bancadas a la hora de otorgar la venia presupuestal en cuestión. Tampoco resulta relevante el desenlace mismo de dicha tramitación, el otorgamiento o no de la venia ni cómo se distribuyeron en el plenario los votos en relación con cada uno de los incisos.

Se trata, en cambio, de concentrar la atención en «la calidad y en el espesor» de los elementos de juicio manejados por los parlamentarios en esa oportunidad. Dadas las pretensiones normativas del presente abordaje, cabe interrogarse acerca del tipo de aportes que podían esperarse en esa instancia legislativa, de los repertorios conceptuales y de información que estaban disponibles, así como de los repertorios alternativos que habrían debido acumular para ponerse a la altura de sus compromisos cívico-institucionales, en su formulación más exigente.

### LA COADMINISTRACIÓN

En realidad, no es preciso rastrear muy lejos ni muy profundo para perfilar los desempeños parlamentarios óptimos en relación con la aprobación de recursos presupuestales, aunque eso sí, resulta imprescindible trazarlos en paralelo con los esperables y deseables por parte de la rama ejecutiva. En todo caso, son los mandatos ejecutivos a los que les corresponde asumir aquí papeles protagónicos: han sido designados para ejercer responsabilidades específicas de gestión en áreas muy bien delimitadas y, por lo tanto, sus titulares se ubican en la posición de demandantes de las autorizaciones y de los recursos para llevarlas adelante.

Más aún, los tratadistas mejor acreditados tienden a considerar que las venias presupuestales constituyen «actos de coadministración», ajenos a la dimensión propiamente legislativa, tanto por su contenido sustantivo, como por el alcance temporal acotado de su vigencia, coincidente con el período de los mandatos ejecutivos.

Así, al margen de que estos últimos provengan directamente de pronunciamientos electorales o que resulten de acuerdos o coaliciones parlamentarias

más o menos estables, lo único que está en juego aquí son autorizaciones de la rama legislativa para que la rama ejecutiva proceda a recaudar y asignar recursos, así como a contratar prestaciones laborales durante un plazo determinado. Además, se supone emplazada a la rama ejecutiva a asegurar que los organismos y las agencias encargadas de las distintas gestiones reúnan idoneidades especializadas (equipos humanos y flujos de información) en cada uno de los terrenos en los que operan directa y «materialmente», en contacto estrecho con las actividades, los problemas, los usuarios y núcleos poblacionales más directamente involucrados, sobre quienes recaen los aciertos y desaciertos de dichas gestiones.

Aún vistas las cosas desde el ángulo de la rama legislativa, la venia presupuestal debe concurrir a configurar a la rama ejecutiva como una constelación de actores robustos, respaldados en acreditaciones especializadas, en acumulaciones de conocimientos, de destrezas técnicas y capacidades administrativo-organizacionales, erigidos en ejes de elaboración de iniciativas, así como de respuestas ágiles y apropiadas a escenarios cambiantes.

A primera vista, pues, la instancia presupuestal apenas reservaría un papel subordinado, un protagonismo secundario para la rama legislativa: quedarían a cargo de los mandatos ejecutivos el trazado de rumbos nuevos, de anticipaciones y apuestas vigorosas de futuro, el manejo «profesional» de conocimientos especializados sobre cada uno de los incisos y las responsabilidades directas por el ejercicio continuo de las gestiones en cada una de las áreas.

Más aún, según una opinión que se ha ido abriendo camino a lo largo del presente siglo, a modo de balance y diagnóstico de las trayectorias divergentes recorridas por las dos ramas, la escena presupuestal sería la menos indicada para que la rama legislativa concentrara sus esfuerzos e intentara otorgar relevancia y gravitación a sus aportes institucionales. De acuerdo a esa opinión, en efecto, la expansión y la complejización creciente de los compromisos que se han ido incorporando a la agenda estatal, así como el refinamiento progresivo de los instrumentos regulatorios y de los aparatos administrativos desplegados para responder a tales desafíos, estarían condenando a la rama legislativa a ir perdiendo pie en esta materia. Frente al renovado «profesionalismo» de las agencias de gobierno, los desempeños de los legisladores se verían forzados, aparentemente, a prestar audiencias esporádicas a los más diversos asuntos, a operar en un nivel «artesanal» y, por lo tanto, a verse desbordados por el activismo desplegado de la rama ejecutiva y resultar disminuidos en su idoneidad para ejercer supervisiones detalladas.

A partir de ese orden de dictámenes, las recomendaciones se desprenden solas. Los parlamentos de los tiempos actuales no tendrían mucho para ganar y sí mucho qué perder cuando pretenden aferrarse a sus atribuciones en cuanto

instancias de coadministración, cuando intentan inmiscuirse en el detalle de las gestiones de las agencias de gobierno, tal como lo hacían tradicionalmente sus antecesores. Los nuevos escenarios los obligarían a concentrar sus esfuerzos en aquellos temas de la agenda política para los cuales sus mandatos y sus formas de reclutamiento los tornan irremplazables: la elaboración y revisión de cuerpos de legislación de alcance «estructural», tendientes a contemplar las modificaciones de largo plazo que se procesan a ritmos pausados en las sensibilidades y los enjuiciamientos morales, en las modalidades inéditas de impactos sobre el entorno, en las nuevas formas de entrelazamientos que se anudan con motivo de las recomposiciones dinámicas de las actividades productivas, de los flujos acelerados de reasentamientos poblacionales, etc..<sup>3</sup> Por el contrario, toda vez que los parlamentos intentan terciar en la marcha de la administración y en la gestión cotidiana de las agendas coyunturales de las agencias de gobierno, estarían expuestos a perder autoridad, a quedar atrapados en una maraña de reclamos puntuales, agitaciones efímeras y pulsiones demagógicas.

### ¿ASIMETRÍA FORZOSA?

En principio, los balances y diagnósticos asociados a tan difundidas conclusiones merecen ser incluidos dentro de aquella misma franja de aportes «artesanales», hijos de la improvisación y la pereza, en la que ellos pretenden ubicar los desempeños de la rama legislativa, al menos los orientados a otorgar autorizaciones discriminadas a las agencias de gobierno y a monitorear sus gestiones. No se trata de desconocer que tales diagnósticos disponen de una base mínima de pertinencia ni que los cauces tradicionales a través de los cuales los parlamentos ejercían sus responsabilidades de coadministración se han visto obligados a sucesivas redimensiones para ubicarse a la altura de los nuevos desafíos y escenarios, de las dinámicas aceleradas que han ido asumiendo las agencias de gobierno. Sin embargo, ninguno de los indicios disponibles autoriza a pronosticar desenlaces fatales en relación con los reordenamientos de los cometidos de las ramas legislativa y ejecutiva, así como con las rearticulaciones de sus relaciones funcionales, tal como se han venido procesando a lo largo del presente siglo.

3. En el ámbito local, voceros conspicuos de este orden de dictámenes se han adelantado a especificar la agenda alternativa a la que tendrían que abocarse preferencialmente los parlamentos actuales: legislación sobre el aborto y la eutanasia, actualizaciones de los códigos penales y comerciales, revisión de las disposiciones relativas a arrendamientos, condominios, servidumbres de riego, protección del medio ambiente, etc.

En realidad, en todas esas secuencias de reacomodamientos sucesivos de las operaciones de supervisión parlamentaria sobre las autorizaciones y los recursos otorgados a la rama ejecutiva, los únicos tránsitos que resultan ineluctables e irreversibles son aquellos que se traducen en emplazamientos a ejercer dicha supervisión a través de procedimientos mucho más especializados y sistemáticos, mucho menos puntuales, menos referidos a cada una de las instancias presupuestales, tomadas por separado y, a la vez, respaldados en el manejo de indicadores mucho mejor discriminados y más flexibles. En todo caso, dista mucho de haberse pronunciado la sentencia definitiva acerca de los lugares reservados para los desempeños parlamentarios, en las nuevas modalidades de «división del trabajo institucional» que se han venido consolidando últimamente o que se irán consolidando de aquí en adelante. Aún en los casos de aquellos experimentos institucionales mejor arraigados y más maduros, cuyas trayectorias no han sido alteradas por quiebres decisivos de continuidad, aún allí se registran errores, avances y retrocesos, sucesivos cambios de acentos que no terminan de alinearse en una dirección definida. Así, por ejemplo, el Congreso estadounidense, luego de atravesar cuatro décadas —entre 1930 y 1970— de bajos perfiles, en las que los protagonismos y las iniciativas tendían a concentrarse en la rama ejecutiva, ha pasado a asumir en los últimos 25 años niveles tales de «activismo institucional» como para que se justifique la referencia al período más reciente en términos de la era del *Leviathan* Legislativo.<sup>4</sup>

A modo de conclusión provisoria de las consideraciones anteriores, cabe destacar la desautorización recaída sobre todos aquellos balances y diagnósticos que se apresuraron a decretar la muerte anticipada de aquellos cometidos de coadministración que las tradiciones institucionales habían confiado a los parlamentos. En este terreno —en el que, más allá del ejercicio de controles y deliberaciones democráticas en torno a las habilitaciones presupuestales, está puesta a prueba la gravitación de los aportes de las bancadas legislativas a la elaboración, la revisión y la legitimación de los grandes rumbos de gobierno— los experimentos democráticos exitosos que podrían servir como guías son demasiado recientes y fragmentarios, y apenas han empezado a recorrer la diversidad inagotable de alternativas modélicas y de senderos transicionales que hoy se abren frente a ellos.

Y para complicar más las cosas, los experimentos exitosos de consolidación de desempeños legislativos en materia de habilitaciones presupuestales y

4. Referencia extraída del título de una obra de los politólogos estadounidenses Gary W. Cox & Mathew D. McCubbins: *Legislative Leviathan. Party Government in the House*, University of California Press, Berkeley-Los Angeles, 1993.

de contralores de la gestión administrativa, no pueden ser extrapolados indiscriminadamente y sólo dan pie a orientaciones tan escasas como demasiado genéricas. En todo caso, si se pretende extraer algunas recomendaciones de las trayectorias exitosas más recientes, resulta imprescindible el tomar debidos recaudos en relación con (a) las diferencias de formato institucional y con (b) los legados idiosincrásicos de antecedentes y tradiciones parlamentarias acumulados en cada caso.<sup>5</sup> ¿Corresponde acaso concluir que no hay algunos hilos conductores compartibles para salir de ese cúmulo de incertidumbres y de consideraciones casuísticas? ¿Deberían resignarse los parlamentos a orientarse sin mapas, en sus intentos de remontar aquellas pendientes a lo largo de las cuales han visto amenazada sus acreditaciones y visibilidades públicas en cuanto coadministradores y supervisores de los desempeños gubernamentales, frente a los ritmos acelerados y a las renovadas audacias que exhiben estos últimos?

A los efectos de responder tales inquietudes debe primero descartarse las pistas que desembocan en callejones sin salida. Los parlamentos actuales deben resistirse a la tentación de recobrar sus perfiles dinámicos erigiéndose en instancias de «administración paralela», compitiendo con las ramas ejecutivas en su mismo terreno, elaborando fallos y pronunciamientos parangonables y simultáneos a los que provienen de las agencias especializadas de gobierno. Tales empeños no sólo serían desgastantes y poco rendidores, sino que, mucho más decisivamente, desencadenarían confusiones y distorsiones, marchas y contramarchas a todo lo largo de una cadena de responsabilidades que iría perdiendo en términos de discriminaciones precisas y de exigibilidades.

En cambio, los mandatos legislativos pueden encontrar en aquellas mismas instancias en las que les corresponde actuar como coadministradores, legitimadores y supervisores de los desempeños de los mandatos ejecutivos — otorgamiento de venias para designación de cargos, habilitaciones presupuestales, auditorías, recepción de cuestionamientos y demandas, etc.—

5. En el rubro (a) cabe incluir el régimen de gobierno, las composiciones y los alcances tanto de los mandatos ejecutivos revocables o con período fijo (emanados directamente de las urnas o a través de acuerdos de bancadas legislativas, asociados o no a un alineamiento partidario, etc.) como de los mandatos legislativos, sus esquemas de reclutamiento de candidaturas y de adjudicación de cargos electivos, el tamaño de las circunscripciones electorales y el número de escaños parlamentarios a adjudicar en cada una de ellas, etc. A su vez, en el rubro (b) corresponde contabilizar las acumulaciones idiosincráticas de antecedentes y pautas consagradas por tradiciones bien arraigadas en cuanto a las modalidades de funcionamiento de ambas ramas, a las gramáticas de colaboraciones y contralores recíprocos, a la mayor o menor continuidad y relevancia del trabajo de las comisiones parlamentarias, a las conexiones más o menos fluidas de ese trabajo con las gestiones de las agencias especializadas de gobierno, etcétera.

las mejores oportunidades para reconstruir sus acreditaciones en ese terreno, para reasumirse como interlocutores exigentes de los elencos administrativos.

Recientes experimentos exitosos en esa dirección permiten prescindir de una demostración exhaustiva de la transitabilidad de ese recorrido ascendente. Cada uno de los tramos y etapas debe servir para anudar una cadena de compromisos y disciplinamientos recíprocos entre las dos ramas de gobierno, reduciendo así sus márgenes de discrecionalidades y oportunismos impunes. Por lo pronto, la disposición inicialmente «generosa» de los parlamentos a librar autorizaciones y créditos para que los mandatos ejecutivos recién inaugurados puedan poner a prueba ciertas orientaciones programáticas que han recibido un primer aval cívico, tiene que encontrar su contrapartida en aquellos emplazamientos discriminados que acotan los términos, los marcos de viabilidad y los plazos de las autorizaciones libradas, que identifican los diagnósticos asociados a dichas orientaciones y los indicadores de resultados que se tomarán para discernir aciertos y fracasos.

## RESPONSABILIDAD POR LOS ACTOS

A su vez, la otra cara del ejercicio legislativo de supervisiones exigentes sobre la gestión administrativa es la asunción de responsabilidades por las autorizaciones libradas. Desde el momento en que la rama legislativa ha otorgado venias presupuestales y realizado designaciones de soportes ejecutivos, queda habilitada a emplazar a las distintas bancadas parlamentarias a que no se desentiendan de las consecuencias de sus fallos a menos que estén dispuestos a reclamar formalmente su revisión. Por el contrario, al ajustarse a esas disciplinas de lealtad y reciprocidad en sus relaciones con la rama ejecutiva, los legisladores se encuentran en condiciones de reforzar sus títulos de autoridad: sin liberarse de los compromisos que han asumido como cuerpo al configurar mayorías para otorgar las venias, pueden levantarse sobre ellos para perfilar aquellos distanciamientos exactos, ni muy cerca ni muy lejos, con respecto a las gestiones gubernamentales directas, que les permiten officiar, ya no como meras instancias de fiscalización y observación imparcial de desempeños y rendimientos –funciones en las que podrían ser reemplazados– sino en cuanto custodios «epistemológicos», encargados de asegurar la continuidad entre las iniciativas actuales y el legado de experimentaciones anteriores, de la retención y preservación de los debates interpartidarios esclarecedores, sustrayéndolos a devenires erráticos y contingencias efímeras.

Con todo, en relación con este último punto, cabe reconocer que, al avanzar en esa dirección, los parlamentos están constreñidos a caminar por una estre-

cha cornisa. Una vez otorgadas las autorizaciones presupuestales y las venias para designar los encargados de las agencias de gobierno, las bancadas no pueden desentenderse impunemente de toda responsabilidad por sus fallos, ante nucleamientos posteriores de rechazos y descontentos cívicos, ni mucho menos alinearse con tales rechazos con vistas a capitalizarlos de modo oportunista. Cuando así proceden se exponen a pagar precios muy altos en términos de sus premisas de autoridad. Sólo pueden ponerse a salvo de esas desautorizaciones si transforman el ámbito legislativo en audiencia confiable para plantear los cuestionamientos acumulados, comprometiéndose de antemano a volver sobre sus pasos —a corregir, al menos, los efectos más contundentes de sus autorizaciones— si dichos cuestionamientos derivan en comprobaciones fehacientes de los daños «presentes y claros» acarreados.

Precisamente, el hecho de que los avales legislativos iniciales a la rama ejecutiva haya pasado por los filtros asociados al intercambio deliberativo de todas las bancadas compromete a todas ellas (tanto a las que dieron como las que negaron su concurso a las disposiciones presupuestales y a las designaciones finalmente sancionadas) a «dar la cara» en los contenciosos posteriores que su implementación llegue a desencadenar. Las modalidades de ejercer esa «tercería parlamentaria» dependerá del formato institucional en que ella se inscribe y, en particular, si se trata de un régimen de gobierno presidencialista o parlamentarista. Este aspecto, con todo, afecta exclusivamente al alcance más o menos vinculante de ese ejercicio para la rama ejecutiva y, por lo mismo, puede ser dejado de lado a los efectos que aquí importan.

En este contexto, lo que está en juego, ante todo, es si las bancadas legislativas eluden o no los compromisos y las responsabilidades asumidos por el cuerpo que integran en el momento de votar las venias que pusieron en marcha una gestión, en aquellos casos especiales en que las medidas aprobadas dan lugar a alarmas ciudadanas y contenciosos rípidos; si toleran o no que sus integrantes «apuesten a ganar simultáneamente con dos caballos», con su voto y con las resistencias al mismo; si se atreven o no a emplazar a aquellos legisladores que respaldan directa o indirectamente los cuestionamientos públicos de las medidas y designaciones aprobadas, a sostener frente a sus pares tales cuestionamientos y, sobre todo, a explicitar allí si respaldan y justifican los alarmismos suscitados. Se trata, por cierto, de una alternativa crucial en la que están puestas a prueba las premisas sobre las que se edifica la autoridad de los protagonismos parlamentarios. Sus silencios y sus omisiones no les serán contabilizados como méritos y, por el contrario, los empujarán por una pendiente de erosión de sus acreditaciones. En estas materias rige aquella máxima según la cual el ejercicio de la autoridad sólo puede consolidarse y dejar huellas dura-

deras si sus titulares resultan constreñidos por las consecuencias, los cursos de acontecimientos y las réplicas que desencadenan sus fallos, si aceptan exponerse a las señales correctivas, a los testimonios de sus desaciertos y adelantan su disposición a revisar dichos fallos.

## MANDATOS EJECUTIVOS Y PARLAMENTARIOS

En términos más generales, los parlamentos tienen mucho para ganar y también para perder, por lo que acaba de ser señalado, en este terreno de la coadministración, tan poco propicio, a primera vista, para perfilar orientaciones legislativas relevantes. Pueden perder si se dejan arrastrar por la tentación de sacar tajadas de su capacidad de retacear las venias presupuestales, de negociarlas mezquinamente. Pueden ganar en la medida en que se decidan a «jugar en la cancha grande», asumiendo compromisos y corriendo riesgos, apostando a sus más sólidos recursos de legitimidad y a sus mejores acumulaciones.

Ante todo, para no caer en la más obvia de las trampas que este terreno les depara, deben empezar por «cederle la delantera» a la rama ejecutiva, aceptar «pacíficamente» que a ésta le corresponden aquí ciertas iniciativas y una carga mucho mayor de elaboración de los insumos destinados a quedar incorporados en las previsiones presupuestales, como contrapartida de las responsabilidades más directas y acotadas que asume, durante el plazo en que se mantienen en pie sus mandatos.

Este primer reconocimiento del lugar de los parlamentos en la «división del trabajo» institucional en torno a la elaboración y sanción de las previsiones presupuestales, requiere ser acompañado y corregido, para evitar posibles desequilibrios, por un segundo discernimiento, más obvio que el primero, aunque no menos amenazado por olvidos y distracciones. En realidad, se trata de algo trivial, a primera vista, al menos: lo que los legisladores no pueden perder de vista en sus interlocuciones con la rama ejecutiva son los diferentes «soportes» sobre los cuales ambas partes están encaramadas, así como los complejos balances de asimetrías compensatorias que derivan de las distintas composiciones de sus respectivos mandatos, con sus habilitaciones y constreñimientos específicos. Hay que recordar que los mandatos ejecutivos se configuran a partir de una franja restringida del universo diversificado de respaldos que la ciudadanía distribuye entre las distintas plataformas programáticas y postulaciones de candidaturas, mientras que, por el contrario, la composición de mandatos legislativos y del cuerpo que los reúne se puede preciar de abarcar todas las franjas, o al menos de incluir (para contemplar los esquemas alternativos de adjudicación de escaños) franjas de respaldos cívicos no asociados a los mandatos ejecutivos resultantes, ni directa ni indirectamente.

Y tal contraste deja de ser una constatación trivial una vez que la misma se traduce en términos de las diferentes modalidades y límites a los que deben ajustarse ambos tipos de mandatos en sus pretensiones de incidir sobre los rumbos de las gestiones gubernamentales. En efecto, de la señalada composición de los respaldos reclutados se desprende que los mandatos ejecutivos representan el último vuelco diferencial de la opinión cívica, una asimetría puntual de sus alineamientos en favor de alguna(s) plataforma(s) y candidatura(s), por lo que les corresponde llevar la delantera en cuanto a las iniciativas de configuración de la agenda y las gestiones de gobierno. En cambio, el cuerpo legislativo puede invocar para sí los títulos de autoridad asociados a su propia composición y vocación pluralista, a su capacidad de reunir la diversidad de las plataformas y alineamientos, de retener las reservas cívicas de largo aliento y las acumulaciones sostenidas de moralidad política, de modo que las mismas puedan prolongar su trayectoria y recomponer sus acreditaciones, más allá de cada una de las compulsas puntuales de respaldos diferenciales a que están sometidas.

## SOCIOS CÍVICOS

Aquí se apunta al trazado preciso de los contornos de aquel terreno común a ambas ramas, a partir del cual cada una de ellas, en la medida en que se asume como un condómino responsable de un bien indiviso, está habilitada a emplazar a la otra a brindar sus mejores aportes y ella misma invitada a asociarse a ellos, a reubicarlos como eslabones de una larga cadena de ensayos, balances, controversias, deliberaciones y revisiones. En cuanto comprometidas y beneficiadas por la integridad del bien compartido, ambas ramas están convocadas e interesadas en preservar y reforzar la continuidad «conceptual» de esa cadena, a sustraerla de los impactos erráticos y arreglos puntuales y efímeros, por un lado, y por el otro, a los arrastres rutinarios, ya que sólo así pueden aspirar a que sus respectivos aportes dejen huellas duraderas y sirvan de base firme para nuevos y más diversificados avances.

Ahora bien, ese mismo marco de responsabilidades compartidas, lejos de excluir, desencadena tensiones y confrontaciones entre los dos condóminos: cada uno de ellos se encuentra plenamente autorizado a pronunciarse y a actuar en nombre de la preservación y del mejor destino de ese bien indiviso y, por lo mismo, a «fiscalizar a su socio», a intentar encarrilarlo a través de flujos de advertencias y señales disciplinatorias. Por otra parte, no son equivalentes las responsabilidades que recaen sobre cada uno de ellos —en función de la composición de sus respectivos mandatos—, por lo que los desempeños fiscalizadores se alinean con compromisos y recaudos asimétricos.

Es cierto que ambos están emplazados a concurrir con todos sus empeños a la mejor prolongación posible de aquella «cadena conceptual», a compartir la administración optimizada de ese legado de continuidades cívicas intergeneracionales. Sin embargo, ante el desafío que representa agregar nuevos eslabones, son distintas las responsabilidades y las prioridades que cada uno debe atender. En este punto, cabe remitirse a una «división de responsabilidades» que, en términos muy groseros, reservaría a los parlamentos la misión de avizorar los largos plazos y de custodiar la continuidad de los legados institucionales y de moralidad política, mientras que compelería a los mandatos ejecutivos a atender el horizonte presente de temporalidades acotadas y encadenamientos transicionales, con sus desafíos perentorios, impostergables.

En su mejor versión, tales responsabilidades asimétricas operan como una «asociación virtuosa»: frente a las iniciativas y los empujes renovadores de los mandatos ejecutivos, respaldados por vuelcos coyunturales de la opinión ciudadana, los mandatos legislativos están invitados a filtrar las impacencias y las improvisaciones de su condómino, a posicionarse como los representantes más autorizados de las continuidades orientadas de búsquedas cívicas y relatos compartidos, a oficiar a modo de «tejedores memoriosos» que aciertan a inscribir esos empujes puntuales en un entramado acumulativo de antecedentes y legados institucionales de largo plazo.

Dicho lo anterior, cabe adelantarse a corregir un posible equívoco: esas asimetrías pueden resultar mal interpretadas y administradas, al punto tal de terminar conspirando contra la mejor versión de la división de responsabilidades entre los dos tipos de mandatos, toda vez que alguno de los socios reclama títulos excluyentes de injerencia o monopolios de idoneidad en relación con determinados puntos de la agenda política. Por ejemplo, los parlamentos constituyen los ámbitos institucionales más indicados, por sus títulos de autoridad, sus reclutamientos de recursos, los ritmos pausados de sus consultas y elaboraciones de fallos, desacoplados de los cronogramas de renovaciones de mandatos, para atender las agendas legislativas de largo plazo, en particular aquellas que derivan en revisiones de las premisas de moralidad política y en codificaciones normativas de alcance sustantivo. Sólo que tal «especialización» no impide que los mandatos ejecutivos participen activamente en esos procesos de consulta y elaboración, ni sería recomendable que se desentendieran y marginaran de los mismos.

De manera similar, la primacía de los mandatos ejecutivos a la hora de hacerse cargo de la agenda de problemas y escenarios perentorios, no excluye – ni sería bueno que así ocurriera – ciertos protagonismos legislativos decisivos en esos mismos frentes, ya sea para asumir tercerías en los casos en que se nuclea descontentos y reclamos cívicos persistentes, ya sea para reabrir los

términos de las alternativas planteadas en cuanto a los rumbos de la gestión de gobierno e incorporar nuevos órdenes de consideraciones, etc..

Para completar este recorrido, corresponde introducir aquí algunas precisiones. Las mismas están encaminadas, en primer lugar, a «trasladar» los criterios genéricos previamente desarrollados a las escenas e instancias presupuestales y, en particular, a las intervenciones de los parlamentos en dichas escenas. En segundo lugar, se trata de «traducir» esos mismos criterios genéricos en términos de aquellos recaudos específicos que deben adoptar los parlamentos, en términos de acumulaciones de capacitaciones, acreditaciones, recursos de asesoramiento e información, etc., con vistas a asegurar los más sólidos respaldos a sus protagonismos en este terreno.

Al abordar las instancias presupuestales conviene que los parlamentos, al recibir las iniciativas y previsiones de la rama ejecutiva, no pierdan de vista «los lugares a los que pueden encaramarse». Siempre les queda la alternativa extremas de intentar revocar los mandatos ejecutivos, poniendo en juego los recursos jurisdiccionales o disciplinarios más radicales, tanto los que están directamente a su alcance como los que derivan de actuaciones de tribunales especiales; o bien de cercarlos con escaladas de desautorizaciones. En la medida en que consideren que no hay razones suficientes para jugar esas últimas cartas, están compelidos a configurar sus relaciones con los mandatos ejecutivos en términos de *asociados leales* que comparten la responsabilidad de llevar adelante, con las mejores garantías disponibles, procesos continuados de «investigación» de distintas respuestas o modalidades de gestionar los problemas de la agenda política, y de dilucidar los rendimientos obtenidos.

Dentro de esta «asociación de investigadores y testigos» se diferencian dos polos. En uno de ellos se ubica una –o más de una– franja(s) de asociados, a quienes se otorga ciertas prerrogativas y responsabilidades diferenciales para el manejo directo de determinados resortes de autoridad, recursos humanos y materiales, mientras que en el polo complementario se asienta la representación de las distintas franjas de «asociados», incluyendo los que antes ocuparon el primer polo y aspiran a volver a ocuparlo en el futuro, así como los que todavía no se han encaramado a esas posiciones. Tal configuración asimétrica acentúa la exigibilidad y la relevancia de los emplazamientos a las «lealtades» de los distintos alineamientos de «asociados» –en particular, a los que no ocupan ese primer polo–, a que sus aportes no apunten a erosionar o entorpecer aquellos aparatos de acción colectiva sobre los que no ejercen, por el momento, controles directos, y a que, por el contrario, contribuyan a prolongar y reforzar la capacidad institucional compartida de modificar rumbos y de controlar cursos de acontecimientos a través de fallos vinculantes.

Se trata, pues, de especificar la índole de las contribuciones que aquella franja de «investigadores», sobre quienes ha recaído las responsabilidades y los mandatos ejecutivos, puede esperar de la instancia legislativa. A tales efectos, se da por entendido que esta última ha sido encargada, no sólo de administrar responsablemente aquella «llave de paso» —aumentando o disminuyendo el caudal que fluye a través de ella— que suministra las habilitaciones para los desempeños del polo ejecutivo, sino de ponderar las orientaciones de su gestión, así como el cuidado puesto en el uso de los recursos otorgados. Además, se opera bajo el supuesto según el cual las diversas plataformas políticas y tradiciones cívicas, sobre las que han recaído provisoriamente esas responsabilidades de juicio y monitoreo, se reivindicán como «asociados leales» y testigos autorizados de los méritos y rendimientos de «propuestas indagatorias» ajenas, a la vez que esperan que esos desempeños les permitan acreditar su idoneidad como titulares potenciales —o asociados— de mandatos ejecutivos.

## LA HIPÓTESIS DE UN EJECUTIVO EMPRENDEDOR Y AUDAZ

Para que las especificaciones requeridas resulten rendidoras, es preciso ubicarse en el más exigente de los escenarios imaginables, aquel que podría llegar a desencadenar más tensiones institucionales entre ambos tipos de mandatos y responsabilidades. Se trataría, pues, de configurar el curso de los desempeños parlamentarios frente a un polo ejecutivo que pretende salir de los trillos habituales y marcar rumbos inéditos con su gestión, que asume iniciativas audaces y elabora propuestas ambiciosas, para llevar adelante las cuales solicita las venias legislativas (designaciones y previsiones presupuestales) correspondientes. Por lo tanto, el requerimiento anterior admite ser reformulado en los siguientes términos: para un polo ejecutivo así empeñado, ¿cuál debería ser —o cómo debería proceder— el mejor interlocutor parlamentario imaginable en una instancia presupuestal?

De las consideraciones manejadas se desprende que sólo mandatos ejecutivos miopes podrían apostar a parlamentos complacientes y desinformados como jueces y testigos de los aciertos contenidos en sus propuestas presupuestales. Por cierto, en un escenario así configurado tendrían menos dolores de cabeza y fatigas que sobrellevar, sólo que al precio de que sus emprendimientos no habrían encontrado un suelo firme para cobrar arraigos y quedarían expuestos al menor vuelco de los respaldos parlamentarios y de las opiniones ciudadanas, ambos carentes de compromisos sustantivos con tales emprendimientos. A su vez, los mandatos legislativos comprometen sus acreditaciones cívicas iniciales cuando se muestran excesivamente concesivos ante las solicitudes presupuestales que les plantean sus «socios». En todo caso, lo mejor que les

puede pasar a ambos es que los cuerpos legislativos se conviertan en piedras duras de roer contra las cuales los ejecutivos se vean constreñidos a afilar sus dientes, que los primeros opongan los más exigentes filtros a las iniciativas presupuestales de los segundos.

Para trasladar esos constreñimientos a términos más específicos, resulta conveniente distinguir tres frentes de batalla en el seno de los contenciosos presupuestales que se sustancian cuando el polo ejecutivo procura dar un golpe de timón.

En un primer plano, los rumbos nuevos pueden y deben ser evaluados en términos de su contribución al saneamiento y reordenamiento de los flujos de financiamiento y gastos del Estado, de los niveles de reservas y de endeudamiento fiscales, etc. A ese respecto, los parlamentos están invitados a mirar más allá del horizonte temporal en que será juzgada la gestión de los mandatos ejecutivos, a cuidar de las consistencias intertemporales y los equilibrios de largo plazo, de los pasivos y los activos que se trasladan a las cohortes cívicas venideras. Ese plano contencioso no es ajeno a debates intrincados en torno a los méritos respectivos de propuestas teóricas e instrumentos de análisis económicos muy refinados, por lo que los parlamentos perderían pie si pretendieran actuar «artesanalmente», si no se respaldaran en sus propias acumulaciones y su agenda de deliberaciones de largo aliento.

En un segundo plano, las iniciativas presupuestales pueden y deben ser juzgadas por sus aportes a la renovación de la gestión y de los repertorios de respuestas en relación con áreas específicas como la salud, la educación, la vivienda, los transportes y los puertos, la preservación del medio ambiente, etc.

En principio, todos los señalamientos incluidos en relación con el primer tipo de contenciosos presupuestales se aplican al segundo. En uno y otro caso, el mejor escenario imaginable es aquel en que los empujes renovadores y «revisionistas» del polo ejecutivo —protagonizados en este plano por agencias de gobierno «especializadas sectorialmente»— se vean «represados» y filtrados al chocar con sólidos diques de antecedentes y acumulaciones conceptuales. Ello es posible en la medida que los legisladores de turno logran resistir la tentación de jugar en las canchas chicas, y evitan caer en pujas «internas» entre planteos y elencos renovadores, por un lado y, por el otro, los nucleamientos de renuevos y desconfianzas; si logran integrar las mejores tradiciones y relatos que, a nivel de la ciudadanía en su conjunto, se han ido tejiendo en torno a cada una de esas áreas. Y por cierto, a los legisladores de turno les resultará tanto más dificultoso encaramarse a esas alturas si quienes los precedieron no se tomaron el trabajo de realizar inversiones sostenidas en cada una de esas áreas, tanto en términos de idoneidades específicas como de interlocuciones autorizadas.

Por último, la instancia legislativa de tramitación presupuestal sólo podría dar lugar a la sustanciación del tercer tipo de contencioso en escenarios extremos, en aquellos casos en los que las iniciativas del polo ejecutivo incorporan indebidamente, en un cuerpo de disposiciones necesariamente acotadas en sus alcances temporales y sustantivos, giros que entran en tensión con aquellos cuerpos normativos más estables como la Constitución, las codificaciones penales, civiles, comerciales, las legislaciones orgánicas que regulan las actividades de las agencias de gobierno, etc. a través de los cuales se han ido perfilando y sedimentando los principios más genéricos de moralidad política. La propia composición de los mandatos parlamentarios emplaza a sus titulares a operar como celosos custodios de esa herencia, no para congelarla definitivamente sino para rodear sus reelaboraciones del marco apropiado de garantías, cuidados y pausas deliberativas. Y sobre todo para rechazar cualquier intento de los mandatos ejecutivos de deslizar legislaciones sustantivas en las disposiciones presupuestales.

## LA LARGA DURACIÓN DE LOS LEGADOS PARLAMENTARIOS

De acuerdo al recorrido temático anunciado al final del primer párrafo, una vez perfilados los criterios a los que debería ajustarse el ejercicio de los mandatos legislativos en las instancias presupuestales, corresponde ahora indagar en torno a aquel conjunto de premisas y constreñimientos, tanto formales como informales, sobre los que podrían sustentarse, en los largos plazos, los niveles promedios de excelencia obtenidos por los parlamentos uruguayos en ese terreno. En términos más específicos, se trata de dilucidar cuán hospitalaria o cuán refractaria puede llegar a resultar esa constelación idiosincrática de diseños institucionales y de tradiciones asimiladas, en la que se inserta la actividad de los legisladores uruguayos con respecto al reclutamiento sistemático de aquellas virtudes, idoneidades, acreditaciones, etc., asociables a los mejores desempeños parlamentarios imaginables.

Tal dilucidación remite necesariamente a cuidadosos cotejos entre el «caso uruguayo» y sus similares, al registro de sus diversidades más significativas (tanto a nivel de los desempeños y aportes parlamentarios a la elaboración presupuestal como en todo lo hace a las distintas modalidades de configuración de los cuerpos y los mandatos legislativos, sus senderos de consolidación y maduración institucional, etc.). En este terreno, el investigador está autorizado a aferrarse a criterios metodológicos tan firmes como productivos. Se trata de considerar

los marcos institucionales —diferenciándolos de las organizaciones de agentes que operan dentro de esos marcos— como otros tantos experimentos autocontenidos que dan lugar a encadenamientos, continuidades y acumulaciones específicas de recursos, a procesos endógenos de selección y reclutamiento de disposiciones y conductas, a reacondicionamientos de sus propios entornos de aplicación, a intercambios de señales con otros experimentos similares, a recodificaciones de las señales «externas» en base a aquellos repertorios léxicos que derivan de sus compromisos fundacionales. Con respecto a estos últimos cabe señalar que ellos, a su vez, son reivindicados como herederos selectivos de un copioso legado de experimentos morales y cívicos exitosos, dispersos a lo largo de las distintas épocas y regiones.

No sorprende que dichos marcos institucionales sean capaces tanto de modelar en los largos plazos los tipos y los niveles de desempeños de los individuos y las organizaciones que inscriben sus trayectorias en esos mismos marcos como de procesar «internamente» sus modificaciones y nuevos diseños, a partir de sus propios antecedentes, ritmos y relatos.

Dando por aceptada la validez genérica de esas estrategias explicativo-predictivas, su aplicación al caso de los desempeños de los legisladores uruguayos permitiría anticipar que los mismos se ubicarán en términos promedios dentro de una zona acotada por aquella matriz configurativa idiosincrática que el experimento institucional uruguayo ha ido trazando en torno a la instancia parlamentaria y a las articulaciones de sus intercambios con las instancias ejecutivas y judiciales. A su vez, dicha matriz induce sus impactos configurativos a partir de componentes bien discriminados, de los conjuntos diversificados de oportunidades, incentivos, filtros selectivos, señales disciplinatorias —formales e informales, con o sin base partidaria—, respaldos, habilitaciones, etc., a los que están expuestos los titulares de los mandatos legislativos uruguayos, a través del ejercicio directo de esa titularidad, así como de los procesos que desembocan en su designación.

Además, en virtud de lo que aquí está en juego es la tramitación legislativa de las previsiones presupuestales, es preciso acotar los impactos específicos de esa misma matriz sobre las idoneidades, acumulaciones y acreditaciones de los desempeños parlamentarios. Así, dado que a lo largo de esa tramitación, la iniciativa y los protagonismos relevantes recaen, en principio, sobre los mandatos ejecutivos, se trata de determinar, por ejemplo, qué oportunidades de incidencia relevante y qué estímulos podrían inducir a ciertos legisladores o a ciertas bancadas parlamentarias, a invertir esfuerzos y dedicaciones especializadas para otorgar espesor y excelencia a sus intervenciones presupuestales. Y para plantear las cosas en términos brutales, tales inversiones y esmeros, ¿no

serían acaso un despilfarro en el caso uruguayo, no estarían condenadas a la frustración, en razón de que las negociaciones y los acuerdos presupuestales tienden a sustanciarse —a instancias del polo ejecutivo— fuera de los escenarios estrictamente parlamentarios, en conciliábulos de dirigentes partidarios que comprometerían los votos de los legisladores asociados a sus plataformas?

## NUEVAS «JUGADAS» DENTRO DEL LIBRETO ORIGINARIO

Restaría ahora analizar cuáles son y cómo funcionan los principales componentes de la matriz configurativa de los mandatos a lo largo del trámite presupuestal en el caso uruguayo.

Pero antes algunas precisiones. Un juicio apresurado se inclinaría a considerar a esta última etapa como la más sencilla de abordar y como agotable mediante un conjunto acotado de recorridos discriminados. Se trata de una simplificación extremadamente nociva. Los parlamentos actuales son los últimos eslabones de una cadena milenaria de experimentaciones cívicas tan tumultuosas como erráticas, inseparables de sucesivas reivindicaciones de los pueblos en pos de la ampliación y profundización del ejercicio del autogobierno así como de la diversificación de las modalidades disponibles de protagonismos e incidencias. Los formatos actuales de composición y funcionamiento de los mandatos legislativos —incluso en lo estrictamente atinente a la tramitación presupuestal—, lejos de reflejar los planos exhaustivos de construcción de una ingeniería institucional con pleno dominio sobre los materiales, recogen múltiples sedimentos de las distintas épocas y tradiciones; integran los resultados no siempre ordenados de luchas emancipatorias contra baluartes de concentración de autoridad, contra tabiques excluyentes.

Es verdad que esos experimentos han ido depurándose, consolidando ciertas pautas, mejorando su cohesión y operatividad. Sin embargo, los más exitosos de los ejemplares exhibibles constituyen apenas una muestra muy reducida y sesgada, e incluso en ellos, sólo muy recientemente se han incorporado todas las cohortes poblacionales adultas a la *constituency* que legitima sus mandatos. Hubo que esperar hasta 1971 para que las mujeres fueran habilitadas a votar en Suiza. Y en cuanto a USA, ¿es preciso recordar las prolongadas luchas que debieron librar los habitantes de origen africano en los estados sureños, a lo largo de las décadas de los años 50 y 60 del presente siglo, para conquistar el ejercicio efectivo de sus derechos políticos y civiles?

En todo caso resulta extremadamente ingenuo pensar que el trabajo parlamentario y la tramitación presupuestal podrán mantener sus formatos y ritmos clásicos frente a los nuevos desafíos de la tarea de gobierno; o bien que

«los viejos odres» lograrán continental, pacíficamente y sin reacomodos internos, los nuevos vinos, constituidos por protagonismos cívicos ampliados y profundizados; o que sólo se verían alterados los contenidos de las agendas y los constreñimientos a manejar. Es cierto que muchas incógnitas sobre el rumbo de esos posibles reacomodos resultan despejadas —o se justifica el dejarlas de lado— una vez que se opta por atender preferentemente los aspectos más formalizables de los diseños institucionales de los mandatos parlamentarios y por desentrañar sus correspondientes encadenamientos disciplinatorios bien discriminados.

Con todo, el recorrido previamente propuesto en torno a los impactos específicos de los principales componentes de la matriz configurativa de los mandatos legislativos, tan accesible y rendidor a primera vista, termina desembocando en la siguiente alternativa: resulta, o bien, inabordable para un emprendimiento indagatorio de alcances tan reducidos como el que aquí propuesto, o bien condenado a una magra cosecha de especificaciones esclarecedoras. Y para convencerse de lo anterior, alcanza con una somera lectura del «libreto» que regula la tramitación presupuestal, anudando las intervenciones concurrentes de los protagonismos ejecutivos y legislativos.

En efecto, dicho libreto se limita a asignar aquel conjunto de titularidades y prescripciones asimétricas que delimitan los cursos autorizados a cada uno de los polos, es decir, aquellos cursos que les están vedados, los obligatorios, y los permitidos en términos meramente facultativos. A partir de allí sólo quedan trazadas las dos matrices complementarias de jugadas y resultados, las cartas de amenaza y de premio disponibles para disciplinar al otro polo, las estrategias de negociación, etc., de modo que las configuraciones concretas de cada «partida» quedan abiertas a los diferentes sesgos que asumen las contribuciones de ambas partes. Además, dado que se trata de un juego iterativo, existen amplios márgenes para que se vayan elaborando convenios y estrategias regulatorias de segundo y tercer nivel, para que se acumulen antecedentes y se ensayen nuevas formas de colaboración y control recíproco. De ese modo, ni siquiera es posible descartar que, aún manteniendo inalterado el libreto originario, la sucesión de juegos vaya dando lugar a modificaciones de aquellas asimetrías previstas inicialmente o consolidadas durante muchas décadas.

Por supuesto, esos márgenes de indeterminación son mucho más estrechos en los cortos plazos, toda vez que las configuraciones arraigadas no pueden ser modificadas por los aportes aislados de algunos legisladores ni por los desempeños puntuales de toda una legislatura. En este terreno, lo que resulta decisivo son las líneas de acumulaciones de antecedentes y pautas consolidadas de actuación. Y desde las preocupaciones estrictamente pragmáticas que presiden al

presente trabajo, orientado al trazado preciso de los senderos de reforzamiento de los protagonismos legislativos, lo que interesa identificar son las posibilidades de cultivo y de retención sistemáticos de aquellos conjuntos de respaldos, recursos cognitivos y acreditaciones especializados que otorgarían creciente autoridad a las interlocuciones con el ejecutivo –en particular, la tramitación presupuestal– en las que el parlamento uruguayo debe asumir responsabilidades de coadministrador.

Al encarar de ese modo la empresa dilucidatoria, orientada por un enfoque estrictamente pragmático, exonerado de compromisos de exhaustividad, los recorridos a cumplir pueden reducirse y simplificarse, al menos a los efectos de una primera aproximación. Un primer recorrido recae sobre aquel repertorio que alegaba impedimentos, arraigados en el propio diseño institucional uruguayo, a los que se suele atribuir un supuesto debilitamiento, progresivo e irreversible, de las atribuciones y los aportes legislativos tradicionales al ejercicio de la coadministración. El propósito que guía a este recorrido es demostrar que los alegados impedimentos son, en el peor de los casos, «remontables», lo que autoriza márgenes mayores de optimismo y de ambición a la hora de fijar «techos» para los intentos revigorizadores de las sucesivas legislaturas uruguayas.

Un segundo recorrido, complementario del primero, apunta a identificar aquellos carriles estratégicos de incentivos, filtros y soportes, implementables en el marco del actual formato institucional, que podrían contribuir decisivamente a desencadenar y respaldar procesos acumulativos sostenidos, permitiendo así ir «levantando el piso» de las correspondientes actuaciones parlamentarias, sus niveles mínimos de vigor e idoneidad. De esa manera, apelando a tales rodeos simplificadores, se logra compensar la ausencia de indagaciones pormenorizadas al interior de aquella amplia franja intermedia –ubicada entre «techos y pisos»– en la que los distintos condicionamientos y dispositivos institucionales dan lugar a un balance indecible de impactos favorables y obstaculizadores.

## EL SUPUESTO DETERIORO HISTÓRICO DEL PARLAMENTO

El repertorio de «impedimentos–techo» puede ser confeccionado con relativa facilidad a partir de todos aquellos diagnósticos según los cuales propenderían a ser cada vez más escasos y menos relevantes las oportunidades, los dispositivos selectivos e incentivos propicios para que los legisladores vuelquen empeños y cultiven esmeros en las instancias presupuestales. Para el caso uruguayo los alegatos más frecuentados manejan los siguientes rubros.

♦ Los mandatos legislativos disponen en dichas instancias de una matriz de opciones muy reducida, lo que disminuye sus capacidades de negociación frente a las iniciativas de los organismos ejecutivos, a la vez que refuerza las asimetrías que favorecen a estos últimos.

♦ La complejidad y vastedad crecientes de la materia presupuestal tiende a disminuir las probabilidades de que la ciudadanía discierna impactos directos y responsabilidades imputables con motivo de las aprobaciones y los vetos legislativos recaídos sobre las iniciativas elaboradas por los organismos ejecutivos, desanimando así a los parlamentarios a arriesgar protagonismos relevantes en ese terreno.

♦ Las altísimas tasas de recomposición de los elencos parlamentarios que se produce en cada nueva legislatura impiden o dificultan las consolidaciones de carreras ascendentes, a partir de acumulaciones diferenciales de idoneidades y acreditaciones especializadas que podrían llegar a gravitar en las tramitaciones presupuestales, convirtiendo a su vez a estas últimas en escenarios de destaque y promoción para dichas carreras parlamentarias.

Como se verá más adelante, los tres impedimentos que acaban de resumirse pueden ser refutados con relativa facilidad. No parece sensato trivializar a tal punto «la escalada parlamentaria», por lo que en breve se procederá a elaborar otros dos alegatos, mucho más pertinentes y mejor sintonizados con el caso uruguayo, aunque ausentes de aquellas previsiones agoreras empeñadas en anunciar supuestas declinaciones irreversibles de los parlamentos, en términos genéricos y, en particular, del uruguayo.

♦ El mandato que inviste de autoridad a los legisladores uruguayos tiene una composición singular, única en el universo de los experimentos institucionales parangonables, toda vez que su postulación figura en una plataforma compartida con un candidato al principal mandato ejecutivo disputado, la magistratura presidencial. En consecuencia, los parlamentarios electos no pueden reivindicar capitales de respaldos propios, totalmente independizables de los reclutados por las plataformas asociadas a su candidatura. En todo caso se espera que sus desempeños como legisladores resulten alineados y disciplinados por la figura directriz del candidato presidencial al que acompañaron, ya que éste podría desalentar sus desviaciones con la amenaza de relegar o excluir sus postulaciones en la próxima instancia de renovación de mandatos. En principio, tal formato favorecería, según este alegato, la concreción de negociaciones de las aprobaciones y vetos presupuestales entre dirigentes extraparlamentarios, cada uno de los cuales haría valer su capacidad de «dirigir» el voto de «su» bancada, lo que, por supuesto, terminaría despojando de relevancia, relegando a un plano subordinado a las tramitaciones propiamente parlamentarias y a las negociaciones entre las distintas bancadas.

Cabría sugerir, además, que ese mismo dispositivo de las candidaturas asociadas podría llegar a ejercer impactos selectivos perversos, emparentados con aquellos que los constituyentes de 1916–17 rastreaban en el ordenamiento institucional de 1830: inducirían a los dirigentes de primer nivel a favorecer las postulaciones de aquellos candidatos a escaños legislativos más dispuestos a alinearse incondicionalmente con sus orientaciones. Por cierto, si tal régimen selectivo estuviera operando en el caso uruguayo, no cabría abrigar demasiadas expectativas con respecto al elenco parlamentario, confiar en que su independencia de juicio, su idoneidad y sus acumulaciones les permitirían encaramarse a un plano de interlocuciones autorizadas en las instancias de tramitación presupuestal.

♦ Por último, a partir del conjunto de consideraciones manejadas en los alegatos anteriores, en particular de los tres primeros, podría ensayarse una especie de inversión de la carga de la prueba, poniendo en duda si vale efectivamente la pena intentar «la escalada parlamentaria» al rescate de su tradicional gravitación en materia presupuestal, de preguntarse si no estarían encaminados al fracaso todos los intentos de remontar aquella pendiente casi secular que habría ido concentrando las responsabilidades presupuestales en manos de los organismos ejecutivos. Por añadidura, se alegraría que sobran los argumentos pertinentes para reforzar la conclusión según la cual ese sorprendente giro de los acontecimientos —el abandono de las tradicionales parsimonias y escrupulosidades parlamentarias en materia de gastos y endeudamientos— terminaría justificándose en términos de una adecuada redistribución de cometidos y responsabilidades. Tales argumentos deberían empezar por reconocer que las mejores tradiciones parlamentarias, aquellas que constituyen referencias obligatorias para los experimentos y formatos actuales, nacieron consustanciadas con el compromiso de defender los bolsillos de su *constituency*, compuesta inicialmente por las franjas de contribuyentes contra las avideces insaciables de los monarcas, sus cortes y ministros, inveterados empeñados en gastos y endeudamientos. Con todo, los propios procesos de consolidación de las instituciones democráticas habrían ido creando las condiciones para modificaciones radicales del libreto tradicional. Por un lado, el ensanchamiento de los límites de la *constituency* se habría asociado a la multiplicación de las modalidades y los volúmenes del gasto estatal, hasta generar en muchas franjas de la ciudadanía «adiciones» propulsoras del crecimiento permanente de los recursos presupuestarios. Por el otro lado, la mayor vulnerabilidad de los desempeños fiscales de los mandatos ejecutivos a los constreñimientos y las señales provenientes de los circuitos financieros y de los organismos internacionales de crédito, habría desembocado en un nuevo escenario en el que los titulares de los mandatos ejecutivos y

de las agencias de gobierno pasarían a ser los más directamente interesados en mantener los equilibrios presupuestales y la disciplina fiscal, quienes sufren más intensamente las consecuencias de los excesos e imprevisiones en ese terreno. En cambio, de cara a esos nuevos escenarios y desafíos, los parlamentos, en virtud de la propia composición plural y «dispersiva» de sus mandatos, se habrían tornado cada vez más incapaces de continental las múltiples presiones de los agrupamientos de intereses enfrentados, a sus demandas de mayores prestaciones, de subsidios y exenciones, como para encargarlos de sacar todas las cuentas y establecer las restricciones.

## PARLAMENTO URUGUAYO: SUS IDONEIDADES Y CONVICCIONES MADURAS EN MATERIA PRESUPUESTAL

Corresponde ahora demostrar la refutabilidad de los impedimentos alegados. A tales efectos, lejos de seguir el orden en que fueron expuestos, se empezará por el último del listado (el quinto), luego se recorrerán los dos primeros, dejando para el final los dos más pertinentes al caso uruguayo (el señalado en tercer y cuarto lugar). Más adelante se tornarán visibles las razones que gravitaron a la hora de elegir ese itinerario a primera vista caprichoso.

Con respecto a la supuesta pendiente a lo largo de la cual se estarían deslizando los parlamentos actuales, en cuanto interlocutores autorizados e idóneos de las gestiones presupuestales, hay que empezar por denunciar las múltiples confusiones de planos en que incurren los diagnósticos más frecuentados, separando, por ejemplo, los problemas de diseño y los de desempeño, los sesgos transitorios y los ejes de acumulaciones de largo plazo. Además, es preciso mirar toda la cancha, evitar las omisiones y parcializaciones injustificadas que subyacen a esos mismos diagnósticos apresurados. Se trata de recordar, por ejemplo, que los pronunciamientos y aportes parlamentarios con alcances presupuestales no se agotan en las instancias periódicas de tramitación de autorizaciones a los organismos ejecutivos para un tramo de su ejercicio o para la totalidad del mismo, que es preciso abarcar a todos aquellos fallos legislativos que al margen de esas instancias específicas, inciden sobre los flujos de recaudación y de asignación de recursos y que tampoco pueden ser evaluados solamente en términos de rendimientos fiscalizadores, que es preciso considerar también la idoneidad de sus contribuciones a la mejora continua del diseño de tales flujos.

Vistas las cosas desde esa perspectiva amplia, se relativizan los reportes de trayectorias y de casos alegados en respaldo de cierta supuesta propensión irreversible a disminuir la gravitación y la idoneidad de los protagonismos y aportes legislativos a la elaboración de las previsiones presupuestales. Po

pronto, resulta muy apresurado transferir a los parlamentos el libreto, antes reservado a los organismos ejecutivos, de agentes propulsores de la voracidad, el despilfarro y el endeudamiento fiscal. En efecto, las consideraciones asociadas al diseño originario de la compleja gramática que deben conjugar las tramitaciones de las autorizaciones presupuestales, siguen resultando básicamente acertadas, en la medida que, sin apoyarse en supuestos arriesgados acerca de los intereses y las disposiciones predominantes en los elencos de las ramas ejecutiva y legislativa, establecen un ingenioso esquema de filtros procesales destinados a dificultar la formación de los consensos requeridos para sancionar dichas autorizaciones, a la vez que aseguran la configuración de tensiones rendidoras entre la instancia que solicita la habilitación y la instancia que la concede.

En términos más específicos, las apuestas de ese mismo diseño originario se caracterizan por «economizar virtudes». No se trata de confiar en que los cuerpos legislativos recluten dosis mayores de austeridad y escrupulosidad presupuestales ni que sus desempeños se alistén sistemáticamente con ese tipo de tesituras «virtuosas»; se trata de brindar suficientes incentivos y oportunidades a los dos interlocutores para que cada uno de ellos pueda disponerse a denunciar ante la ciudadanía las desviaciones e imprevisiones en que incurra el otro, así como a acreditarse por la interposición de vetos bien fundados. En todo caso, los diseños constitucionales clásicos manejan ciertas prevenciones metodológicas, a modo de supuestos operativos de alcance reducido: ciertas desconfianzas, deliberadamente inducidas, contra las solicitudes de venias y de fondos elaboradas por las agencias de gobierno, ya que, después de todo, cualquier incremento de las asignaciones y habilitaciones refuerza la relevancia y la gravitación de sus protagonismos, a la vez que amplía los márgenes de manobra disponibles para paliar fracasos y corregir desaciertos.

Ninguna de esas consideraciones ha perdido pertinencia, por lo que las alegadas ampliaciones de la ciudadanía y las modificaciones de la agenda de gobierno no han tornado obsoleto aquel criterio básico de los esquemas constitucionales tradicionales, según el cual el principal foco de celo vigilante debe estar dirigido hacia los órganos administradores. En todo caso, se incurren en ingenuidades y despistes inexcusables en materia de diseño de garantías institucionales, cuando se confía en que las agencias de gobierno se autocontengan y se autodisciplinen o en que lo hagan los circuitos financieros y los organismos de crédito internacionales.

Lo único que se ha logrado con esta argumentación es levantar este primer «techo virtual», pero no aligerar las pendientes empinadas de especializaciones y acreditaciones que los parlamentos actuales se ven obligados a remontar para ponerse a la altura de los escenarios y las agendas emergentes. Dicho

de otra manera: si bien los parlamentos no están condenados a deslizarse por una pendiente de pérdida de sus protagonismos presupuestales, «la escalada hacia arriba» se ido tornando cada vez más difícil y trabajosa.

### ¿PERTINENCIA DEL BAJO PERFIL?

Es cierto que los diseños constitucionales ponen en sus manos un arma sumamente poderosa para negociar con los órganos ejecutivos: la amenaza de negarles la totalidad o una franja importante de las venias solicitadas, bloqueando así sus disponibilidades de recursos, o congelándolas en el caso menos riguroso, en los niveles alcanzados en los ejercicios anteriores. Sólo que tal amenaza configura un arma de doble filo, no exenta de peligros para quien la esgrime: una vez desencadenada esa escalada, los parlamentos involucrados en ese tipo de apuestas arriesgadas quedan emplazados a asumir una agenda perentoria de desafíos y problemas impostergables, y expuestos a ser condenados por provocar crisis fiscales, paralizaciones de servicios imprescindibles, y desautorizados por inmiscuirse en terrenos que no dominan.

En realidad, la amenaza de bloqueo no llega a ser plenamente creíble a menos que el cuerpo legislativo que la esgrime esté dispuesto a enmendarle la plana a los organismos ejecutivos, es decir, a fijar disponibilidades mayores o menores que las solicitadas para ciertas áreas, asumiendo compromisos bien discriminados, respaldados por argumentaciones solventes. Por lo tanto, en los cálculos de los legisladores rondarán preguntas tales como: ¿vale la pena correr tales riesgos y asumir tales compromisos?; ¿no son demasiado inciertas las ganancias cosechables y poco evitables las pérdidas?; ¿acaso no es más prudente alinearse deliberadamente en una tesitura de bajo perfil, entablar negociaciones en torno a asuntos de menor relevancia y reducida conflictividad potencial?

A todas esas consideraciones enervadoras, es preciso añadir «los costos de oportunidad» de las inversiones legislativas requeridas para acumular informaciones e idoneidades especializadas en cada uno de los ítem presupuestales: esos mismos recursos y tiempo de trabajo, ¿no tendrían tasas más altas de retorno si se volcaran a agendas legislativas más familiares y accesibles o a ejercicios de coadministración y fiscalización menos comprometidos? Y aún dando por descontado que ese balance arrojará un saldo positivo, todavía quedaría en pie un problema típicamente «olsoniano», de «acción colectiva»: ¿cómo «convencer» a algunos legisladores que descuiden sus campos más rendidores de «proselitismo» para dedicarse a conocer a fondo cierto ítem presupuestal, cuando tal dedicación sólo tiene repercusiones directas en círculos restringidos y, por lo mismo, está asociada con chances disminuidas de visibilidad y destaque públicos?

La pertinencia de las consideraciones anteriores no debe hacer olvidar que este repertorio de «dificultades» no contiene ningún aspecto novedoso, algo con lo cual no hayan tenido que lidiar desde siempre los cuerpos legislativos ni opacar las razones por las cuales ellas han sido traídas ahora a colación: ya no se trata de establecer «los techos», sino «los pisos», de los desempeños parlamentarios. Algunas trayectorias legislativas «ascendentes» resultan sumamente ilustrativas y autorizan a concluir que los mencionados «problemas olsonianos» admiten respuestas exitosas, y que las mismas dependen de resortes que están, parcialmente al menos, al alcance de los propios cuerpos legislativos. En último término, las trayectorias adquieren signo positivo o negativo en función de que los elencos parlamentarios:

- ♦ se convezan de que, «a la larga», pierden autoridad con sus renuencias y omisiones, y pueden ganarla con sus «activismos» maduros y responsables;
- ♦ acierten a respaldar sus legítimas apuestas corporativas en los largos plazos a través del diseño y la conjugación de aquellos filtros selectivos e incentivos disciplinatorios capaces de reforzar sus músculos «escaladores», de asegurar niveles crecientes de idoneidad a sus desempeños presupuestales.

Como ya fue destacado oportunamente, algunos ajustes disciplinatorios que podrían redundar favorablemente no están en las manos de los parlamentos, lo que marca ciertas limitaciones a las empresas autocorrectivas insinuadas en por último. Por lo mismo, al encarar —en el último apartado— tal dimensión, será preciso ajustarse a los márgenes disponibles a partir del marco institucional uruguayo.

## URUGUAY: RAZONES DE LA «DESESCALADA PARLAMENTARIA»

A esta altura, empiezan a salir a la luz las razones que presidieron la elección de itinerario anunciado para ir levantando cada uno de los «impedimentos—techo» alegados. En efecto, el primer tramo recorrido en torno al último del listado (el quinto) obligó a introducir muchos de los elementos de juicio que cobran pertinencia para abordar los siguientes tramos, al punto tal que, en relación con los dos primeros no es mucho lo que hay que agregar a lo ya señalado.

Con respecto a la reducción de las opciones de pronunciamiento y de los márgenes de maniobra disponibles para los cuerpos legislativos en las instancias de tramitación presupuestal, la misma ha sido interpretada como una deliberada distribución asimétrica de funciones y responsabilidades institucionales, con arreglo a la cual los organismos ejecutivos están emplazados y autorizados a llevar la iniciativa, a hacer las primeras jugadas y suministrar el libreto originario en torno al cual se articularán los intercambios deliberativos en el parla-

mento. Como contrapartida, y aquí se ubica el segundo momento en que se invierten las asimetrías, los cuerpos legislativos se reservan la última palabra autorizada, la aprobación de un cierto marco de habilitaciones básicas al cual deberán ajustarse para llevar adelante sus gestiones de gobierno. En este segundo momento, el libreto pasa a asimilarse al que configura las relaciones entre «el principal» de una empresa, es decir, la asamblea de accionistas o el consejo de los titulares de mandatos de los accionistas —el parlamento—, por un lado y, por el otro, «el agente» contratado por «el principal» como administrador autorizado, es decir, el elenco gerencial o consejo de administración, estos, los organismos ejecutivos y las distintas agencias de gobierno.

Por cierto, esa analogía se torna mucho más prolija en el caso de los regímenes parlamentarios, ya que allí «el principal» designa al «agente» y puede revocarlo en cualquier momento, mientras que parece inadecuada en el caso de los regímenes presidencialistas, en los que «el agente» recibe un mandato independiente para ejercitar sus prerrogativas institucionales por un período establecido de antemano. Sin embargo, dicha aproximación sigue resultando esclarecedora también en el marco presidencialista, toda vez que allí, en último término, «el agente» encuentra bloqueada su gestión en el caso de enfrentarse a oposiciones y desautorizaciones sistemáticas en el seno del «principal». Dicho en forma más elemental, y parafraseando a lo que expresaron de distinta manera y en distinto momento James Madison y Martín C. Martínez, «los padres fundadores» de los experimentos institucionales presidencialistas mejor diseñados: en una república democrática, cuando no está de por medio una consulta directa a la ciudadanía, la última palabra corresponde al cuerpo legislativo.

Por supuesto, la autoridad que concede al parlamento ese «tener la última palabra», puede ser mal o poco conjugada, a través de sus ejercicios cotidianos y específicos, y de hecho, los escenarios recientes suministran a los parlamentos renovados motivos tentadores para dejarse arrastrar a omisiones y renuncias, a bajar la guardia y dejar en manos de los mandatos ejecutivos las responsabilidades más pesadas y las tareas más engorrosas de la coadministración, limitándose a cumplir auditorías demasiado genéricas y «blandas». Sólo que, otra vez, las legislaturas que así proceden carecen de excusas derivadas de los marcos institucionales en las que están insertas y, en último término, tendrán que identificar a sus antecesoras como las culpables de «las desescaladas» que desembocaron en una posición debilitada.

De cualquier manera, lo cierto es que el experimento uruguayo presenta rasgos peculiares, en base a los cuales resultaría plausible individualizar factores adicionales de inducción de desescaladas. En efecto, desde la puesta en vigencia de arreglos incorporados a la carta constitucional en 1967, el parla-

mento uruguayo carece de iniciativa en materia de nuevos impuestos y rubros de gastos. Ya no se trata solamente de la configuración asimétrica propia de la tramitación del presupuesto, omnipresente en todos los ordenamientos democráticos. Se viene a agregar, además, un estatuto reforzatorio para toda las elaboraciones de la asamblea legislativa, en virtud del cual «*votes in legislative bodies may be restricted to simple yes or no votes in particular issues*». <sup>6</sup> De ese modo, a pesar de mantenerse al parlamento como «el principal», todo parecería sugerir que el nuevo arreglo, al inhabilitar a los legisladores a elaborar propuestas alternativas, apuntaría a despojar de continuidad y de responsabilidad a sus aportes en esta materia, a convertirlos en meros filtros puntuales de elaboraciones ajenas. A su vez, tal inhabilitación vendría supuestamente a confirmar los peores diagnósticos con respecto a las disposiciones despilfarradoras de los elencos legislativos, a transmitir mensajes indirectos a la ciudadanía —desconfíen de esos manirroto— y a los propios legisladores: «no se especialicen ni dediquen demasiado tiempo a este tipo de asunto, por cuanto nada de lo que de allí resulte va a llevar vuestro sello».

No cabe duda de que algunos de esos «diagnósticos y mensajes» rondaban en la mente de ciertos protagonistas decisivos en la elaboración de las reformas de rango constitucional plebiscitadas conjuntamente con la consulta electoral de noviembre de 1966.

## UNA CIUDADANÍA QUE MIRA AL PARLAMENTO

Con todo, tales intenciones cuentan poco a la hora de fijar los alcances de la nueva carta y cuando se trata de interpretar sus complejas articulaciones de los distintos mandatos e instancias de autoridad, en las que si bien figuran los rasgos peculiarmente restrictivos previamente señalados, también reaparecen en toda su extensión y relevancia los institutos parlamentarios de censura ministerial que habían sido descartados en 1952. Tales antecedentes constitucionales, pues, no autorizan a extraer ninguna conclusión definitiva con respecto a «los pisos» y a «los techos» de una escalada parlamentaria como la aquí propuesta. De hecho, algunas de esas escaladas han sido cumplidos con relativo éxito en los más distintos marcos institucionales y, sobre todo, en condiciones y puntos de partida que, con referencia al experimento uruguayo, resultaban mucho más desfavorables.

En principio, pues, el camino estaría despejado de obstáculos. Y si eso no se considera suficiente, puede agregarse que el terreno a recorrer dista de ser

6. Russell Hardin: «Public choice versus democracy», incluido en Copp, Hampton & Roemer, J. (eds.), *The Idea of Democracy*, Cambridge University Press, 1993, p. 168.

una selva todavía inexplorada, toda vez que sucesivas legislaturas uruguayas terminaron imponiendo la tradición de los «mensajes presupuestales complementarios», como resultado de las negociaciones tensas entre las dos ramas, y como forma de escapar al libreto restrictivo de los *simple yes or no votes* y de las meras fiscalizaciones genéricas y puntuales.

De hecho, la ciudadanía uruguaya –asimilable al «principal eminente», al conjunto de los accionistas– ha optado sistemáticamente por canalizar sus demandas en torno al presupuesto, a través del parlamento, asimilable al consejo de delegados de los accionistas, al «principal derivado». Tal opción responde a los siguientes supuestos: i) la presentación de las iniciativas de la rama ejecutiva no agota el proceso de elaboración presupuestal; ii) el trámite propiamente parlamentario no está atrapado en la alternativa simple de venia o veto a las propuestas de la rama ejecutiva; iii) «los mensajes complementarios» que la rama ejecutiva envía con posterioridad a la presentación inicial, son el resultado de negociaciones entre las dos ramas, en las que pueden llegar a gravitar las demandas formuladas por distintos núcleos cívicos y canalizadas a través de los legisladores.

Esa capacidad canalizadora y las investiduras que la ciudadanía uruguaya sigue otorgando a sus legisladores como agentes presupuestales gravitantes, así como al parlamento como un ámbito preferencial para la articulación de intereses contrapuestos, si bien constituye una reserva de respaldos sobre los cuales es posible encaramarse para intentar sucesivas escaladas, también es un arma peligrosa, al punto tal que, de no ser administrada responsablemente –filtrando las demandas y asumiendo restricciones de recursos– termina desacreditando a la tramitación legislativa del presupuesto, convirtiéndola en un regateo oportunista.

Similares consideraciones y conclusiones resultan pertinentes en relación con el segundo impedimento–techo alegado, con el añadido de que, en este caso ni siquiera puede hablarse con propiedad de un impedimento. En efecto, «la complejidad y vastedad creciente de la materia presupuestal», «la visibilidad y el destaque público disminuidos de los impactos derivados de las venias y los vetos legislativos», sólo pueden traducirse en términos de «insuficiencia relativa de oportunidades y estímulos propicios al sostenimiento de desempeños parlamentarios esmerados». Se trata, pues, de una cuestión relativa al nivel en que se sitúa «el piso» de dichos desempeños y, a ese respecto, es mucho lo que pueden hacer las legislaturas para ir remediando poco a poco tales deficiencias, apelando exclusivamente a resortes «internos», al alcance de sus manos, tal como se intentará ejemplificar más adelante.

Hasta aquí se ha intentado relativizar los impactos alegados de aquellos escenarios y condicionamientos del diseño institucional que, en principio, po-

drían afectar indiscriminadamente a los cuerpos legislativos asociados a los más diversos regímenes de gobierno, esquemas electorales, sistemas de partidos y tradiciones políticas.

### **EXCESIVA ROTACIÓN DEL PODER LEGISLADOR: UN PSEUDO-PROBLEMA**

En cambio, los dos impedimentos alegados que restan por analizar (tercero y cuarto), constituyen otros tantos desafíos específicos para el experimento uruguayo. A pesar de que ambos componentes están íntimamente conectados y de que podría llegar a alegarse que «conspiran asociadamente» contra el sostenimiento de niveles maduros y disciplinados de protagonismos legislativos, será preciso examinarlos por separado para obtener señalamientos bien especificados.

Con respecto al tercer impedimento, conviene empezar por registrar que en cada nueva legislatura uruguaya acceden a los escaños adjudicables —se disputa la totalidad de los mismos cada cinco años— un porcentaje muy alto de «novatos», muchos de los cuales carecen de antecedentes de actuaciones parlamentarias anteriores, mientras que el resto ha figurado esporádicamente en alguna legislatura anterior, ya sea como titular o como suplente. Como contrapartida, y también en términos comparativos, son mucho menos los parlamentarios —en particular a nivel de diputados— que renuevan sus mandatos, es decir, quienes ocupan un escaño a lo largo de más de un ejercicio. Rasgos peculiares, propios del diseño institucional uruguayo, permiten explicar esa alta tasa de «movilidad» —o, si se prefiere, de «precariedad»— en la composición de los elencos legislativos, y nada autoriza a pensar que tales rasgos serán removidos en los horizontes temporales previsibles, ya que las razones que respaldaron la introducción de esos componentes del diseño estuvieron acompañadas de una muy solvente y afinada argumentación, con sólidos arraigos en las mejores tradiciones cívicas uruguayas.

En principio, parece razonable suponer que esa baja tasa de retención de escaños generara, por lo pronto, impactos selectivos acentuados sobre los elencos legislativos, en términos de quienes aceptan y quienes rechazan postularse para una «carrera» tan expuesta a interrupciones. Y aún dejando de lado ese impacto selectivo sobre las disposiciones personales de los legisladores a arriesgar en inversiones de mediano plazo, ¿no sería legítimo concluir que las perspectivas de discontinuidad conspiran contra el cultivo de idoneidades especializadas y la acumulación parsimoniosa de acreditaciones? ¿Qué incentivos tendría cada legislador, a título individual, para esmerarse en la instancia de tramitación presupuestal, al inicio de cada ejercicio, cuando el momento en que se

juegan sus chances de renovación de su mandato se ubica al final de ese mismo ejercicio, cuando ha «corrido mucha agua bajo del puente» y es muy probable que sus aportaciones iniciales hayan sido olvidadas? Y en el caso de que algunos legisladores, remando contra la corriente, se empeñen en ese tipo de «inversiones virtuosas», las mismas estarían expuestas a ser rápidamente despilfarradas a través de la operativa de un proceso selectivo de mandatos que se ha mostrado incapaz de premiarlas, retenerlas y capitalizarlas.<sup>7</sup>

Tales conclusiones resultan, a primera vista, inexpugnables. Sin embargo, sólo cobran pertinencia cuando se aplican a determinadas configuraciones de los mandatos legislativos y a las modalidades asociadas de reclutamiento de sus titulares, en particular, aquellos que adjudican escaños en base a mandatos uninominales y a contiendas electorales independientes. En cambio, dan lugar a extrapolaciones falaciosas toda vez que se pretende extender su ámbito de validez a marcos institucionales completamente diferentes donde —como en el caso del experimento uruguayo— las unidades que disputan los escaños, y a las que se adjudican los mismos, son plataformas de composición plurinomial, asociadas a bancadas legislativas y a determinados alineamientos inter e intrapartidarios de tradiciones cívicas, dotadas de continuidades y estabilidades apreciables, deliberadamente inducidas.

En efecto, en un contexto así configurado, dichas plataformas pasan a ser las unidades de generación y de capitalización de los rasgos e «inversiones virtuosas», por lo que el razonamiento sería concluyente si y sólo si las altas tasas de «precariedad» se registraran en el nivel agregado de las plataformas. Por el contrario, si las renovaciones sucesivas de los mandatos legislativos se procesan en el contexto de una baja tasa de «volatilidad electoral» entre plataformas —tal como sucede en el caso uruguayo—, entonces, nada impide —tampoco asegura— que las acumulaciones de idoneidades especializadas y acreditaciones se nucleen a lo largo de los ejes de las distintas plataformas y a sus correspondientes bancadas legislativas. Dicho de otra manera, las sucesivas incorporaciones de un alto número de «novatos» al inicio de cada legislatura, no es incompatible, en principio, al menos, con la «transmisión» de las reservas cultivadas por cada una de las bancadas. De ese modo, el punto crucial se traslada y pasa ahora a ubicarse en aquellas medidas que el propio parlamento puede adoptar

7. Según estos razonamientos, y aplicando el léxico aplicado a los mecanismos selectivos que regulan los procesos de evolución biológica, cabría afirmar que las modalidades de reclutamiento utilizadas para integrar los elencos legislativos uruguayos, dificultan —en términos más precisos: disminuyen las probabilidades— que ciertos rasgos considerados como «virtuosos» resulten, (i) accesibles, y (ii) sostenibles.

para inducir niveles altos de «transmisión» o para mejorar los ya existentes, asunto que será retomado al incursiones en el capítulo de las recomendaciones.

## VOTOS Y MANDATOS LIGADOS

El restante impedimento (d) a escudriñar es el menos frecuentado en los diagnósticos pesimistas y, a la vez, el más difícil de remontar, sobre todo por su capacidad de «asociarse» con el que acaba de ser recorrido –la excesiva rotación de los elencos legislativos– para «conspirar delictivamente» contra las escaladas parlamentarias. El mecanismo del «voto ligado» –y de los mandatos «ligados»–, el hecho de que los mandatos legislativos se adjudican a través de una disputa entre plataformas que «ligan» las candidaturas a escaños parlamentarios con candidaturas a cargos ejecutivos, introduciría –según este alegato– un factor con impactos potenciales centrífugos en la determinación de los pronunciamientos de las bancadas, aumentando el riesgo de que los mismos sean negociados y decididos en ámbitos y por elencos políticos ajenos al propio parlamento, expuestos a otras visibilidades y *accountabilities*.

Para responder a este alegato, no alcanza con señalar que tal ingrediente centrifugante así como el riesgo de desvirtuaciones y distorsionamientos de los procesos de elaboración legislativa, son inevitables y están presentes, en mayor o menor medida, en los más diversos arreglos institucionales, ya que en todos ellos operan alineamientos partidarios que «ligan» plataformas y candidaturas a las dos ramas. Tal respuesta sería insuficiente por cuanto el caso uruguayo es único en su especie, en el sentido de que introduce un reforzamiento adicional de esas «ligaduras», a través de un mecanismo singular en el que interviene la voluntad ciudadana en forma expresa.

Hay dos recorridos, uno largo y uno corto, para relativizar los eventuales impactos entumecedores de los mandatos «ligados» sobre los desempeños legislativos. El camino largo –inabordable en esta oportunidad– consiste en insertar ese extraño dispositivo uruguayo como una pieza más de un sofisticado diseño que incluye y balancea otros ingredientes igualmente anómalos (en su combinación, al menos): el doble voto simultáneo, la adjudicación por mayoría simple del cargo presidencial,<sup>8</sup> los institutos de control parlamentario del gabinete ministerial en un régimen presidencialista, las exigencias de mayorías legislativas calificadas para ciertas materias, los acuerdos inter e intrapartidarios para la designación de cargos en ciertas agencias de gobierno, etc. En ese cami-

8. Este dispositivo fue modificado en la reforma constitucional aprobada en noviembre de 1996.

no largo, la argumentación relativizadora debería apelar a los complejos balances compensatorios de impactos centrífugos y centrípetos que resultarían de esa combinación excepcional.

El (los) recorrido(s) corto(s), en cambio, empieza(n) por hacer valer –a modo de argumentación «negativa»– ciertos desalineamientos e incompatibilidades entre los impactos supuestamente distorsionantes asociados al mandato «ligado», por un lado y, por el otro, los atribuidos a los restantes impedimentos alegados, en particular, al tercero es decir, la elevada tasa de «novatos» en los elencos parlamentarios. En un segundo paso argumental, este sí con alcances «positivos», se trata de mostrar la otra cara oculta de las «ligaduras», la bidireccionalidad, centrífuga y centrípeta, de las tensiones que ellas anudan.

El argumento «negativo» tiene alcances saneadores y esclarecedores en cuanto pone a la luz una pauta de inconsistencia que aparece reiteradamente, en muy distintas formas, en los diagnósticos peyorativos acerca del diseño institucional uruguayo. En este caso, y en términos abreviados, no se puede capitalizar al mismo tiempo los impactos «desvertebradores» de las altas tasas de rotación de los elencos legislativos, por un lado y, por el otro, el alineamiento disciplinado de las bancadas con las dirigencias políticas que negociarían fuera del parlamento. En todo caso, lo que sí podría alegarse sería una asociación perversa entre el alto número de «novatos», supuestamente carentes de acreditaciones y de peso político propio, y su mayor propensión a los alineamientos obsecuentes a sus dirigencias políticas. Sólo que en esa tesitura no quedaría fundado el alegato acerca de la baja calidad y continuidad de los aportes parlamentarios a la tramitación presupuestal y al ejercicio de la coadministración: los alineamientos partidarios estables y con pretensiones de agentes plenos de gobierno, se encargarían de compensar los supuestos efectos de la «novatez».

El argumento «positivo» da un paso más y se sitúa en el punto de encuentro de las tensiones desatadas por los mandatos «ligados». Por un lado, es cierto que el legislador uruguayo «tiene un pie afuera del parlamento», que sus pronunciamientos están comprometidos con una plataforma y una agenda completa de gobierno, rasgo que lo emparenta –para sorpresa de muchos analistas locales despistados– con uno de sus homólogos: el legislador inserto en un régimen parlamentarista. Por otro lado, también es cierto que las dirigencias políticas que se postulan a cargos ejecutivos «tienen un pie adentro del parlamento», que están asociados a una –a veces, más de una– bancada(s) legislativa(s), son juzgados por los desempeños de ella(s) y por su capacidad de incidir sobre sus pronunciamientos. Juntando ambos extremos se obtiene un cruce de vectores centrífugos y centrípetos, cuya resultante no está fijada de antemano y en la

que ambas partes disponen de sus propias armas para negociar márgenes de maniobra, de modo que no queda mucho lugar para asimetrías irreversibles.

En realidad, el voto «ligado» convierte a los legisladores y a los postulantes a cargos ejecutivos que comparten una misma plataforma, en cotitulares de un condominio indiviso sobre un capital político administrable en forma compartida, de modo tal que los legisladores terminan obligados a «jugar a ser gobernantes» y los presidenciables a involucrarse en las deliberaciones legislativas. El resultado es un escenario poco propicio para la configuración de microbancadas que negocien y operen por su cuenta, sobre la base de articulaciones locales de intereses y dedicadas a manejar exclusivamente una agenda reducida de asuntos.

Como se ve, se trata de un diseño institucional complejísimo y sumamente refinado, al que infortunadamente los analistas locales no le han prestado suficiente atención reflexiva —por el contrario, se han dedicado a volcar juicios apresurados, dejando de lado las sesudas disquisiciones que presidieron su elaboración en las primeras décadas del presente siglo—, y al que los propios elencos políticos no han acertado a explorar sus múltiples posibilidades de consolidación y prolongación, a través de pautas y tradiciones complementarias, de nivel paraconstitucional. Sometidos a escrutinio los alegatos usuales en torno a la presencia en dicho diseño de ciertos obstáculos y de desincentivos que dificultarían severamente la conjugación de desempeños parlamentarios dotados de solvencia y continuidad en materia presupuestal, el balance obtenido termina desautorizando esas prevenciones y dejando la puerta abierta a las acciones autodisciplinatorias que los propios elencos legislativos pueden asumir para mejorar sus rendimientos en ese terreno.

## BALANCE

De cualquier manera, el recorrido cumplido no ha sido en vano, ya que permitió identificar con suficiente precisión los flancos de debilidades y de fortalezas potenciales de los cuerpos legislativos uruguayos. En particular, el alegato a propósito de la alta tasa de rotación de los elencos parlamentarios sirvió para recordar las conjugaciones compensatorias de continuidades que están llamadas a protagonizar las bancadas asociadas a alineamientos partidarios, en cuanto unidades de acumulación de legados y de reelaboración de aportes criteriosos. En la medida en que esas mismas bancadas constituyen los ejes potenciales de la mejor continuidad de las tareas legislativas, en esa misma medida resultarían condenados al fracaso todos aquellos intentos de mejorar los desempeños parlamentarios en materia presupuestal, que no apostaran a dichas bancadas ni lograsen asociarlas a la «escalada reforzatoria». Asimismo, el alegato en torno

al «mandato ligado» permite poner a luz la presencia de ciertos vectores centrífugos que amenazan la continuidad de las elaboraciones y las acumulaciones legislativas. Para despejar esa amenaza, pues, sería preciso que operaran, en forma sostenida a lo largo de sucesivas legislaturas, dinamismos compensatorios de signo contrario.

Y bien, reuniendo las pistas sugeridas por los distintos alegatos —los dos últimos, en particular— es posible llevar adelante algunos ensayos acotados de diseño institucional, apelando a ciertos dispositivos sencillos y poco costosos que servirían a modo de plataformas de respaldos y prerrogativas, así como de vías de reclutamiento y de encarrilamiento, para sustentar aquellas acumulaciones legislativas imprescindibles para contrarrestar los impactos agregados de la alta tasa de «novatos» y de los vectores centrífugos. Así, por ejemplo, se podría «atraer» a las bancadas a que sistematicen, otorgando continuidad y disciplinamiento, sus desempeños presupuestales, ofreciéndoles determinados recursos y oportunidades privilegiadas de gravitación a aquellos *speakers* o «voceros autorizados» que ellas designen para representarlas en las distintas comisiones y en relación con los ítem presupuestales que ellas elijan.

Importa la explicitación de los dos tipos complementarios de principios de articulación disciplinadora que presiden el diseño de este tipo de experimentos reforzadores. Por un lado, se trata de acondicionar amplias avenidas destinadas a convocar, entre los legisladores uruguayos, aspiraciones a ocupar posiciones de trabajo intensivo y sostenido, destacado y gravitante. Serían las propias bancadas las encargadas de designar a aquellos de sus integrantes que consideran los más indicados para ser promovidos a asumir la investidura pública de *speaker*, a la que se asocian responsabilidades y prerrogativas específicas, lo que obligará a esas mismas bancadas a establecer filtros exigentes para seleccionar entre la cantidad y la diversidad de las postulaciones. Con todo, es importante señalar que no es conveniente que el régimen sea impuesto en términos prescriptivos sino de forma facultativa, toda vez que no se trata de inducir carreras parlamentarias «forzadas», y que además la entidad de los compromisos y responsabilidades que asumen públicamente las bancadas con cada designación, operará a modo de freno colectivo a la multiplicación de las aspiraciones individuales.

Desde el ángulo de los postulantes, las avenidas se definen en términos del estatuto diferencial que se otorga a los legisladores promovidos por su propia bancada para asumir responsabilidades y prerrogativas diferenciales en las distintas comisiones y en relación con el tratamiento de ciertas temáticas específicas a nivel del plenario. En este terreno, el criterio que debe predominar —alineado con los más recientes avances de la teoría del diseño institucional en

materia de dispositivos de reclutamiento y disciplinamiento— es el de evitar en lo posible aquellos incentivos indiscriminados que inducen modificaciones «oportunistas» de las opciones. Se procuraría apostar, en cambio, a aquellos arreglos específicos que se limitan a reclutar y canalizar disposiciones existentes.

A tales efectos, dicho estatuto incluiría prerrogativas que sólo atraen a legisladores predispuestos a cultivar idoneidades especializadas: accesos privilegiados y continuos a los organismos de gobierno y a la información que éstos manejan así como a fuentes y elencos de asesoramiento intra o extraparlamentarios; lugar de destaque en las conferencias de prensa destinadas, por ejemplo, a comunicar a la ciudadanía los trabajos de las comisiones, el estado actual de las actuaciones cumplidas en torno a una iniciativa de legislación o a temas coyunturales —mediaciones y arbitrajes, denuncias, investigaciones, etc.— incluidos en la agenda; beneficio de un «régimen de residencia» en las comisiones legislativas más allá del término de su mandato, de modo que puedan gravitar en la designación de su sucesor y asegurar la transmisión a este último del legado criterial y de conocimientos acumulado por la bancada. Resulta casi innecesario señalar que, a través de ese «régimen de residencia», se procura contrarrestar los posibles impactos dispersantes y entumecedores que tienden a desencadenarse a partir de la alta tasa de rotación en los escaños legislativos, de las incertidumbres de los titulares sobre la renovación de sus mandatos.

El segundo principio de articulación disciplinatoria se conjuga a través de los compromisos que asume el otro polo involucrado en este estatuto de promociones a prerrogativas diferenciales. En efecto, la propia bancada, en la medida que opta por designar a uno o más de sus miembros para ocupar esas posiciones de destaque y permite a sus voceros autorizados adquirir visibilidad y gravitación propia, responsabiizándolos por la elaboración sostenida y la defensa argumental de iniciativas y orientaciones de mediano plazo, en esa misma medida, acepta recortar su discrecionalidad a la hora de fijar sus pronunciamientos en relación con los correspondientes puntos presupuestales y, más en general, con el tratamiento de las temáticas afines a esos mismos puntos. No pueden ceder impunemente a tentaciones «oportunistas» y a inconsistencias intertemporales, sin enfrentar las resistencias de sus *speakers*, quienes tendrían que «dar la cara» y renegar de las orientaciones y los criterios que han venido defendiendo, o sin pagar el costo de sustituirlos, convirtiéndolos en mártires sacrificados por su lealtad. En el otro extremo, el reemplazo de un *speaker*, luego de un prolongado trámite deliberativo, ajeno a cualquier maniobra de corto alcance, podría llegar a convertirse en una oportunidad privilegiada para que una bancada —y el alineamiento partidario que ella conjuga— «oficialice» reorientaciones criterios y programáticas de mayor o menor alcance.

Por supuesto, la viabilidad y los rendimientos obtenibles a partir de un experimento parcial y acotado de rediseño institucional, como el que acaba de sugerirse en sus lineamientos más elementales, dependen decisivamente de su «encaje prolijo» en el marco genérico de las regulaciones constitucionales vigentes y de las tradiciones disponibles en el sistema político uruguayo. Incursionar en esa dirección equivaldría a invadir un terreno reservado a la iniciativa y a la reflexión madura de los propios parlamentarios uruguayos.

## COLOFÓN: REFORZAMIENTO DEL PARLAMENTO

A modo de colofón final, corresponde retornar al punto de arranque del itinerario recorrido y completar el círculo mediante un trazo de cierre. Como se recordará, el disparador inicial de las presentes reflexiones fue el tratamiento otorgado por la actual legislatura uruguaya a las habilitaciones presupuestales solicitadas por los organismos de enseñanza estatal. Asumiendo ciertos sesgos controversiales, dicho tratamiento fue enjuiciado como un episodio ilustrativo de ciertas propensiones a desempeños parlamentarios omisos o, al menos, con poca consistencia y bajo perfil.

Y bien, ahora se trata de utilizar a ese episodio legislativo a modo de «banco de pruebas» —insuficiente, por cierto— de la pertinencia de los desarrollos posteriores en lo que se refiere tanto a los instrumentos de análisis y diagnósticos como a las recomendaciones autocorrectivas que acaban de ser propuestas. No se arriesga mucho al señalar que los desempeños parlamentarios registrados en el referido episodio, se alinean cómodamente al cuadro trazado a partir de aquellos dos componentes del diseño institucional al que se atribuyó mayor capacidad configurativa en los largos plazos: la alta tasa de rotación de los elencos parlamentarios y los vectores centrífugos desencadenados por el carácter «ligado» de los mandatos legislativos. Por cierto, no se trata de dar cuenta del «episodio sintomático» en términos de un resultado ineluctable de la conjugación sistemática del diseño institucional uruguayo, y sí, en cambio, en términos de un resultado puntual ubicable entre los cursos con probabilidades incrementadas de ocurrencia.

De hecho, en ese episodio particular, los dos componentes disponían del escenario más propicio para desplegar sus impactos y para que éstos se reforzaran entre sí. En efecto, la formalización, al inicio de los mandatos quinquenales (1995—2000), de un gobierno de coalición «a la europea» —con nítidos alcances parlamentaristas—, parecía forzar un marco en el cual las venias legislativas a las iniciativas formaban parte del «paquete de acuerdos» previos, anudados entre esas mismas dirigencias partidarias incorporadas a la coalición gobernan-

te, y en cuya elaboración las bancadas legislativas no figuraban –al menos, en el relato público– como protagonistas de primer nivel ni como ámbitos de negociación y consulta. Por lo tanto, esas mismas bancadas podían ser fácilmente «inducidas» –o, «tentadas», «inclinadas», si se prefiere términos menos comprometidos– a considerar al trámite legislativo como un mero paso formal. Además, dado que las bancadas no incorporadas al gobierno de coalición no manejaron entonces –ni después– enfoques y propuestas alternativas para oponerse a las iniciativas presentadas por los organismos de enseñanza, ¿qué expectativas promisorias podrían alentar a un grupo de legisladores, huérfanos de respaldos en acumulaciones sostenidas y en acreditaciones endógenas, a emprender por su cuenta y riesgo, un concienzudo y trabajoso escrutinio de dichas propuestas, a multiplicar los asesoramientos y las consultas para identificar allí vicios y omisiones?

A los efectos del presente análisis, el punto crucial se encuentra en las modalidades muy específicas de «orfandad» que acaban de ser señaladas. En efecto, para convalidar como mínimamente plausibles a las recomendaciones autocorrectivas previamente sugeridas, alcanza con postular un escenario en el que tal orfandad sería remontada, en el que los impactos dispersantes que operan sobre los protagonismos parlamentarios uruguayos –los factores exógenos, los vectores centrífugos, las discontinuidades y las fragilidades de los núcleos endógenos de acumulaciones sostenidas– serían contrarrestados con recursos propios, disponibles a partir del propio diseño institucional y consistentes con sus mejores tradiciones de moralidad política. Se trata, pues, de llevar adelante el siguiente experimento de pensamiento, en base a una hipótesis contrafáctica: ¿qué curso hubiera tenido lugar si, en ese mismo episodio presupuestal, los legisladores uruguayos hubieran podido encaramarse sobre una plataforma adecuada de respaldos, asesoramientos y acreditaciones, similar o emparentada con la sugerida en las anteriores incursiones recomendatorias?

Y bien, cabe suponer que las bancadas y sus *speakers* se habrían visto obligadas a estar a la altura de los compromisos contraídos con sus propias elaboraciones de mediano plazo, en términos de diagnósticos y propuestas alternativas suficientemente conocidas por la ciudadanía e incorporadas a las plataformas programáticas de las candidaturas y de los alineamientos partidarios. Eso sólo hubiera bastado para desencadenar un proceso deliberativo totalmente diferente al ocurrido, al margen de si el mismo desembocaba en la aprobación o el rechazo de las iniciativas presupuestales. Por lo pronto, en ese escenario contrafáctico, ni los organismos de enseñanza ni los partidos políticos podrían refugiar sus arrebatos improvisados bajo el paraguas de impunidades y perezas que ofrece la invocación a «las políticas de Estado en materia de enseñanza»,

el mejor dispositivo imaginable para eludir responsabilidades y distorsionar a cualquier sistema de *accountabilities*.

A ese nivel ya no cuenta el desenlace puntual de una tramitación legislativa sino el tendido de líneas acumulativas de largo aliento. Se estaría ingresando, pues, en escenarios puramente imaginarios, completamente desviados con respecto a lo que ha venido ocurriendo en torno al tratamiento otorgado por el sistema político uruguayo a la problemática de la enseñanza así como al interior mismo de los organismos estatales y a nivel de la opinión ciudadana. En efecto, en ese marco, los organismos de enseñanza y los elencos docentes se expondrían a ver desnudadas sus inercias y sus rutinas, su obstinación en vías y procedimientos agotados, sus infértiles y pueriles debates en torno al ejercicio de controles de autoridad e instancias de consulta, su incapacidad inveterada para albergar iniciativas innovadoras y acondicionar marcos confiables de experimentación, su propensión a los planteos uniformizadores, etc..

A su vez, la opinión ciudadana podría haber encontrado en ese tipo de desempeños parlamentarios vigorosos y comprometidos, el mejor aliado imaginable para empezar a recobrar sus fueros arrebatados por una corporación educativa que, desde hace más de 100 años ha venido reclamando –y, consolidando, en gran parte– un monopolio cuasi irrestricto en materia de enseñanza, la más completa autonomía técnica y financiera. Por supuesto, dicha autonomía opera como un escudo inmunizador que beneficia a quienes suele llamarse «los actores directamente involucrados en la educación», y en perjuicio de los ciudadanos profanos, privados incluso de cualquier incidencia a la hora de decidir, como mínimo, a quiénes confían sus hijos, ya no como instructores, si no como referencias de autoridad, interlocutores de sus asuntos, custodios de su integridad, etc.. Complementariamente, esa misma corporación educativa también ha venido proclamando –desde José P. Varela en adelante– la descalificación más radical imaginable de los mandatos políticos y de las instancias compartidas de incidencia cívica, es decir, la autoridad de los ciudadanos comunes y corrientes, en materia de enseñanza.

Por cierto, sólo un parlamento uruguayo que haya iniciado su escalada de reforzamiento de su autoridad podría procesar confiablemente el desmontaje progresivo de los monopolios asumidos por la corporación educativa, mientras que cualquier intento de la rama ejecutiva en ese sentido daría lugar a las peores suspicacias y temores justificados. En ese marco, una opinión ciudadana respaldada por sus mandatos legislativos aprendería a enjuiciar más severamente a los servicios estatales de enseñanza y, por cierto, habría rechazado con indignación las controversias sustanciadas en el seno de los gremios docentes, todas esas discusiones improcedentes acerca de si la enseñanza debe preparar o

no a los niños y a los adolescentes para insertarse en el mercado laboral. No sólo descalificaría tales planteos como partes de un seudodilema; rechazaría como dictatorial cualquier pretensión de los organismos de enseñanza de inmiscuirse en las orientaciones de las trayectorias vitales de las generaciones jóvenes. Y se adelantaría a recordarles que su cometido consiste, por el contrario, en provocar y asistir a la más amplia diversidad de exploraciones de destinos, en rescatar las mejores tradiciones y aquellos legados específicos que convierten a cada una de esas exploraciones –empresariales, religiosas, artísticas, cognitivas, etc.– en otras tantas aventuras «aumentativas».

A su vez, los partidos políticos uruguayos y sus correspondientes bancadas parlamentarias habrían sido –en ese escenario imaginario– los autorizados desencadenadores de todos esos descongelamientos y desrutinizaciones; quienes, a costa de arriesgar posiciones cómodas y de pasar a competir entre sí en terrenos escabrosos, habrían logrado dinamitar los falsos consensos en torno a los objetivos de los servicios de enseñanza; quienes se encargarían de obligar al resto de los actores involucrados a terminar desnudando las diversas falencias secularmente enquistadas en los emprendimientos educativos uruguayos; y, por último, quienes habrían salido al encuentro de experiencias alternativas y de las voces más frescas, tanto a nivel local como internacional, para ventilar con aires innovadores un edificio que cada año se deteriora un poco más, condenando a docentes, alumnos, padres, vecindarios y autoridades locales, a hundirse más y más en un pantano de impotencias frustrantes y de desautorizaciones recíprocas.

A tres años del episodio legislativo en cuestión, el curso de los acontecimientos no podía resultar más aleccionador: la elusión de responsabilidades, los apresuramientos e improvisaciones iniciales se pagaron con la posterior inhabilitación de las instancias parlamentarias para operar como árbitros de los contenciosos desatados en torno a la implementación de las directivas incluidas en las previsiones presupuestales. A su vez, tales contenciosos han terminado por desembocar en una escalada interminable de desencuentros y hostilidades, por introducir un clima enrarecido en los establecimientos de enseñanza, al punto tal de tornarlo inhóspito para cualquier intento de experimentación y evaluación de innovaciones educativas. Dado los intercambios sectarios de acusaciones de intencionalidades desviadas entre los actores de este singular contencioso, en los que han quedado atrapado los organismos de enseñanza, el gabinete ministerial y el propio mandatario presidencial, las instancias parlamentarias tendrían que haber ido reclutando títulos de autoridad para estar en condiciones de ejercer una tercería confiable.

Y es que ningún otro ámbito público, salvo el parlamento uruguayo, reúne los títulos y ofrece las garantías requeridas para empezar a destrabar ese tipo de

contenciosos. Por lo pronto, la coalición de gobierno ha quedado inhabilitada en este terreno en cuanto responsable del peor de los equívocos al reivindicar «la reforma educativa» como un mérito de su gestión, asociándola a otras propuestas innovadoras aprobadas, por un lado y, por el otro, al defenderla en términos de una «política de Estado», ajena a las alternancias de composiciones de mandatos y de acuerdos interpartidarios.

A su vez, los núcleos cívicos que se han encaramado en rechazos crispados y desatado campañas de denuncias y alarmas en torno a las orientaciones implementadas en los organismos de enseñanza, se han aprovechado de ese equívoco inicial para plantear el contencioso en términos tales que les permitían capitalizar las distintas resistencias y motivos de oposición, incluso los globales e indiscriminados, en torno al conjunto de la gestión y de las políticas impulsadas por la coalición de gobierno. De esa manera, se les ha facilitado las cosas, permitiéndoles ubicarse en una posición tan perezosa como impune, ahorrándoseles el trabajo de justificar su campaña de alarmas y denuncias (de señalar con toda precisión los peligros «ciertos y presentes» que desencadenaría supuestamente dicha «reforma») así como de elaborar propuestas correctivas y orientaciones alternativas.

Frente a un contencioso sustanciado en esos términos era preciso que se plantara un parlamento que «hubiera hecho bien sus deberes», que pudiera exhibir sus mejores títulos de autoridad y ofreciera las más amplias garantías de imparcialidad, por tratarse del único órgano de Estado de composición plural irrestricta con arraigos cívicos y que hubiera demostrado su capacidad de renovar sus credenciales pluralistas a través del ejercicio continuado de la audiencia y la deliberación.

Por otra parte, el parlamento uruguayo, en razón de los compromisos asumidos al suministrar las venias iniciales para la designación de los cargos de dirección y para la disponibilidad de recursos, no podía eludir las derivaciones de sus propios fallos: estaba convocado a acudir a desmontar ese conjunto de equívocos y trampas, emplazando a los contendores, poniendo al desnudo sus intemperancias e insolvencias, y obligándolos a una desescalada capaz de recomponer el marco de condiciones requerido para ensayar nuevas orientaciones y formas de gestión en los organismos de enseñanza estatal. Sin embargo, tal como se han ido concatenando los acontecimientos, todo indica que los parlamentarios uruguayos tendrán que contemplar pasivos cómo se gastan ingentes recursos en un intento frustrado de mejorar la calidad y los rendimientos de los servicios públicos uruguayos.