

MERCOSUR Y PARLAMENTOS

Gerardo Caetano y Rubén Perina
(coordinadores)

MERCOSUR Y PARLAMENTOS

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



CENTRO LATINOAMERICANO
DE ECONOMÍA HUMANA



ORGANIZACION DE LOS
ESTADOS AMERICANOS
O.E.A.

© 2000 CLAEH
© 2000 UPD-OEA

Diseño de carátula: Productora Editorial

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

Depósito legal

ISBN 9974-614-23-6

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

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

ÍNDICE

Advertencia	7
Los Congresos del Mercosur en la democracia y la integración <i>Gerardo Caetano y Rubén M. Perina</i>	9
El papel del Congreso argentino en el tratamiento del Presupuesto y el Mercosur <i>Ana M. Mustapic y Mariana Llanos</i>	51
Parlamentos do Mercosul–Brasil. A Integração e a democratização do Orçamento <i>Rosinethe Monteiro Soares y David Fleischer</i>	77
Los Parlamentos en la democracia y la integración: consideraciones sobre el caso paraguayo <i>Carlos Mateo y Alejandro Vial</i>	137
Un Parlamento por debajo de sus posibilidades <i>Carlos Pareja, Romeo Pérez y Carlos Cossi</i>	168
Los autores	215

ADVERTENCIA

Los trabajos que se incluyen en este libro son producto del programa de investigaciones sobre «Papel de los Parlamentos del Mercosur en la democracia y la integración», coordinado por el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) y patrocinado por la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (UPD–OEA). Participan también en la red institucional de este programa la Universidad Di Tella de la Argentina, la Universidad de Brasilia y el CIDSEP de la Universidad Católica de Asunción, Paraguay.

LOS CONGRESOS DEL MERCOSUR EN LA DEMOCRACIA Y LA INTEGRACIÓN

Gerardo Caetano y Rubén M. Perina

I. EL MOMENTO DEMOCRÁTICO Y SUS DESAFÍOS EN AMÉRICA LATINA

Pasada la hora de la euforia triunfalista de la ola democratizadora de años atrás y de cara a los desafíos de muchos procesos difíciles e inciertos que se desarrollan en distintos países del continente, llega la hora de análisis más ponderados sobre el papel que las instituciones políticas de la democracia tienen, por un lado, en el desarrollo y consolidación de una auténtica cultura política democrática que asegure la gobernabilidad democrática, y por otro, en las respuestas que las sociedades contemporáneas exigen para darle contenido a la democracia, particularmente en términos de prosperidad, equidad, seguridad y justicia.

Se requiere así identificar las debilidades y deficiencias institucionales y organizacionales de las instituciones democráticas existentes, a partir de lo cual se podrá pensar y diseñar las formas de reconstruirlas y fortalecerlas. Es allí, en el seno, al interior de las instituciones democráticas, donde se encuentran las amenazas y los desafíos más cercanos e inminentes a las democracias de la región. Estos desafíos *endógenos*, que se encuentran en la mayoría de los sistemas políticos de Latinoamérica, corresponden a deficiencias y debilidades que recientes análisis han identificado en la organización y funcionamiento de la administración de la justicia, los sistemas electorales, los partidos políticos, el poder legislativo, el poder ejecutivo, la administración pública, etc. Además, y quizás más grave, estas instituciones están todavía penetradas por los remanentes de una cultura política marcada por el autoritarismo, el paternalismo, la corrupción, la falta de respeto a la ley, la no rendición de cuentas, la intolerancia o la intransigencia, la discriminación, el clien-

telismo, el prebendarismo, la desconfianza interpersonal y en las instituciones del estado, etc.¹

A estos desafíos *endógenos* se les deben sumar las amenazas y desafíos *exógenos* al sistema político, domésticos e internacionales (*intermésticos*), como la pobreza, el desempleo, la inseguridad pública, la violencia, el narcotráfico, el deterioro del medio ambiente, el tráfico de armas, entre otros. En los dos últimos años de la década, este cuadro se ve, a pesar de las reformas en favor de la empresa privada, la economía de mercado y el control fiscal, considerablemente agudizado por la crisis económico-financiera que padece una gran parte de la región. La deuda, la parálisis inversionista, el estancamiento o la recesión económica, la desigualdad en la distribución del ingreso, el desempleo, el déficit fiscal, y otros, caracterizan dicha crisis.² Estos también son desafíos que requerirán de instituciones modernas y fortalecidas para enfrentarlos y superarlos exitosamente.

Este contexto de deficiencias institucionales y de amenazas y desafíos no superados, a lo interno y externo del sistema político democrático, ha conducido en la región lo se podría llamar la *reacción antipolítica*. Este fenómeno adquiere una significación muy particular y desafiante, al profundizarse precisamente luego de las grandes expectativas generadas tras la expansión democratizadora de décadas atrás.

En efecto, las últimas dos décadas han resultado muy pródigas en contrastes en todo el continente: al tiempo que caían las dictaduras militares y se producían en varios países experiencias importantes de reinstitucionalización democrática, se agravaba una profunda crisis económica y social en la región, con consecuencias muchas veces devastadoras para los partidos gobernantes y aún para el funcionamiento de los sistemas políticos en su conjunto. La refundación democrática en América Latina se desplegaba así en un contexto nutrido de dificultades y desafíos.

1. Ver David Becker, «Latin America: Beyond Democratic Consolidation», *Journal of Democracy*, abril de 1999; y Patricio Aylwin, «Democracy in the Americas», y Guillermo O'Donnell, «Horizontal Accountability in New Democracies», *Journal of Democracy*, julio de 1998. Francis Fukuyama, «The Primacy of Culture» y Robert Putnam «Bowling Alone», *Journal of Democracy*, enero de 1996. Marta Lagos, «Latin America's Smiling Mask», *Journal of Democracy*, julio de 1997. Juan Linz y Alfred Stepan, «Toward Consolidated Democracies», *Journal of Democracy*, abril de 1996; y Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*. Yale University Press, 1968, p. 12. Ver también Seymour Martin Lipset, «The Centrality of Culture», *Journal of Democracy*, otoño de 1990.
2. Ver *CEPAL News*, Washinton DC, enero y mayo de 1999. Quizás una de las pocas buenas noticias en este campo es la eliminación, prácticamente, del flagelo de la inflación. Ver también Manuel Pastor y Carol Wise, «The Politics of Second Generation Reform», *The Journal of Democracy*, julio de 1999.

La explosión de expectativas que acompañó estas transiciones del autoritarismo a la democracia rápidamente desembocó en el desencanto y en el debilitamiento de la adhesión de los ciudadanos a los nuevos —y aún frágiles— marcos institucionales. El balance sobre estos procesos —pese a admitir diferencias notorias según los casos— no resulta empero monocolor ni abona solamente los pronósticos agoreros. Sin embargo, en los últimos años se han multiplicado las señales preocupantes sobre la *salud* de los sistemas políticos latinoamericanos. Repasemos, a título de inventario indicativo y nada exhaustivo, algunas de esas señales más visibles: ascienden a cargos de gobierno o a posiciones de expectabilidad política ante la opinión pública figuras sin experiencia política anterior, asociadas con frecuencia a mensajes mesiánicos o providencialistas; los partidos pierden arraigo y se ven cada vez más desafiados en sus clásicas funciones de representación e intermediación social y política; se desgastan los arbitrajes electorales al tiempo que los nuevos gobernantes buscan «saltarse» los caminos institucionales y entablar relaciones más directas y «fluidas» con los ciudadanos; estos últimos manifiestan de manera creciente apatía y volatilidad de opinión, aumentando el descrédito respecto al papel de las instituciones más tradicionales; las nuevas exigencias y demandas para la producción de políticas generales no encuentran respuestas adecuadas desde los partidos y el Estado; entre otros muchos fenómenos similares.

La enumeración podría extenderse mucho más pero queremos detenernos en otro proceso que forma parte de ese inventario de señales políticas preocupantes y que tiene que ver directamente con el asunto central de nuestro programa de trabajo. Nos referimos a la crisis de confianza en las instituciones democráticas, con un especial impacto sobre los organismos no ejecutivos sino deliberantes y colegiados, con competencias básicas de representación popular. En ese marco, cabe destacar especialmente la situación difícil vivida por los Parla-mentos.³

Aunque cabe advertir desde ya que la profundidad de los fenómenos señalados no es igual en toda América Latina y que también podrían reseñarse procesos de signo más auspicioso, esta *reacción antipolítica* parece alcanzar una creciente popularidad en la opinión pública y aún en los círculos de las dirigencias políticas de varios países del continente. Esto último surge con mucha nitidez observando con cierta atención las estrategias desplegadas por algunas de las figuras «exitosas» de la política latinoamericana más actual: el *hacer políti-*

3. Aunque esto no significa necesariamente un cuestionamiento a la democracia, o que no sea el sistema de gobierno preferido por la mayoría. Ver el análisis de opinión pública basado en el Latinobarómetro, efectuado por Marta Lagos, o. cit.

ca en contra de la política comienza a ser un rasgo característico de ese nuevo tipo de políticos, algunos de ellos con trayectorias precedentes que relativizan un tanto la hondura de su novedad.

En nuestra perspectiva de análisis, lo que evidencian todos estos procesos —entre otras cosas— es un contexto de cambio y modificación profunda de la matriz tradicional del *hacer política*, en cuyo centro se destacan los problemas de la redefinición del espacio público, las nuevas dimensiones generales de la *productividad política* y, en particular, la especialidad del papel de los partidos políticos y de las instituciones democráticas. El estudio profundo de estos temas (y del amplio espectro de cuestiones que cada uno de ellos involucra) merita y aun exige abordajes de índole diversa: desde profundizaciones teóricas hasta investigaciones de política comparada, pasando por indagatorias más generales (diseñadas por tema o por región) o por análisis de casos que contribuyan a identificar referencias más concretas para interperlar las problemáticas o alternativas globales a ser analizadas. En esa perspectiva, la renovada atención política y académica sobre los Parlamentos adquiere una significación particular.

De todas maneras, y a pesar de estas preocupantes deficiencias y debilidades de la democracia en la América Latina, también se debe reconocer y destacar que paralelamente se ha evidenciado asimismo un paulatino (insuficiente para muchos) pero significativo progreso en los últimos veinte años en los siguientes aspectos: El Presidencialismo ha funcionado, a pesar de sus excesos y de las pesimistas predicciones (Linz); el poder legislativo ha recobrado su protagonismo y recuperado legitimidad en algunos países, participando en decisiones significativas en algunos casos y defendiendo la democracia, en otros;⁴ ha habido ininterrumpidamente elecciones libres, con alternancia política; la organización y administración electoral (fuente usual de desconfianza y fraude) ha mejorado considerablemente; las formulas de elección para legisladores y presidentes se han reformado y mejorado en términos de legitimidad y representatividad; ha habido continuidad en las políticas públicas para fortalecer la economía de mercado y reducir considerablemente el estatismo; las organizaciones de la sociedad civil se han visto fortalecidas en su papel informal de fiscalizador del comportamiento gubernamental, así como de promotor de la participación y la conciencia cívica; el estado de derecho y el respeto por los derechos humanos y la diversidad cultural, y se ha desarrollado un patrón de

4. Ver Jorge Domínguez, «Free Politics and Free Markets, *Journal of Democracy*, octubre de 1998. David Close (ed.), *Legislatures and the New Democracies in Latin America*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1995.

cooperación interpartidaria y de lealtad al sistema de gobierno democrático, al mismo tiempo que se practica la oposición y la competencia política–partidaria; se han experimentado significativas modificaciones o ajustes sistémicos vía mecanismos preestablecidos y constitucionales; se ha logrado la paz interna en países con conflictos legendarios; se ha reducido el papel político y deliberativo de las fuerzas armadas; etc.⁵

Por otro lado, es de recordar que los países del hemisferio, a través de la Organización de los Estados Americanos, han acordado voluntariamente, en un consenso y compromiso jurídico–político y diplomático, sin precedentes e histórico, de defender y promover colectivamente la democracia representativa. Es un compromiso de cooperar para defenderla en caso de que fuese amenazada en uno de sus miembros y de promoverla para fortalecerla y consolidarla. El mismo se basa en la convicción de que la democracia facilita la cooperación, la solución pacífica de controversias y la integración, y es condición indispensable para la paz, la seguridad y el desarrollo del hemisferio. Como consecuencia de este consenso y compromiso con la democracia, a partir de 1985, los Estados miembros de la OEA, por medio de modificaciones a su Carta constitutiva y resoluciones de la Asamblea General, así como por directivas de las cumbres presidenciales de Miami y Santiago, han conferido a esta Organización el mandato y el objetivo expreso de la defensa y promoción de la democracia. Como lo ha expresado el Secretario General de la OEA, César Gaviria, la democracia es la razón de ser de la Organización.

Así, la OEA cuenta en la actualidad con instrumentos jurídico–políticos interamericanos vinculantes que permiten a los Estados miembros, colectivamente, reaccionar rápida y efectivamente para defender y restaurar la democracia cuando ésta se encuentre en peligro en cualquiera de sus miembros. En ese sentido, la ya famosa resolución 1080, de la Asamblea General de 1991, fue aplicada exitosamente para revertir los intentos de interrupción de los procesos democráticos en Haití, Perú, Guatemala y Paraguay.⁶ Pero el éxito de la OEA no

5. Contrariamente a las predicciones pesimistas de muchos y destacados académicos, la democracia de los últimos veinte años en América Latina, en general, ha enfrentado y sobrevivido serias crisis socioeconómicas, políticas, institucionales y militares, mostrando una persistencia digna de resaltar y sorprendiendo a sus críticos. Ver Scott Mainwaring, «The Surprising Resilience of Elected Governments», *Journal of Democracy*, julio de 1999.
6. La resolución instruye al «Secretario General que solicite la convocatoria inmediata del Consejo Permanente en caso de que se produzcan hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrática o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros de la Organización para, en el marco de la Carta, examinar la situación, decidir y convocar

se pudo haber logrado sin el decidido rechazo por parte de la ciudadanía de esos países a los intentos de interrumpir el proceso democrático. También es de señalar que hoy día la Carta de la OEA permite asimismo la exclusión de un gobierno que surja de un proceso no democrático.

Paralelamente, los Estados miembros crearon en 1991, en la OEA, la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD), como un instrumento de mediano y largo plazo para colaborar con sus miembros en el fortalecimiento de las instituciones democráticas y en la promoción de los valores y las prácticas democráticas. Este trabajo también se puede concebir como preventivo, a largo plazo, de rupturas institucionales.

II. EL PODER LEGISLATIVO EN LA TEORÍA DEMOCRÁTICA

La consolidación y sostenibilidad de la democracia representativa en América Latina dependen en gran medida de la existencia y del cumplimiento a cabalidad de las funciones principales del Poder Legislativo. Su papel es central y primordial en la vigencia de uno de los principios fundamentales de la democracia representativa: La separación, el compartir y el equilibrio entre el poder legislativo, ejecutivo y judicial.

El Poder Legislativo, sea Legislatura, Congreso, Parlamento, Asamblea o Consejo, tanto a nivel nacional como local, en principio y como mínimo, es la institución que congrega los representantes de los intereses más diversos y cercanos de la ciudadanía; es la institución que analiza, formula, aprueba o rechaza las leyes o políticas públicas que guían y gobiernan la sociedad (incluyendo significativamente legislación sobre la carga tributaria y asignación de recursos); y es la institución que fiscaliza y equilibra particularmente el poder de la rama ejecutiva.⁷ No es posible una democracia sólida y fuerte con un Poder

una reunión *ad hoc* de ministros de relaciones exteriores, o un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, todo ello dentro de un plazo de 10 días».

7. El fortalecimiento institucional de las legislaturas, adquiriendo mayores recursos, descentralizando el poder y fortaleciendo el papel de las comisiones y los asesores técnicos, y aumentando su capacidad de información, análisis y seguimiento de leyes, adquirió su presente importancia y se desarrolló a partir de mediados de la década del setenta en Alemania, Canadá, Estados Unidos, Inglaterra y Francia. Ver Norman Ornstein (ed.), *The Role of Legislatures in Western Democracies*. Washington DC: American Enterprise Institute, 1986.

Legislativo débil. Ello sólo deja abierto el camino para la arbitrariedad, la usurpación y el abuso de poder, y la impunidad por parte del Ejecutivo.⁸

El concepto de asamblea se remonta por lo menos a la experiencia de la Asamblea de Ciudadanos, existente en la democracia directa de Atenas, la ciudad-estado por excelencia del siglo V a. C., donde la participación ciudadana en los asuntos de la ciudad, aunque restringida a una minoría de denominados «ciudadanos», era amplia y activa.⁹ Según Aristóteles, ésta actuaba como órgano de deliberación y toma de decisiones sobre asuntos públicos, aunque no necesariamente como órgano representativo de intereses socioeconómicos o geográficos. Su análisis ya identifica cabalmente las funciones esenciales de un sistema político y de la conveniencia de dividir orgánicamente esas funciones para que los titulares de ellas se restrinjan recíprocamente y de ese modo proyecten un equilibrio protector de la libertad de los ciudadanos.¹⁰ En la misma época, también existían cuerpos colectivos de decisión, aunque no representativos en el sentido moderno, como en las Asambleas y el Senado de República de Roma o la República de Venecia, con su Senado y el sistema de consulados.¹¹

Pero las nociones modernas del Poder Legislativo, sobre sus funciones y lugar en la democracia, están asociadas al surgimiento y evolución, en la práctica y la teoría, de otros conceptos claves y centrales de la democracia. Observamos así el desarrollo de conceptos como la igualdad política con su concomitante rechazo al absolutismo y la tiranía monárquica, o a la oligarquía y la aristocracia, y el concepto de la república y la división de los poderes. O el concepto de la participación indirecta y la representación política, como solución práctica a la exigencia de acomodar la democracia y la república a unidades políti-

8. La debilidad de la institución legislativa puede resultar en lo que Guillermo O'Donnell ha denominado la *democracia delegativa*, en la cual el Poder Ejecutivo se arroga de facto poderes cuasi autoritarios. Ver su «Delegative Democracy», *Journal of Democracy*, enero de 1994.
9. Sin embargo, no existen evidencias muy concretas sobre la representatividad de los participantes, ni del nivel de interés y preocupación existente entre estos por los asuntos públicos. Ver Robert Dahl, *Democracy and Its Critics*. Yale University Press, 1989, pp. 13–23.
10. El análisis se reduce, no obstante, al señalamiento de aspectos formales y de las relaciones de las asambleas con otros órganos, «hacia fuera». Por ejemplo, en el capítulo XI del Libro IV (inserto en algunas ediciones como Libro VI), en que el autor expone la teoría de los tres poderes del Estado o elementos del gobierno. También aborda los caracteres estructurales y funcionales básicos de las asambleas decisorias en otra obra, *Constitución de Atenas*.
11. Dahl, o. cit., p. 25; y H. G. Wells, *The Outline of History*. New York: Doubleday, 1971. pp. 354–362.

cas mucho más grandes y complejas, geográfica y demográficamente, que las ciudades-estado de la Grecia y la Roma clásica.¹²

La Edad Media, como en ocasiones se sostiene implícitamente, no constituye un lapso estéril para el progreso de las prácticas y de la reflexión parlamentarias.¹³ Se registran en ella, por lo contrario, algunos avances en España, Francia, Sicilia y particularmente en Inglaterra, que marcan los orígenes de prácticas más cercanas a nuestras nociones modernas del Parlamento. Aunque éstas eran todavía estructuras feudales y cuerpos consultivos y judiciales dentro de la monarquía absolutistas y centralizadas, y no correspondían a la noción moderna de institución legislativa, representativa y de control.¹⁴

Sin embargo, es en la Edad Media que la Teoría Política, principalmente a través de Tomás de Aquino y del pensamiento político de la Escolástica, que se abordan radicalmente los temas del origen y la trasmisibilidad del poder legítimo o autoridad, tan unidos a la justificación de los Parlamentos frente a los monarcas. En el contexto de esas reflexiones, y no antes, se afirma la noción de *pueblo* (y se insinúa la de *nación*) como sujetos de derechos políticos y de competencias decisionales específicas.¹⁵

El Renacimiento se vuelca, en general, hacia la monarquía, y se ignora la cuestión de la participación y la representación popular.¹⁶ Pero, ya le es preciso justificarla polémicamente mediante asambleas gobernantes. Representativo de ese vuelco aparecen, por cierto, *El Príncipe* de Maquiavelo y *Políticas* de Justo Lipsio.¹⁷ Los barruntos favorables a la soberanía popular, provenientes del período anterior, no dejan de influir en el Renacimiento contra la corriente absolutista dominante, como se patentiza en la denominada Segunda Escolástica, en particular en Francisco Suárez y en *Del rey y de la institución de la dignidad*

12. Ver Dahl, o. cit., pp. 24–33.

13. Véase Amador Rodríguez Lozano, *Lo claroscuro de la representación política*. México, UNAM–Senado de la República (especialmente el capítulo 3).

14. Ver Giovanni Sartori, *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Editorial, 1992, pp. 188–89. Para Sartori, el Parlamento del reino de Sicilia, las Cortes de España, el Parlamento de París, o los Estados generales de Francia no representaban todavía precedentes demasiado válidos de nuestros parlamentos.

15. Véase, para la Edad Media y también para el Renacimiento, Quentin Skinner, *Los fundamentos del pensamiento político moderno I – El Renacimiento*. México: FCE, 1985; *passim*.

16. Ver Dahl, o. cit., p. 28.

17. El análisis de Lipsio es más bien polémico de esa postura y está estructurado como una antología de fragmentos de la Antigüedad, pero realizado como una selección intencional, sesgada, orientada. Véase Justo Lipsio, *Políticas*. Madrid: Tecnos, 1997; especialmente el capítulo II del Libro Segundo, pp. 35–37.

real de Juan de Mariana. En el seno mismo del humanismo, Tomás Moro escribe *Utopía*, gélida en relación a la argumentación monarquista y de enorme influencia sobre las elites, hasta nuestros propios días.

La época siguiente, en torno al siglo XVII y luego en casi todo el siglo XVIII, ofrece, en nuestra opinión, la paradoja de un avance claro de las experiencias parlamentarias legislativas, centrado en Inglaterra, en medio de un contexto europeo monárquico absolutista, con corrientes políticas generalmente escépticas u hostil a las asambleas representativas y a las nociones republicanas y democráticas. Definen ese panorama Hobbes, Spinoza y los sistematizadores de las dimensiones del poder público de simpatías absolutistas (franceses en su mayoría, que retoman el legado de Bodin). Distinta es, naturalmente, la orientación de Locke y los *Levellers*. Pero en conjunto, ninguno de esos autores profundiza en las estructuras, los procedimientos o la *razón parlamentaria*. Aunque en Inglaterra, durante la guerra civil, los *Levellers*, en su búsqueda por una alternativa a la monarquía, ya comienzan a proponer nociones de igualdad y representación política, así como de consentimiento popular como requisito para la promulgación de leyes por parte del rey.

Con el fin de la guerra civil (1643–1649), que enfrenta al rey y al Parlamento, y con la «revolución gloriosa» (1688), el Parlamento surge triunfante y su supremacía sobre el rey se formaliza. Su dos cámaras (Comunes y Lores) pasan a condicionar y a controlar el poder absoluto del Rey de promulgar leyes vinculantes sin su consentimiento, particularmente en lo relacionado a impuestos para las guerras, la propiedad privada, y las libertades de civiles y religiosas. Con la instalación del principio del «Rey en el Parlamento», «el poder ejecutivo sigue siendo prerrogativa del soberano; pero los impuestos deben ser aprobados en las cámaras y las leyes pueden ser promulgadas solo por el rey en el Parlamento, es decir con la aprobación de los Lores y los Comunes». En su nuevo papel, el Parlamento, aunque todavía no formula leyes, se afianza en «impedir al monarca que hiciera y deshiciera leyes a su arbitrio». Con este condicionamiento y control al absolutismo del Rey, el Parlamento deja de ejercer meras funciones judiciales y consultivas; y comienza el camino que lo llevaría a ser parte del Estado, y eventualmente a compartir el poder y a adquirir la responsabilidad de legislar y cogobernar, además, por su puesto, de representar a la ciudadanía.¹⁸

18. Ver Sartori, o. cit., pp. 188–195. Según este autor esta experiencia representa el origen y precedente más válido de lo que pasaría luego a ser el Parlamento moderno. Ver también Gabriel Almond and G. Bingham Powell, *Comparative Politics*, Boston: Little, Brown and Co., 1966, pp. 137–138; y Wells, o. cit.

Sobre finales del siglo XVIII y en todo el siguiente, se produce una reacción, en dos líneas: una práctica (la de las revoluciones estadounidense, francesa, hispanoamericana y las nacionalistas europeas posteriores), que redundó en una turbulenta y riquísima proliferación de experiencias en los planos parlamentario y del sufragio popular; y otra teórico-política, mucho menos rupturista y radical, aunque muy firme y acumulativa en su progresión y en sus aportes a la construcción institucional de las asambleas representativas-gobernantes. Hitos en esta segunda línea se colocan, a nuestro juicio, Montesquieu, los *Federalist papers*, Paine, Sieyès, Lassalle, el constitucionalismo francés y los autores de la teoría del Estado alemana y, en primer término, los británicos Burke, John Stuart Mill y Macaulay. Y más adelante, no debe olvidarse la contribución americana y la de algunos pensadores y protagonistas de la organización de las repúblicas hispanoamericanas, entre los cuales figuran, entre otros, el argentino Juan Bautista Alberdi y el uruguayo Justino Jiménez de Aréchaga.¹⁹

A partir de fines del siglo XVIII entonces, la teoría sobre el papel del Poder Legislativo así como la experiencia, particularmente en los Estados Unidos, como resultado de la ingeniosa ingeniería institucional de los Federalistas, incorporan conceptos y prácticas que sientan las bases y los precedentes para el desarrollo moderno de la institución legislativa en la vertiente presidencialista como componente central de la democracia representativa. Ya sea con variantes presidencialistas o parlamentaristas, su evolución institucional en la democracia se afirma y se consolida a la par de conceptos y prácticas íntimamente vinculados a esa evolución, como son, por ejemplo, la soberanía popular, el control al poder, el gobierno limitado, la igualdad y libertad política, la participación indirecta y representación política, la división, el compartir y el equilibrio de poderes, el estado de derecho, el gobierno de las mayorías con respecto de las minorías, entre otros.

La reforma parlamentaria en la agenda de la democracia latinoamericana

El retorno de la democracia a fines de la década del setenta y principios de la del ochenta en América Latina no ha significado necesariamente que las ins-

19. Ver por ejemplo Juan B. Alberdi, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*. Buenos Aires: Tor, 1948; y Justino Jiménez de Aréchaga, *El Poder Legislativo* (2 t.). Montevideo: Escuela Nacional de Artes y Oficios, 1906.

tuciones legislativas se encuentren actualmente ya fortalecidas y consolidadas, ni de que la ciudadanía tenga la percepción más favorable de la institución. Al contrario, el hecho lamentable es que, en varios países de la región, las mismas son todavía muy precarias y no tienen la capacidad organizacional e institucional apropiada para cumplir sus funciones a cabalidad y son por lo tanto muy débiles para resistir, controlar y balancear el poder del Ejecutivo.²⁰

Esta última década del siglo XX no constituye por cierto un período de serenidad para las instituciones parlamentarias en términos de comparación mundial. Numerosos estudios suponen (o admiten rápidamente, a veces tras sumaria justificación) que los Parlamentos se encuentran en todas partes afectados por la fraccionalización de los partidos o por los bloqueos recíprocos suscitados entre los actores del sistema político, luego transferidos al juego institucional. Los analistas advierten a menudo que los ciudadanos se manifiestan disconformes con los legisladores y la llamada «crisis de la representación política» aparece ya rutinariamente en los programas de cursos y seminarios de ciencias sociales. De vez en cuando una encuesta de opinión pública corrobora que el desprestigio del Parlamento tiende a aumentar y que su imagen empeora. También ha comenzado a formar parte de la «sabiduría convencional» la afirmación de que las legislaturas pierden influencia en forma continua en favor de los Poderes Ejecutivos (presidente, gobernantes municipales, etc.), que los sustituirían (mediante cambio de las normas constitucionales o simplemente en la práctica) o los subordinarían a su capacidad de iniciativa y a sus posibilidades privilegiadas de abonar técnicamente sus planes y sus políticas.

En los últimos tiempos el tema del fortalecimiento y la modernización de los Parlamentos ha adquirido una creciente centralidad en la agenda política de América Latina. La transformación general de los sistemas políticos, soporte fundamental en los procesos de reestructuración económica y social desplegados en la región, ha encontrado en esta problemática un escollo y un desafío ineludibles.

Los recientes diagnósticos, investigaciones, consultas, asesorías, seminarios sobre el tema muestran un consenso generalizado sobre las debilidades, deficiencias y necesidades de fortalecimiento que tiene la institución legislativa en una mayoría de los países de América Latina. Acompaña a esto la imagen de y crítica por la falta de representatividad, corrupción e ineficacia de la institución, que socava la credibilidad y legitimidad de la misma. Esta crisis de

20. Algunas Legislaturas nacionales todavía hasta carecen de los recursos más elementales para su funcionamiento adecuado, como, por ejemplo, oficinas individuales para legisladores.

credibilidad y legitimidad de las instituciones legislativas, por lo general, y en apretada síntesis, se atribuye, en los estudios mencionados, a por lo menos dos variables fundamentales: una, *la falta de representatividad* de la institución en general y/o de sus miembros, o sea, de los representantes/ legisladores que conforman la misma; y la otra, *a su insuficiente capacidad organizacional y debilidad institucional* para cumplir debidamente las funciones que le asigna la teoría democrática.²¹

La falta de representatividad

Esto se percibe, tanto entre la ciudadanía en general como entre expertos y políticos mismos, y se relaciona fundamentalmente, por un lado, con a) *la naturaleza de los sistemas de representación electoral y al papel decisivo y poco democrático que juegan las cúpulas partidarias en la selección de los candidatos para las legislaturas*. La crítica, por lo general apunta a los sistemas de representación proporcional a base de listas o sábanas cerradas para circunscripciones nacionales, regionales, provinciales/estadales, con candidatos desconocidos para la gran mayoría de los votantes; y que, además, cuando electos, carecen de independencia política e invariablemente responden a la disciplina partidaria, más que a las demandas de sus constituyentes, para mantener su banca En algunos países de la región ya se han hecho modificaciones en favor

21. Sobre estos temas, entre otros textos pueden consultarse: Luciano Leiva (comp.), *La crisis de la representación política y el poder legislativo*. Santa Fe, Centro de Estudios y Cooperación Legislativa (CECOL), 1994; Oscar Mejía Q., Arlene Tickner, Ramón Villamizar y Catalina Ortiza, *La democratización de la democracia: deficiencias y estrategias de democratización de los Congresos de la región andina*. Bogotá, Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes. Documentos Ocasionales n° 42, abril-junio 1996; Esteban Caballero C. y Alejandro Vial, *Poder Legislativo en el Cono Sur, y Poder Legislativo en el Cono Sur: el Caso Paraguayo*. Asunción, Centro de Estudios Democráticos, 1994; y sobre el Parlamento uruguayo, *Modernización parlamentaria*, vol. I, 1995, y vol. II, 1996. Montevideo, Fundación Pax e Instituto Wilson Ferreira Aldunate; Varios autores, *El Parlamento uruguayo hacia el siglo XXI*. Montevideo, Presidencia de la Cámara de Representantes-CLAEH, 1995; Varios autores, «El Parlamento: abierto por reformas», *Cuadernos del CLAEH* n° 73-74, Montevideo, 1995; Gerardo Caetano y Romeo Pérez Antón (coords.), *Parlamento y presupuesto. La tramitación legislativa del presupuesto de 1995*. Montevideo, UPD-OEA, CLAEH, 1998; Laura Valencia E., «Representatividad, Legitimidad y Credibilidad Parlamentaria». *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, oct.-dic. 1995, n° 162; y Ronny Rodríguez (comp.), *Experiencia de modernización legislativa*. San José (Costa Rica), UPD-OEA, IIDH-CAPEL, 1999. La percepción negativa de las instituciones legislativas también se da en Estados Unidos. Ver, por ejemplo, «The Best Do-Nothing Congress Money Can Buy», *The New Republic*, 7 de abril de 1997.

de sistemas de representación electoral que mezclan el sistema proporcional en base a listas con el de circunscripciones uninominales y de simple mayoría (por ejemplo, Bolivia, Venezuela, México) y en otros como en Argentina, Perú, el sistema mixto se encuentra en estudio y debate. El sistema de circunscripción uninominal reduce el ámbito geográfico/político al cual representa el legislador y lo acerca a sus constituyentes. Este tiene que provenir del distrito, tiene que ser conocido para poder ganar las elecciones; tiene que representar y reflejar adecuadamente los intereses de su distrito; tiene que actuar con probidad y efectividad en sus funciones, y tiene que rendir cuentas periódicamente a los ciudadanos del distrito que lo eligen. El sistema uninominal, o una mezcla con el sistema de listas, tiende a aumentar la representatividad y legitimidad de la legislatura y por lo tanto a fortalecer su rol.²²

Por otro lado, los estudios mencionados también señalan que la crisis de representatividad está aparentemente asociada igualmente a b) *la falta de o la inadecuada utilización de mecanismos institucionales de interacción con y acercamiento a la sociedad civil*. Se observa así que no hay suficiente penetración con la ciudadanía a través, por ejemplo, de audiencias públicas; de la televisación de los debates y votaciones; de oficinas de información y atención al público en los distritos electorales; de programas sistemáticos y estratégicos de información, educación y difusión pública, dentro y fuera de la institución; de relaciones fluidas y abiertas con la prensa, y otros. Un funcionamiento adecuado de estos mecanismos de relación con la sociedad civil proveería a ésta y a la opinión pública relevante un mejor entendimiento del papel y de las actividades de la institución; y también le permitiría evaluar con mayor propiedad la actuación de sus representantes y asegurarse que sus intereses son representados debidamente.

Se estima que estos dos mecanismos de mayor interacción y acercamiento al elector y a la comunidad podrían mejorar considerablemente la percepción o imagen de falta de representatividad de la institución.

La insuficiente capacidad organizacional

La deficiencia por parte de la institución para cumplir a cabalidad con sus funciones fundamentales está vinculada básicamente a *las deficiencias organizacionales y técnicas* que se observan en la mayoría de las legislaturas nacionales de América Latina. Así, por ejemplo, los estudios y diagnósticos recientes

22. Ver Rubén M. Perina, «Sistemas electorales y estabilidad política», *Ideas en Ciencias Sociales*, año III, n° 6, Universidad de Belgrano, 1984; y Mejía, Tickner, et al., o. cit.

observan serias carencias o atrasos en la administración de la institución, en los reglamentos y procedimientos legislativos; en los archivos legislativos; en la documentación e información disponible para la preparación, redacción y debate de las leyes; en las técnicas de redacción legislativa; en los códigos de argumentación; en los reglamentos de ética parlamentaria; en los sistemas de asesoría; en los servicios administrativos, etc. De esta situación se desprende que los legisladores no cuentan con los necesarios o suficientes recursos materiales de administración, comunicación e información, para la elaboración adecuada de las leyes. Tampoco cuentan con apropiados servicios de asesoría técnica profesional, ya sea a través de asesores individuales, por bancadas, comisiones o cámaras. Los asesores con frecuencia son asesores políticos con limitados conocimientos técnicos legislativos o substantivos en áreas/temas que requieren legislación; y por lo general son contratados para cumplir compromisos políticos o para asesoramiento personal en asuntos político-partidistas. El resultado de esta combinación de deficiencias o carencias organizacionales son leyes sin su debido estudio comparativo o de antecedentes; o sea, leyes con serias lagunas conceptuales o de información que con frecuencia duplican, contradicen o invalidan leyes existentes, dificultando seriamente su aplicación, y que conducen a una inseguridad jurídica..

O sea, la modificación de los sistemas de representación electoral, más el fortalecimiento de la capacidad institucional y organizacional para cumplir debidamente sus funciones y mandatos podrían contribuir significativamente a aumentar la credibilidad y legitimidad del Poder Legislativo, fortaleciendo así su papel central en la democracia representativa. Sólo un Poder Legislativo que cumple a cabalidad sus funciones constitucionales e institucionales, avanzará en su proceso de consolidación.

La debilidad institucional

La debilidad institucional se observa particularmente en su relación con el Poder Ejecutivo. Como se vio anteriormente, la función del Poder Legislativo es esencialmente la de compartir y fiscalizar (por ejemplo, a través de un tratamiento adecuado del presupuesto.) y equilibrar el poder de la rama ejecutiva. De lo contrario, de no cumplir cabalmente estas funciones, tanto por carecer de competencias o atribuciones constitucionales, como por abdicación o mal utilización de las mismas, el Poder Legislativo pasa, por un lado, a ser una institución marginal al proceso decisorio de políticas públicas, disminuyendo o debilitando paulatinamente así su papel central en la democracia representativa; y por otro lado, permite, de hecho y automáticamente, la expansión y concentra-

ción de poderes en la rama ejecutiva. El resultante de este fenómeno es un exagerado presidencialismo o lo que Guillermo O'Donnell ha denominado *democracia delegativa* y que caracteriza un buen número de democracias latinoamericanas.

En ese sentido, es de mencionar aquí que recientemente también algunos expertos han avanzado la noción de que la gobernabilidad, estabilidad y consolidación de la democracia en América Latina podría favorecerse con la introducción del sistema parlamentario de gobierno.

Se argumenta que los regímenes presidencialistas son menos estables y más susceptibles de rupturas institucionales que los sistemas de gobierno parlamentario; y se explica que ello se debe a que el sistema presidencialista tiende a ser demasiado rígido y a crear tensiones desestabilizantes y de ingobernabilidad. Tales tensiones resultarían de posibles situaciones como las siguientes: Una, como resultado de un Ejecutivo que, aprovechando la mayoría de su partido o de una coalición mayoritaria en el Legislativo, se arroga poderes inconstitucionales, debilitando el sistema de división y balance de poderes y produciendo un cuestionamiento a la legitimidad del gobierno. Otra tensión se presentaría como resultado de un Ejecutivo que no goza de un apoyo mayoritario en el Poder Legislativo, ya sea por la excesiva fragmentación política de éste o por el predominio de una coalición opositora inflexible, produciendo entre los dos poderes conflictos insuperables que supuestamente impiden al Ejecutivo gobernar dentro del marco constitucional. Esto crearía una situación de inestabilidad, crisis e ingobernabilidad, que podría también ser aprovechada por el Ejecutivo para usurpar poderes de otras ramas de gobierno.

También como causante de inestabilidad se destaca, por un lado, la rigidez intrínseca de un período presidencial que imposibilita, en situaciones de crisis, que se efectúe un cambio *no* traumático en la figura del Presidente; y por otro, se subraya la tendencia por parte del Ejecutivo a presumir de que su legitimidad deriva de un mandato nacional, plebiscitario y absoluto, durante el cual no tiene que rendir cuentas a ningún otro poder ni a la ciudadanía, particularmente si no existe la posibilidad de reelección. Todo esto matizado por una tendencia en los ocupantes del Ejecutivo al personalismo y al autoritarismo que predomina aún en la cultura política latinoamericana.

En contraste, se subraya, por una parte, que el sistema parlamentario de gobierno es más flexible *vis-à-vis* la duración del período gubernamental y el relevo de gobernantes sin causar crisis institucionales, especialmente en situaciones en que el gobierno hubiese perdido legitimidad y la capacidad de gobernar; y por otra, se puntualiza que este sistema de gobierno es menos personalista; que tiende a funcionar con más consenso y coherencia entre las rama ejecu-

tiva y la legislativa; y que permite y facilita la rendición y el pedido de cuentas —proveyendo así mayor gobernabilidad, estabilidad y legitimidad al sistema de gobierno democrático.²³

A pesar del aparente atractivo que contiene este razonamiento, sin embargo, la historia y la tradición de la cultura política latinoamericana sugieren que quizás una alternativa al sistema de gobierno parlamentario propuesto sería, más bien, el fortalecimiento del Poder Legislativo para que éste pueda cumplir debidamente sus funciones institucionales en el marco de la división y balance de poderes. El conflicto político entre poderes es inevitable; pero lo que se requiere en una democracia, más allá de un régimen u otro de gobierno es la lealtad y compromiso de los protagonistas y los ciudadanos con el sistema político democrático, así como la vigencia de una cultura política que garantice y respete las reglas de juego cívicas e institucionales, formales e informales. Esto es lo que en última instancia proveerá a la democracia representativa en América Latina, aún manteniendo su naturaleza presidencialista, la gobernabilidad y estabilidad que requiere para consolidarse.

En síntesis, para cumplir debidamente sus funciones institucionales, centrales en el sistema político democrático, las legislaturas de la región, por lo general, requieren desarrollar y mantener su propia credibilidad y legitimidad; y ello a su vez depende, como mínimo, de la *representatividad* de sus miembros, de la eficacia y transparencia con que se comportan, y de la *capacidad institucional y organizacional* con que cuentan para proponer y debatir políticas públicas; para legislar con rigurosidad y transparencia; para evaluar el impacto de la legislación; para gestionar a favor de sus electores y representados ante la burocracia estatal; para fiscalizar las acciones de las demás ramas; y para mantener su peso político equilibrante *vis-à-vis* los otros poderes del Estado. La gobernabilidad, estabilidad, legitimidad y viabilidad del sistema democrático están condicionadas entonces, en gran medida, por la actuación adecuada del Poder Legislativo en estas dimensiones.

De todas maneras, parece entonces profundizarse una conciencia cada vez más generalizada sobre la necesidad de impulsar reformas impostergables en la dirección de una modernización efectiva en la operativa de los parlamentos. Sin

23. Ver Arend Liphart. *Parliamentary vs Presidential Government*. Oxford University Press, 1992; y Juan Linz, «The Perils of Presidentialism», *Journal of Democracy*, invierno de 1990; Donald Horowitz, «Comparing Democratic Systems», y Juan Linz «The Virtues of Parliamentarism», *The Journal of Democracy*, otoño de 1990; y Juan Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *The Failure of Presidential Democracy*. The Johns Hopkins University, 1994.

embargo, no existe la misma claridad a la hora de diseñar y definir los métodos más adecuados para la consecución de dicho objetivo. La ausencia de diagnósticos precisos, la profundidad de las deficiencias constatadas y también, por lo menos en algunos casos, la ausencia de voluntad política real, son factores que han obstaculizado y atrasado los emprendimientos transformadores.

En América Latina los procesos de consolidación democrática exigen cada vez más un conocimiento y una indagación renovada respecto a varias temáticas parlamentarias pendientes: los giros de la representación en la época de la posmodernidad, la agilización (racionalización en muchos casos y a distintos niveles) del funcionamiento y del trámite parlamentarios, la exigencia de nuevos respaldos técnicos e informáticos para la adopción de decisiones en los órganos legislativos, la revisión crítica y polémica de los cometidos de control y coadministración asignados constitucionalmente en varios países (Uruguay entre ellos), la reorientación intensa en las pautas de relacionamiento estructural y funcional entre los poderes del Estado, entre otros.

No cabe duda de que en el continente ha aumentado la sensibilidad respecto a la importancia de estos temas, en especial dentro de un horizonte de renovación democrática que busca recombinar pluralismo y eficacia en sistemas políticos a la altura de este «tiempo de los cambios». Resultan también indicadores fehacientes de este nuevo contexto en la materia la incorporación calificada del tema en la agenda y en los programas de acción de los organismos internacionales, así como el despliegue de iniciativas concretas orientadas en la dirección de la reforma del Poder Legislativo provenientes de gobiernos, Parlamentos, universidades y organizaciones no gubernamentales.

III. DOS TÓPICOS CENTRALES:

TRAMITACIÓN LEGISLATIVA DE LOS PRESUPUESTOS Y DIMENSIÓN PARLAMENTARIA DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

Las agendas presupuestales e integracionistas

El papel de los Parlamentos en torno a las agendas presupuestales e integracionistas permite un abordaje teórico de los procesos de decisiones en sistemas democráticos desde diferentes perspectivas.

Al buscar un ordenamiento para realizar los estudios que se presentan en este compendio sobre los perfiles y al vigor de los protagonismos desplegados

por los Parlamentos de la región mercosuriana, fue preciso adoptar ciertas decisiones estratégicas con respecto a las áreas temáticas a las que convenía abordar en primer lugar. A primera vista, la opción recaída sobre las agendas presupuestales e integracionista no aparecía como fácil de respaldar en base a consideraciones de pertinencia y de rendimientos. En ambos casos, en efecto, los formatos institucionales tienden a recortar las iniciativas y las responsabilidades de los mandatos legislativos, ubicándolos casi siempre como meras instancias refrendatarias, limitadas a pronunciamientos de aprobación o rechazo de las propuestas elaboradas por los mandatos ejecutivos.

Es verdad, que tales recortes no tienen el mismo alcance, ya que, a diferencia de lo que ocurre en materia presupuestal, a medida en que avanzan y maduran los procesos integracionistas empiezan a tornarse insoslayables las actuaciones permanentes de los cuerpos legislativos nacionales, así como, más adelante aún, las de aquellos órganos parlamentarios supranacionales. En realidad, difieren los contenidos y los alcances de ambos pronunciamientos parlamentarios, ya que mientras las venias presupuestales se limitan a autorizar a las agencias de los gobiernos a recaudar y asignar fondos, en cambio, los instrumentos habilitantes de los procesos integracionistas establecen marcos normativos que encausan no sólo las actividades de los gobiernos, si no, también, las de los integrantes de las poblaciones involucradas. Con todo, en las etapas iniciales, dichos procesos sólo requieren las aprobaciones legislativas de los tratados elaborados a través de negociaciones protagonizadas por las instancias ejecutivas, a la cabeza de sus equipos especializados de expertos y asesores más o menos permanentes.

De ese modo, en esas dos áreas de decisiones institucionalmente vinculantes, que ejercen las más numerosas y vigorosas repercusiones sobre los destinos de las poblaciones involucradas, los cuerpos legislativos parecieran quedar confinados a oscilar entre un mero acompañamiento testimonial, en un extremo y, en el otro, a la denuncia de defecciones e imprevisiones muy notorias. Se caracterizan entonces por versaciones meramente artesanales, compromisos indeclinables con referentes cívicos profanos (no necesariamente especialistas en la materia) y responsabilidades diluidas.

Así, pues, el escrutinio de los desempeños parlamentarios en esos rubros corría el riesgo de venir a confirmar trivialmente aquella sabiduría convencional entronizada en este terreno, agregando nuevos elementos de juicio en favor de sus presunciones más perezosas acerca de aquellas pendientes irreversibles de desdibujamientos crecientes de los Parlamentos. En esa dirección, podía resultar previsible la condena a un deslizamiento irreversible de dichos mandatos legislativos, a medida que la agenda gubernamental se complejiza crecientemente y reduce los márgenes para los aportes dilucidatorios que pueden espe-

rarse de los legisladores, aun de aquellos que contaran con respaldos en acumulaciones consistentes de idoneidades e instrumentos de análisis especializados.

Y bien, si los cuerpos legislativos pueden eludir tales pendientes, si están llamados, como creemos nosotros, a generar aportes irremplazables de cara a la conjugación sana y vigorosa de las instituciones democráticas, entonces, será preciso *tomar el riesgo de* librar batallas confirmatorias de sus protagonismos autorizados en aquellos mismos frentes en los que están amenazados a verse postergados y desdibujados. Por cierto, los avances consistentes a lo largo de esos frentes no están asegurados en base a los títulos de representatividad democrática que exhiben los Parlamentos, ni podrán afianzarse irreversiblemente a través de una sucesión de victorias puntuales. Por el contrario, cualquier optimismo ingenuo al respecto resulta desautorizado ante la multiplicación renovada de impedimentos y orfandades con los que los Legislativos tendrán que lidiar incesantemente para remontar las pendientes de postergaciones y desdibujamientos que los amenazan.

A título meramente ilustrativo, cabe recordar algunos de los vectores centrífugos y factores inhibidores, tanto internos como externos, que deben ser neutralizados o compensados a lo largo de esos frentes. En primer término, los contenciosos presupuestales e integracionistas tornan mucho más visibles aquellas arraigadas asimetrías de recursos especializados entre las instancias ejecutivas y las legislativas, más notorias en los casos en que éstas últimas no han querido o no han sabido invertir sistemáticamente en el acondicionamiento de sus fuentes propias de acopio de informaciones y asesoramientos —independientes de las manejadas por las primeras—. Tanto el recurso a acopios episódicos y cuasi-artesanales, como la dependencia en los recursos disponibles en las agencias especializadas de gobierno, empujan la agenda y el trabajo parlamentarios hacia un sendero de meros acompañamientos reactivos a las iniciativas y los planteos de dichos mandatos ejecutivos. Por otro lado, también dificultan el tránsito por senderos diferentes con agendas propias, con diagnósticos y propuestas alternativas. Así, cuando llegan las instancias de otorgar venias presupuestales y de avalar los instrumentos de acuerdos integracionistas, esos Parlamentos, omisos y huérfanos de acumulaciones propias, han preparado el camino que amenaza convertir a su propia tramitación de esas iniciativas ajenas en un mero pasaje formal, incapaz de agregar insumos esclarecedores. De ese modo, se contribuye también a alimentar las sospechas de que el pronunciamiento final de la instancia parlamentaria responde a alineamientos anudados en función de compromisos y contenciosos extraparlamentarios.

En segundo lugar, los propios desempeños de las bancadas parlamentarias alimentan a menudo esas propensiones centrífugas cada vez que sus vetos o sus

avales en materia presupuestal e integracionista se convierten en episodios rutinarios de alineamientos de respaldos y de rechazos —previos e indiscriminados— a las líneas de gestión gubernamental.

En tercer lugar, las versiones y las evidencias engañosas reunidas desprolijamente por cierta sabiduría convencional entronizada a propósito de *lo que pueden y deben aportar las instancias parlamentarias en relación con los contentiosos presupuestales e integracionistas*, han venido consolidando también aquellos perfiles de visibilidad y autoimágenes disminuidos que han terminado penetrando en los propios elencos legislativos y en amplias capas de la ciudadanía.

Las razones de cierta división asimétrica de tareas y responsabilidades

En función de todos estos desafíos, no resultó arbitrario, pues, el orden temático elegido para abordar el escrutinio de los desempeños parlamentarios. En vez de recalar en aquellos terrenos en los que su autoridad institucional no da lugar a cuestionamientos sistemáticos, juzgamos pertinente ir al encuentro de sus flancos vulnerables, para intentar desmontar allí aquellos *equívocos tenaces* que han venido conspirando recientemente contra las mejores conjugaciones de sus mandatos.

Tampoco es casual que en esos mismos terrenos resulten insoslayables los requerimientos de respaldar la tramitación y dilucidación legislativas a través de un aparato vigoroso de acopio independiente de información y asesoramientos sistemáticos. De ese modo, convergen sin ningún esfuerzo las inquietudes mejor inspiradas en torno a los procesos de modernización y reforma de los Legislativos. Esta última faena resulta cada vez más imperativa, so pena de que los Parlamentos resulten relegados a lugares secundarios, condenados a la impotencia institucional, al desinterés y desafecto cívicos.

Y bien, para que esas orientaciones puedan ir cosechando éxitos sucesivos, es preciso contrarrestar aquellos vectores centrífugos y factores inhibidores mencionados en el deliberadamente escueto repertorio que figura en el apartado anterior, en particular los equívocos tenaces y los alineamientos y pronunciamientos parlamentarios aligerados de compromisos. Como es obvio, mientras la corrección de este déficit es una empresa abordable en términos estrictamente intraparlamentarios, no ocurre lo mismo en el caso de los equívocos, ya que éstos ostentan amplios y prolongados arraigos extraparlamentarios, y es desde allí que cobran gravitación sobre los perfiles de los desempeños legislativos.

Por razones que más adelante quedarán en evidencia, conviene abordar el repertorio de impedimentos a superar desde afuera hacia adentro. En ese orden conviene empezar por subrayar los muy precisos alcances contenidos en esa referencia a equívocos, por cuanto en estas materias —presupuestal e integracionista— lo que conspira decisivamente contra la mejor versión de los protagonismos parlamentarios es, ante todo, un conjunto de interpretaciones despidadas acerca de los formatos de las instituciones democráticas. De modo particular esto ocurre en el registro y el análisis de aquellas razones de principio en virtud de las cuales se establecen asimetrías de prerrogativas y de discriminaciones de responsabilidades entre las instancias ejecutivas y las legislativas, en relación con distintas categorías de decisiones.

Si bien todos los experimentos de diseño institucional no adoptan las mismas soluciones, no es arriesgado afirmar que, en términos generales, las tradiciones mejor consolidadas, abocadas a especificar la forma en que concurren los mandatos ejecutivos y legislativos para perfeccionar las decisiones asumidas en materia de las relaciones internacionales y de la agenda presupuestal, tienden a otorgar a los primeros un margen de iniciativa mucho más amplio y un orden de responsabilidades mucho más robustas y directas. Por supuesto, esos mismos diseños institucionales con méritos consolidatorios bien ganados, compensan esas asimetrías específicas con otras de signo contrario en otras instancias, a través de un complicado esquema de distribución de prerrogativas y de dispersión de recursos de autoridad. Sólo que tales equilibrios y ajustes delicados no siempre son visibles.

Se abre aquí, pues, un dilema interpretativo acerca del alcance de dichas asimetrías, de las razones para establecerlas y de la mejor forma de conjugarlas. ¿Por qué y para qué se reservan ciertas competencias prioritarias a los mandatos ejecutivos en materia presupuestal y de relaciones internacionales? Y por supuesto, lo que aquí cuenta son las tradiciones interpretativas que llegan a prevalecer en el seno de una ciudadanía y entre los propios elencos que son llamados o aspiran a ocupar titularidades sobre ambos tipos de mandatos.

Dos apuestas diferentes: *majoritarian democracy* o *contestatory democracy*

Simplificando mucho las cosas, podemos distinguir dos apuestas interpretativas enfrentadas. La primera pretende justificar la desigual división de tareas y responsabilidades en función de *presuntos méritos intrínsecos de los mandatos ejecutivos*. Con frecuencia ello implica una actitud demeritoria para

los mandatos legislativos, y conlleva equívocos inhibidores que precisan desautorizarse para abrir el camino al reforzamiento de las habilitaciones parlamentarias. Los méritos alegados residirían, por lo pronto, en el carácter directo y unificado de los mandatos ejecutivos o presidencialistas. Estos se apoyarían explícitamente en una plataforma compartida de acuerdos y alineamientos de juicios, y configurarían así un ámbito propio de deliberación y de elaboración «internas», del cual emanarían las directivas que orientan la gestión gubernamental y los respaldos político-partidarios para defenderlas frente a las restantes plataformas no alineadas. Tal configuración unificada se vería premiada con el manejo directo de recursos del aparato estatal (resortes de autoridad y recursos humanos especializados, por ejemplo). A su vez, tales competencias reservadas a una plataforma unificada depositan sobre ésta responsabilidades intransferibles, facilitando el discernimiento de méritos y culpas, aciertos y errores.

Esas características que reúnen los mandatos ejecutivos justificarían que se les otorgue a éstos una posición asimétrica en la dirección de aquellos asuntos de gobierno que, como es el caso de la gestión presupuestal y las relaciones internacionales, requieren mandos e iniciativas unificados, responsabilidades no diluibles, acopios de recursos especializados, así como instancias de tramitación y manejo de información parcialmente cerradas al escrutinio público constante. Como contrapartida, las legislaturas no podrían aspirar más que a ejercer funciones de contralor en dichas áreas, en razón de la diversidad irreductible de criterios e inspiraciones de las plataformas partidarias en su seno, de sus compromisos indirectos con la gestión presidencial-gubernamental en aspectos puntuales, de su sano distanciamiento del funcionamiento del aparato estatal, así como de las incorregibles deficiencias de idoneidad en el manejo de agendas altamente especializadas.

Como vemos, la primera apuesta interpretativa alimenta la profundización del divorcio entre mandatos presidencialistas y legislativos, desincentiva el trabajo escrupuloso y la continuidad de las acumulaciones parlamentarias en relación con las agendas con impactos más visibles y voluminosos sobre la ciudadanía, y tiende a dejar demasiadas cosas libradas a los recambios de plataformas gubernamentales del ejecutivo, con las consecuencias perversas —inhibitorias de los mejores aportes de los cuerpos parlamentarios—. Y por cierto, tal apuesta dista de ser «inocente»: Ella prolonga tradiciones política e institucional prevalecientes en la región latinoamericana que han venido alimentando los desmedidos sesgos «ejecutivistas» de los experimentos de autogobierno. La excepción quizás la encontremos en Chile, Costa Rica y Uruguay, donde han encontrado fuertes resistencias asociadas a tradiciones opuestas.

A su vez, en esas tradiciones prevalecientes en la región confluyen aportes de distinto nivel conceptual. En el plano superficial, se alimentan de aquellas propensiones —tan indisimuladas como autoritarias— en favor de mandos enérgicos, de gestiones gubernamentales disciplinadas por una orientación unificada, capaces de llevar adelante conducciones ágiles, desembarazadas de compromisos y concesiones que sólo podrían desdibujar sus perfiles propios y diluir las responsabilidades.

En cambio, en el plano más profundo de los fundamentos últimos de moralidad política, esas mismas tradiciones institucionales reciben aportes de interpretaciones doctrinarias de la regla de la mayoría, según las cuales el logro de un respaldo mayoritario —ya sea a nivel de elecciones generales o parlamentarias— constituye de por sí un título intrínsecamente habilitante para el buen ejercicio de la autoridad democrática.

Por esa vía, la diversidad de plataformas y alineamientos políticos —constitutiva de los foros parlamentarios— se convierte en un obstáculo a superar, una dispersión inicial a la que el formato institucional debe «procesar» para que desemboque en el discernimiento de un mandato habilitante unívoco e incontrastable.²⁴ En cambio, las plataformas no alineadas o independientes pasan a reubicarse como alternativas momentáneamente desplazadas, divorciadas y desentendidas de la gestión gubernamental. Ello implica un divorcio ahondado que desencadena en las prácticas cotidianas de refuerzo sistemático de los sesgos «tribales» y «sectarios».

La forma más expeditiva de identificar las acentuadas deficiencias de estas apuestas doctrinarias —propugnadoras de una democracia «mayoritaria», con notorias filiaciones rousseauianas— consiste en contrastarlas con aquellas otras tradiciones de moralidad política propugnadora de una *contestatory democracy* —con notorias filiaciones madisonianas— donde el consenso mayoritario deja de ser un título intrínseco de configuración de autoridad democrática incon-

24. Pretensión que resulta desacreditada a partir de los teoremas demostrados oportunamente por K. Arrow, A. Gibbard y M. Satterthwaite a propósito de las reglas de elección, según quienes ningún procedimiento de contabilización de respaldos o preferencias en los que estén disponibles más de dos opciones está exento de dar lugar a «distorsiones estratégicas» y a desembocar tanto en resultados inciertos como en resultados oscilantes en función del ordenamiento de las consultas. A este respecto puede consultarse de estos autores los siguientes trabajos: Kenneth J. Arrow, *Social Choice and Individual Values*. Cowles Foundation of Yale University, 1970; Allan Gibbard, «Manipulation of Voting Schemes: A General Result», *Econometría* n° 41, 1973, pp. 587 a 601; M. A. Satterthwaite, «Strategy-proofness and Arrow's Conditions, Existence and Correspondence Theorems for Voting Procedures and Social Welfare Functions», *Journal of Economic Theory* n° 10, 1975, pp. 187 a 217.

trastable, y se convierte en un mérito extrínseco, que surge de un desfiladero de contrastaciones exigentes. O sea, el logro de respaldos mayoritarios en un foro parlamentario, que en principio acoge y cultiva la más amplia diversidad de intereses y tradiciones políticas, se constituye en un indicio suficientemente inequívoco de que los propulsores de la iniciativa finalmente convalidada han tenido que someter a ésta a un tránsito deliberativo–negociativo en verdad exigente. A lo largo del mismo, esos propulsores son obligados a salir al encuentro de todos los cuestionamientos y desconfianzas imaginables, mostrándose capaces de tenerlos en cuenta, de apaciguar los temores más tenaces, de desautorizar las disidencias más crispadas, y de dar renovadas garantías de que las implementaciones habilitadas admiten revisiones. A nuestro juicio estas tradicionales son más consistentes en el plano conceptual con prolongaciones institucionales más maduras y consolidadas.

Implicaciones, exigencias, habilitaciones

Las implicaciones de estas dos apuestas interpretativas de los principios de legitimación democrática impregnan los más distintos planos del formato y del funcionamiento de las instituciones democráticas. Aunque no es ésta la oportunidad para extenderse al respecto, conviene recordar que las apuestas a una *majoritarian based democracy* extreman los recaudos para reducir la dispersión de las plataformas postulantes, elevando los costos de configuración y sustentabilidad de las disidencias minoritarias, otorgándoles a éstas escasa o nula incidencia, tanto a nivel de la gestión gubernamental, como a nivel de las internas partidarias.

En cambio, las apuestas a una *contestatory democracy* se empeñan en propiciar la diversificación de los mandatos y la pluralidad de las plataformas independientes, en dificultar la formación y la estabilización de alineamientos mayoritarios rígidos, en multiplicar las chances y los incentivos disponibles para que los actores minoritarios puedan efectivamente cuestionar a los mayoritarios y poner a prueba la solidez de sus respaldos. Como contrapartida, ese mismo estatuto propicio al perfilamiento de las minorías y las habilita para ser convocadas a participar plena y responsablemente en la dilucidación de la agenda gubernamental, debiendo éstas asumir así compromisos expresos a través de pronunciamientos precisos y bien documentados, exponiéndose de ese modo a que los cursos de acontecimientos posteriores redunden en desautorizaciones rotundas de sus advertencias cataclísmicas o de sus propuestas desatinadas.

En relación con la tramitación legislativa de las iniciativas de la rama ejecutiva en materia presupuestal y de relaciones internacionales, para un

modelo de *majoritarian democracy*, lo decisivo es el fallo mayoritario final, la convergencia de las distintas bancadas parlamentarias en un resultado que establece aprobaciones y/o rechazos a los lineamientos de gestiones gubernamentales elaborados por el Poder Ejecutivo. Todo lo que hay antes y detrás de ese fallo final es secundario. O sea, no interesa cómo y por qué se elaboró el alineamiento del voto de cada uno de los mandatos legislativos, cómo se superó la dispersión inicial de opiniones y compromisos asumidos por los titulares de esos mandatos, el tenor de las deliberaciones y las negociaciones entre las bancadas. El fallo no tendrá repercusiones decisivas en la continuidad de un trabajo parlamentario, en el que, en último término, sólo cuentan los sucesivos alineamientos mayoritarios, refrendando o desautorizando las propuestas provenientes del *locus* privilegiado del mando presidencialista unificado. Si los legisladores se esmeran por acopiar documentaciones y asesoramientos especializados, lo harán a título individual y como homenaje a su propia escrupulosidad.

Y como es lógico, el escenario resulta invertido en el marco de un modelo de *contestatory democracy*. En esta vertiente, el proceso parlamentario no puede ser reducido a esa función refrendatoria, por cuanto constituye, ante todo, el *locus* privilegiado de la conjugación democrática de la diversidad de opiniones y tradiciones cívicas. *Es el único* foro institucional en el que la ciudadanía y sus representantes están obligados a hacerse cargo de esa diversidad; y *en el que cada una de las* plataformas y alineamientos partidarios son emplazados a «ver el mundo con los ojos» —y desde los temores— de quienes responden a convocatorias enfrentadas.²⁵ Por lo demás, en la medida en que el logro de la mayoría ya no es por sí mismo un título de autoridad incontestable y sólo opera como «zanahoria–incentivo» para intentar desarmar pacientemente las

25. Hannah Arendt identifica el origen y el aporte irremplazable de las instituciones democráticas en ese hacerse cargo de una diversidad irreductible de miras y apuestas, y en el compromiso de revisar y completar nuestra percepción del mundo a la luz de las miradas ajenas y de un careo forzado con escorzos divergentes. Por lo mismo, no vacila en identificar en las narraciones homéricas el surgimiento de un experimento moral que renuncia a la lógica de la victoria y la derrota —poniendo a Héctor y a Aquiles en el mismo plano— y a medirse exclusivamente por los resultados de las actividades colectivas. «De la ambivalencia con que Homero versificaba la guerra troyana resulta ahora una multiplicidad infinita de objetos aludidos, los cuales, al ser tratados por tantos en la presencia de otros muchos, son sacados a la luz de lo público, donde están obligados a mostrar todos sus lados. Únicamente en tal completud puede un asunto aparecer en su plena realidad, con lo que debe tenerse presente que toda circunstancia puede mostrarse en tantas facetas y perspectivas como seres humanos implique». Hannah Arendt, *¿Qué es la política?* Barcelona: Paidós, 1997, p. 111.

prevenciones más tenaces, el proceso parlamentario, la calidad de las deliberaciones, el manejo de informaciones confiables y de argumentaciones especializadas, pasa a ocupar el centro de la escena y adquirir gravitaciones prolongadas en el devenir del trabajo legislativo en su conjunto.

Así, pues, la adhesión razonada a un modelo de *contestatory democracy*, donde la relación ejecutivo–legislativo esté marcada por una cultura política menos rígida e intransigente, menos verticalista, y más pluralista, incluyente, competitiva, negociadora y abierta diferentes ideas y perspectivas políticas y técnicas, implica estar dispuestos a *repensar* en profundidad los criterios pre-valectantes en nuestra cultura política acerca de: 1) la división asimétrica de tareas entre los mandatos legislativos y ejecutivos; 2) las competencias y prerrogativas privilegiadas reservadas a los ejecutivos en materia presupuestal y de relaciones internacionales, y 3) el alcance de los pronunciamientos parlamentarios que los habilitan en esos terrenos. Las bancadas legislativas «ganadoras» quedan emplazadas, más allá del fallo inicial y de su alcance habilitatorio puntual a la rama ejecutiva, a hacerse cargo de la pertinencia de aquellos fundamentos que alegaron para alinear su voto y para descartar las advertencias de los «perdedores». A su vez, éstos ya no disponen de márgenes para refugiarse en la impotencia del número, o para alimentar impunemente temores indiscriminados, esperando que nadie se acuerde de sus dichos cuando los mismos se revelen como meras acumulaciones de resistencias irresponsables o como gestos testimoniales de oposición apriorística. Y por cierto, unos y otros, «ganadores» y «perdedores» no pueden estar a la altura de tales compromisos a menos que se dispongan a poner en juego documentaciones y asesoramientos especializados equiparables a los que maneja la rama ejecutiva.

IV. LOS PARLAMENTOS DEL MERCOSUR: VISIONES Y REVISIONES

A pesar de sus deficiencias y limitaciones institucionales y organizacionales, y si bien los Ejecutivos siguen constituyendo la institución dominante del sistema político, las legislaturas de la región han tenido algunas actuaciones positivas en los últimos tiempos, que permiten ser moderadamente optimistas sobre el futuro de la institución y su papel en las democracias de los países del Mercosur. En la región Mercosur, las instituciones legislativas han sido con frecuencia creciente foros idóneos para el diálogo, el debate, la negociación, la concertación y la construcción de consensos sobre algunas de las más trascen-

dentales decisiones de reformas socioeconómicas y políticas, tanto a nivel constitucional como legislativo. Este creciente papel de sustento y apoyo político y legal, particularmente a las iniciativas del Ejecutivo, ha representado una importante contribución al mantenimiento o al aumento de la estabilidad y la gobernabilidad democrática. Las leyes, resultantes de procesos de negociación y concertación parlamentaria, siempre tienen más sostenibilidad y legitimidad que los decretos presidenciales. En algunos casos, los Congresos nacionales también han venido desempeñado últimamente, y con mayor frecuencia, su función fiscalizadora o de control y de contrapeso *vis-à-vis* respecto al Ejecutivo, particularmente en lo relativo a temas cruciales como la corrupción y los abusos de autoridad.²⁶

En Argentina, por ejemplo, la rama legislativa ha mejorado sus *performances* en el sentido de una aprobación más rigurosa de los presupuestos anuales a partir de los últimos años; ha provisto el soporte político para la aprobación de leyes fundamentales como la ley de convertibilidad que eliminó la inflación y creó credibilidad, estabilidad y saneamiento económico, así como la reciente ley de equilibrio fiscal. Además, por supuesto, constituyó un importante foro para consensuar y aprobar importantes cambios político-institucionales cristalizados en la reforma constitucional de 1994.²⁷

En Brasil, por su parte, el Congreso enjuició y forzó la dimisión del presidente Collor de Mello en 1992 por actos de corrupción, marcando un hito histórico sin precedentes para la democracia latinoamericana. Asimismo, desde el Congreso prácticamente se cogobernó durante el período de transición presidido por Itamar Franco. Últimamente, a pesar de la conocida fragmentación y oposición partidaria existente, consensuó y aprobó cambios constitucionales y reformas económicas y políticas propuestas de la mayor trascendencia para la gobernabilidad del país sobre política económica y fiscal, límites al poder presidencial y división y equilibrio de poderes, reorganización del federalismo, administración de justicia, sistema de elección parlamentarias, se encuentran pendientes y dependen en última instancia de decisiones del Congreso, y de la capacidad persuasiva del presidente Cardoso para generar en dicha institución una coalición ganadora.²⁸

26. Ver Jorge Domínguez, «Free Politics and Free Markets», *Journal of Democracy*, octubre de 1998.

27. Ver Ana M. Mustapic y Mariana Llanos, «El papel del Congreso argentino en el tratamiento del presupuesto y el Mercosur», en este compendio.

28. Ver Amaury de Souza, «Cardoso and the Struggle for Reform in Brazil», *The Journal of Democracy*, julio de 1999.

En Paraguay, el Congreso Nacional jugó un importante papel en las primeras elecciones democráticas de 1993, cuando la dirigencia de la mayoría (Partido Colorado) y de la oposición (Partido Liberal Radical Auténtico y Encuentro Nacional) tuvieron que convalidar los resultados de las elecciones presidenciales y legislativas. Fue en el Congreso donde finalmente se consensuó, tras difíciles negociaciones acerca de la validez o no de resultados en ciertos distritos electorales, que en efecto la mayoría legislativa del nuevo Congreso le correspondía a las fuerzas opositoras del PLRA y del Encuentro Nacional. Aunque con limitados recursos organizacionales y técnicos, la legislatura paraguaya ha obtenido importantes funciones institucionales a partir de la Constitución de 1992, la que le concede mayores poderes y competencias frente al Poder Ejecutivo en el esquema de la división y equilibrio de los poderes. La institución tuvo asimismo un papel decisivo en la oposición pública que se desató en contra del «sutil» intento de golpe de Estado por parte del general Oviedo en abril de 1996 (cuando el presidente Wasmosy trató de destituirlo de su comando en el Ejército). También lo tuvo luego, en el comienzo del juicio político contra el presidente Raúl Cubas (aliado y testaferro del general Oviedo), que eventualmente culminó —en el marco de los trágicos sucesos conocidos— con su renuncia y exilio el 28 de marzo de 1999. Ello produjo una nueva ecuación de gobierno multipartidario diseñada a partir de las fuerzas preponderantes en el Poder Legislativo.²⁹

Aunque tal vez menos dramáticamente, en Uruguay también el Parlamento ha sido escenario de acontecimientos relevantes en los últimos tiempos: fue allí donde se confirmaron las mayorías parlamentarias requeridas para la estabilidad de un gobierno de coalición de amplitud inédita en la historia política del país (reuniendo por primera vez, al menos en sus inicios, a la totalidad de las fracciones relevantes de ambos partidos tradicionales; fue también desde su acción que, sobre todo durante el primer año de la gestión del nuevo gobierno del doctor Sanguinetti en 1995, se aprobaron un conjunto de reformas largamente postergadas y de importancia estratégica, más allá de su carácter polémicos en algunos casos: reforma de la seguridad social, ajuste fiscal y nuevo presupuesto con iniciativas de reforma del Estado, reforma de la seguridad ciudadana, y al año siguiente la reforma constitucional, entre otras iniciativas; asimismo, aun con altibajos, ha sido también prioritariamente en el Parlamento

29. Ver Diego Abente, «People Power in Paraguay», *Journal of Democracy*, julio de 1999; Arturo Valenzuela, «Paraguay: The Coup that Didn't Happen», *Journal of Democracy*, enero de 1997; Carlos Mateo, «Análisis de la Constitución Paraguaya», *Poder Legislativo en el Cono Sur*, vol. I, compilado por Esteban Caballero C. y Alejandro Vial. Asunción: Centro de Estudios Democráticos, 1994.

donde más ha avanzado la incorporación sistémica de las izquierdas uruguayas, desde su sostenido crecimiento electoral de los últimos lustros que las ponen —en momentos en que este texto se está escribiendo— en condiciones de disputar en forma por demás competitiva la hegemonía del futuro gobierno en los comicios de octubre y noviembre de 1999.³⁰

Más allá de estos logros y como surge de la lectura de los cinco documentos que compilamos en el presente texto, fruto del trabajo de los distintos equipos de investigación que integran la red del «Programa regional Mercosur de cooperación interparlamentaria y modernización legislativa», pese a estos avances institucionales no son pocas las falencias y carencias de diversa índole que exhiben los Parlamentos de la región mercosureña. Fue precisamente en esa dirección de establecer balances equilibrados entre aprendizajes y carencias sostenidas que los equipos nacionales buscaron trabajar el papel de sus respectivos Congresos nacionales en la tramitación legislativa de los presupuestos y en el acompañamiento legislativo del proceso de integración. Más allá de las similitudes y diferencias registradas, los cuatro trabajos focalizados en clave nacional más el quinto que asumió más globalmente la temática de la dimensión parlamentaria del proceso del Mercosur, con una atención prioritaria en las actividades de la Comisión Parlamentaria Conjunta, permiten —como veremos— el reconocimiento de una agenda consistente de problemáticas e iniciativas de mejoramiento y fortalecimiento de los diseños y prácticas de los Congresos de la región. Se reseña a continuación los principales elementos y reflexiones aportados por cada uno de los trabajos.

En el documento sobre Argentina, Ana María Mustapic y Mariana Llanos, luego de analizar en detalle el lugar del Congreso en el proceso de toma de decisiones (en una combinatoria analítica sobre diseño institucional, proceso legislativo y papel de los partidos políticos), ponen su atención en los temas del tratamiento del presupuesto y del papel parlamentario en el proceso

30. En otros países de la región los Congresos también han tenido significativa actuación, como por ejemplo en Bolivia, donde la institución tiene un papel importante en la selección del presidente y en la conformación de coaliciones gobernantes, lo que ha dado estabilidad a los gobiernos electos. El Congreso, por otro lado, ha tenido importante papel en la aprobación de profundos cambios políticos en el sistema electoral y en los procesos de descentralización y participación ciudadana en los gobiernos locales. En Chile la institución ha sido un baluarte en la gobernabilidad de la transición y consolidación democrática, y en Perú y Ecuador ha jugado papeles decisivos en el logro de la paz reciente entre ambos países. En Ecuador, por supuesto, el Congreso también destituyó al presidente Bucaram, por irregularidades en su gestión presidencial, y en enero del 2000 convalidó la destitución del presidente Mahuad.

de integración regional. Sobre el primer punto, tras ciertas aclaraciones contextuales y procesales, se describe el trámite de las modificaciones parlamentarias al proyecto presupuestario enviado por el Ejecutivo entre 1992 y 1998, evaluándose sus capacidades de réplica a los vetos interpuestos ante las modificaciones introducidas, su aptitud de fiscalización en relación a la ejecución efectiva de lo aprobado, etc. Sobre el acompañamiento legislativo del proceso de integración regional, a partir del señalamiento expreso de las restricciones institucionales que confieren al Congreso sólo poderes de tipo reactivo en el tratamiento de este tipo de asuntos, se revisa sus desempeños en relación a la aprobación de los Tratados y Protocolos emanados del proceso del Mercosur, la creación de comisiones especiales y la atención que le prestan los legisladores a la materia. También se analizan los contenciosos emergentes de la contradicción entre lo dispuesto por algunos acuerdos del Mercosur y el interés de ciertos sectores con tradicional peso de *lobby* (como el caso del sector azucarero). En sus conclusiones, Mustapic y Llanos, luego de enfatizar sobre el liderazgo presidencial y el papel fundamentalmente reactivo y no especialmente significativo del Congreso en las dos temáticas abordadas, destacan sin embargo que los desempeños de este último no han sido pasivos ni subordinados. En esa dirección reconocen un protagonismo creciente del Congreso en el marco de sus relaciones interinstitucionales con el Ejecutivo, así como una idoneidad acrecentada para ambientar la negociación y la búsqueda de acuerdos, tanto intrapartidarios como extrapartidarios.³¹

Sobre Brasil, David Fleischer y Rosinethe Monteiro encaran inicialmente los itinerarios de la iniciativa de la integración regional en el sistema político brasileño (con especial atención a lo ocurrido a nivel del Congreso), registrando luego con especial detalle lo que califican como «las evidencias de la integración en la acción del Congreso», tanto a nivel de proposiciones, de registro de votaciones, pronunciamientos y producción política y legislativa del cuerpo institucional. En segundo término, ambos autores abordan el tema de la tramitación parlamentaria, repasando sus marcos constitucionales, la evolución reciente de las prácticas legislativas en la materia, las relaciones diversas con las organizaciones de la sociedad civil y el acompañamiento fiscalizador sobre la ejecución final de los recursos asignados. En sus conclusiones, los autores destacan en primer término los progresos considerables (en especial en los últimos cuatro años) reconocibles en la acción del Congreso brasileño tanto en lo referente al involucramiento con las nuevas exigen-

31. Mustapic y Llanos, o. cit.

cias del proceso de integración como en lo relativo a la democratización del proceso presupuestario. Sin embargo, no dejan de advertir el carácter insuficiente y asistemático de la vinculación en ambos temas del Legislativo con las organizaciones de la sociedad civil, al tiempo que destacan los beneficios obtenidos a partir de la consolidación y profundización de la disponibilidad de recursos de asesoramiento para los legisladores y acerca de la necesidad estratégica de continuar en el camino de la gradual institucionalización de las actividades de la Comisión parlamentaria Conjunta del Mercosur.³²

En relación al caso paraguayo, Carlos Mateo y Alejandro Vial, luego de una introducción histórica sobre la evolución del ordenamiento de Poderes en las sucesivas Constituciones paraguayas, abordan a continuación los nuevos roles del Parlamento en el sistema político, especialmente acrecentados a partir de la última reforma constitucional de 1992. Respecto al tema de la tramitación presupuestaria, luego de repasar los procedimientos constitucionales y cotejarlos con las prácticas efectivamente verificadas al nivel de la acción de los legisladores, los autores destacan algunos problemas graves: uso discrecional y de «perfiles populistas» de las amplias potestades otorgadas por la Constitución para reasignar, aumentar y trasladar gastos sin limitaciones; carencias muy fuertes en lo que hace a las apoyaturas técnicas; escasas o nulas redes de comunicación y falta de políticas de coordinación con el Ministerio de Hacienda y el Poder Ejecutivo en general; entre otras. Respecto al tema del acompañamiento del proceso de integración, luego de repasar los marcos constitucionales que no otorgan al Poder Legislativo facultades de iniciativa en materia de política exterior, los autores vuelven a enfatizar falencias en la acción del Legislativo: falta de asesoramiento especializado en temas de integración; debilidades en la conexión con los actores de la sociedad civil más comprometidos con la marcha del Mercosur; entre otros. Más allá de que la situación del Parlamento paraguayo es la sindicada como la más deficitaria, lo que sin duda tiene que ver con muchos de los traumas de la historia reciente paraguaya, los autores no dejan de emitir algunas señales esperanzadoras en la perspectiva del fortalecimiento y la modernización del Congreso de aquel país.³³

En referencia al caso uruguayo, Carlos Pareja, Romeo Pérez y Carlos Cossi, inician también su trabajo con un abordaje acerca de los itinerarios del

32. David Fleischer y Rosinethe Monteiro Soares, «Parlamentos do Mercosul. Brasil. A integração e a democratização do Orçamento», en este compendio.

33. Carlos Mateo y Alejandro Vial, «Los Parlamentos en la Democracia y la Integración: consideraciones sobre el caso paraguayo», en este compendio.

lugar institucional del Parlamento en la tradición constitucional del país. A continuación, los autores abordan las dos temáticas centrales de la investigación, examinando los modos concretos de intervención parlamentaria en la toma de decisiones en dichos campos, así como la gravitación y los móviles de esa intervención. En lo que tiene que ver con lo que llaman «las pugnas del presupuesto», luego de examinar los distintos significados y funciones del ejercicio presupuestario y de repasar los procedimientos constitucionales en la materia, los autores se detienen en el análisis de la *performance* del Parlamento uruguayo en ocasión de las últimas tramitaciones presupuestarias. En esa dirección reafirman evoluciones positivas, como la existencia de ciertos aprendizajes en materia de disciplina fiscal por parte de los partidos, aún cuando reconocen protagonismos parlamentarios muy disímiles, que sin embargo en ningún caso llegan al grado de desempeños irresponsables o meramente partidistas. Sobre el acompañamiento legislativo del proceso de integración, luego de describir el marco institucional en el que se desarrolla su acción, los autores analizan la actuación del Parlamento uruguayo en el tratamiento de los Tratados y Protocolos emergentes del proceso integrador, destacando un declive en los desempeños de los legisladores, desde un inicio muy prometedor en la consideración del Tratado fundacional de Asunción hasta *performances* mucho menos destacados en las etapas más recientes. Los autores concluyen señalando un Parlamento que actúa en ambas temáticas «por debajo de sus posibilidades», así como destacando potencialidades y correctivos que podrían mejorar sustantivamente su capacidad operativa de manera efectiva y hasta rápida.³⁴

Finalmente, en su texto sobre la dimensión parlamentaria del proceso del Mercosur, Gerardo Caetano y Romeo Pérez, a partir de premisas integracionistas abarcadoras e institucionales y no meramente economicistas, repasan las tareas, las insuficiencias actuales y los desafíos de los Parlamentos de la región en su acompañamiento e involucramiento en el proceso integrador. A continuación y en función de las consideraciones anteriormente reseñadas, los autores analizan el tema del llamado «déficit democrático» de la integración desde la preocupación prioritaria por el fortalecimiento y la modernización de la acción legislativa en la materia, proponiendo distintos correctivos y sugerencias en esa dirección. En la parte final de su texto, los autores señalan los legados de las reformas constitucionales recientemente verificadas en los cuatro países del Mercosur, prestando una especial atención a los cambios

34. Carlos Pareja, Romeo Pérez y Carlos Cossi, «El caso uruguayo: un Parlamento por debajo de sus posibilidades», en este compendio.

operados en lo que hace referencia al papel institucional de los Parlamentos en los sistemas políticos y en la toma de decisiones; y repasan luego un «estado de situación» de los procesos de modernización parlamentaria en los cuatro países y un detalle preciso acerca de los derroteros de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, desde su creación e instalación hasta su funcionamiento y agenda más actuales. En su conclusión, los autores puntualizan que, más allá de los claroscuros de su gestión y de la confirmación de su carácter todavía embrionario, la propia trayectoria de la Comisión Conjunta constituye en sí misma un escenario efectivo de parlamentarización del proceso integracionista; y sugieren que este proceso debería consolidarse con la modernización de su funcionamiento y con un incremento gradual de sus competencias, acorde con una profundización de la institucionalidad global del Mercosur.³⁵

V. PROGRAMA REGIONAL MERCOSUR DE COOPERACIÓN INTERPARLAMENTARIA Y MODERNIZACIÓN LEGISLATIVA. CONCLUSIONES Y COMENTARIOS FINALES

Los trabajos que aquí se presentan se han realizado en el marco del «Programa regional Mercosur de cooperación interparlamentaria y modernización legislativa», coordinado por el Programa de Estudios Legislativos del CLAEH, de Montevideo, Uruguay, y apoyado técnica y financieramente por la Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA. El programa comprende una serie de actividades regionales que incluye investigaciones, publicaciones, cursos, consultas y seminarios focalizadas en el tema del «Papel de los Parlamentos del Mercosur en la democracia y la integración». El Programa se lleva a cabo con la colaboración de una red de prestigiosas instituciones de la región mercosureña especializadas en los estudios legislativos, que incluye la Universidad Di Tella en Argentina, la Universidad de Brasilia, la Universidad Católica de Asunción y el CLAEH de Uruguay. En ese contexto, el objetivo se orienta a colaborar con las instituciones legislativas y académicas de la región en sus esfuerzos de avanzar en el perfeccionamiento, fortalecimiento y consolidación, a mediano y largo plazo, del papel del Poder Legislativo en el

35 Gerardo Caetano y Romeo Pérez, *Los Parlamentos del Mercosur: desafíos y modernización*, en curso de publicación.

tratamiento del presupuesto (función central en la división y contrapesos de poderes en la democracia), y en el proceso de integración de la región. Esta colaboración apunta a dos dimensiones interrelacionadas: el fortalecimiento institucional y la de generación de nuevos conocimientos sobre asuntos legislativos.

1) En referencia al *fortalecimiento institucional*, los estudios realizados hasta ahora indican la importancia y la conveniencia de afianzar y fortalecer, institucional y operativamente, las actividades de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur (CPC), así como de sus secciones nacionales correspondientes, de cara a fomentar un involucramiento más sustantivo y efectivo de las instituciones legislativas en el proceso de integración en curso.

En ese sentido, aparece como prioritario avanzar, particular e inicialmente, en la conformación de una Red Interparlamentaria de Información Legislativa del Mercosur (RIILMEC), tal como fue aprobado en el Plenario de la CPC en su reunión de Asunción (junio de 1999). Esta Red permitirá una mayor vinculación e interacción, un más oportuno intercambio de información y una comunicación más directa, más asidua, rápida y eficiente entre las Secciones de la CPC y, eventualmente, entre los mismos Congresos de la región. Facilitaría también las consultas, la coordinación, y la organización de las actividades de la CPC. Asimismo, favorecería el análisis comparativo de la legislación sobre desafíos y problemas comunes, lo que hará posible el desarrollo de legislaciones nacionales más armonizadas regionalmente. Al mismo tiempo, propiciará la creación o articulación de bases de datos legislativos, nacionales o regionales, para la consulta, el intercambio y la distribución de información legislativa. Por otro lado, una mayor y mejor vinculación y comunicación entre los Congresos de la región también permitirá y favorecerá el diálogo al más alto nivel entre legisladores, asesores técnicos y políticos, y funcionarios de las instituciones legislativas, así como la cooperación y el intercambio de conocimientos y experiencias en la búsqueda de políticas públicas comunes y solidarias para enfrentar problemas y desafíos compartidos, impuestos por la globalización y la interdependencia. Este sistema de información y comunicación interparlamentaria contribuirá además al desarrollo de nuevos mecanismos de información y comunicación con la sociedad civil de los países de la región, promoviendo un mayor involucramiento ciudadano en la discusión de las políticas públicas y legislaciones relacionadas con el tratamiento presupuestario y la integración.

La instalación de la Red, sin embargo, requerirá la colaboración interparlamentaria a los efectos de la compatibilización de sistemas de información, de documentación y referencia legislativas.

Por otro lado, también ha surgido como necesario configurar gradualmente modalidades comunes de tratamiento de los temas mercosureños a nivel de cada uno de los Parlamentos nacionales (por ejemplo, a través de la constitución de *comisiones* especializadas que ya existen en alguno de los países signatarios del acuerdo). En la misma dirección, también se impone comenzar *el estudio* de temas complejos que hacen a desafíos futuros en la trayectoria del proceso integracionista, como son, entre otros, la internalización y compatibilización de normas y disposiciones emanadas de los tratados y acuerdos entre los Ejecutivos, la confirmación y aplicación de la cláusula democrática, rol de los legisladores y de la propia Comisión en la resolución de controversias, y la reformulación de las relaciones entre los poderes Ejecutivos y Legislativos en el marco de las tensiones entre las dimensiones intergubernamental y supranacional o comunitaria del proceso en curso.

En referencia a la rama legislativa en su dimensión relativa el *tratamiento presupuestario*, cabe recordar una vez más la responsabilidad central del Poder Legislativo en su papel fiscalizador y de control. Para lograr el cumplimiento de esta función a cabalidad, aparece también como conveniente analizar la pertinencia o no de la conformación (o consolidación, según corresponda) de oficinas especializadas para el apoyo técnico al Parlamento en las materias específicas del Presupuesto. Entre los insumos relevantes que estas oficinas pueden ofrecer a los legisladores deberían figurar: asesoramiento en el análisis y provisión de información para la aprobación y seguimiento de la ejecución del Presupuesto; interconexión a nivel de información y análisis con las dependencias del Poder Ejecutivo involucradas en el proceso presupuestario; apoyo específico a las comisiones legislativas focalizadas directamente en las materias presupuestaria y fiscal; servicios de información externa en torno a la ejecución presupuestal y su correspondencia con lo aprobado a nivel legislativo; etc.³⁶

En ambas dimensiones estudiadas, se evidencian también los siguientes requerimientos:

a) *Necesidad de fortalecer y renovar los sistemas de asesoramiento a los legisladores en materia presupuestal y fiscal así como en materia de integra-*

36. A este respecto, podrían citarse como ejemplos diversos de este tipo de oficinas especializadas: el Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal – PRODA-SEN, inaugurado en Brasilia en 1972 como soporte de la modernización de las actividades legislativas y administrativas del Senado Federal del Brasil; y el Centro de Investigación del Congreso Nacional – CICON de Bolivia, puesto en marcha en 1993 por el Congreso de aquel país con la asistencia técnica de la Universidad del Estado de Nueva York (SUNY–OIP). Cabe agregar que aunque con formatos diferentes, ambos centros cumplen también otras funciones de apoyo a la gestión parlamentaria.

ción regional. Ello supone el establecimiento de nuevas modalidades de relacionamiento entre asesores y decisores; la recombinação de modalidades articuladoras entre asesoramiento institucional interno y externo, permanente u ocasional, institucional o partidario; la superación y resolución de los habituales desfases entre necesidades y disponibilidad en el trabajo legislativo sobre el Presupuesto y el proceso integracionista, en los que a menudo suele demandarse más información que asesoramiento; etc.

b) *Necesidad de consolidar formas de capacitación permanente a los funcionarios parlamentarios especializados en las materias antedichas*. Ello supone, entre otras cosas, capacitación y actualización en los siguientes rubros: manejo fluido e independiente de los nuevos sistemas de informática, tanto a nivel parlamentario como de aquellos correspondientes a la rama ejecutiva; trabajo de análisis fiscal y de fiscalización y contralor de los desempeños de la Hacienda Pública; aptitud de interpretación y evaluación autónomas sobre el Presupuesto y su ejecución; conocimiento específico de todos los Tratados y disposiciones emanadas del proceso integracionista, así como de los contenciosos que hayan surgido o que estén presentes actualmente; estudio de experiencias comparadas, tanto a nivel de los sistemas financieros y administrativos de la región como de otros procesos de integración regional actualmente en curso en otras zonas del mundo; etc.

c) *Necesidad de revisar y estudiar ponderadamente los formatos institucionales, tanto nacionales como regionales, en procura de una optimización efectiva en el relacionamiento de los desempeños de los Poderes Ejecutivos y Legislativos sobre los temas del Presupuesto y del proceso de integración regional*. Cabe indicar aquí que no siempre la eficacia de la acción legislativa en la materia depende de la acreditación constitucional directa de amplias potestades. En el caso del Paraguay, por ejemplo, el Congreso está habilitado constitucionalmente en la materia presupuestaria no sólo para reducir gastos sino para reasignar, aumentar o trasladar montos sin limitación alguna, salvo el principio legal del «*equilibrio presupuestario*». En la práctica, esta habilitación tan amplia ha derivado en alzas sistemáticas de los Presupuestos aprobados en el Parlamento, lo que finalmente termina dejando al Poder Ejecutivo una discrecionalidad casi absoluta en la liberación y ejecución concreta de los fondos disponibles.³⁷

2) *La generación endógena y difusión de nuevos conocimientos e información sistemática y rigurosa sobre el papel y el funcionamiento de la rama legislativa, en la democracia y la integración regional, al igual que la formación de*

37. Ver Mateo y Vial, o. cit.

expertos en la materia, figuran como tareas de mediano y largo plazo cruciales e impostergables en su inicio, a los efectos de contribuir al fortalecimiento de la rama legislativa en las áreas aquí tratadas. Se entiende que este conocimiento e información servirán de base para los intentos de modernización y/o adecuación de dicha institución, así como para la formación y actualización de funcionarios, políticos, profesores, estudiantes de ciencia política y periodistas en asuntos legislativos. Al mismo tiempo, con seguridad serán también de gran utilidad para la docencia, la capacitación e investigaciones futuras, así como para la formulación de políticas y reformas tendientes al fortalecimiento del Poder Legislativo. También podrán utilizarse como base para la realización de seminarios/talleres sobre asuntos parlamentarios, así como para estimular el diálogo, el intercambio y el enriquecimiento mutuo al más alto nivel político, técnico y académico.

En este contexto se intenta también contribuir a fortalecer el diálogo y acercamiento *entre la academia y los practicantes* de la política legislativa para el cruzamiento de conocimientos y experiencias. Se pretende así ofrecer la ocasión para la interacción al más alto nivel entre los legisladores y los estudiosos y expertos en la materia del sector académico. El cruce de conocimientos adquiridos de la práctica cotidiana, por un lado, y de la reflexión, la investigación y la visión de largo plazo, por el otro, permitirá —entre otras cosas— el desarrollo de conocimientos teóricos más anclados en la realidad.

Las tareas de investigación, seminarios, talleres y publicaciones realizadas hasta ahora por el Programa señalan claramente las necesidades y deficiencias que la mayoría de las Legislaturas de la región enfrentan para el perfeccionamiento y fortalecimiento de su papel y desempeño en el proceso de consolidación de la democracia y la integración mercosureña. Sólo con la superación de esos desafíos, tales instituciones podrán recuperar su credibilidad y legitimidad. Sólo con cumplimiento cabal de sus funciones constitucionales e institucionales podrán contribuir efectivamente a la consolidación de la democracia representativa en la región y a su integración. Y es en el contexto de esos desafíos que aparece como imperativo continuar e incrementar los esfuerzos académicos y de las propias Legislaturas para expandir y profundizar el análisis de la problemática institucional y de los desafíos para su fortalecimiento, promoviendo con mayor énfasis el estudio y la capacitación sobre el papel del Poder Legislativo, su importancia y significado para la consolidación de la democracia representativa y la integración en la región.³⁸

38. Similares conclusiones emergen de las investigaciones y seminarios que ha venido realizando la Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA a propósito de la moderni-

La experiencia del trabajo realizado en la región y en otras regiones de América Latina, también nos evidencia el hecho de que aún no existe un cuerpo suficiente de conocimiento generado endógenamente a través del estudio y las investigaciones comparadas rigurosas, sobre la teoría y la práctica de las instituciones legislativas, en particular, ni, en general, sobre las instituciones democráticas vigentes en la región. Por ello es importante dedicar energías y recursos para construir una *teoría empírica latinoamericana* del papel del Poder Legislativo y de la democracia representativa, de lo que ella es realmente en la práctica y de lo que realísticamente puede ser en la región, teniendo muy en cuenta nuestra historia e idiosincrasia.

Una manera de hacerlo es promoviendo y apoyando el desarrollo de programas de estudios nacionales o regionales que ofrezcan especialización en asuntos legislativos (Maestrías en Ciencia Política o Derecho) y que realicen investigaciones empíricas (el laboratorio está allí) para el desarrollo y la profundización de ese conocimiento. Por ejemplo, en el campo de la docencia y las investigaciones es notorio la necesidad de aumentar y profundizar estudios empíricos y comparativos sobre el papel y el funcionamiento de los poderes legislativos en los países de la región, incluyendo, como mínimo, la consideración de cuestiones como las siguientes:

a) Cumplimiento y actuación de las Legislaturas en término de sus principales funciones constitucionales e institucionales.

b) Relación entre Poder Legislativo y Poder Ejecutivo (conflicto, cooperación, sumisión, etc.).

c) Grado de representatividad que exhiben los legisladores y sistema de representación electoral que se emplea para la elección de los legisladores.

d) Relación con la ciudadanía en general, circunscripciones electorales específicas y sociedad civil; la asiduidad, cercanía y forma de esa relación.

e) Grado de compenetración, activismo y de respuesta a los problemas de la sociedad que evidencian los legisladores y el Poder Legislativo en general.

f) Grado de participación en la preparación, debate, aprobación y seguimiento de leyes (ley de presupuesto, por ejemplo).

g) Explicación de las causas de la crisis de credibilidad y legitimidad del Poder Legislativo.³⁹

h) estrategias de fortalecimiento del Poder Legislativo.

zación legislativa y de la cooperación interparlamentaria en apoyo a los Congresos de la regiones andina y centroamericana. Ver las publicaciones referenciadas en la nota 22.

39. Aquí se debe hacer referencia, por lo menos a, por un lado, *factores endógenos*, como obstáculos o deficiencias técnicas, falta de información y conocimiento de los legislado-

La docencia, el estudio y la investigación en estos temas legislativos, así como un mayor acercamiento e interacción entre la academia y el mundo de la práctica legislativa, son cruciales para entender debidamente el papel y funcionamiento del Poder Legislativo en la democracia y la integración. Ello contribuirá significativamente al desarrollo de ese cuerpo de conocimiento e información que se requiere, así como a la formación de especialistas y expertos en asuntos legislativos; de ese modo se irá conformando también lo que se podría llamar una *disciplina legislativa latinoamericana* que serviría de base indispensable para el fortalecimiento del Poder Legislativo y la consolidación de la democracia representativa.

Modos de cooperación

Más allá de las actividades de fortalecimiento institucional y de generación de nuevos conocimientos e información en materia legislativa, así como de las investigaciones ya realizadas, la CPC, sus secciones nacionales y los mismos Congresos de la región podrían beneficiarse altamente de servicios de apoyo legislativo como los siguientes:

1) *Seminarios o talleres* de intercambio de experiencias, de enriquecimiento y de análisis comparativo para legisladores, asesores y altos funcionarios legislativos sobre legislación en temas de interés regional y común que conforman la agenda mercosureña e interamericana; particularmente, sobre temas que vinculan cada vez más a las naciones de la región y del Hemisferio, que ya no pueden resolverse unilateralmente, y que con creciente frecuencia requieren cierta compatibilización o armonización. Hoy día no puede legislarse sobre estos temas sin entender y tomar en cuenta la interdependencia y vínculos que ellos implican.⁴⁰

res, desconocimiento de los procedimientos legislativos, escasa infraestructura, falta de asesores, fragmentación política, falta de representatividad, corrupción, falta de apoyo partidario, así como a la cultura política reinante en los recintos parlamentarios —incluyendo valores y prácticas como moderación, tolerancia, transparencia—; y por otro, *factores exógenos* vinculados a la relación con los otros Poderes del Estado, con la sociedad civil, sistema de representación electoral, partidos políticos, etc.

40. Entre esos temas figuran medio ambiente, narcotráfico, seguridad pública, terrorismo, corrupción, seguridad regional, migraciones, y protección y promoción de derechos humanos. Por otra parte, figuran también temas de interés común pero de carácter más doméstico como el tratamiento presupuestario en la legislatura, ética legislativa, sistemas de representación electoral, financiamiento de partidos políticos, discriminación y participación de la mujer y minorías étnicas en la política, descentralización y gobierno local, administración de justicia, educación para la democracia, etc.

2) *Misiones de asesoramiento* puntual para legisladores, asesores y funcionarios del Ejecutivo sobre legislación comparada, a solicitud de la Legislatura interesada, para la preparación de proyectos de ley sobre temas de especial interés o relacionados con la agenda interamericana;

3) En lo que tiene que ver con las *propuestas de asesoramiento*, las iniciativas de asesoría de este Programa podrían cubrir las siguientes áreas: a) *Asesoría* legislativa general (incluye aquellos servicios más genéricos, prestados por igual a todos los parlamentarios). b) *Asesoría* legislativa particular (orientada a perfiles de asistencia mucho más específicos y puntuales, dirigida al seguimiento de un proyecto de ley determinado, a respaldar iniciativas individuales o sectoriales de los legisladores o a la cooperación con el trabajo de las comisiones). c) *Asesoría* a las funciones de representación y relacionamiento con la sociedad (tendiente a mejorar la comunicación entre los legisladores y la ciudadanía y al logro de un mejor conocimiento a la opinión pública de la acción del Parlamento). d) *Asesoría* con insumos analíticos de apoyo a la discusiones parlamentarias, fomentando el debate riguroso y focalizado de las políticas públicas más relevantes;

4) *Encuentros* sistemáticos y continuos a nivel de la región mercosureña entre parlamentarios, funcionarios gubernamentales y parlamentarios, académicos, técnicos, representantes de organizaciones sociales, a los efectos de posibilitar espacios diferentes de debate informal sobre áreas de acuerdo y controversia;

5) *Cursos* nacionales y regionales de actualización y capacitación sobre temas específicos, dirigidos particularmente a funcionarios y asesores parlamentarios, con el propósito de mantener actualizados sus conocimientos y prácticas sobre temas de la agenda mercosureña, así como sobre temas de modernización legislativa. Cursos cortos e intensivos de concientización para jóvenes de sectores formadores de opinión (prensa, academia, ONG, partidos políticos), con el propósito de hacer conocer mejor el papel, el funcionamiento y las tareas parlamentarias.

6) *Investigaciones*, publicaciones, y distribución de las mismas, en cooperación con centros académicos y las propias Legislaturas, sobre, por una parte, legislación comparada en temas de especial interés nacional y regional; y por otra parte, sobre organización y administración legislativa, normas y procedimientos legislativos, técnicas de redacción legislativas, ética legislativa, manuales operativos, tesauros legislativos, y sobre los temas de estudio e investigación relacionados a las funciones y actuación de las legislaturas que se identificaron anteriormente.

Por último, las necesidades, desafíos y sugerencias para el fortalecimiento de la institución legislativa que se han identificado aquí, señalan invariable-

mente que hay un largo camino por recorrer en el proceso de consolidación de dichas instituciones; y que ellas se consolidarán sólo cuando cumplan a cabalidad sus funciones institucionales y organizacionales y recuperen así su credibilidad y legitimidad. Una vez logrado esto, su papel en la democracia será reconocido y respetado por los otros poderes del Estado y por la ciudadanía; y la institución no será amenazada, subyugada, o sustituida por otras instituciones; y ello a su vez contribuirá significativamente al fortalecimiento y consolidación de la democracia representativa.

EL PAPEL DEL CONGRESO ARGENTINO EN EL TRATAMIENTO DEL PRESUPUESTO Y EL MERCOSUR

Ana M. Mustapic y Mariana Llanos

El objetivo de este informe es explorar la validez, para el caso argentino, de las hipótesis que orientan el proyecto de investigación «Papel de los parlamentos del Mercosur en la democracia y la integración». Las hipótesis, cuyo tema específico es el rol del Congreso en el tratamiento del Presupuesto y las decisiones vinculadas con el Mercosur, son las siguientes:

1) Los Parlamentos de la región mercosuriana reelaboran con significación creciente decisiones capitales en los campos de la integración, la apertura de las economías y la administración democrática de los procesos de reestructuración económica en general. La justificación de esa intervención reelaborativa se encuentra, al tenor de los discursos de actores influyentes, en el incremento del coeficiente de consensualidad que se obtiene probablemente a través de esa intervención para las decisiones referidas.

2) La creciente significación de la mencionada intervención reelaborativa de los Parlamentos toma la modalidad concreta de pugna exitosa de éstos y los partidos que los componen, con tendencias y prácticas tecnocráticas, cuyos titulares mantienen no obstante la capacidad de iniciativa, fijación de agendas y definición de ritmos y calendarios.

3) En sus contenidos, la intervención parlamentaria proyecta o determina una síntesis de reivindicaciones eficientistas y sociales (de racionalidad económica y de aceptabilidad por parte de los diversos grupos sociales), caracterizadas netamente por la búsqueda de mayor disciplina económico-financiera y por la inducción de comportamientos mercadocéntricos y empresariales en las masas de la ciudadanía.

En este informe nos concentraremos en las dos primeras hipótesis y tan sólo en forma indirecta abordaremos —por las razones que daremos oportunamente— la tercera. Las hipótesis en cuestión tienen como eje de análisis las relaciones Ejecutivo-Legislativo. En efecto, la primera de ellas hace referencia

al grado de intervención que le cabe al Congreso en el proceso de toma de decisiones a partir de iniciativas que, como presupone la segunda hipótesis, se originan en el Poder Ejecutivo. Por consiguiente, la primera cuestión que debe ser abordada se refiere a las características que reviste la relación Ejecutivo–Legislativo en la Argentina. En este respecto, entendemos que una manera fructífera de aproximarse al tema consiste en analizar el conjunto de incentivos institucionales y partidarios que moldean las relaciones Ejecutivo–Legislativo. Este análisis, del cual nos ocuparemos en la primera parte del trabajo, dará cuenta del lugar que tiene reservado el Congreso argentino en el proceso de toma de decisiones. A partir del mismo, estaremos en condiciones de verificar el papel que éste desempeña en el tratamiento del Presupuesto y las decisiones vinculada con el Mercosur. Estos serán los temas de la segunda y tercera sección. En la parte final volcaremos nuestras conclusiones a la luz de la hipótesis que presiden este informe.

EL LUGAR DEL CONGRESO EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

Analizaremos en esta sección tres tipos de incentivos que estructuran las relaciones Ejecutivo–Legislativo en la Argentina y que favorecen por una lado la participación de los legisladores en el proceso de toma de decisiones y, por otro, la cooperación entre ambas ramas de gobierno. En primer lugar, haremos referencia al diseño constitucional; en segundo término, consideraremos algunas de las reglas que regulan el proceso legislativo y, por último, aludiremos al papel de los partidos políticos.

El diseño constitucional

El régimen político argentino ha sido calificado por algunos autores como *hiperpresidencialista*, aludiendo sobre todo a las importantes atribuciones constitucionales del presidente, las debilidades del federalismo y las características de los partidos políticos, proclives a la entronización de grandes líderes.¹ La combinación entre estos tres factores ha dado lugar a la concentración y centralización del poder en la presidencia y, paralelamente, ha debilitado y disminu-

1. Véase, por ejemplo, Carlos S. Nino, *Fundamentos de derecho constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 1992, pp. 523–551.

do las funciones del Congreso. Sin negar el peso de la presidencia en el régimen político argentino el propósito de los párrafos que siguen es reexaminar su incidencia sobre las relaciones Ejecutivo–Legislativo.

No está en discusión que una de las preocupaciones centrales de los constituyentes argentinos de 1853 fue dotar de capacidad de decisión al gobierno, amenazado como estaba por la resistencia abierta de algunos gobiernos provinciales. El desafío planteado al monopolio del uso de la fuerza y la integridad territorial del gobierno central que estaban creando, se trató de resolver con un Poder Ejecutivo fuerte.² En consecuencia, si bien incorporaron al diseño constitucional los principios de división de poderes y frenos y contrapesos, los constituyentes no buscaron el equilibrio entre los poderes sino que inclinaron la balanza en favor del Ejecutivo. En primer lugar, al otorgarle ventajas estratégicas respecto del Poder Legislativo; en segundo lugar, al privilegiar, desde un principio, el liderazgo presidencial como artífice de la innovación política.³ De este modo, desde sus inicios, la presidencia tuvo asignado el centro del sistema político.

Más adelante, una historia pautada por la presencia de fuertes líderes y la inestabilidad política, reforzó dicha posición central del Ejecutivo. Sobre este punto, no está demás subrayar que los recurrentes golpes de Estado, al tiempo que discontinuaron las actividades del Congreso —limitando así el desarrollo de sus capacidades institucionales— permitieron que el Ejecutivo extendiera los alcances de su autoridad y acumulara facultades y *expertise*. Si agregamos, además, que el desarrollo institucional cristaliza orientaciones normativas y expectativas, este conjunto de factores terminó depositando en la presidencia la misión de fijar las iniciativas y prioridades de la vida política. En este marco, no se espera del Congreso sino un rol reactivo, centrado en la tarea de revisar la legislación con la que se confronta. Liderazgo presidencial, fiscalización parlamentaria, estos son los parámetros constitucionales e históricos a partir de los cuales debe ser analizada la relación Ejecutivo–Legislativo en la Argentina.

Sin embargo, la centralidad otorgada al Ejecutivo en el diseño constitucional no termina de cancelar los riesgos inherentes a los regímenes presidenciales basados en el esquema de división de poderes y frenos y contrapesos: la inercia y

2. Sobre este tema, véase: Natalio R. Botana, *El orden conservador*, Sudamericana, Buenos Aires, 1979 y Mario D. Serrafiero, *Momentos institucionales y momentos constitucionales* CEAL, Buenos Aires, 1993.

3. Los artículos que contribuyeron a reforzar la posición del Ejecutivo, en comparación con el modelo constitucional de Estados Unidos en el que se inspiraron los constituyentes argentinos, fueron: la intervención federal, la declaración del estado de sitio y la iniciativa legislativa del Ejecutivo.

parálisis gubernamental. Aún dotado de poderosas atribuciones constitucionales un presidente corre el riesgo de convertirse en débil si carece del apoyo del Congreso o no cuenta por lo menos con su tolerancia. Es en este respecto que, al considerar el lugar de la presidencia en la arquitectura institucional argentina, resulta más pertinente hablar de *centralismo limitado*. A diferencia de esquemas centralizados donde el Ejecutivo cuenta con dispositivos más contundentes para imponer sus decisiones,⁴ bajo un esquema de *centralismo limitado*, el papel del Congreso no puede ser nunca desdeñable, aunque se limite a legitimar las iniciativas del Ejecutivo cuando también puede frenarlas, revisarlas o rechazarlas. La existencia de estas opciones no son tenidas en cuenta por la tesis hiperpresidencialista cuando de hecho revelan que el diseño constitucional reserva siempre un espacio de intervención al Congreso. Bajo estas reglas, un presidente no puede llevar adelante sus iniciativas sin una mínima base de apoyo en el Congreso. Colocándonos en la hipótesis más extrema en las que el presidente toma sus decisiones por decreto, constitucionalmente necesita del apoyo mayoritario en el Congreso. Y aún cuando el acatamiento a las reglas constitucionales es, en la Argentina actual, un problema, el presidente requiere de la tolerancia del Congreso. En otros términos, el Congreso no puede ser ignorado.

El proceso legislativo

Así como la organización del poder en el nivel constitucional crea espacios para la participación del Congreso y un marco de cooperación con el Ejecutivo, algo similar se observa en el nivel microinstitucional. En efecto, si tomamos en cuenta algunas de las reglas que regulan el proceso legislativo se advertirá que facilitan la intervención de los legisladores o promueven las decisiones consensuadas. En este respecto, nos interesa destacar tres de ellas. La primera se refiere a las estructura descentralizada del proceso legislativo. El Congreso argentino organiza sus tareas a través de comisiones permanentes. En consecuencia, el trámite ordinario de un proyecto de ley una vez ingresado en una de las Cámaras —además de los proyectos de comunicación, declaración y pedidos de informes que sanciona el Congreso—, consiste en referirlo a una o más comisiones. La comisión decide tratarlo o no y en caso de hacerlo produce uno o más dictámenes, siendo el de mayoría el que sirve de base para la discusión y votación en el recinto.⁵

4. Acerca de los diferentes tipos de atribuciones legislativas de los ejecutivos y sus consecuencias sobre el proceso de decisiones, véase: John M. Carey y Matthew Soberg Shugart, *Executive Decree Authority*, Cambridge University Press, 1998.

Sobre esta modalidad de organización nos interesa destacar dos cuestiones. Por un lado, se trata de un esquema que ofrece más oportunidades para influir en el proceso de toma de decisiones, ya sea porque abre múltiples vías de acceso a las demandas o porque crea puntos de veto, es decir, de bloqueo a las mismas. Por otro, el ámbito más reducido de las comisiones y su menor exposición pública favorecen la negociación y búsqueda de consenso entre legisladores, funcionarios públicos y grupos o sectores interesados.⁶

La segunda característica del proceso legislativo se vincula con el tema de la fijación de la agenda parlamentaria. Formalmente, esta cuestión es competencia de la Comisión de Labor Parlamentaria en cada una de las Cámaras, integrada por su presidente y los jefes de bloque de los partidos políticos. Este procedimiento asegura al Congreso amplias facultades para decidir las prioridades de la agenda.⁷ A diferencia de lo que sucede en algunos regímenes presidenciales, no existen dispositivos explícitos que faciliten al Ejecutivo el tratamiento de sus iniciativas. En Uruguay o Brasil, por ejemplo, el Ejecutivo puede solicitar el tratamiento urgente de sus proyectos o cuenta con plazos para que el Congreso se expida respecto de algunos de ellos. El Ejecutivo está así en condiciones de ejercer cierto control sobre la agenda parlamentaria. Este no es el caso argentino.⁸ Sin embargo, lo que existe en su lugar, en el seno de la Comisión de Labor Parlamentaria, es una regla informal, aceptada tanto por el partido de gobierno como por la oposición, de otorgar prioridad a las iniciativas del Ejecutivo.⁹ A nuestro juicio, la política partidaria contribuye a explicar la adopción de esta práctica que descansa en el reconocimiento de prerrogativas para

5. Cabe señalar que el número de comisiones permanentes se ha ido incrementando a través de los años. En 1983 había 26 comisiones en la Cámara de Diputados para llegar a 40 en la actualidad; otro tanto ocurrió en la Cámara de Senadores.
6. De hecho, a la luz de distintas entrevistas con asesores y legisladores, la predisposición a la búsqueda del acuerdo pareciera ser la orientación normativa predominante en el seno de las comisiones.
7. De hecho, el único momento en que el Poder Ejecutivo fija la agenda es cuando convoca a sesiones extraordinarias que, con la reforma constitucional de 1994, abarca los meses de diciembre a febrero. De todos modos, no existen mecanismos formales que obliguen al Congreso a expedirse.
8. Téngase en cuenta que aquí hacemos referencia a los proyectos que son sometidos a consideración del Congreso. Si contempláramos no ya la agenda parlamentaria sino la legislativa, deberíamos incluir las atribuciones legislativas del Ejecutivo, específicamente, el poder de decreto (en la terminología argentina, decretos de necesidad y urgencia). En este caso, el Ejecutivo controla parte de la agenda legislativa.
9. Entrevistas con Juan Carlos Taparelli, ex diputado nacional por el PJ y actual coordinador de asesores del jefe de bloque del PJ y Federico Storani, jefe de bloque de la UCR.

el partido de gobierno. De este modo, se limitan, por un lado, los riesgos de parálisis institucional que puedan originarse en la disputa por el control de la agenda y, por otro, permite que el Congreso reserve parte de la agenda a sus propias iniciativas. En este sentido, es de destacar que la participación de las iniciativas de los legisladores sobre el total de leyes sancionadas es alta como lo ilustra el siguiente cuadro:

CUADRO 1
Leyes sancionadas, por iniciativa y período presidencial

Iniciativa	1983–1989	1989–1995
Poder Ejecutivo	338 (52,4%)	386 (46%)
Poder Legislativo	307 (47,6%)	449 (54%)
Total leyes	645 (100%)	835 (100%)

El último rasgo del proceso legislativo que consideramos pertinente mencionar se vincula con los procedimientos relativos a la integración de las comisiones y sus autoridades. El criterio de asignación adoptado es el de la proporcionalidad, esto es, las comisiones se conforman de acuerdo con el número de legisladores que posee cada bloque político en las Cámaras. Sin embargo, es parte de la práctica que el partido de gobierno, aún si no cuenta con mayoría en la Cámara, como sucedió con la UCR en el Senado en el período 1983–1989, tenga reservada la presidencia de las comisiones más importantes, en particular, Presupuesto, Asuntos Constitucionales, Relaciones Exteriores y Legislación General. Esta modalidad combina, entonces, la regla de la proporcionalidad con la misma regla informal que mencionamos en el párrafo anterior, el reconocimiento de prerrogativas para el partido de gobierno. Se contraponen, así, a la regla puramente mayoritaria, como la practicada en Estados Unidos, que habilita a la mayoría a quedarse con la presidencia de todas las comisiones. Nuevamente, se trata de un procedimiento que tiende a facilitar la interacción entre el presidente y sus legisladores en el Congreso a través del control partidario de las comisiones clave.

Vemos, entonces, que las reglas que regulan el proceso legislativo tienen también incorporados incentivos favorables ya sea a la participación de los legisladores, ya sea a la cooperación entre Ejecutivo y Legislativo.

Los partidos políticos

El último aspecto que queremos abordar es el papel de los partidos políticos. Aún cuando desde el punto de vista macro y micro institucional los legisladores están en condiciones de intervenir en forma autónoma en el proceso de toma de decisiones, la presencia de los partidos políticos y las lealtades que genera puede limitar fuertemente dicha capacidad. Es sabido que la irrupción de los partidos políticos de masas quiebra los límites impuestos por los principios de división de poderes y frenos y contrapesos, conspirando, así, contra el predominio del Congreso.¹⁰ Ahora bien, para que la presencia de los partidos opere en esta dirección, es preciso que se den ciertas condiciones que lo faciliten, particularmente, que sean estables y disciplinados. En el caso argentino, la primera de las condiciones se verifica mientras que la segunda debe ser considerada con cierta atención.

En cuanto a la estabilidad del sistema de partidos señalemos que la historia política contemporánea argentina ha estado marcada por la presencia de sólo dos grandes partidos nacionales, la Unión Cívica Radical (UCR), creada a fines del siglo pasado, y el Partido Justicialista (PJ), fundado originariamente como Partido Peronista en 1946. En la nueva etapa inaugurada en 1983, el predominio de radicales y peronistas volvió a confirmarse. En 1983 ganó al presidencia el candidato de la UCR, Raúl R. Alfonsín y en 1989 y 1995 hizo lo propio el candidato del PJ, Carlos S. Menem. Este escenario insinuó cambios en 1995, cuando el Frepaso, alianza motorizada a principios de los noventa por un grupo parlamentario disidente del peronismo (Grupo de los Ocho), comenzó a desafiar el predominio de la UCR y el PJ. Sin embargo, producido la alianza entre el Frepaso y la UCR a partir de las elecciones de 1997, la competencia electoral ha vuelto a encauzarse en torno de dos polos. Este es el aspecto que importa subrayar: dos son los partidos nacionales y, a excepción de las elecciones de 1995, históricamente, la competencia partidaria se desarrolló en torno de dos bloques.

En lo que respecta a disciplina partidaria, es parte del saber convencional sostener que los partidos políticos argentinos son muy disciplinados. Un trabajo de Mark P. Jones que analiza el comportamiento de los legisladores durante las votaciones nominales, el primero en estudiarlo, confirma dicha impresión: los niveles de disciplina que exhiben los partidos políticos argentinos son al-

10. Sobre los efectos de la expansión del sufragio y el surgimiento de los partidos políticos, véase: Maurizio Cotta, «Il sotto.sistema governo-parlamento», en *Rivista Italiana di Scienza Política*, vol. XVII, n° 2, agosto 1987; Ezra Suleiman (ed.), *Parliaments & Parliamentarians in Democratic Politics*, Holmes & Meir, Nueva York, 1986.

tos.¹¹ Sin duda, la capacidad tanto de la UCR como del PJ de distribuir incentivos colectivos, de identidad, favorecen el comportamiento disciplinado de sus legisladores. En consecuencia, es de esperar que cuando ocupan el lugar de partido de gobierno apoyen las iniciativas del presidente de la nación, a su vez, líder del partido. Sin embargo, queremos llamar la atención al hecho de que la organización descentralizada de los partidos políticos no garantiza automáticamente la disciplina de los legisladores. Por un lado, se trata de partidos que generan numerosos liderazgos intermedios a partir de las tres estructuras de autoridad que los caracteriza: la nacional, la provincial y la local. Si se une a este rasgo la competencia democrática para la nominación de sus autoridades y candidatos, el resultado que se obtiene es un liderazgo nacional que descansa en una coalición de líderes regionales. Por otro, son partidos débilmente cohesionados dada la escasa densidad ideológica de sus divisiones partidarias internas. Esta multiplicidad de lealtades y heterogeneidad interna se refleja en la composición del Congreso y el Ejecutivo debe volcar allí sus esfuerzos para lograr el comportamiento disciplinado de los legisladores. Esto es, detrás de una votación disciplinada se encuentra el proceso a través del cual, negociación y premios y castigos mediante, se construyen las bases de dicho comportamiento.¹² La necesidad de negociar abre, pues, las puertas para que los legisladores hagan llegar sus puntos de vista e intervengan activamente en las decisiones. Al mismo tiempo, la lealtad partidaria limita el nivel de indisciplina, favoreciendo el liderazgo presidencial.

En síntesis, teniendo en cuenta los rasgos macro y micro institucionales y el papel de los partidos políticos, la dinámica de gobierno tiene incorporado un conjunto de incentivos propicios a satisfacer las hipótesis que orientan este trabajo. Por un lado, los legisladores están en condiciones de participar en el proceso de toma de decisiones, modificando, demorando o frenando las iniciativas del Ejecutivo. Por otro, dada la vinculación partidaria entre el Poder Ejecutivo —presidente y ministros— y su bancada en el Congreso, es de esperar también una fluida cooperación entre ambas ramas de gobierno. El paso siguiente es analizar el modo en que efectivamente interviene el Congreso a propósito del Presupuesto y las políticas del Mercosur.

11. Mark P. Jones, «Party Discipline in the Argentine Congress», paper presentado en el Seminario: «Legislaturas en América Latina: Perspectivas Comparadas», CIDE, México, 6–7 de febrero, 1998.

12. Algunas de las normas que rigen el proceso legislativo, por ejemplo, el número de lecturas al que puede ser sometido un proyecto de ley —hasta la reforma constitucional de 1994, un máximo de cinco lecturas, luego, tres— los vetos y las insistencias, constituyen indicadores del proceso de negociación que envuelve a las dos ramas de gobierno.

EL TRATAMIENTO DEL PRESUPUESTO

Consideramos pertinente abordar esta cuestión describiendo en primer término los aspectos más formales que regulan el proceso presupuestario para continuar luego con el proceso político. Pero antes, conviene formular dos aclaraciones. La primera se refiere al Presupuesto como instrumento a través del cual se dirime la asignación de recursos públicos. No siempre éste es el caso y la pasada experiencia Argentina ofrece un ejemplo. Las altas tasa de inflación limitaron por mucho tiempo las posibilidades de contar con estimaciones confiables de recursos públicos y un grado aceptable de previsibilidad en los compromisos de erogaciones. En este contexto, la asignación de recursos públicos se realizó al margen de la discusión parlamentaria del presupuesto.¹³ Una evidencia de ello es que durante los ochenta, la mayoría de los presupuestos fueron sancionados bien entrado el año presupuestario en cuestión.¹⁴ El siguiente cuadro ilustra esta situación:

CUADRO 2

Año fiscal	Estado parlamentario del proyecto de ley de Presupuesto	Sanción
1984	28/06/84	29/09/84
1985	25/07/85	27/09/85
1986	6/03/86	30/09/86
1987	19/03/87	14/07/87
1988	20/07/88	29/12/88
1989	23/11/89	20/12/89
1990*	21/02/91	
1991	21/02/91	28/08/91

* No hubo ley de Presupuesto. Una ley de agosto de 1991 ratificó que para 1990 había entrado en vigor, el 1 de enero de 1990, el presupuesto del año anterior.

Fuente: N. Guillermo Molinelli, Valeria Palanza y Gisela Sin, *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina. Materiales para su estudio*, CEDI, 1999 (en prensa).

13. Oscar D. Cetrángolo, «Una aproximación al presupuesto de la administración nacional para 1994», UIA-IDI, Nota n° 40, diciembre 1993.

14. Sobre este tema, véase: Guillermo Molinelli, «Relaciones Presidente-Congreso en Argentina, 1983-1995», *Posdata*, n° 2, noviembre 1996.

Tan sólo a partir del año fiscal 1992 y una vez superados los períodos de alta inflación, el Poder Ejecutivo Nacional estuvo en condiciones de enviar en término el proyecto de Presupuesto para su sanción parlamentaria. Es a partir de esta fecha que tiene sentido analizar el proceso presupuestario y el papel que le cabe al Congreso.

En segundo lugar, conviene tener presentes las restricciones que operan sobre las decisiones presupuestarias. Si bien con la estabilidad económica el Presupuesto está en condiciones de recuperar su lugar como mecanismo a través del cual se decide la asignación de recursos, existen otros factores que limitan esta posibilidad. Por un lado, se encuentra la más familiar restricción que genera la rigidez del gasto vinculada con la seguridad social, las transferencias a provincias, los recursos de asignación específica y el pago de intereses de la deuda. Por otro, están las restricciones que imponen los organismos internacionales de financiamiento. En este marco, no ya el Congreso sino el propio gobierno ve estrechadas sus opciones de política.¹⁵

Hechas estas aclaraciones, iniciamos nuestro análisis presentando una breve descripción de los aspectos formales que regulan el proceso presupuestario.¹⁶ La iniciativa en materia presupuestaria está en manos del Poder Ejecutivo, quien fija anualmente los lineamientos generales del proyecto de ley de presupuesto. El cuerpo técnico, rector del sistema presupuestario y encargado de preparar el proyecto de ley, es la Oficina Nacional de Presupuesto, dependencia del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Esta oficina estipula los techos a partir de los cuales las distintas dependencias gubernamentales —ministerios, organismos descentralizados— diseñan sus propios presupuestos. Una vez que la Oficina Nacional de Presupuesto recibe los distintos anteproyectos, los analiza y efectúa las modificaciones que considera necesarias, cuidando, como lo estipula la ley, de no autorizar compromisos más allá de los recursos recaudados durante el ejercicio. Cuando el Ministerio de Economía concluye la elaboración del presupuesto, el proyecto es enviado a la Jefatura de Gabinete que, luego de su revisión —que presumimos política— lo envía al Congreso.

15. En lo que respecta al Congreso, entrevista con el diputado Oscar Lamberto (PJ), presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda y el ex diputado Jesús Rodríguez (UCR), vicepresidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda.

16. En la actualidad, la norma básica que regula el diseño presupuestario es la ley 24156, Administración financiera y de los sistema de control del sector público nacional, sancionada en 1992. Sobre el proceso presupuestario, véase: Mark P. Jones, «Political Institutions and Public Policy in Argentina: an Overview of the Formation and Execution of the National Budget», paper presentado en el World Bank Conference on Administrative Procedure, La Jolla, 20–21 de junio de 1996.

En el ámbito del Congreso, el tratamiento inicial del Presupuesto tiene lugar en la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados. El procedimiento habitual consiste en organizar audiencias en donde son invitados a participar ministros, secretarios y otros funcionarios para explicar y justificar los presupuestos y programas de sus respectivas dependencias. Concluido este proceso, la Comisión de Presupuesto y Hacienda elabora el dictamen que será luego discutido en el recinto.¹⁷ Cuando la Comisión propone modificaciones, la ley 24156 prescribe que, en caso de autorizar gastos no previstos en el Presupuesto, se deben especificar las fuentes de los recursos a utilizar para su financiamiento. Una vez aprobado en el recinto es remitido a la Cámara de Senadores para su consideración. En general, el procedimiento en la Cámara de Senadores es más breve, en promedio, insume menos de la mitad del tiempo que le lleva a Diputados. Esto puede medirse por el número de días en que demora la aprobación del Presupuesto en cada una de las cámaras. La información que presentamos abarca los presupuestos de 1992 a 1995.

CUADRO 3
Tiempo de sanción del Presupuesto (en días)

Presupuesto	C. de Diputados	C. de Senadores	Total
1992	72	13	85
1993	30	19	49
1994	50	21	71
1995	70	23	93

Salvo que el Senado introduzca modificaciones y deba volver nuevamente a la Cámara de Diputados —que puede aceptar o no las modificaciones del Senado— el proyecto se convierte en ley y es girado al Poder Ejecutivo.

Nuevamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, éste puede vetar total o parcialmente la ley. De hecho, el Ejecutivo sólo recurre al veto parcial, para eliminar algunos artículos o secciones de la ley. En este caso, le queda aún al Congreso el recurso de la insistencia que requiere de la aprobación de una mayoría de dos tercios en cada una de las cámaras.

17. Si bien el dictamen de la comisión puede proponer el rechazo del proyecto de presupuesto, esto no ha sucedido hasta ahora. Lo usual es que proponga algún tipo de modificación.

En lo que respecta al control de la ejecución del Presupuesto, la ley prevé dos tipos de controles. Por un lado, el control interno, a cargo de la Sindicatura General de la Nación cuyos miembros, cuatro en total, son designados por el presidente. Por otro, el control externo, en el ámbito del Congreso y en manos de la Auditoría General de la Nación. Este organismo, encabezado por un presidente nombrado por la oposición y un directorio integrado por siete auditores generales, es responsable ante la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas del Congreso.¹⁸ La auditoría provee al Congreso de una evaluación de la ejecución del presupuesto del año anterior como también audita y realiza tareas de investigación, respondiendo a pedidos específicos del Congreso.

No hemos ocupado hasta aquí de los aspectos más formales del proceso presupuestario. Corresponde ahora analizar el proceso político, centrándonos, en particular, en el tipo de intervención que le cabe a los legisladores en el diseño del Presupuesto, con las salvedades hechas al comienzo de esta sección.

Si bien es el Ejecutivo quien presenta anualmente el proyecto de ley del Presupuesto, la única restricción que pesa sobre el Congreso es la prohibición de aumentar los gastos sin prever los recursos. A pesar de disponer de una amplia capacidad de intervención, por lo menos dos factores inciden para que el Congreso lo haga tan sólo en forma puntual. Un primer factor es la política partidaria. Los legisladores del partido de gobierno descansan, en esta materia, en la iniciativa y liderazgo presidencial. En segundo lugar, están las limitadas capacidades técnicas del Congreso. Sólo cuenta con la Comisión de Presupuesto y Hacienda que, a pesar de la mayor especialización y experiencia de sus integrantes, recibe el apoyo de un reducido cuerpo de asesores y su tarea se ve además incrementada por el tratamiento de otras múltiples leyes.¹⁹ En consecuencia, los legisladores operan en los márgenes, cambiando una partida por otra o una obra por otra.²⁰

El momento más propicio que encuentran los legisladores para tratar de influir en el proceso presupuestario es cuando las distintas dependencias del Poder Ejecutivo comienzan a confeccionar sus respectivos presupuestos. Esta es la ocasión en la que intervienen, haciendo *lobbying* para obtener financiamiento, ya sea

18. Esta Comisión está formada por seis senadores y seis diputados según los lineamientos generales que siguen las cámaras para integrar las comisiones.

19. Buena parte de los integrantes de la Comisión de Presupuesto y Hacienda son economistas y ex ministros de economía provinciales o nacionales.

20. Entrevista con el diputado Oscar Lamberto (PJ), actual presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda y el ex diputado Jesús Rodríguez (UCR), en su momento, vicepresidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda.

para un programa específico, un ministerio o una provincia. En este ámbito el jefe de Gabinete, cargo creado en la órbita del Poder Ejecutivo con la reforma constitucional de 1994, cumple con la función de coordinar las demandas de los legisladores con las propuestas de los distintos organismos gubernamentales.²¹

Una segunda instancia se presenta en el momento de la discusión del proyecto en el seno de la comisión y aquí pueden observarse dos cosas. Por un lado, puede suceder que los mismos ministerios recurran a los legisladores para tratar de inclinar la balanza en su favor. De acuerdo con el diputado Oscar Lamberto, los conflictos interministeriales buscan el «repechaje» en el Congreso.²² Por otro, las presiones sobre la Comisión pueden provenir de distintos grupos de interés. Un ejemplo típico lo proporciona la propuesta del Poder Ejecutivo, en el proyecto del Presupuesto para 1998, de cerrar la Escuela Nacional Náutica y las presiones de los grupos interesados sobre la Comisión para mantener sus actividades. La Comisión se hizo eco de esta demanda e incluyó en el Presupuesto la partida eliminada por el Poder Ejecutivo. El Poder Ejecutivo vetó este artículo pero fue insistido exitosamente por el Congreso de modo tal que, hoy en día, la Escuela Náutica sigue en actividad.

Los legisladores logran, entonces, introducir modificaciones al proyecto de ley del Presupuesto. Prueba de ello es que entre 1992 y 1998, a excepción del Presupuesto para 1992, el resto fue objeto de vetos parciales por parte del Ejecutivo. Asimismo, en dos ocasiones, el Congreso replicó con la insistencia, también parcial, a ciertos artículos vetados de los presupuestos correspondientes a los años fiscales 1994 y 1998. En la actualidad, la Cámara de Diputados aprobó la insistencia a varios artículos vetados por el Ejecutivo al presupuesto de 1999. Los temas de estas últimas insistencias son reveladoras del tipo de intervención que le cabe al Congreso. La insistencia recayó sobre el veto a los artículos vinculados con: financiamiento de partidos políticos (pago de tres pesos por voto); reasignación de 100 millones de pesos al Ministerio de Educación con destino a las Universidades Nacionales y 2 millones para la Escuela Nacional Fluvial y la Escuela Nacional de Pesca; mantenimiento de los subsidios a las tarifas diferenciales de los consumidores de gas en la Patagonia; mantenimiento de las promociones no industriales para las provincias de Chaco, Córdoba, Corrientes, Formosa, Jujuy, Mendoza, Misiones, Salta, Santiago del Estero y Tucumán; partidas para el Instituto Malbrán y para el Hospital de Clínicas.²³ Como se puede observar, los legisladores se hacen eco de demandas mi-

21. Entrevista con el Secretario de Hacienda, Pablo Guidotti.

22. Entrevista con Oscar Lamberto.

23. Diario *Clarín*, 25 de marzo, 1999.

crosectoriales o regionales. Pero lejos se encuentran éstas de implicar cambios sustantivos en el diseño general del Presupuesto.

Quizá la única instancia en que los legisladores actuaron con mayor decisión es a propósito de temas no vinculados específicamente con el presupuesto pero que fueron incorporados a los proyectos de ley. En el proyecto de ley de 1995 se incluyó un artículo que procuraba otorgarle superpoderes al Ejecutivo.²⁴ En otra oportunidad, se intentó introducir cuestiones vinculadas con la reasignación de recursos entre nación y provincias. Este tipo de estrategias generó fricciones y resistencias de parte de los legisladores, en particular del partido de gobierno, y el Congreso terminó siempre por excluir del Presupuesto ese tipo de iniciativas.

Por último, un comentario acerca de la capacidad de fiscalización del Congreso en lo que respecta a la ejecución del Presupuesto. Esta tarea es competencia de la Comisión Bicameral Conjunta Revisora de Cuentas y la Auditoría y todos los entrevistados coinciden en señalar las serias restricciones que se enfrentan para llevarla adelante. Se trata de una tarea compleja, con poco personal y que lleva años de demora. Por ejemplo, la aprobación de la cuenta general del año 1990 y 1991 se realizó en 1994 y 1995, respectivamente. Pero lo más importante a subrayar es que, en lo que respecta a la ejecución del Presupuesto, el Congreso delega en el jefe de Gabinete la facultad de subejecutarlo. Así, frente a la necesidad de realizar ajustes, la decisión queda en manos del Ejecutivo de modo tal que muchos de los logros obtenidos por los legisladores en el momento de la sanción pueden verse luego frustrados.

El papel del Congreso en la integración regional

El papel del Congreso en la integración regional se encuentra limitado, en gran medida, por el hecho de que las cuestiones vinculadas con la integración pertenecen al *ámbito* de la política exterior y ésta es atribución del Poder Ejecutivo. En efecto, según el artículo 99 inciso 11 de la Constitución Nacional, la dirección de la política exterior corresponde al Poder Ejecutivo quien «concluye y firma tratados, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras, recibe sus ministros y admite sus cónsules». Por lo tanto, nos encontramos frente a un ámbito de política pública en el que las normas constitucionales otorgan expresamente la iniciativa política al Ejecutivo y con-

24. Se trata del art. 14 del proyecto de ley de Presupuesto para 1995.

fieren al Congreso sólo poderes reactivos. De este modo, por ejemplo, es el Poder Ejecutivo quien se ocupa de negociar y suscribir los acuerdos internacionales, mientras que le corresponde al Congreso su aprobación o rechazo (artículo 75 inciso 22 de la Constitución). En consecuencia, el Congreso no interviene en la letra de los acuerdos porque ésta es una competencia del Ejecutivo.

Tampoco el papel previsto para los Congresos de los países miembros en la estructura institucional del Mercosur indica algún tipo de protagonismo. Según establece el Protocolo de Ouro Preto (artículos 22 al 27), la Comisión Parlamentaria Conjunta como órgano representativo de los Parlamentos de los Estados parte, tiene como funciones emitir recomendaciones al Consejo del Mercado Común y procurar acelerar la internalización de las normas emanadas de los órganos decisorios del Mercosur (el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del Mercosur). Una vez más, las normas restan al Congreso iniciativa política y capacidad decisoria.

En este marco, y como ya lo señalamos en términos generales en nuestra introducción, estudiar el papel del Congreso en las políticas del Mercosur desde una perspectiva de equilibrio o igualdad de poderes no nos permite avanzar demasiado. Sin embargo, si tomamos el desequilibrio que señalan las normas como punto de partida, podremos ver que las atribuciones meramente reactivas del Congreso no son equiparables a pasividad o subordinación. En efecto, la facultad de aprobar o rechazar los acuerdos firmados por el Ejecutivo puede, en ocasiones, traslucir aristas conflictivas en las relaciones entre ambas ramas de gobierno, especialmente cuando el Congreso se resiste a ratificar lo que ha sido firmado por el Ejecutivo. Del mismo modo, el Congreso puede llegar a entorpecer la labor del Poder Ejecutivo si está dispuesto a impulsar proyectos que contradicen de un modo u otro las posiciones sostenidas por el gobierno en la política exterior. Al hacerlo, queda en evidencia que el Ejecutivo no puede ejercer control sobre la totalidad del proceso legislativo. Finalmente, el Congreso puede ser consciente de sus limitaciones y tratar de procurarse los instrumentos para fortalecer su actuación en relación al tema. Veamos si algo de esto ha ocurrido con el Congreso argentino.

Con respecto al uso de sus atribuciones legislativas de aprobar o rechazar convenios, el Congreso no siempre ha sido proclive a aceptar los protocolos del Tratado de Asunción firmados por el Poder Ejecutivo. De hecho, existen varios indicadores de que el Ejecutivo enfrenta dificultades en los tratamientos legislativos.²⁵ Primero, el Congreso ha solicitado la renegociación de algunos pro-

25. Entrevista con Rodolfo Geneyro. Geneyro sostiene que los obstáculos que interpone el Congreso para la aprobación legislativa de los acuerdos son de carácter creciente debido a

tolos. A modo de ejemplo, el Mercosur todavía no cuenta con un Código Aduanero (firmado el 16 de diciembre de 1994) por los obstáculos que aparecieron en los trámites parlamentarios de los países miembros. En el caso argentino, las serias críticas al código que caracterizaron las discusiones parlamentarias en Brasil y Paraguay y comenzaban a repetirse en Argentina, disuadieron al Ejecutivo de remitir el proyecto de ley al Congreso hasta tanto el mismo no fuera revisado. En el Congreso también se inició el proceso para pedir la re-negociación del Protocolo de Defensa de la Competencia (firmado el 17 de diciembre de 1996): el diputado Carlos Raimundi presentó un proyecto de resolución (expediente 5453-D-98) para devolver al Poder Ejecutivo el proyecto de ley que aprueba este protocolo, el cual cuenta con media sanción del Senado pero aún no ha superado la instancia de las comisiones en la Cámara Baja. Segundo, las dificultades del Poder Ejecutivo en el Congreso se hacen evidentes cuando aquel intenta «puentear» la intervención de éste en la internalización de las normas. La protocolización vía ALADI ha sido un recurso varias veces empleado (como sucedió, por ejemplo, con la aprobación de la asociación del Mercosur con Chile) a fin de evitar el trámite parlamentario. Lo mismo sucede cuando se internalizan las normas del Mercosur utilizando normas administrativas en lugar de leyes. Por estas vías diversas, el Ejecutivo ahorra el tiempo y el costo que le insumen los trámites parlamentarios aunque a expensas de futuros problemas de seguridad jurídica y cuestionamientos por inconstitucionalidad. Tercero, no es un dato menor al momento de atender las relaciones Poder Ejecutivo-Poder Legislativo en los temas del Mercosur, el hecho de que el senador Eduardo Bauzá fuera designado presidente de la Comisión de Asesoramiento Permanente del Mercosur en el Senado (a la cual nos referiremos más adelante) y presidente de la sección argentina de la Comisión Parlamentaria Conjunta. El senador Bauzá es un cercano colaborador del presidente Menem; ocupó el cargo de jefe de Gabinete y se desempeñó como operador político del presidente o como nexo tendiente a acercar las posiciones de las dos ramas de gobierno. Su posición en la estructura parlamentaria muestra que el papel del Congreso en el Mercosur no puede ser subestimado.

Más allá de las dificultades planteadas por el Congreso en la aprobación de los protocolos del Mercosur, el impulso dado por este poder a legislación con-

que las normas que están en discusión tienen cada vez más importancia pública e involucran áreas de política (educación, cultura, defensa de la competencia, etc.) en las que los Congresos de los cuatro países siempre han tenido atribuciones para involucrarse activamente. En el contexto mercosuriano, los acuerdos llegados al Legislativo, sin discusión ni consulta previa.

tradictoria con dichos acuerdos ha sido una fuente adicional de preocupación para el Poder Ejecutivo. El caso del azúcar es el que mejor ilustra un conflicto entre el gobierno y sus legisladores. La ley 24.822 consta sólo de dos artículos en los cuales se establece que los derechos con que se gravan las importaciones de azúcar de cualquier origen y procedencia serán aplicados también a las importaciones de esa misma mercadería provenientes de los países del Mercosur. La ley apunta a mantener el actual régimen de protección del sector azucarero «mientras subsista la asimetría provocada por el sistema sucroalcoholero del Brasil, que se manifiesta en la exigencia de utilizar alcohol carburante en los automotores, ya sea hidratado o anhídrido en mezcla con naftas convencionales» (artículo 1 de la ley). En Ouro Preto se había acordado que debía elaborarse un régimen común para el sector azucarero, que incluyera el arancel externo común y el libre comercio intrazonal y que neutralizara las distorsiones resultantes de las políticas nacionales de apoyo al sector.²⁶ Al no evidenciarse avances en la eliminación de las asimetrías en las políticas nacionales, la ley, sancionada en abril de 1997, definió la posición argentina contraria a la liberalización. Sin embargo, no era ésta la postura que el Poder Ejecutivo tenía previsto sostener. La ley fue vetada totalmente (decreto 471/97) con la argumentación de que ocasionaría serios perjuicios al desenvolvimiento del comercio intrarregional. Según se explica en los considerandos del veto, los derechos de importación de los azúcares desde los países del Mercosur fueron mantenidos temporalmente por decisiones adoptadas por el Consejo del Mercado Común en 1994 y, al momento de la sanción de la ley, se encuentran sujetos a negociaciones cuyo progreso se vería entorpecido con una legislación de estas características. El Poder Ejecutivo completó sus argumentos aludiendo que, de acuerdo con la Constitución Nacional, el Tratado del Mercosur tiene jerarquía superior a las leyes, que el Poder Legislativo delegó en el Ejecutivo la facultad de gravar y desgravar la importación de mercaderías (por la ley 22.415 del Código Aduanero), y que la medida pertenece al ámbito de la política exterior que es competencia de este poder.

De este modo, la ley fue devuelta al Congreso pero el conflicto no terminó allí. Ambas Cámaras consideraron nuevamente la ley e insistieron en su sanción definitiva con el voto unánime de sus miembros. La contundencia de la actuación del Congreso en este tema ha sido generalmente explicada por la gran capacidad de *lobby* del sector azucarero argentino. El *lobby* del sector

26. Véase: Jorge Lucangeli, «La integración de Argentina en el Mercosur. Revisión de antecedentes y evaluación del desarrollo y perspectivas del acuerdo regional», *Serie de Estudios*, n° 26, Centro de Estudios para el Cambio Estructural (CECE), abril 1998.

azucarero es muy viejo y muy fuerte y, durante muchos años, tuvo incidencia en la designación de los representantes de las provincias del norte argentino productoras de azúcar,²⁷ lo cual no debería sorprender demasiado si se considera que el azúcar es una de las producciones básicas de la región. De manera que, detrás de los intereses particulares del *lobby* del azúcar, aparece también la cuestión de la defensa de los intereses provinciales y ésta corta transversalmente las divisiones partidarias, unificando la postura de los legisladores de la región. De hecho, el caso del azúcar definió el voto positivo de los legisladores de las provincias del noroeste en ambas Cámaras. Quizás, entonces, lo que más cueste explicar es por qué el resto de los legisladores cerró filas decididamente en torno del tema. El intercambio de favores y promesas políticas entre quienes tienen y quienes no tienen interés en el azúcar,²⁸ y tal vez algunos resabios nacionalistas de competencia con el Brasil²⁹ son respuestas posibles para este interrogante. En suma, lo que nos interesa destacar es el hecho de que el Congreso atiende —con éste y muchos otros casos— intereses diversos que pueden o no estar de acuerdo con objetivos más generales de políticas públicas.

El hecho de que el caso del azúcar sea contrario a la letra de los acuerdos del Mercosur no debe interpretarse como indicador de una falta de compromiso de los legisladores con la integración regional. Por el contrario, el Mercosur aparece entre los amplios consensos de la elite dirigente argentina y la posición de los legisladores en torno del tema forma parte de esos consensos en particular.³⁰ La creación de sendas comisiones legislativas en ambas Cámaras del Congreso puede considerarse como un indicador del nivel de consenso que suscita

27. Matteo Goretti, en el taller celebrado en Argentina el 20 de octubre de 1998.

28. Guillermo Molinelli, en el taller celebrado en Argentina el 20 de octubre de 1998.

29. Carlos Soukiassian, en el taller celebrado en Argentina el 20 de octubre de 1998.

30. Una encuesta del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) ha especificado recientemente que para los líderes de opinión (entre los cuales, la dirigencia política es una subcategoría) la integración regional es el objetivo prioritario de la política exterior argentina (40%), mientras que el comercio internacional le sigue inmediatamente después (37%). Esta es una tendencia que se mantiene y parece afirmarse con los años. En 1993, el 85% de los líderes argentinos entrevistados manifestaba un juicio positivo sobre el Mercosur, mientras que hoy en día el porcentaje ha ascendido al 98%. Si bien este apoyo varía levemente por provincia —tendiendo a ser más alto en el litoral argentino—, los estudios subrayan que en todo el país las proporciones son siempre superiores al 70% en favor del Mercosur. Esto se complementa con el hecho de que, como sostiene dicho estudio, el 51% de los líderes de opinión cree que Argentina debería tener con Brasil las relaciones más firmes y estrechas. En particular, un 59% de los dirigentes políticos otorga a Brasil la prioridad. CARI, 1998, *La Opinión Pública Argentina sobre Política Exterior y Defensa*. CARI: Argentina.

el Mercosur en el Congreso. La creación de la Comisión del Mercosur como comisión permanente de asesoramiento de la Cámara de Diputados fue aprobada a mediados de 1996, a instancias de un proyecto de resolución presentado por el diputado justicialista José Lahoz, representante por la provincia de Corrientes. El apoyo unánime al proyecto en Diputados fue replicado en el Senado, donde la creación de la Comisión Permanente de Asesoramiento del Mercosur en marzo de 1997 se aprobó sobre las bases de un proyecto del senador radical por la provincia de Misiones, Jorge Losada. Sin distinción partidaria y, ciertamente, bajo la iniciativa de dos provincias del litoral, el Congreso argentino incorporó al Mercosur en su estructura organizativa, otorgándole a las comisiones en cuestión la facultad de dictaminar sobre todo proyecto o asunto que pueda afectar el proceso de integración regional y, en especial, sobre todo proyecto o asunto que importe la incorporación al ordenamiento jurídico interno de las normas emanadas de los órganos del Mercosur, según lo previsto en el artículo 25 del Protocolo de Ouro Preto.³¹

Ciertamente, la creación de las comisiones permanentes del Mercosur es un indicador de la importancia que éste tiene para los legisladores argentinos. Al considerar que la integración regional merecía ser tratada como una cuestión aparte de otros temas de la política exterior, los legisladores expresaron su vocación mercosuriana. Esto se complementa con el hecho de que, como indicaron varios de nuestros entrevistados, las postulaciones dentro de los bloques políticos mayoritarios para integrar las comisiones siempre excedieron enormemente el cupo de legisladores con que dichos partidos cuentan para ello.³² Por otra parte, la creación de estas comisiones forma parte de la tendencia más general que ha mostrado el Congreso argentino hacia la diferenciación y descentralización de su estructura con el objetivo de aumentar sus capacidades en el tratamiento de los temas. Esta creencia generalizada entre los legisladores de que la existencia de una comisión especializada en los temas aumenta los nive-

31. Varios de nuestros entrevistados señalaron que la creación de la Comisión del Mercosur no estuvo exenta de obstáculos tanto en el Senado como en la Cámara Baja. Sin embargo, dichos obstáculos no se referían al objetivo de la integración regional, que gozaba de consenso, sino al hecho de que una comisión especial sobre este tema restaría facultades a las ya existentes Comisiones de Relaciones Exteriores y Culto que hasta entonces habían sido cabeceras en el tratamiento de las cuestiones de la integración.

32. Es importante señalar aquí que la composición de las comisiones respeta, en general, la distribución del poder que las elecciones determinaron para la Cámara en su conjunto. Pero la selección de los integrantes de las mismas, así como la distribución de los cargos de autoridad, es producto de acuerdos entre los bloques partidarios quienes deben seleccionar y proponer los candidatos de entre sus filas.

les de eficiencia en su estudio también ha acompañado, entonces, la evolución del Mercosur.

Sin embargo, si se explora un poco la labor de estas comisiones, se deja de ser tan optimista con respecto a las consecuencias de la simple creación de comisiones en cuanto al aumento de las capacidades legislativas del Congreso. Si se consideran, por ejemplo, las cuestiones que han ocupado el interés de los legisladores y motivado algún tipo de producción legislativa de su parte, el resultado que se obtiene es un desbalance entre ese interés y preocupación manifiestos por el Mercosur y el bajo perfil de sus proyectos. Veamos el siguiente cuadro.

CUADRO 4
Proyectos de legisladores nacionales

Tipos de proyectos	Proyectos senadores (marzo 97–septiembre 98)	Proyectos diputados (1998)
Proyectos de ley	5 (5,5%)	13 (12,7%)
Declaraciones de interés	15 (16,7%)	16 (15,7%)
Pedidos de informes	16 (17,8%)	19 (18,6%)
Solicitudes/sugerencias	33 (36,7%)	41 (40,2%)
Remisiones	– (0%)	1 (1,0%)
Quejas otros países	4 (4,4%)	2 (2,0%)
Otros, beneplácito, preocupación	17 (18,9%)	10 (9,8%)
Total	90 (100%)	102 (100%)

Fuente: El cuadro ha sido elaborado con datos de las Comisiones Permanentes de Asesoramiento del Mercosur del Senado y la Cámara de Diputados

Desde su creación hasta la fecha las comisiones del Mercosur se han ocupado del tratamiento de proyectos de ley, de declaración, de resolución y de comunicación (estos últimos en el Senado) sobre las cuestiones más diversas vinculadas a la integración regional. El cuadro 1 ofrece una clasificación de los proyectos presentados por los legisladores en dichas comisiones.³³ Esta clasifi-

33. Según el Reglamento de la Cámara de Diputados, los asuntos promovidos por los diputados pueden presentarse en forma de proyectos de ley (que deben seguir la tramitación establecida en la Constitución para la sanción de las leyes), proyectos de resolución (que son, en general, todas las disposiciones de carácter imperativo que la Cámara puede adoptar por sí o conjuntamente con el Senado, como, por ejemplo, los pedidos de informes al

cación diferencia, en primer lugar, la participación del Congreso en la iniciativa legislativa, que está presente en los proyectos de ley y, de alguna manera, en las declaraciones de interés nacional o parlamentario (de congresos, conferencias, exposiciones). Luego muestra el ejercicio de la función parlamentaria de control sobre el Poder Ejecutivo a través de los pedidos de informes. Finalmente, la categoría 'solicitudes' muestra los temas del Mercosur que preocupan a los legisladores y sobre los que solicita o sugiere al Poder Ejecutivo que actúe en un sentido u otro, las 'remisiones' son propuestas para devolver algún proyecto del Ejecutivo, y el resto son, mayormente, expresiones de preocupación o beneplácito sobre el accionar del Ejecutivo. Sobre la totalidad de los proyectos, las respectivas comisiones informaron que, en el Senado, todos menos uno habían sido aprobados en comisión. En Diputados, en cambio, predominan los proyectos no aprobados. En particular, ninguno de los proyectos de ley ha recibido dictamen todavía.³⁴

A nuestro entender, el interés de los senadores por los temas del Mercosur, aunque presente en un total de 90 proyectos en Senado y 102 en Diputados no se ha traducido en una gran iniciativa legislativa. Esta pauta está dada por la baja proporción de proyectos de ley presentados en ambas Cámaras³⁵ cuando, según se desprende de nuestras entrevistas, existe un margen de decisión política importante para el Congreso al momento de definir cómo juegan las normas y acuerdos del Mercosur en la legislación interna. A la luz de estos datos, ese margen de acción estaría subutilizado. En cambio, los legisladores se han inclinado preferentemente por las solicitudes y sugerencias al Poder Ejecutivo. Estas últimas abarcan un amplio rango de temas: existen

Ejecutivo) y proyectos de declaración (que son proposiciones que tienen por objeto expresar una opinión de la Cámara). El Reglamento del Senado establece, en cambio, cinco tipos de proyectos: proyectos de ley, proyectos de decreto (para decisiones de carácter administrativo), proyectos de resolución (para resoluciones particulares del cuerpo), proyectos de comunicación (para proposiciones dirigidas a contestar, recomendar o pedir algo, por ejemplo, al Poder Ejecutivo) y proyectos de declaración (para expresar opiniones del cuerpo).

34. Cabe aclarar que la Cámara de Diputados se renovó parcialmente en diciembre de 1997 y durante el año 1998 hubieron disputas y demoras significativas hasta acordar la composición de las comisiones. Esto puede haber influido en la baja productividad de la comisión.
35. A modo de ejemplo, los cinco proyectos de ley presentados en el Senado se refieren a: navegabilidad de transportes fluviales de países del Mercosur (Zalazar y Bittel, 1299/97), modificación del Código Aduanero a fin de adecuarlo a las disposiciones del Mercosur (Menem, 2483/97), creación del sistema nacional de normas, calidad y certificación (Costanzo, 48/98), libre circulación de trabajadores en el ámbito del Mercosur (Cafiero, 86/98), creación del instituto nacional de cooperación e integración cultural (San Millán, 412/98).

aquellos de alcance provincial, que pueden ejemplificarse con el proyecto de los senadores fueguinos Oyarzun y Preto (expediente 2204/97) para que se impulse en el ámbito del Mercosur el uso del puerto y el aeropuerto de Ushuaia como puerta de entrada a la Antártida, o el del diputado correntino Pando (3850/D/98) para que se ponga en funcionamiento el control integrado de frontera en las aduanas de Uruguaiana (Brasil) y Paso de los Libres (Argentina); también hay numerosas solicitudes de alcance más general, como el proyecto de la senadora Fernández de Kirchner (995/97) solicitando incluir en la agenda del Mercosur la formulación de una política de defensa común, o el del diputado Cafferatta Nores (2753/D/98) solicitando la creación de un espacio de análisis, en el ámbito del Mercosur, para una eficaz prevención del delito en los estados miembros.

La preponderancia de las solicitudes de acción por sobre los proyectos de ley bien puede comprenderse en el marco, que mencionábamos al comienzo de este apartado, de unas relaciones interinstitucionales en las que el Ejecutivo conserva la iniciativa y el Congreso cuenta con poderes de reacción. En el mismo sentido pueden interpretarse los proyectos de pedidos de informe al Poder Ejecutivo y aquellos en que los legisladores expresan su preocupación por determinadas acciones del otro poder. No obstante, el hecho de que Congreso no aproveche al máximo las facultades de iniciativa legislativa que la política de integración sí le concede al nivel de la adaptación de las normas nacionales a las disposiciones del Mercosur tiene que ver con limitaciones de otra naturaleza. Se trata de restricciones en sus capacidades técnicas que hacen evidente su inferioridad de condiciones con respecto a las capacidades del Poder Ejecutivo. En primer lugar, tanto los legisladores como sus asesores se enfrentan a la imposibilidad de especializarse en un tema, o aún en un área, en particular. A diferencia de los funcionarios del Ejecutivo, quienes trabajan en el Congreso deben atender varias comisiones y una multiplicidad de cuestiones simultáneamente, lo cual les impide un seguimiento profundo y permanente de los temas. En segundo término, el personal con que cuenta el legislador para el desarrollo de su labor parlamentaria ha sido generalmente nombrado para desempeñar también tareas políticas con lo cual sucede generalmente que, o bien no es el equipo más idóneo para el seguimiento de los temas legislativos que se le han asignado, o bien se ve obligado a priorizar la labor política en su distrito por sobre las tareas legislativas. Finalmente, graves deficiencias en el suministro y distribución de información dificultan la producción de iniciativas legislativas de calidad, especialmente (pero no exclusivamente) en lo que atañe a los partidos de la oposición que no cuentan con canales directos de comunicación con el Poder Ejecutivo.

A partir de lo expuesto anteriormente, podemos concluir esta sección reiterando que no estamos frente a un Congreso pasivo y subordinado. El Congreso ejerce un papel en el control de la producción legislativa que, como hemos visto, es motivo de atención para el Poder Ejecutivo. También está presente cierta conciencia de las limitaciones a su accionar y la intención de proveerse de los instrumentos que mejoren esa situación. Sin embargo, la creación de comisiones como herramienta para el aumento de capacidades es por sí sola insuficiente. Puede permitir agrupar los temas y concentrar la atención en ellos, pero, a nuestro entender, necesita además del soporte que proveen las redes de información y la capacitación adecuada del personal a cargo de la elaboración de los proyectos.

CONCLUSIONES

En la primera parte de este trabajo procuramos describir el conjunto de incentivos institucionales y partidarios que estructuran las relaciones Ejecutivo–Legislativo en la Argentina. Señalamos que éstos, al tiempo que favorecen la participación autónoma de los legisladores crean un marco para la cooperación entre ambas ramas de gobierno. Se trata, en definitiva, de un régimen presidencial pero con partidos políticos que consiguen disciplinar sus filas. De aquí se siguen varias cosas. En primer término, el liderazgo, la iniciativa política, está en manos del presidente. No es de esperar, entonces, que los legisladores del partido gobernante disputen al Ejecutivo la agenda, es decir, la definición de las políticas de gobierno y sus prioridades. En segundo lugar, respecto de la iniciativa presidencial, el papel del Congreso no puede ser sino reactivo. En tercer lugar, este papel reconoce, como lo subraya J. Blondel, distintos grados de viscosidad que va desde la aceptación al rechazo pasando por el bloqueo o modificación de las iniciativas del Ejecutivo.³⁶ En cuarto lugar, el Ejecutivo se ve obligado tanto a contemplar las preferencias de sus legisladores como tratar de persuadirlos acerca de las suyas. Por último, dadas estas características, el proceso legislativo en el Congreso se caracteriza por la negociación y la búsqueda de consenso, por empezar, intrapartidario y también interpartidario.

En lo que respecta al comportamiento de los legisladores frente al Presupuesto y las políticas del Mercosur, hemos visto que intervienen pero que sus

36. Blondel et al., «Legislative Behaviour: Some Steps...», o. cit.

intervenciones son de alcances limitados, en particular, por las restricciones que generan los temas en cuestión. Tanto el presupuesto como las decisiones vinculadas con el Mercosur son iniciativas del presidente. Este sólo hecho otorga ventajas al Ejecutivo por las capacidades técnicas y recursos que obliga a desarrollar. En ese respecto, el Congreso estaría en inferioridad de condiciones para tratar de equiparar al Ejecutivo. En primer lugar, la afinidad partidaria entre legisladores y Ejecutivo no lo estimula. Los legisladores recurren al Ejecutivo en busca de asistencia.³⁷ En segundo lugar, la baja tasa de reelección de los legisladores, se ubica en el 23%, tampoco permite el desarrollo de *expertise* en el Congreso. Luego, conviene recordar que las decisiones vinculadas con el Mercosur, por colocarse en la órbita de la política exterior, soslayan, en general, la participación del Congreso.

A pesar de estas limitaciones, en algunas ocasiones el Congreso ha utilizado el máximo sus atribuciones constitucionales para imponer su punto de vista sobre el Ejecutivo. En este sentido, destacamos que recurrió a la insistencia para oponerse al veto presidencial. Los temas en cuestión —derechos de importación para el azúcar, la Escuela Náutica, regímenes de promoción para ciertas provincias, etc.— nos devuelven la imagen de un Congreso centrado en las microiniciativas, dispuesto a satisfacer las demandas que plantean intereses sectoriales o regionales. Es sobre ellas que se muestra dispuesto a desplegar sus recursos y, atravesando las líneas partidarias, se coloca en la posición de hacer prevalecer su iniciativa frente a la opinión del Ejecutivo.³⁸

Retomando ahora las hipótesis que guiaron nuestro informe y a la luz de nuestra investigación, reelaboraríamos la primera de ellas. Consideramos, en primer lugar, que deben contemplarse los incentivos constitucionales y partidarios que estructuran las relaciones Ejecutivo–Legislativo y, a la luz de estos, el papel que está en condiciones de desempeñar el Congreso. En segundo lugar, se debe considerar la naturaleza de la política en cuestión. La capacidad de intervención del Congreso varía según el tipo de política. Teniendo en cuenta estos factores, estaríamos en mejores condiciones de evaluar el rol del Congreso. Por ejemplo, en el caso argentino, podríamos concluir que, en las áreas analizadas, el Congreso argentino hace lo que mejor sabe hacer, defender intereses sectoriales y provinciales–regionales, una tarea para la que está mejor equipado que el Ejecutivo. Naturalmente, esto no implica «reelaborar con significación creciente decisiones capitales...» en estas dos áreas de política. Sin embargo, a

37. Entrevista con el diputado Oscar Lamberto (PJ).

38. Sobre este punto, véase: Ana M. Mustapic y Sebastián Etchemendy, *El papel de la insistencia en el sistema político argentino. Un estudio de caso*, UTDT, mimeo, 1997.

propósito de otras políticas, como las privatizaciones, la política laboral, el sistema de jubilaciones, las patentes medicinales, etc., su participación ha sido mucho más sustantiva.³⁹

En cuanto a la segunda hipótesis, por las razones que acabamos de dar, no seríamos partidarias de calificar la intervención del Congreso como significativa. Finalmente, respecto de la tercera hipótesis, referida a las orientaciones normativas que acompañan las decisiones del Congreso, es nuestra impresión que las orientaciones a las que se hace referencia son propias del liderazgo presidencial, en su calidad de iniciador de las políticas de gobierno. Naturalmente, éstas requieren del apoyo parlamentario y, en este punto, entendemos que es importante identificar los liderazgos parlamentarios que coordinan las interacciones entre el Poder Ejecutivo y su coalición de apoyo en el Congreso. El papel de los presidentes de Comisión, el caso del diputado Oscar Lamberto en Presupuesto y Hacienda y el senador E. Bauzá en Mercosur, dan cuenta de la importante función que desempeñan.⁴⁰

39. Sobre este tema, véase: Sebastián Etchemendy y Vicente Palermo, «Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1984–1995)», *Desarrollo Económico*, n° 148, vol. 37, enero–marzo 1998; Mariana Llanos, «El presidente, el Congreso y las política de privatización en la Argentina (1989–1997)», *Desarrollo Económico* n° 151, vol. 38, octubre–diciembre 1998; Guillermo V. Alonso, «Democracia y reformas: las tensiones entre decretismo y deliberación. El caso de la reforma previsional argentina», *Desarrollo Económico* n° 150, vol. 38, julio–septiembre 1998.

40. El caso de Oscar Lamberto es interesante porque constituye una excepción a la baja tasa de reelección de los diputados. Es uno de los veteranos de la Cámara de Diputados, con trece años en la banca y ocho como presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda.

Entrevistas

- Diputado Oscar Lamberto (PJ), presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda.
- Diputado Juan Carlos Olima (PAIS, PJ), ex vicescanciller, miembro de la Comisión Permanente de Asesoramiento del Mercosur.
- Jesús Rodríguez, ex diputado de la UCR, vicepresidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda.
- Pablo Guidotti, Secretario de Hacienda, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.
- Rodolfo Geneyro, asesor del diputado Carlos Raimundi (Frepasso) en la Comisión Permanente de Asesoramiento del Mercosur.
- Carlos Soukiassian, asesor del diputado Carlos Raimundi (Frepasso) en la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto.
- Fabiana Schafrik, asesora del senador Bauzá en la Comisión Permanente de Asesoramiento del Mercosur.
- Mónica Fontenla, asesora del senador Bauzá en la Comisión Permanente de Asesoramiento del Mercosur.
- Daniel Martínez, secretario administrativo de la Comisión Permanente de Asesoramiento del Mercosur del Senado.
- Guillermina Gordon, secretaria de la Comisión Permanente de Asesoramiento del Mercosur del Senado.
- Marta Ahumada, asesora de la Comisión Mixta Revisora de Cuentas.
- Federico Storani, diputado nacional, jefe de bloque de la UCR, Cámara de Diputados de la Nación.
- Juan Carlos Taparelli, ex diputado nacional por el PJ, coordinador de asesores del jefe de bloque del PJ.

PARLAMENTOS DO MERCOSUL–BRASIL A INTEGRAÇÃO E A DEMOCRATIZAÇÃO DO ORÇAMENTO

Rosinethe Monteiro Soares y David Fleischer

TEMA I: INTEGRAÇÃO

Integração como propósito nacional

Parágrafo Único do art. 4º da Constituição Brasileira:

A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino–americana de nações.

Este dispositivo adotado pelos constituintes brasileiros que elaboraram a Carta Magna no período de 1986 a 1988, é uma demonstração de que o clima político e social no país já era propício ao que viria a constituir o *Tratado de Assunção*. Com efeito, foi assinado em 26 de março de 1991, e institucionaliza-se cada vez mais na forma do Mercosul. Desde então, novos instrumentos, acordos e protocolos têm coberto, cada dia mais intensamente, as várias áreas de relacionamento social, comercial e jurídico.

Além desses instrumentos normativos, e com base nos mesmos, grande parte da legislação interna brasileira passou a ser alterada em função da evolução e progresso da implantação do Tratado de Assunção e adicionais que lhe seguiram. Mesmo quando iniciada por outras motivações, leis e regulamentos passaram a receber dispositivos relacionados, ou para adequação, aos tratados e protocolos adicionais relativos à integração. Pode-se encontrar exemplos dessa iniciativa nas áreas de tributação, estímulos fiscais, educação, normas relativas à agricultura, indústria, comércio, transportes e comunicações, segurança pública, defesa, combate ao narcotráfico. Mais recentemente, também as área jurídica e de direitos humanos têm sido alteradas com o propósito de incluir a

integração ou para que as alterações sejam oportunamente adequadas à evolução e institucionalização do Mercosul..

Seria interessante, à guisa de *follow up* deste trabalho contratar-se um exame de toda a legislação aprovada desde 1991 para termos um quadro completo das leis que passaram a conter itens relativos à integração ou, eventualmente, ressalvas sobre a mesma, inclusive quanto ao seu ritmo. As ressalvas até aqui, não demonstraram uma posição contra o Mercosul, mas uma pressão no sentido de que o Governo Brasileiro conceda às contra-partes brasileiras, principalmente da Agricultura, estímulos, subsídios e condições tão ou mais favoráveis que as que desfrutam os concorrentes do setor. São as mesmas restrições feitas às importações européias e às da América do Norte. Quase sempre está implícita na ressalva um condicionamento originado no passado quando o desenvolvimento, por muito tempo, foi induzido pelas ações e investimentos governamentais. O empresário brasileiro tende a reagir adversamente às tentativas do Governo para liberar o sistema econômico de protecionismos estatais.

A verificação de todas as leis que tiveram alteração ou origem em fatos relativos ao Mercosul, naturalmente, demandaria o trabalho de uma equipe ampla, durante considerável tempo. Eventualmente sua implementação poderia ser verificada ou monitorada, o que representaria uma avaliação ampla do próprio Tratado, que pode estar sendo feita pelas Agências Governamentais previstas, fora do âmbito do Legislativo. Neste texto, pretendemos verificar apenas o número de *propostas legislativas, discursos e, se não o número, mas o padrão das votações* indicativas de tendência favorável ou não aos objetivos da integração.

Antecedentes históricos

As áreas de *livre-comércio*, fase inicial da integração econômica proposta para os países do Cone Sul, foi, em si, fenômeno evidenciador de fases mais avançadas da globalização que se avizinhavam. Seguiu-se a *união aduaneira*, etapa em que se promove aos poucos uma *tarifa única* entre as partes paralelamente a *listas de ressalvas* que tendem a diminuir até desaparecer. Ainda não completamos a segunda fase entre os países que pretendem formar o mercado comum do Cone Sul da América do Sul, mas já nos temos adiantado em quemar etapas para acelerar a integração.

O início das negociações que viriam a culminar com a instituição do Mercosul deu-se em 1941 com assinatura de tratado entre Brasil e Argentina, sem resultados muito notáveis.. Acreditavam os economistas da época, principalmente os da linha Cepaliana, que tínhamos produção de bens concorrentes e

não convergentes ou complementares que facilitariam o crescimento das trocas. Uma vez que ambos produzíamos para exportação apenas mercadorias similares, do setor primário de produção as trocas só se elevavam muito lentamente.

Nos anos cinquenta, os estudos da CEPAL, lideravam as linhas de estudos econômicos estruturalistas. Eles acreditavam que a utilidade da integração para o desenvolvimento dos países da América Latina, situava-se muito mais na possibilidade de defesa regional contra as sucessivas quedas dos termos de intercâmbio de suas exportações. Era o que estava acontecendo no fluxo de comércio exterior, tanto para a Europa como para os Estados Unidos. Sobretudo parecia útil a formação de bloco regional para enfrentar outros blocos que já faziam sucesso comercial na Europa.

Outras tentativas de blocos econômicos foram paralelas ou conseqüentes aos primeiros movimentos de aglutinação, paralelos à globalização. Podia ser visto como exemplo o Bloco Andino. Resultou dessa conjuntura o *Tratado de Montevideú* que criou a ALALC, desenhada como uma zona de livre comércio, pelo prazo de doze anos. Seu objetivo principal foi frustrado pelo advento de golpes de estado na região. Essas conjunturas políticas dificultaram sobretudo o relacionamento entre as nações do Cone Sul e o desenvolvimento dessas formas de aglutinação social. De fato, mais ou menos fecharam suas economias como estratégias de seus planos de crescimento voltado para o mercado interno. Era a idéia que prevalecia de caráter nacionalista bastante exacerbado. Um segundo Tratado de Montevideú transformou a ALALC em ALADI. É dentro do tratado de Montevideú que os grupos menores como o Mercosul se conformaram.

Em 1986 os efeitos favoráveis dos encontros entre os Presidentes Sarney e Alfonsín geraram impulsos que culminaram com a *Ata de Buenos Aires*. Visava integração entre os dois países. Sua lógica era a mudança das condições de mercado que levavam as economias a buscar petróleo mais perto, de nossa parte, ademais a Argentina parecia um mercado interessante para receber o produto de uma industrialização intensa que se dera no Brasil. Da parte da Argentina a compra de produtos da florescente indústria brasileira, em troca do seu petróleo e de outros produtos primários, era igualmente tentadora.

Adiante no tempo, com o restabelecimento das democracias no Cone Sul, logo após o surto de intenso desenvolvimento industrial, fazia-se propício preencher o hiato das instituições políticas também no relacionamento entre as nações vizinhas.

Em 1991 o *Protocolo de Outro Preto* confirma o dispositivo do art. 24 do Tratado de Assunção, estabelecendo uma *Comissão Parlamentar Conjunta*

como resultado da pressão do Legislativo de cada um dos países–partes. Essas Comissões passariam a ter uma interferência mais eficaz dos representantes sobre a ação do Executivo. No mínimo a Comissão proporcionaria pelo menos o acompanhamento mais concreto das ações do Executivo no âmbito desses tratados. Até então o assunto era exclusivo da área dos Executivos de cada país, cabendo aos Legislativos apenas a homologação dos Tratados. No caso brasileiro as relações internacionais ainda são praticamente uma articulação privativa do Executivo. As tentativas de maior inserção dos legisladores no processo não têm sido bem sucedidas, ou têm tido um resultado mínimo e periférico.

Desde então, a Comissão de cada grupo ou país procura institucionalizar-se. No *grupo brasileiro* logrou fazer bons progressos. Por um lado aprovou junto ao Congresso uma Resolução (Resolução n. 1/96 CN), que deu à Comissão a prerrogativa de apreciar antes que vá a Plenário, toda a matéria que trate das relações entre os países do Mercosul, ou com influência nos mercados do mesmo, ainda que só em termos de recomendação. A Comissão Conjunta do Mercosul do grupo brasileiro, em função CN 1/96, ganhou o direito de apreciar, sem poder decisório, mas opinativo e de recomendação, todas as Proposições que tramitam nas duas Casas do Congresso.¹

A *Comissão Conjunta* tem seu próprio Regulamento, comum a todos os grupos nacionais, O grupo brasileiro também tem um Regulamento Interno adicional para apreciação da matéria que lhe é trazida pela instituição e pelos membros. Esse Regimento tanto formaliza a atividade da Comissão e seu relacionamento com os demais membros e subsistemas das Casas do Congresso, como ainda regula a atividade de várias subcomissões, no seu âmbito. Essas foram criadas para o estudo sistemático de assuntos de interesse do Mercosul. em cada setor específico da atividade econômica e social.

Das maiores *evidências* da forma como o Mercosul se está institucionalizando conta-se o enorme interesse que as *eleições brasileiras de 1998*, está despertando em cada um dos países que formam o Mercosul. Recentemente² os jornais brasileiros deram grande destaque às declarações do Presidente Meném da Argentina, com alusões ao risco que uma eventual frustração da reeleição do Presidente Fernando Henrique traria ao Mercosul.³ Sem entrar no mérito da

1. Em outubro haviam 14 propostas em análise, mas a distribuição tem sido feita há cerca de um ano.
2. *Jornal do Brasil*, *Correio Braziliense* e *Folha de São Paulo* em 26 e 27 de agosto de 1998.
3. Sobre o assunto intensos protestos estão registrados em discursos de parlamentares da Oposição.

declaração, o interesse sobre a eleição em si mesma é demonstrativo do aprofundamento da integração dos países do bloco. Na verdade, ela já atingiu um ponto que, em especial na Economia, *depende menos dos governantes*, e mais das *estruturas já consolidadas* de seu gerenciamento, uma vez que os negócios já se transformaram em um fluxo crescente.⁴ O Congresso, naturalmente, teria que refletir esta realidade.

O ambiente da elaboração legislativa no Brasil

Há que se mencionar, à guisa de observação para o analista, o fato de que o número de propostas de legislação de parlamentares no Brasil, e menos ainda o número de projetos de lei, é muito pouco indicativo do seu grau de interesse em qualquer assunto, inclusive na integração do bloco Mercosul.

O baixo nível dessa variável, que poderia representar evidência da integração, se deve ao formato ou desenho constitucional brasileiro do processo legislativo. A Constituição reserva ao Executivo, privativamente a *iniciativa* de legislação *sobre políticas públicas*, definidas estas como, finanças, incentivos fiscais, tributação, estrutura administrativa, e criação das instâncias de implementação⁵ da Lei ou⁶ e dispensa de serviços públicos. Naturalmente essa reserva inclui toda e qualquer iniciativa de despesa, por via do Planejamento, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos Públicos, todas leis de iniciativa do Executivo,⁷ por preceito constitucional.

Mesmo para criar estruturas fiscalizatórias da despesa e das finanças públicas a iniciativa ainda é constitucionalmente do Executivo, mesmo que o legislador as possa sugerir (arts. 61, 84 e 165 da Constituição Federal e art. 113 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados). A função do Congresso restringe-se portanto a discutir, e eventualmente alterar as propostas advindas do Executivo, desde que as alterações não aumentem a despesa ou criem novas estruturas. Há flexibilidade tão somente quanto à inclusão de elementos implícitos de *direito substantivo*. Estes sim, constituem sua área de proposta porém não é privativa. É verdade, no entanto que os valores implícitos nas decisões de direito substantivo podem alterar indiretamente a alocação orçamentária feita pelo Executivo.

4. Ornelas Walkdeck, «Integração regional, soberania e política para as regiões», *Debates*, n. 15, Centro de Estudos Fundação Konrad Adenauer, 1998.

5. Art. 61 parágrafo 1º da Constituição Federal Brasileira, 1988

6. Art. 165 da Constituição Federal Brasileira, 1988

7. Voltaremos ao assunto na parte II do Trabalho.

Nem todas essas restrições constitucionais são atendidas pelos parlamentares, mas o preceito constitucional da privacidade de iniciativa, definitivamente obstrui o trabalho do legislador e pode desestimulá-lo intensamente. Vez por outra observa-se sua quebra mediante acordos políticos, à guisa de concessão do Executivo em troca de votos para determinadas propostas de menor apelo popular. Fora do acordo informal, sabe-se, de antemão, que as propostas não admitidas na Constituição, se aprovadas, serão frustradas pelo veto. Vetos são freqüentemente justificados pelo que se considera *vício de origem*,⁸ com base no art. 62 da Constituição, decisão formalista, porém legal.

Mais recentemente as tentativas de propostas dos parlamentares tem sido orientadas pelos setores de apoio ao trabalho legislativo e administração do processo, no sentido de que os legisladores transformem em sugestões suas propostas na área de iniciativa privativa do Executivo. Isso é permitido por meio de uma tipologia adequada de proposição que funcionam como sugestão, prevista em Regimento sob a nomenclatura de *indicações*.⁹ Quando da sua conveniência política o Executivo as transforma em propostas de legislação ou regulamentação direta.

Formalmente, as propostas de legislação, no Brasil, podem advir do parlamentar, do Executivo, dos Tribunais Superiores ou Ministério Público ou ainda de um centésimo dos eleitores, um número que, na prática, tornou esse tipo de proposta inviável e irracional, posto que qualquer grupo organizado pode sugerir a proposta a um parlamentar. Quando as apresentam os autores, em geral, querem impressionar o Legislativo e a opinião pública com o efeito simbólico de milhares de assinaturas que, em si, constituem mobilização de efeito político.

Enquanto a legislação advinda dos *Tribunais Superiores ou Ministério Público* devam tratar apenas de *matéria de sua própria estrutura*, a iniciativa dos *parlamentares* tem a ver com o *direito substantivo*. O *Executivo* pode propor legislação sobre *qualquer assunto*, além da sua área de iniciativa exclusiva a que nos referimos. Desta forma, ainda que a legislação proposta pelos parlamentares seja a maior quantidade, eles raramente conseguem aprovar seus projetos. Na realidade sua aprovação e sanção sempre haveriam de representar uma mudança reconhecida nos valores e crenças sociais sobre as *relações interpessoais que presidem ao direito substantivo*. A importância dessas mudanças é o fato de que se dão pelo voto da maioria.

8. Indispensável ressaltar o fato de que mesmo com vício de origem algumas poucas iniciativas parlamentares têm sido aceitas pelo Executivo porque lhe convia na conjuntura política. Sobre as mesmas não houve protesto depois da sanção da Presidência.

9. Art. 113 do Regimento Interno da C. D.

O fato de que o Congresso altera mas não faz políticas públicas é exceção quando se trata de políticas regionais e locais. Isto acontece porque na distribuição de recursos já alocados pelo Executivo na proposta de Orçamento é possível ao Legislador, mesmo que a um nível bastante reduzido alterar a alocação entre as regiões e localidades.

As políticas públicas, portanto são influenciadas pela *legislação ampla* e relevante de cada atualidade e, desta forma por valores implícitos neste corpo legal, que influencia também a forma de dispensa dos serviços públicos do Governo.. Tem a ver ainda com as medidas de controle, rotina e burocracia pelos quais esses serviços podem ter a demanda formalizada, serem contratados e organizados. Influi no seu valor e dispersão também a organização social e a interação dos cidadãos com os muitos prepostos governamentais.

Mas, sobretudo, não podemos deixar de lembrar que qualquer iniciativa de legislação efetiva advém da *demanda* da comunidade que passa a integrar a *regulamentação do fato* ou atividade. Forçar um trilho para processos que já estão em andamento na sociedade é geralmente frustrante para o legislador. Como inovar processos não provoca os resultados esperados, exceto se já houver a semente de expectativa em torno dos objetivos dos mesmos a maioria das propostas de legislação da parte dos parlamentares é frustrada. O mesmo não se dá com as propostas do Executivo, não apenas porque tem apoio da maioria na presente Legislatura. De fato as leis providências, exceto medidas antipáticas consideradas necessárias pelo grupo burocrático dominante já foram pré-avaliadas. Para isso o Executivo dispõe de toda uma estrutura ou máquina de pesquisa e percepção da demanda. A este aparato acrescenta-se a pressão específica e organizada de grupos já mobilizados em cuja composição estão atores relevantes, inclusive legisladores e titulares de governos dos entes da Federação...

Observe-se que, desde a Constituição que previa muitas alterações na máquina estatal e na organização da sociedade, pela iniciativa privativa do Executivo, tem sido intenso o processo e modernização em todos os setores públicos. A nova regulamentação ou reforma administrativa pretende, mesmo que esbarre em algumas dificuldades de ordem cultural e material, implementar direitos difusos e específicos contidos na Constituição.

As propostas advindas do Executivo muito freqüentemente, nos dois últimos anos sempre, requerem caráter regimental de urgência. O requerimento pode vir da origem, em termos constitucionais, por mobilização dos líderes dos Partidos aliados do Governo que formalizam o pedido de urgência. Dessa forma as propostas do Governo dominam a agenda e o cenário parlamentar.

Os parlamentares gastam a maior parte dos debates em tentativas de negociação e ajustes dessas propostas. Resta-lhe implícita nessa negociação forjar

a aprovação de suas percepções por via da maneira de *alocação de recursos*, quer políticos como materiais. Mas essa alocação, na maior parte do processo legislativo atual, sempre se inicia pelas ações que os vários setores do Executivo percebem como demandas ou expectativas da sociedade, traduzidas estas com base em suas próprias e implícitas valorações e doutrinas. Nem sempre essa percepção tem *representatividade indispensável*, mais própria dos representantes eleitos. Necessariamente, tanto a percepção como decisão dos burocratas e técnicos que cercam o Presidente terão menor *representatividade* que as dos legisladores,

Desnecessário esclarecer-se que as políticas públicas propostas pelo Presidente incluem no seu formato valores diferentes e só eventualmente iguais aos percebidos pelo Congresso. O *âmbito de vigília* constante sobre as valorações e mudanças sociais é uma espécie de *campanha eleitoral permanente*. Ela se renova explicitamente nas eleições, tanto que o primeiro ano de cada Legislatura (4 anos) é sempre mais profícuo quanto à produção de propostas e legislação. Os vários Partidos do Congresso, ou regiões, por via da representação dos parlamentares que elegeram, procuram intensamente alterar a alocação desses recursos e prevalência de valores compatíveis com suas percepções e expectativas. E o fazem por via de seus representantes locais e nacionais, havendo naturalmente toda uma seqüência de intermediação desde um *processo informal*, permeando todas as relações intergovernamentais e o processo político mais amplo até a via formal dos Executivos de vários escalões administrativos, legislativos e partidários.

O atendimento dessas expectativas como definidas pelos legisladores significa, ao mesmo tempo, a maximização dos objetivos do representante, sob a forma de consecução de sua reeleição, bem como de sua ascensão na *hierarquia de poder*. É bem verdade que no afã dessa última meta, a ascensão hierárquica no próprio Legislativo pode desorientar suas ações. É, por exemplo, quando de olhos voltados para sua carreira na instituição legislativa, pode diminuir seu contato com os eleitores a um nível perigoso para sua própria reeleição. Em passado recente esse acidente político foi muito freqüente no Brasil com os membros da Mesa da Câmara.¹⁰

10. A exemplo dos deputados Flávio Marcílio, Nelson Marachezan, Célio Borges, Ulisses Guimarães, Winson Braga e outros nas décadas de 70 e 80. Os titulares da presente década têm sido mais cuidadosos nesse aspecto passando a utilizar a estrutura das suas posições na Instituição para manter formas modernizadas de comunicação com o eleitorado e adquirindo muito maior visibilidade no cenário nacional, a exemplo dos ex-presidentes Inocêncio Oliveira e Luiz Eduardo. O Presidente anterior, lamentavelmente caiu em desgraça na opinião pública quando seu nome se viu envolvido no escândalo do Orçamento, no início da década de noventa.

Mesmo a iniciativa de legislação sobre valores sociais e relações interpessoais que estariam na jurisdição congressual de iniciativa regulamentadora, pode ser freqüentemente esvaziada pelos projetos do Executivo, já que políticas públicas geralmente definem ou delimitam implicitamente tanto *valores sociais*, como *crenças por via da forma de sua execução que altera as relações sociais*.

Esse conjunto de circunstâncias leva os parlamentares a buscar ajuste de valores e fatos à sua percepção partidária ou pessoal., quer pelas propostas, pelas emendas, pelo debate, e por via da mecânica de votos específicos de textos destacados,¹¹ Podem fazê-lo conscientemente ou não, mas certamente, tornam implícita a cobrança de determinadas atitudes, do Governo. Um exemplo dessa inserção por via de emendas e destaques é o escalonamento e hierarquização dos valores da *vida, educação, do respeito humano, da integração dos gêneros, etc. sobre outros como religião, partidos políticos e casamento*, quando se fazem alocações diretas de recursos para *creches, escolas, igrejas, setores sociais e econômicos, bem como para instituições de mães solteiras*, etc. Ou quando se *incluem* entre os capacitados de receber títulos de terra, ou usucapião, *os casais que vivem juntos independentemente de que sejam casados*. Observe-se que neste caso há substancial mudança em valores mais tradicionais, eventualmente imbricados nas políticas públicas. O mesmo se dá quanto a condições exigidas ou não nas políticas educacionais, sociais ou de reforma agrária. Todas essas decisões estão rigorosamente vinculadas a valorações e crenças tanto quanto se referem também a distribuição de recursos e de poder.

Com essas limitações de iniciativa, o processo formal se faz por vias bem definidas: *como primeiro passo, as propostas de legislação são lidas em Plenário e publicadas no Diário do Congresso*. Cada Casa tem uma sessão nesse diário, e uma reservada às sessões conjuntas. Das propostas de iniciativa do Executivo vão primeiro para a Câmara dos Deputados as que tratam de políticas públicas abrangentes, mas não as implícitas nos documentos *do ciclo orçamentário*.¹² Essas têm *tramitação conjunta* nas duas Casas e também os *Vetos e as Medidas Provisórias*, que tratam de assuntos considerados inadiáveis, relevantes ou urgentes. *As medidas provisórias entram imediatamente em vigência, por trinta dias, após os quais perderiam a legitimidade*. Entretanto são reeditadas, hoje *ad infinitum*, exceto se, por via de negociação, sejam alteradas na próxima reedição, revogadas pelo próprio Executivo, aprovadas ou rejeitadas pelo Congresso, quando já não podem ser reeditadas na mesma sessão legislativa.

11. Requerimentos de destaques— art. 168 do Regimento Interno da C.D.

12. Art. 165 da Constituição Federal Brasileira

As medidas provisórias previstas na Constituição de 1988 para acelerar certos processos de mudança na máquina pública acentuou a assimetria de poderes entre o Executivo e Legislativo.¹³ Mas não tanto quanto se possa pensar, uma vez que consideremos o fato de que a reedição da Medida Provisória, frequentemente, deriva da falta de aceitação demonstrada por «não decisão» do Congresso. A *não decisão* raramente significa desinteresse é, ma maior parte das vezes discordância e implica em um processo conseqüente e intenso de negociação posterior. Daí acontecem como resultando eventual a *mudança nos textos reeditados* para conformá-los com a pressão dos vários grupos representados no debate, em especial no debate *dos colégios de líderes*.¹⁴

A capacidade constitucional do Executivo para emitir Medidas Provisórias que se tornam permanentes pela aparente ou real falta de ação do Congresso, tornou-se um dos assuntos mais polêmicos da atualidade. Pode-se afirmar que a falta de ação do Congresso não significa no caso qualquer desinteresse mas a inexistência de consenso ou pelo menos de um *acordo representativo de coalizão* substancial. Quando acontece o acordo, a despeito das dificuldades de agenda que advém do fato de que cada Casa tem reunião de Comissões pela manhã e Sessões Plenárias até as dezenove horas, prorrogáveis com frequência, convocam-se sessões noturnas para o Congresso. Acrescente-se que essas convocações ainda devem ser utilizadas para apreciação dos vetos, que se tornaram tantos, que impraticável sua apreciação, desde o advento da Constituição de 1988. A messe de vetos se deve principalmente às restrições constitucionais de iniciativa e despesa a que já nos referimos.

Na fase seguinte do processos legislativo, após a iniciativa, leitura e publicação, os projetos, que são as proposições mais características do processo, mesmo os do Executivo, logo que protocolizados e numerados, com a respectiva referência legislativa.¹⁵ são divulgados também em *avulsos* do Diário do Congresso. A divulgação é feita por via dos parlamentares que a orientam em direção aos grupos interessados. A seguir, são imediatamente *distribuídas* a *Comissões* que, depois de abrir oportunidade para *emendas*, podem *decidir sobre os mesmos, conclusivamente*,¹⁶ exceto se tiverem características de exceção

13. Calmon, Paulo. Trabalhos na Universidade de Brasília, Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas.

14. Figura do Regimeneto Interno da Câmara dos Deputados que inclui a reunião e votação representativa dos líderes ou, a mesma reunião presidida pelo Presidente da Câmara para definir agendas.

15. Refiro-me à adição de cópias da legislação citada no projeto.

16. Esta é uma prerrogativa recente das Comissões, a partir da Constituição de 1988. Entretanto pode-se afirmar que só os projetos consensuais alcançam esse nível de celeridade,

da regra geral. As exceções são reportadas a sua relevância e coerência no processo. Cada projeto vai para três Comissões, no máximo ou, se a proposta diz respeito a mais *temas* que 3 dos 16 referidos no elenco de Comissões da Câmara dos Deputados, ou dos 8 do Senado Federal, vão para uma Comissão Especial. A Comissão Especial para apreciar esse tipo de projetos é formada pelos membros daquelas referidas aos temas que o integram. Um relator é designado pelo Presidente da Comissão ou pelo rodízio que prevalece na divisão proporcional de cargos e lugares nas Comissões. A proporcionalidade partidária, em todas as atividades políticas e legislativas no Congresso, é um valor consolidado no Legislativo brasileiro.

Projetos de parlamentares *tramitam primeiro na Casa do Autor* e, se aprovadas, devem ser *revisadas pela outra Casa*. Na revisão cabem emendas, que fazem o projeto retornar à primeira Casa. Mas a *apreciação na Casa Revisora já não comporta emendas*. Na verdade, artifícios regimentais de *votação por emendas e destaques* permitem, na prática, a composição de um terceiro projeto, a partir das redações das duas Casas, pela adoção das partes consideradas as melhores na Casa que fizer a última apreciação.

Nas Comissões, os projetos tornam a ser distribuídos, agora para o Relator, que o estudará para apresentar um relatório. Com o projeto, o Relator *recebe eventuais emendas* que o projeto tenha recebido durante 5 sessões consecutivas depois que a Comissão o recebeu. Sobre as *emendas, o projeto e eventuais projetos apensados*, quando houve apensação por similaridade, o Relator se pronuncia *em favor ou contrário*, por emendas ou por um *substitutivo* abrangente das emendas. Quando se trata de proposta de Emendas à Constituição, o poder do Relator passa a ser considerável no cenário. Mas então o processo de emendamento é restrito por causa da exigência de apoio de um terço dos membros da Casa e pelo fato de só se aceitarem emendas em um prazo fixo, na Comissão. A exceção é para emendas aglutinativas, já no processo de votação, destinadas a formalizar acordos em torno de emendas já apresentadas anteriormente ao debate.

A primeira Comissão Permanente em cada Casa e, eventualmente a segunda, são chamadas «de mérito», porque devem julgar o mérito do tema do projeto. A segunda é, na Câmara dos Deputados, freqüente mas não necessariamente, a de Finanças e Tributação (não existe no Senado com esse formato). Pode pronunciar-se sobre o «mérito», se julgar que lhe é pertinente, mas deve julgar,

devido às sucessivas oportunidades de que por recurso ou por urgência, venham a Plenário. Isto, naturalmente acontece sempre que o projeto se torna relevante para alguma das partes.

necessariamente, a *pertinência ou «adequação» financeira da proposta em relação ao ciclo orçamentário*. Em outras palavras, aprova ou rejeita o projeto, consoante o que julgue ser sua adequação ao Orçamentário e documentos do ciclo orçamentário que lhe antecederam. Para esse julgamento, a hipótese é de que haja verba no orçamento, os termos da execução da proposta não contrariem as diretrizes da Lei de Diretrizes Orçamentárias, emitida anualmente, nem o planejamento Plurianual do primeiro exercício do Governo.

Naturalmente, a sofisticação dessa avaliação deixa a desejar e a despeito de uma ampla Consultoria de Orçamento em ambas as Casas do Congresso, os parlamentares ao fazerem relatórios, pode ignorar as recomendações técnicas e decidam politicamente, até mesmo contrariando evidências apontadas quanto ao fato de que a proposta contrarie as leis do ciclo orçamentário. Com efeito, a decisão é política e não significa que ignorem os fatos técnicos mas fazem uma opção de risco quanto a um possível veto, às vezes como efeito simbólico ou para forçar uma negociação com o Executivo. Outras vezes, mas nem sempre, sua ação legislativa neste ponto é frustrada pela votação da última Comissão que seria a de Constituição e Justiça e Redação. Mesmo os projetos do Executivo podem contrair essas amarras ao ciclo orçamentário, se sua elaboração ultrapassa o exercício específico anual da Lei Diretrizes e do Orçamento. Voltaremos ao assunto quando tratarmos do tema II.

. Em cada Casa o projeto terá igualmente decisão conclusiva por parte da Comissão respectiva ou nos casos de exceção que são muitos vai a Plenário. O mesmo regime prevalece em ambas as Casas. Se na primeira o projeto é aprovado ou rejeitado em Comissão, com poder conclusivo o mesmo terá que se dar na outra Casa, exceto se o projeto se tornar urgente ou tiver pareceres divergentes em duas Comissões da segunda Casa.

Se todas as Comissões a que for distribuído o projeto, na primeira Casa, o rejeitarem, ele vai ao Arquivo. Se as do mérito tiverem votos divergentes em qualquer Casa ele deve a *Plenário*. Esta fase pode ser, a requerimento apenas para uma *Apreciação Prévia*. O mesmo pode acontecer com o projeto aprovado ou rejeitado, mediante recurso ao Plenário. Se o voto das Comissões de Finanças e Tributação e/ou de Constituição e Justiça e Redação for contrário, cabe também recurso ao Plenário antes do final da tramitação. Como cabe, igualmente, sobre qualquer que seja a decisão conclusiva do âmbito das Comissões.

Em não havendo *recurso* durante cinco sessões consecutivas depois da decisão conclusiva das Comissões, o projeto vai à outra Casa para revisão. Mas, se houver recurso provido pelo Plenário, o projeto deverá ir a Plenário, o que não significa que seja pautado imediatamente para isso. Provavelmente entrará na fila por ordem numérica e cronológica.

Só um requerimento para *tramitação urgente* poderá apressar a tramitação de um projeto, exceto se já trouxe essa exigência por preceito constitucional, a pedido do Executivo, ou ainda se for requerida e aprovada sua urgência em qualquer ponto do processo. O requerimento deverá ser apoiado por dois terços de membros da Casa respectiva ou líderes que os representem. São tantos os pedidos de urgência que a Presidência da Casa, ouvido o Colégio de Líderes¹⁷ quando na Câmara, decide sobre a prioridade dos mesmos. Alguns Presidentes reúnem regularmente o Colégio de Líderes da Câmara dos Deputados para definir a agenda mensal ou semanal.

Quando, afinal vai a Plenário, por urgência votada, ou por prioridade automática prevista no Regimento para projetos advindos de outra instituição (Comissão ou Senado), cabe, mais uma vez emenda. Se chega a Plenário em regime de urgência há exigências de apoio para o emendamento. A exigência não existe para tramitação ordinária. Permite-se ainda o adiamento, transposição de ordem na pauta, ou retirada da mesma, sempre submetidos os requerimentos respectivos ao Plenário. Essas possibilidades são intensamente usadas como forma de obstruir o processo, ou de testar a favorabilidade da conjuntura, consoante a habilidade e conveniência dos líderes do Governo ou da Oposição., respectivamente.

As evidências da integração na ação do Congresso

As Proposições

Este breve relato esperamos que sirva para uma compreensão melhor do processo legislativo brasileiro no Congresso. Considerando seus fatos podemos observar os valores relativos dos números sobre o que consideraremos *ações ou atitudes favoráveis à integração* ou à institucionalização do Mercosul. Como se vê, são poucas as oportunidades do legislador de fazer propostas em favor do Mercosul, ou de outra qualquer política pública específica.

Foi em função do conhecimento dessa situação desfavorável à iniciativa parlamentar, que buscamos *outras variáveis* como indicativas do interesse da comunidade, refletido pelos representantes parlamentares. Pensamos no *voto* e

17. O colégio de Líderes da Câmara dos Deputados é institucionalizado no art. 20 de seu regimento. Na verdade funciona como um centro de decisões sobre Agenda com a coordenação do Presidente da Câmara. Para apreciação de mérito ou rodada de acordos essa novel instituição se amplia com relatores e vice-líderes especializados no assunto em debate, todos com delegação, implícita ou explícita, de seus partidos.

no *discurso*, mesmo não negligenciando outros tipos de *proposições*, como as *indicações e requerimentos de informação ministerial*. Obtivemos afinal dos setores informatizados um relatório das proposições sobre o tema.

Não é difícil verificar o *voto favorável ou contrário* a qualquer assunto, mas ele nem sempre é indicativo da vontade legislativa em favor ou contra a integração. Frequentemente se dirige muito mais aos atos de governo. Encontramos também um certo número de *requerimentos de informação* a respeito de como o Executivo está gerenciando o assunto e sugestões no sentido de facilitar e, conseqüentemente, intensificar comunicações e intercâmbios em vários campos das atividades sociais e comerciais. Nem constitui grande dificuldade técnica verificar se o *discurso* se refere de modo positivo ou negativo ao Mercosul.

Percalços da prática legislativa comum representam óbices para a avaliação objetiva por meio de números. Para verificação do *voto favorável ou contrário*, só seriam propícios os projetos polêmicos, ou propostas de lei complementar que exigem voto explícito ou nominal. Não é o caso da maioria dos projetos de que trata nossa listagem. Tanto os *projetos de decreto legislativo*, que representam a homologação de tratados, acordos, protocolos e outros atos adicionais, como os *projetos de lei* mais gerais, que delimitam a interação social nas áreas onde se deseja a integração, são, em geral, votados simbolicamente. Do voto simbólico não se pode produzir uma estatística da opção sobre aquele tema.

Para os projetos sobre a ordem econômica, estímulos fiscais, estímulos à integração na área educacional, de direito, de tecnologia, de comunicação, de profissões e outros, nos registros legislativos os votos não são necessariamente dados com referência ao Mercosul. É este o motivo pelo qual já destacamos que, exceto por uma pesquisa mais prolongada e profunda, em toda a legislação, e propostas de legislação nesses campos, seria inviável a *evidência* de interesse legislativo no tema pela mera apreciação da votação dos projetos. A maioria tem aprovação por votações simbólicas e um ou outro tópico, sobre o qual haja pouco consenso, pode incluir variável de restrição.

A restrição que pode ser alusiva ao relacionamento com o Mercosul, mas não necessariamente contra ou a favor, pode significar apenas de aproveitamento de oportunidade ou tema em evidência para sensibilizar o Executivo sobre o protesto dado à guisa de restrição. Esse protesto é mais referido à política pública proposta no formato em que foi feita a mesma, do que em relação ao seu efeito sobre o Mercosul. Pode também representar obstrução para forçar ação do Executivo sobre outro tema da conjuntura. Frequentemente atrasam-se votações para forçar, por exemplo que o Executivo reveja o salário mínimo. Isso pode acontecer com uma votação do interesse do Mercosul, sem que signi-

fique oposição ou restrição ao mesmo, na verdade trata-se do aproveitamento de seu prestígio para demonstrar a oposição..

O voto

Há que se considerarem ainda as relações informais entre as várias Comissões e outros organismos do Congresso que tratem ou conjuguem interesses do Mercosul em direção a sua integração ou contrárias às mesmas. Não conseguimos descobrir contrárias, mas favoráveis, em reuniões informais e ações tácitas, como o fato de que, após a Resolução 1/96 CN, o Presidente do Senado mande para opinião da Comissão Conjunta todos os projetos sob revisão daquela Casa do Congresso que funciona no prédio da Câmara dos Deputados. Referências não registradas no Diário também são freqüentes nos debates do Colégio de Líderes, nos simpósios patrocinados pelas Comissões e nos debates em geral.

Pelos pronunciamentos oficial e formalmente registrados é possível avaliarmos, por um lado a intensidade do assunto no âmbito da Agenda Política Formal, se crescente ou decrescente. Por outro lado, sua tipologia, integracionistas ou de ressalvas à integração. Também seria possível, num trabalho mais extenso, verificar-se a freqüência de uma ou outra alternativa por região brasileira e, naturalmente saber que parlamentares são os mais interessados na integração ou os que fazem restrições à mesma. É possível ainda analisar o tipo de ressalva. A ausência de registro de votações nominais sobre muitos itens relativos ao Mercosul, pode ser indicativa de consenso em torno das premissas principais de sua institucionalização, que nos parece cada vez mais profunda. Pode representar também o apoio das maiorias e tendência positiva à integração. Mas seria preciso verificar se esses itens não foram destacados do contexto de um projeto aprovado ou rejeitado, para sabermos se realmente a presença do item foi relevante.

Como há registro eletrônico de todas as propostas indexadas e de suas votações nominais, buscamos uma listagem das propostas que incluíam itens relativos ao Mercosul, o registro da própria tramitação poderá nos fornecer os dados sobre a votação, se tranqüila e consensual, ou não. Uma tentativa de *analisar os votos* contrários poderia ser feita a partir desses registros, que integram as atas das Comissões respectivas. Naturalmente esse seria um trabalho extremamente demorado e especializado, sobretudo dependeria de uma autorização institucional para leitura das atas das Comissões e entrevistas eventuais em caso de dúvida.

Com efeito, tentamos esse trabalho em algumas poucas Comissões, aquelas em que nossa hipótese nos indicava que são mais freqüentes as proposições

relativas a interesses do Mercosul. Nominalmente as de Economia, Industria e Comércio, a de Agricultura e Política Rural e a de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Observamos tão somente alguns raros casos de projetos votados com ressalvas, relativas à agricultura e estímulos à exportação..

Esse tipo de apreciação não foi feita para os projetos que são encaminhados para a Comissão Conjunta porque ela apenas recomenda por via de um Parecer do Relator.. Na verdade a Comissão Conjunta parece ter um pacto de cavalheiros entre seus membros de modo que projetos que tentam avançar na integração, ou fazem ressalvas concretas à mesma, sejam recomendados para transformação em sugestões e apreciação nas reuniões dos *fori* quadripartites.

As *ressalvas* apresentadas a itens de projetos que tratam do Mercosul, mesmo indiretamente, são, quase sempre, repetidas em Plenário. A área em que a integração mais encontra dificuldade, tanto quanto explicitadas até aqui, é a relativa à Agricultura. Mas também se deve observar que essas ressalvas são geralmente advertências, mantendo-se o voto favorável. *Esse voto positivo com restrições é indicativo* de que há temor de *condições adversas* de concorrência, demonstradas no discurso da ressalva. Mas o temor é ultrapassado pelo desejo de que a integração tenha continuidade, consubstanciando-se tal desejo no voto positivo ou de confiança.

Estas são observações diretas e pessoais de nossa análise. Os votos em Comissões, só seriam possíveis de contagem para uma evidência científica numérica, por meio de oitiva de fitas gravadas nas sessões das Comissões Permanentes, uma vez que os debates de Comissão não são publicados. Caberia também um exame dos anais em todo o período que se queira analisar, pesquisa fora de alcance para o âmbito de nosso trabalho. Durante todo o período desde o surgimento do Mercosul, nossa apreciação direta e pessoal nos leva à dedução de que esses votos ou declarações são raras, mas existem, da parte da oposição, principalmente. Ainda mais raras, acontecem, eventualmente, como protesto dos representantes da área rural, mesmo aliados ao Governo, mais como sinal de protesto pelo não atendimento de seus pleitos, ou como pressão para que sejam atendidos. Não representam hostilidade ou rejeição ao processo de integração do Mercosul.

Desta forma, todas as regiões e correntes políticas, indistintamente, aproveitam o «issue» da integração e da aceleração da demanda do Mercosul como forma de reforçar sua situação junto ao Governo e expressão de sua expectativa, como desenvolvimento de seus interesses regionais e setoriais.

Na verdade, foram-nos abertos os registros de atas da Comissão de Economia, Industria e Comércio onde não constavam votos contrários. Não tivemos oportunidade de pesquisar em outras Comissões Permanentes devido ao seu

recesso branco do período pré-eleitoral e pós-eleitoral. Seria interessante examinar as atas de Comissão de Agricultura e Política Rural, a de Minas e Energia e a de Viação e Transportes para averiguar possíveis votos com ressalva. Essas atividades têm muita relação com o desenvolvimento do Mercosul.

A Economia Brasileira foi, por muitos anos, dependente de estímulos da parte governamental. Esta é a razão em função da qual tem dificuldade no presente período de abertura para aceitar ações que a sujeita à forte concorrência internacional. O protesto é freqüente quanto à falta de subsídios comparáveis ao que se supõe sejam concedidos por seus governos aos concorrentes do Mercosul e de outros blocos regionais.

O voto simbólico da maioria de proposições, portanto, torna inviável a contagem de votos positivos e negativos em relação à premissa da integração, exceto se restringirmos nossa amostragem de observação a poucas votações nominais. Essas não costumam ser relativas ao nosso tema, mas incluem opções políticas de grande impacto sobre a sociedade brasileira.

Observamos, outrossim, que para nosso propósito de análise, os discursos são mais espontâneos que as entrevistas, quase sempre manipuladas porque o parlamentar entrevistado não deseja demonstrar ao entrevistador, exceto o que julga que lhe será favorável no seu julgamento. Fizemos assim uma pesquisa nem tão sofisticada pela simples análise dos discursos indexados pela taquigrafia da Câmara e do Senado. Resguardem-se certas considerações com referência ao posicionamento aparentemente contrário que demonstram as ressalvas, vis a vis os alertas ou «caronas de aproveitamento para protesto» em torno do tema. O relatório registra todos os pronunciamentos a partir de sua publicação no Diário do Congresso, sessões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Encontramos no período 1995 a 1998 (julho), 613 discursos com referência técnica documental ao Mercosul, para uma eventual correção dos rumos da política adotada pelos Executivos que, em todos os países-partes têm a iniciativa dos tratados, apenas referendados pelos respectivos Congressos. De certa forma, fazemos adiante uma modesta tentativa, a partir do quadro obtido da listagem referida.

QUADRO I
Pronunciamentos na 50ª Legislatura (1995 a julho 1998)*

Pronunciamentos	Favoráveis	Ressalvas	Total
Em exclusão			24
Presidenciais			23
Registro institucional	92	11	103
Coop. educ. rec. Humanos	65	18	83
Integração cultural	121	9	140
Atividades Econômicas	83	60	133
Infra-estrutura/transa/comun.	63	2	65
Alinhamento tributa. tarifas	31	11	42

Fonte: Departamentos de Taquigrafia das Casas do Congresso; Prodasen
 *Até os primeiros dias de agosto quando se inicia a campanha eleitoral.

Muitas observações devem ser feitas sobre esse quadro antes de tentarmos analisar seu significado. A primeira delas se refere ao que chamamos *restrições*, que não pode ser confundido com *ressalva* nem com *alertas* feitos freqüentemente por parlamentares que não têm restrições ao Mercosul, mas ressalvas a algumas das ações governamentais no âmbito das políticas dirigidas ao comércio exterior em geral, não especificamente relacionadas ao Mercosul.

Observamos pela análise das ementas dos discursos, ajudados pela vivência de nossa prolongada presença em Plenário até os três primeiros anos da 50ª Legislatura, que o parlamentar raramente tem restrições ao Mercosul. Sua situação presente de União Aduaneira incompleta mas em progresso é refletida no discurso parlamentar. Em 1997, nada menos que 1600 produtos exportáveis já estavam em regime de adequação. Há listas diferenciadas, cada vez menores, quanto a produtos sob ressalvas, sujeitos a tributos de importação ou exportação diferenciados da tarifa exportação comum (TEC).

O pronunciamento restritivo ou de ressalva de parlamentares é, em geral, um protesto contra o Plano Geral de Governo e suas prioridades. O representante acha, freqüentemente, que a situação interna do país não permitiria outra alternativa do que a que supõem adequada, e sugerem sejam implantadas, antes das que formam a opção do Governo, entre as quais as ações relativas ao Mercosul. Na verdade, referem-se ao Mercosul como reconhecimento de um tema que desperta a sensibilidade do Governo e dos seus pares, e o incluem no discurso de ressalva nas seguintes modalidades:

1. Mera oposição ao governo a quem atribuem alta priorização pelo Mercosul *em detrimento de políticas sociais de redistribuição* – Posição nacionalista mal definida e sistemática;

2. Contraditoriamente, para pressionar o Governo em favor de outras políticas, como a de salários, educação, etc. Esta seria uma «carona», indicando o Mercosul como prioridade indevida antes destas políticas.

3. Como protesto contra o que supõem uma opção governamental pela globalização; já que a oposição supõe, ou age como se a globalização fora uma opção governamental.

4. Pressão em favor de efetivas alterações tarifárias, tributárias, de estímulos fiscais e condições creditícias, em atividades que julgam desfavorecidas na concorrência com os demais países–membros feita por atores interessados no próprio Mercosul.

Quanto aos discursos favoráveis tratam das mais diferentes áreas para registro de fatos, elogios, regozijo ou pressão positiva no sentido de apressar a integração, estendê-la a *diferentes áreas ou expandí-las a seus setores e regiões, como:*

1. Inclusão de idioma espanhol no currículo escolar; (projeto já aprovado em uma das Casas);

2. Ajuste da legislação de defesa do consumidor entre as partes; em andamento.

3. Inclusão de determinada região no roteiro de estradas programadas; como no centro–oeste.

4. Alertando o Governo para óbices eventuais que possam advir de fenômenos e fatos;

5. Alinhamento da legislação trabalhista, presente algumas tentativas.

6. Alinhamento da legislação de trânsito;

7. Alinhamento de normas de comunicação;

8. Apreensão sobre apressamento da ALCA, considerada como fator adverso à consolidação do Mercosul;

9. Apoio generalizado a ações governamentais que supõem favorecer o Mercosul.

10. Registro de fatos políticos, sociais ou diplomáticos relacionados com o tema.

11. Estímulo às ações de governo e indicação de seu possível efeito sobre o Mercosul.

12. Alinhamento da legislação sobre educação técnica e profissões.

Naturalmente os discursos de ressalva advém mais freqüentemente dos parlamentares da oposição, mas há casos freqüentes de ressalvas ou alertas

de parlamentares alinhados ao pensamento do Governo, favoráveis ao Mercosul, porém momentaneamente protestando em relação a um ato ou fato da política governamental, que na sua Região acreditam estar molestando, retardando, ou prejudicando alguma atividade empresarial ou social. Aí usam também o que chamamos de «carona» indicando como seu pleito é favorável ao Mercosul, ou como a falta de seu atendimento pode prejudicar o progresso do mesmo.

Casos de ressalva que significam mera oposição ao Governo são os protestos de líderes oposicionistas antes de votações de projetos, em especial as homologações de tratados que se referem a trabalho, direitos de propriedade industrial, tarifas ou relações do Mercosul com países europeus. A ressalva é ainda mais constante e intensa quando se trata de *agricultura*. E, nesta área estão também parlamentares alinhados com o Governo, os chamados integrantes da Bancada Ruralista.

Uma observação interessante é o fato de que os parlamentares que fazem ressalvas com mais freqüência são os das bancadas do sul do país, justamente por conhecerem melhor os temas e sentirem mais de perto as queixas do natural processo de ajustamento da integração. Problemas como defasagem em produtividade na agricultura, e algumas poucas áreas industriais, necessidade eventual de subsídios ao pequeno produtor rural e instituições financeiras locais estão presentes nas suas ressalvas, protestos e alertas.

A outra fonte mais intensa de discursos de protestos, não exatamente contra o Mercosul, vem da região menos desenvolvida do país. Destaca a necessidade de maior abrangência da políticas públicas que julgam favorecer o Sul-Sudeste em relação ao Mercosul, e de condições infra-estruturais e econômica naquelas regiões para expansão ao Nordeste do que positivamente consideram as vantagens de relacionamento com o Mercosul.

Alguns dos protestos ou ressalvas e alertas são feitas por líderes da Oposição, muito mais nesta condição do que em função de qualquer problema definido em torno do Mercosul. É uma mera forma *de mostrar posição contra o Governo*.

Nomes destacados nas ressalvas são os atuais líderes de oposição, tais como Paulo Paim, Sandra Starling, Airton Dipp, Ernani Amorim, Matheus Schmidt. Da parte dos governistas destacam-se Hugo Biehl e Valdir Colato, ambos paladinos dos assuntos relativos à agricultura no sudeste. Também os deputados Fetter Júnior, Nelson Marchezan, importantes representantes do Sul, são favoráveis ao Mercosul, mas fazem constantes protestos relativos ao seu desejo de maior importância do Rio Grande do Sul no contexto. Demandam condições de subsídios mais favoráveis à Agricultura local. No Senado destacamos a Sena-

dora Emília Fernandes e Roberto Requião como vozes de protesto contra o Governo, muito mais que contra o Mercosul.

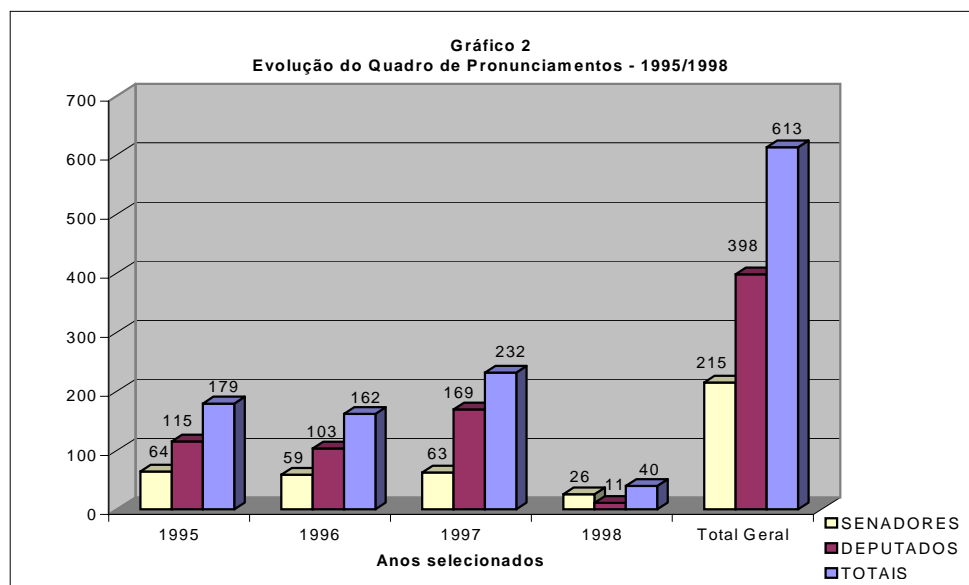
Ainda nas regiões Norte e Nordeste, algumas vozes são intensas na busca de projetos e programas que permitam àqueles Estados aproveitarem-se dos mercados brasileiros do Sul– Sudeste e do Mercosul.

Uma outra visão de como os discursos de parlamentares nos podem indicar seu posicionamento, comprometimento e consideração da institucionalização e continuidade do Mercosul, pode ser a evolução dessa variável ano a ano. A mera contagem de discursos a partir do registro taquigráfico e indexação do Prodasen nos dão o seguinte quadro:

QUADRO II
Evolução do quadro de pronunciamentos ano a ano

Ano	Totais	Deputados	Ressalvas	Senadores	Ressalvas
1995	179	115	26	64	7
1996	162	103	28	59	10
1997	232	169	25	63	7
1998	40	11	8	26	2
TOTAL	613	398	398	215	26

Dados: Prodasen – Legislatura (1995/6/7/8), até 31 de agosto de 1998



O significado desta evolução exige que integremos estas a outras variáveis para melhor compreensão de sua variação.

A primeira observação pode ser feita com referência à baixa de discursos em 1998. O período é eleitoral, o primeiro semestre foi intensamente ocupado com a tentativa de reformas constitucionais relevantes como a Administrativa e Previdenciária, esta sequer terminada até Novembro. É compreensível, diante de tal conjuntura, que o tema tenha ficado um pouco de lado. Pode-se afirmar ainda que esta conjuntura foi simultânea à preocupação com a Balança de Pagamentos negativa e ao primeiro pico da crise financeira internacional. Essa adversidade não se manifestou em pronunciamentos relativos ao Mercosul mas relativos à conjuntura econômica e financeira em geral.

Provavelmente foram também, poucas as oportunidades de discurso sobre o tema por causa do processo eleitoral. A complexidade diante de um pacote defensivo do real, paralelamente às dificuldades do Governo para aprovar os pontos polêmicos da Reforma da Previdência dominaram o cenário e a Agenda Política diminuindo a relevância de outros temas.

Outra observação poderia ser a quase ausência de desvios em relação à variável ressalvas, a despeito da variação considerável do total de discursos. Isso pode significar que as reclamações, protestos e alertas são mais ou menos os mesmos, e da parte de um grupo persistente, enquanto o interesse por abordar assuntos positivos relativos ao Mercosul é que teria crescido e se expandido entre parlamentares, mais na Câmara que no Senado. Ainda assim a variação foi positiva para o Senado, se considerarmos que o primeiro ano apresenta um valor que também integra os discursos presidenciais relativos ao início do Tratado a que o Senado deu tratamento especial de registro de memória.

A tendência de pronunciamentos na Câmara é bastante variável mas seria positiva, se considerados os desvios apontados para 1998, campanha eleitoral, reforma constitucional e crise financeira. A avaliação é feita dentro de uma conjuntura a que nos referimos como extremamente adversa para desenvolvimento e institucionalização de relacionamento do Bloco Mercosul ou quaisquer outros de comércio exterior. As eleições atingem mais a Câmara do que o Senado, onde o mandato é de 8 anos. Os discursos ainda demonstram interesse positivo se considerarmos que as ressalvas são decrescentes, enquanto os pronunciamentos favoráveis são crescentes, mesmo de modo aritmético.

Proposições

QUADRO III Proposições

Tipo	Número apresentado
Pró-Vinculação institucional	14
Pró-Cooperação técnica-financeira	2
Integração de Educação e recursos humanos	4
Integração Cultura e representação	4
Estímulo a atividades empresariais	2
Alinhamento de Tarifas e aduanas	1
Adequação de Infra-estrutura de integração	2
Alinhamento tributário	1
Incentivo fiscal à integração	3
Alinhamento das linhas de Transporte	1

* Não estão incluídas as propostas diretas do Orçamento que são autorizações do Congresso e estão globalizadas em programas

Entrevistas ou observação do discurso de Deputados e/ou Senadores, da Comissão Conjunta, da Comissão de Agricultura, Economia e Relações Exteriores e outros teriam sido mais úteis para nossas conclusões, não fora a conjuntura adversa para o propósito de encontrá-los durante a campanha eleitoral. Escolhemos como objeto de nossa observação os parlamentares Vilmar Rocha/ José Jorge/ Miro Teixeira /Osório Adriano /Osvaldo Coelho /Antônio Santos/ Paulo Bornhausen/ Carlos Melles/ Werner Wanderer/ Franco Montoro /Jonas Pinheiro/Lúcio Coelho/Vilson Kleinübingen. Infelizmente fomos frustrados na tentativa de entrevistá-los formalmente, face a conjuntura do ano eleitoral quando ficam ausentes de Brasília, exceto nos momentos de votação importante. Sua agenda não nos permitiu uma entrevista direta que pretendia responder às perguntas adiante listadas. De qualquer forma as impressões aqui registradas são o produto de nossa constante interação com aqueles e outros parlamentares. Nossas conclusões são o resultado da análise de sua postura. Tem base no questionário abaixo descrito.

Questionário – Base para respostas, não necessariamente resultantes da aplicação direta, mas a partir de observação e conversação informal entre os parlamentares e o pesquisador:

1. Até que ponto o deputado está familiarizado, vota, discursa e age com vistas à instituição do Mercosul.

- Conhece o Tratado?
- Concorda com as tarifas Especiais?
- Considera as salvaguardas satisfatórias?
- Pretende mais integração ou institucionalização da mesma?
- Acredita ou deseja um futuro para o Mercosul?
- Quer que o Mercosul se integre na ALCA?

TEMA II

DEMOCRATIZAÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO BRASIL: PARTICIPAÇÃO DOS REPRESENTANTES DO PARLAMENTO NO PROCESSO DE ALOCAÇÃO DE RECURSOS À SOCIEDADE

Introdução: Antecedentes legais da Tramitação Orçamentária

O desenho constitucional da tramitação parlamentar do Orçamento da União, no Brasil, passou, desde a Constituição de 1988, a inserir-se num conjunto a que chamamos ciclo orçamentário.¹⁸ Está previsto no artigo 165 da Constituição de 1988 e prevê a iniciativa do Executivo para propor as leis que estabelecerão:¹⁹

- I. Plano Plurianual
- II. Lei de diretrizes orçamentárias
- III. Orçamentos anuais²⁰

Propostas de lei relativas a créditos adicionais orçamentários passam, durante o ano, a integrar o *ciclo orçamentário* quando receitas ou despesas não previstas devem ser regularizadas por proposta ao Congresso como, complementares, adicionais, especiais ou ainda extraordinários. Naturalmente o Orçamento efetivamente executado incluirá todos os adendos aprovados e executados.

As Bases constitucionais da atual tramitação orçamentária

O sistema atual pelo qual o Congresso, representando a sociedade, age sobre o Orçamento proposto pelo Executivo pode parecer insuficiente, se com-

18. Ainda que a denominação mais geral de ciclo seja mais abrangente, alcançando as etapas de cada escalão do Poder Executivo a quem cabe a elaboração do orçamento de suas própria unidades e a consolidação dos orçamentos dos três poderes, restrito a normas prévias da Lei de Diretrizes Orçamentárias de cada exercício.
19. Alguns autores especialistas na área orçamentária estendem o ciclo a toda a ação de orçamentação que se inicia nos vários departamentos do Executivo.
20. Incluídos neste item as propostas adicionais ou de correção enviadas durante o exercício fiscal.

parado com alguns poucos Parlamentos mais institucionalizados no mundo. Mas não é muito menos participativo que o da maioria das Casas Legislativas e depende, como em todas elas, de muita negociação paralela, mesmo que nem sempre com a transparência desejável porque lhe falta a sistematização dos canais de interação, ainda informais. A sociedade é ainda rarefeita de instituições derivadas da organização social, de modo que a concorrência pela opção dos parlamentares é reduzida e delegada a eles ou titulares de instituições públicas. Essa negociação informal sempre se deu antes, durante a elaboração e tramitação e posteriormente para sua execução. Sua formalização tem sido lenta, mas representa uma tendência positiva, na medida em que as pressões se fazem cada vez mais dispersas entre grupos de interesse, tanto públicos como privados.

Na verdade a institucionalização relativa do Colégio de Líderes da Câmara dos Deputados adiantou sobremodo a formalização das negociações no âmbito federal, e não apenas quanto ao Orçamento. Mesmo que o Senado não tenha incluído em seu Regimento um Colégio de Líderes, a institucionalização da instância na Câmara, com intensa atividade, reuniões e reconhecimento público, principalmente com cobertura eficaz da mídia, fez com que os Líderes do Senado, desde então,²¹ se encontrem de um modo mais sistemático para negociar suas decisões. No caso do Orçamento essas reuniões são conjuntas e constantes entre grupos da Comissão Mista de Orçamento e líderes de ambas as Casas.. Até então esses encontros eram ignorados pelo público e mesmo pelos demais parlamentares, até no próprio Senado.

Ainda que a proposta orçamentária venha do Executivo, e possa ser pouco alterada em termos quantitativos, meras trocas sobre apenas o que representaria 3 ou 4 % do valor, veio a representar no Brasil um grande progresso desde a retomada da Democracia. A ampliação do conceito de orçamento público e o interesse mais amplo pelo mesmo iniciou-se em 1985. Mas foi consolidado a partir da vigência da Constituição de 1988. Hoje o Orçamento inclui todas as receitas e despesas públicas, mesmo aquelas que são representadas para compensação contábil, como a cobertura de dívidas roladas.

Durante o governo militar a proposta orçamentária era meramente homologada pelo Congresso. Permitia-se aos parlamentares apenas o patrocínio da concessão de um valor fixo de bolsas de estudo e verbas filantrópicas. E mesmo essas dependiam de enormes esforços do parlamentar e beneficiado para a liberação efetiva dos recursos.

21. Pode-se fixar no tempo o período da Assembléia Nacional Constituinte.

A Tramitação Orçamentária no Congresso Brasileiro

No sistema desenhado na Constituição de 1988, atual, o nível de intervenção do Congresso poderia tornar-se bem mais amplo, não fora a conjuntura nacional e internacional tão adversa. Desde a proposta até a execução, o orçamento reflete os problemas de um sistema intensamente endividado e uma plêiade de alternativas de difícil opção tantas e tais são as carências. A ação do Congresso é portanto muito restrita, em função do endividamento que diminui a área de intervenção, como ainda por força de fatores diversos que resultam no enrigecimento da dotação de despesas, que impede a formulação mais livre de políticas públicas. Por um lado, a rigidez vem da própria distribuição das receitas a nível constitucional, prefixada para vários objetivos consagrados pela Constituição, por outro lado, o total de alocação de recursos novos a ser feita, mesmo na proposta do Executivo, é muito menor do que a Receita Global por causa do endividamento intenso. Toda distribuição de recursos fica comprometida por causa do débito interno e externo, pelo serviço derivado do mesmo, pela despesa com pessoal da máquina pública mal-estruturada, e pela baixa capacidade de obtenção de novos créditos que a situação fiscal causa e que própria instabilidade financeira do mercado mundial vem criando. Acrescentam-se a estes motivos a responsabilidade da União em aval relativo ao endividamento de outras unidades da federação.

Em torno do orçamento, uma espécie de círculo vicioso se formou na história recente: o endividamento impede o investimento em áreas que poderiam criar novos recursos, como as exportações, e os estímulos a atividades econômicas geradoras de receitas novas para o Tesouro. Além desses impedimentos de ordem material, há os de ordem legal. A Constituição prevê fundos específicos para redistribuição a Estados e Municípios, destinados a financiamentos de integração regional e à promoção da educação. Mas o nível de eficiência da maioria dos Estados, e portanto de gerenciamento desses Fundos, é baixo. Isso faz com que esses fundos, na conjuntura do endividamento, sejam um empecilho adicional à correção dos problemas, mesmo que sejam bastante desejáveis em termos de ampliação da participação social e descentralização do processo decisório.

O Governo tem tentado administrar essa restrição com uma provisão constitucional provisória que transfere 20% dos recursos dos demais entes federados para o gerenciamento federal. Mas a despeito de algum sucesso, essa providência não tem sido suficiente para solucionar os grandes problemas de uma demanda crescente por serviços públicos, principalmente de saúde, educação, previdência e assistência social. Os novos direitos sociais inscritos na Consti-

tuição de 1988 e a enorme abertura político institucional são responsáveis pelo crescimento dessa demanda social, desejável mas impossível de atender com os recursos disponibilizados pelo sistema econômico.

Por outro lado, o limite de intervenção parlamentar para realocação de recursos consoante sua percepção das demandas sociais, também se restringe bastante por força do endividamento. crescente com as altas taxas de juros a que o mesmo se submete. Reduz-se assim o Orçamento de fato em relação ao orçamento de direito. É que a proposta e, conseqüentemente o Orçamento, integram, como já dissemos, os números e a compensação da rolagem da dívida e, naturalmente, do serviço da mesma, somando ambos algo acima de 70% dos números que constam na proposta de Orçamento.

Além das limitações relativas à baixa eficácia e eficiência das máquinas administrativa federal, estadual e municipal, a situação simultânea de endividamento das mesmas reduz sua própria capacidade de orçamentação de gastos efetivos. Sobretudo, eleva-se o nível de enrigecimento pelas garantias a que o Governo Federal se obriga junto aos credores em favor dos demais entes da federação.

Para se ter uma idéia orientadora da distorção que a presença do endividamento pode causar na avaliação dos percentuais orçamentários basta observar o quadro abaixo relativo à proposta orçamentária para 1999. Esta proposta foi alterada em 9 de novembro por causa de um o ajuste fiscal exigido por credores que estão rolando a dívida brasileira e lhe concedendo créditos no valor de 48 bilhões para que o país não enverede por uma perigosa crise financeira.

QUADRO IV
Dados do Orçamento para 1999
(Proposta antes do ajuste fiscal)²²

Receita	196,5 bilhões, correspondente a 19,68% do PIB (20,09 em 98)
Despesa	187,8 bilhões, correspondente a 18,81% do PIB (19,62 em 98)
Divida em títulos	386,5 bilhões, correspondente a 37% do PIB (contra 233,2 em 98)

Dados da SEPLAN, publicados no jornal *Folha de São Paulo*, outubro de 1998.

22. O ajuste deverá significar uma alteração orçamentária líquida do valor de 24 bilhões, derivados de cortes nas despesas e acréscimos na receita a partir de novos impostos e contribuições da previdência.

Dentre as despesas, nada menos que 53 bilhões serão os juros brutos na pauta de despesas; e 26 bilhões aproximadamente na pauta de receita. Essa disparidade representa uma desorientação para a avaliação das dotações efetivamente relacionadas com as políticas públicas. O desarranjo da política financeira, portanto, impede a efetividade de políticas públicas quer na área econômica como na social e diminui sobremodo a margem de participação dos representantes para realocação de recursos.

Estes números são anteriores à crise financeira internacional de setembro de 1998, que elevou a taxa básica anual de juros a 49% para evitar a especulação sobre o câmbio. Felizmente quando terminamos este trabalho, novembro de 1998, a taxa de juros está caindo sistematicamente já no patamar de 37%, com visíveis reações positivas dos sistemas financeiro e econômico, inclusive queda do desemprego, malgrado as previsões de baixa da atividade econômica em função da elevação da carga tributária de 29% para 33% sobre o PIB. Podemos acreditar que a baixa dos juros, a partir do segundo trimestre de 1999, possa vir compensar a elevação da carga tributária. Nossa crença se baseia no fato de que o aumento da carga se dá preferencialmente sobre a renda pessoal, enquanto a taxa de juros influencia mais a iniciativa das pessoas jurídicas. A queda da procura das pessoas pode ser igualmente compensada por eventuais novos investimentos geradores de empregos.

O ambiente social e político da alocação de recursos no Orçamento

Outra restrição constitucional vigente no processo orçamentário é devida a valorações específicas pelas quais a sociedade se dirigiu no passado. Seu condicionamento global levou o país a uma opção em termos de planejamentos plurianuais alternativamente a uma programação incrementalista. Os Planos submetem o Orçamento a uma integração ano a ano, e não dão margem a uma participação maior do Congresso na apropriação dos recursos, nem mesmo na hora de definição do próprio Plano. Sobretudo há ambigüidade no sistema constitucional que dá ao Congresso plenos poderes decisórios mas não de iniciativa nem a capacidade de apropriação de recursos.

Durante a Constituinte os representantes constituintes negociaram entre os partidos um ajuste anual prévio das prioridades orçamentárias, por via de uma lei de diretrizes orçamentárias. O documento definiria as prioridades do governo para o exercício e as previsões relativas a juros, endividamento, inflação e outras diretrizes específicas para cada exercício governamental (Constituição

de 1988). Também essas opções derivaram de um condicionamento de desenvolvimento econômico e social induzido e planejamento abrangente que prevaleceu por muitos anos e, aos poucos, foi-se consolidando em tradição nacional. A Constituição se permeia da orientação no sentido de planejamentos globais e regionais, em lugar de quaisquer outras alternativas, por exemplo de orçamento por programa, a partir de propostas de aproximação gradual. O mesmo se dá a nível das constituições estaduais e leis orgânicas dos municípios.

Outra valoração social que orienta o processo orçamentário e sua execução é a busca explícita, legalista de lisura da política financeira que conduz a formalismos exagerados por temos de corrupção. A atitude tem origem na desconfiança, por condicionamento histórico do colonialismo. O país viveu por muitos anos uma experiência de saques externos e submissão interna a autoridades arbitrárias, seus prepostos e protegidos que exploraram recursos e esforço das novas gerações nacionais. Houve historicamente tal processo de apropriação da «res pública» que fixou e marcou a cultura por uma desconfiança que mina a competitividade verdadeira e levará algum tempo para extinção psicológica.

Mais recentemente, ao iniciar-se a redemocratização, um fator sobre o qual pairavam dúvidas, era a omissão do orçamento monetário que não compunha o Orçamento Geral. Ela tornava as operações monetárias perigosamente sem transparência pública ou controle. É a razão pela qual temos lançamentos compensatórios do endividamento no Orçamento. A tendência à desconfiança é, outrossim, responsável por evitar que atores do sistema político com alta representatividade, como os parlamentares possam ter acesso ao processo de apropriação, cercados de fortes amarras de controle. Esses sistemas são considerados difíceis para aplicação ao Legislativo, negando-se-lhe, portanto maior participação. Enquanto isso atores com menos representatividade, burocratas e técnicos têm ingerência no processo transmitindo ao mesmo suas valorações pessoais, nem sempre de percepção igual a dos políticos eleitos.

Esse padrão foi fortemente reforçado por episódios de ineficiência e corrupção nos primeiros anos desta década que culminaram com cassação de parlamentares e severos golpes no conceito de confiabilidade das instituições, não apenas do Congresso. A atenuante do fato de que a distribuição de recursos é feita pela Burocracia e praticamente mantida pelas suas opções posteriores, é a certeza de que muitos desses burocratas, a maioria dos que integram o processo decisório no Executivo, são indicados por políticos no processo de recrutamento para *funções de confiança*.²³ Naturalmente essa maioria é mutável, mas não

23. Refiro-me aos cargos que não têm estabilidade legal, cujos ocupantes são demissíveis «*ad nutum*» do titular.

muito, e sua fidelidade político-partidária, referida à fonte que fez a indicação para seu recrutamento ao sistema decisório da Administração Pública influencia em direção favorável às maiorias parlamentares. O Executivo, no entanto, tem a maior *influência e a decisão final* sobre todo o processo de *alocação de recursos*.

Essa premissa condicionante do nosso sistema orçamentário, e outras formas de comportamento tradicional em torno do Governo Central, mas também o sistema de pressões e negociações informais, faz com que o Orçamento *realizado* seja enormemente diferente do Orçamento aprovado. A informalidade se reforça chegando ao próprio processo de tramitação dos documentos do Orçamento.

O condicionamento social e político está ainda implícito na legislação de finanças públicas que rege toda a execução de políticas públicas e portanto a execução do Orçamento. Essa legislação constitui um conjunto de intensas amarras burocráticas e formalistas, que acabam por produzir e reforçar os sistemas paralelos de negociação informal. Sob o ponto de vista legal prevalece a centralização das decisões alocativas pelo Executivo, mesmo que tenham sido mais, ou menos compatibilizadas com o desejo dos legisladores por via do sistema informal de negociação.

O assunto da liberação das verbas sempre foi historicamente no direito financeiro visto como da inteira responsabilidade de quem faz os pagamentos: o Executivo. Esta premissa integra a tradição administrativa do Brasil. A figura do «*executor da despesa*» tem, em todas instâncias das instituições brasileiras, situação hegemônica indiscutível no processo decisório. No Governo, a liberação das verbas é centralizada no Tesouro Nacional. O ato final e definitivo de pagamento é apenas formalmente sujeito à *autorização prévia* do Congresso, verificação feita «*ex-post*» e freqüentemente quebrada por «*by pass*» de decisores mais prestigiados pela hierarquia administrativa que os auditores que verificam a legalidade de seus atos. Essa passa a ser dependente de alterações legais de ajuste para sua conformação legal, feitas, costumeiramente «*ex-post*» por via de autorizações solicitadas ao Legislativa, muito freqüentemente no momento de acerto das contas públicas, ao final do exercício fiscal.

QUADRO V
Acompanhamento da Execução Orçamentária da União 1998
(em bilhões de reais)

Função	Lei Após Vetos (dotação inicial)	Créd. Adicional	Lei + Créditos	Bloqueios e contenções	Empenhado	Liquidado até 7.11.98
Legislativa	1,553	0,000	1,553	0,043	1,432	1,214
Judiciária	6,542	0,182	6,724	0,093	5,744	5,133
Administrativa e Planejamento	253,567	113,534	367,101	1,272	357,980	276,298
Agricultura	8,746	0,532	9,278	0,261	6,375	4,354
Comunicações	0,581	-0,015	0,566	0,066	0,202	0,161
Defesa Nacional e Segurança Pública	10,859	0,890	11,749	1,238	9,072	7,715
Desenvolvimento Regional*	25,355	0,159	25,514	0,028	24,407	19,676
Educação e Cultura*	15,185	1,412	16,597	0,537	13,682	11,174
Energia e Recursos Minerais	1,059	0,228	1,287	0,135	0,851	0,706
Habituação e Urbanismo*	1,575	0,000	1,575	0,078	0,333	0,052
Indústria, Comércio e Serviços	2,637	-0,004	2,633	0,019	1,759	1,310
Relações Exteriores	0,453	0,043	0,496	0,000	0,333	0,330
Saúde e Saneamento*	18,938	0,438	19,376	0,198	15,335	13,609
Trabalho	9,378	-0,009	9,369	0,015	8,611	6,503
Assistência e Previdência*	75,662	1,327	76,989	0,629	65,629	62,539
Transporte	4,861	0,482	5,343	1,425	3,054	2,708

Fonte: SIAFI/STN. Elaboração: Consultoria de Orçamento/CD

A *autorização prévia legal* de algumas despesas, portanto, nem sempre está presente na Lei do Orçamento da União. O projeto que originou a Lei é que, no tempo previsto na Constituição, despertou e centralizou a atenção da opinião pública e dos representantes parlamentares no cronograma constitucional. Mas, Leis de Meios adicionais ao Orçamento, em muitos casos conformam a documentação orçamentária legal com as decisões prévias do Executivo.. Naturalmente, elas têm muito menos visibilidade e representatividade do que o Orçamento original. Os créditos suplementares e adicionais têm, em geral, um processo mais sumário, tanto no Executivo como no Legislativo, exceto os projetos chamados «jumbos» que concentram grandes quantidades de propostas adicionais e alterações orçamentárias, algumas daquelas que definimos como *ex-post* à execução, mas outras *ex-ante*.

Mo quadro acima, pode-se observar a diferença a que nos referimos, entre o orçamento aprovado, e adicionais novos, com tramitação menos transparente. Esses créditos ocupam intensamente a Comissão Mista, quando ela não está analisando o Orçamento.

Além desses percalços, o sistema também não integra uma lei específica de *apropriação* para cada programa ou política pública, como, por exemplo, no sistema americano, mas, em seu lugar, o chamado «empenho da verba», de cunho burocrático. Essa condição faz com que a decisão última de priorização e efetivação da despesa seja do Executivo, e às vezes de um oficial com um mínimo de representatividade social.

Como consequência da falta da inclusão da *lei de apropriação* no processo de legitimação dos programas de Governo, e do Orçamento que lhe serve de base, as despesas efetivas, isto é a realização das políticas públicas, ficam sujeitas a toda a negociação informal a que nos referimos. As partes interessadas, agências do executivo personalizadas em uns poucos técnicos, Prefeitos, Secretários de Estado e representantes de grupos privados que pretendem concorrer para execução de obras públicas interagem com parlamentares e oficiais burocratas,²⁴ às vezes conjuntamente, mas outras vezes em grupos isolados que facilitam eventual corrupção e ilegalidade.

Com efeito, se não há via legal formal, nem «locus» formalizado para a petição, defesa e debate, resta a negociação informal. Só recentemente alguns «fori» de discussão e negociação desse processo decisório fora do Legislativo, tem sido formalizado em Conselhos Comunitários de alguma tipologia, o que, em todo caso significa certo progresso em direção à participação democrática.

24. Referimo-nos às empreiteiras que formam cartéis em torno de preços e dividem o «bolo» dos recursos públicos entre si nas licitações artificialmente conduzidas em seu favor.

Da parte desses Conselhos e outras instâncias, a inclusão de obras, atividades, projetos e programas no Orçamento de cada Departamento ou Agência passa a ser objeto de intensa negociação. Há diferentes modalidades para atendimento de pleitos prévios por parte dos mais diferentes atores, inclusive pelo uso de vínculos familiares e de amizade, ainda antes que o Executivo formalize sua proposta ao Congresso. Esse passo de negociação informal se deve, novamente, a não existência do *locus legiferandi formal para a petição dos atores sociais e à falta de um sistema legislativo de apropriação* dos recursos. Num *forum* oficial, democraticamente, todos os interesses poderiam estar representados para a negociação. Naturalmente um sistema informal é mais conveniente para quem já está no poder e dispõe de contatos políticos para a negociação com bons resultados.

Nesse mecanismo perverso parece estar a razão pela qual legisladores e oficiais do Executivo trocam freqüentemente de posições no governo e lutam por colocar seus patrocinados ora em um, ora em outro dos poderes constituídos. O alto «*turn over*» das eleições passa a ser apenas aparente.

Esse sistema viciado de relações sociais e políticas tende para o clientelismo e patrocínio ou apropriação da máquina pública por grupos privados no âmbito dos Governos Estaduais e Municipais.. A esse mecanismo de mútua sustentação entre os atores da política²⁵ costumamos chamar de «*síndrome da simbiose perversa da auto sustentação clientelística*». Constitui uma troca permanente de favores que mantém uma elite e seus protegidos ou seguidores no poder decisório. Ora estão no Legislativo, ora no Executivo, eventualmente no Judiciário, nas áreas não sistematizadas de recrutamento, ou de sistematização em favor do próprio sistema patológico das áreas menos desenvolvidas.

A tramitação formal no Congresso passa a ser apenas uma parte e a continuidade dessa intensa negociação, já então com alguma formalidade, apenas para que, eventualmente, não haja alteração do que foi conseguido na proposta negociada informalmente. Parte do processo, mas não a principal, passa a ser a pressão e persuasão entre parlamentares e da parte de lobistas para que emendem ou mantenham as propostas originais do Executivo já negociadas, consoante seu interesse regional ou setorial. Entretanto é interessante notar como a mera autorização orçamentária é levada tão a sério pelos legisladores que procuram aprová-la com empenho.

A aprovação das emendas, mesmo desacreditadas em muitos itens, é condição prévia para a busca futura de recursos junto ao Executivo, para o atendimento das necessidades de seu reduto eleitoral, principal meio de garantir a

25. Soares, R. M. *A instituição Legislativa no Brasil*, em edição 1988. Brasília.

reeleição. A aprovação já é, em si, um elemento demonstrativo de trabalho legislativo a ser exibido ao eleitorado. Mesmo assim essa garantia é frustrada, quando o eleitor já esqueceu do primeiro impacto da aprovação divulgada. Mas a frustração é mais discreta porque são muitos os que não conseguem ir além da autorização e não logram convencer os oficiais do Executivo em tornar as *autorizações legislativas em liberações de recursos*.

Alguns desenvolvimentos recentes tem sido observados, de modo que, não necessariamente todas as fases do orçamento em todas as jurisdições têm a mesma dose de negociação informal. Em alguns Estados já há bastante transparência, e negociação aberta dissociada de clientelismo ou patrocínio, além da natural competição transparente entre entidades por maximizar a obtenção de verbas. O mesmo se dá com referência à negociação, pressão e persuasão sobre os relatores parciais e relator-geral para que aprove as propostas negociadas ou emendas. Algumas emendas são formalizadas pelos parlamentares, outras pelos relatores-parciais ou pelo relator-geral. E na presente tramitação para a proposta orçamentária de 1999, também por um colegiado dos relatores, nova instância intermediária na Comissão Mista que pretende dar mais eficiência à tramitação do Orçamento e mais coerência ao conjunto de emendas aprovadas..

Embora o processo de emendas esteja legalmente previsto, a aceitação das mesmas pelos relatores significa novo processo paralelo de negociação informal. Mas não é, de nenhum modo, abrangente, limita-se à restrição de âmbitos, e em torno de pontos, já negociados para a generalidade por via do Colégio de Líderes. Essa negociação prévia, mais geral e de grandes números, é feita entre as Lideranças e o Executivo com prepostos do segundo escalão do Executivo. Depois entre o Colégio de Líderes e os relatores.

Um progresso evidente ainda não consolidado é o fato de que essas decisões colegiadas são pautadas, mais recentemente, pelos debates abertos das audiências públicas com os Relatores. As audiências públicas parecem representar um grande passo de progresso em direção ao desenvolvimento político e conseqüente participação da sociedade. Tendem a substituir os processos sinformais. Em alguns Estados essas audiências se dão a partir de designação de delegados, pelas comunidades ou grupos de interesse com representação formal da sociedade civil organizada. Representam no debate seus grupos e interesses difusos mais abrangentes na discussão com legisladores, a despeito de que muitos dos oficiais burocráticos possam estar presentes e usem da palavra diretamente. Exemplos dessa prática, de nosso conhecimento, são o Distrito Federal e o Paraná. A nível federal as audiências publicas não têm tanta amplitude mas foram formalizado na Resolução 2/95.

Essa prática, na realidade, teve início em municípios, e tem-se propagado para Estados e para a União. A Comissão de Planos e Orçamentos Públicos, é o centro constitucional de toda a legislação do Ciclo Orçamentário, e pela mesma passam os Planos Plurianuais, a Lei de Diretrizes Orçamentária e os Orçamentos. Além de ouvir autoridades ministeriais e entidades da sociedade organizada, o que se dá na tramitação de cada um desses documentos legislativos, ela também se faz representar em várias regiões para verificar as prioridades propostas.

As mudanças recentes quanto ao Orçamento e sua tramitação no Congresso, principalmente as audiências públicas, favorecem, principalmente, o grau de legitimidade, de representatividade e de transparência do processo. Estes elementos, por sua vez, conduzem a maior responsabilidade dos dirigentes e legisladores no sentido de buscarem a execução das propostas e não as deixar apenas na autorização. Mas, o mais importante é o efeito simbólico de política que as audiências, principalmente as que se realizam fora de Brasília, representam para a Sociedade. A participação passa a ser um fato concreto e conduz à organização social. Por meio desta é que os antigos métodos de simbiose perversa entre negociadores se podem frustrar e corrigir, via transparência das negociações. As audiências também conduzem o próprio legislador à visibilidade de suas opções, tornando-o mais responsável perante seus constituintes até pelo mecanismo psicológico da busca de transcendência.

Além das audiências públicas, hoje há regulamentação bastante explícita para a tramitação do Orçamento e dos documentos que lhe antecedem legalmente, o Plano Plurianual, a Proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias e as propostas adicionais que sejam necessárias quanto a eventualidades supervenientes ao processo orçamentário. Parte das regras já está na própria Constituição, quanto aos prazos para apresentação das propostas, em especial para o apreciação do projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Se esta não estiver apreciada até 30 de junho de cada ano, impede o recesso do mês de julho, até que o seja. Os demais prazos e normas são previstos no Regimento Comum, e na Resolução 2/95.²⁶

26. A Resolução 2/95 foi este ano modificada para abreviar prazos em função da necessidade de refazer-se o orçamento já enviado ao Congresso na data regulamentar. Essa necessidade está vinculada ao processo de ajuste fiscal vinculado ao empréstimo que a crise financeira internacional obrigou o Brasil a tomar para garantir a estabilidade do real. Na nova resolução cria-se um colégio de relatores para substituir o processo de relatórios prévios e relatórios setoriais até aqui votados na Comissão Mista. O colegiado fará toda a votação antes referida à Comissão, que passará a ser instância apenas para destaques, como o Plenário, este em instância final. As modificações são parte de uma estratégia, que esperamos só se aplique este ano, para a provar o Orçamento modificado com 8.700 bilhões de cortes

Esta regulamentação tem sido bastante aperfeiçoada nos últimos dez anos de vigência da Constituição de 1988. As alterações retratam progressos na prática dos legisladores e assessores do Congresso e são também devidas a fortes irregularidades observadas no processo que se seguiu à abertura do processo político. A abertura a que nos referimos é a mudança de processos rígidos internos no Executivo militarizado. Primeiro essa abertura se deu via debate congressual, e depois, dentro da euforia de participação que veio com a Constituição de 1988, pela negociação formal e informal, com ou sem interveniência da sociedade organizada e grupos de interesse.

O período de transição permitiu muitas irregularidades, que culminaram inclusive com a cassação de alguns parlamentares a que nos referimos. Até então, praticamente a cada ano uma nova Resolução foi necessária para ajustar regras que eram intensamente debatidas no Congresso. Um item ainda mal resolvido é a participação das Comissões Permanentes no processo, insuficiente segundo indicações do discurso parlamentar, mas nunca efetivada e elevada, na prática. O discurso pretende que haja participação intensa das Comissões Permanentes pela apreciação da parte do Orçamento que diga respeito ao sua qualificação temática. Pela resolução n. 2/95 as Comissões podem apenas apresentar emendas votadas em seu plenário. Além dessas são permitidas emendas de parlamentares em número de 20, emendas coletivas, geralmente de Partidos e também de Bancadas Estaduais, essas por voto de 2/3 da mesma. Só algumas Comissões apresentam emendas.

O cronograma previsto para a tramitação dos documentos orçamentários obedece e é ajustado pela Comissão Mista Permanente de Planos e Orçamentos Públicos, nome completo da Comissão Mista. A Resolução 2/95 – CN, e, este ano a Resolução 3/98 – CN prevêm, nos seus cronogramas, prazos e condições para publicação e conhecimento dos parlamentares de todo o material em cada fase de análise.

Assim, são previstos e regulamentadas desde as sugestões sobre o texto inicial do projeto geral, que resultam em Relatório Preliminar, até emendas e destaques, no momento da votação em Comissão e no Plenário. Nestas regras, e nos procedimentos da Comissão Mista, que costuma trabalhar pela madrugada adentro durante os meses de setembro, outubro, novembro e dezembro, incluem-se também a ampla divulgação das emendas, debate do relatório produzido pelos relatores-parciais sobre conjuntos de propostas de ministérios-afins e, finalmente, as instâncias da votação dos relatórios.

para atender às condições de um empréstimo de 40 bilhões que o Brasil negocia com entidades de crédito externo com interveniência do FMI.

É permitido o destaque das emendas para votação em Comissão, e depois novamente para votação em Plenário, em sessão conjunta das duas Casas, desde que solicitado 24 horas antes da votação. Entretanto a votação sempre será feita separadamente para cada Casa, iniciando-se pela Câmara. No plenário a votação é quase sempre simbólica, exceto, eventualmente sobre os destaques aceitos pela Mesa dentro das regras previstas.

Essas formalidades são totalmente diferenciadas das que regem a tramitação dos projetos em geral, que passam em várias Comissões. Estes podem, como vimos anteriormente, ser aprovado em uma ou duas dessas Comissões, sujeita essa aprovação à triagem de constitucionalidade e adequação financeira ou, alternativamente, receber pareceres de cada Comissão, para votação final em Plenário. O processo é inteiramente revisado pela outra Casa do Congresso, com similar procedimento, em cada caso.

Uma das dificuldades que o processo orçamentário nos oferece é a fixação de prazos, número de emendas, entre outros, com parâmetros igualitários. Todos os deputados devem apresentar o mesmo número de emendas, desde 1995.²⁷ Nas duas últimas sessões legislativas passaram a ter valor global fixado quanto às emendas ditas individuais, mas não em relação às emendas de Bancada (estadual ou regional). De certa forma esta fixação transfere a anterior tentativa de emendas por via formal para negociações informais mais localizadas e com relativa transparência. A negociação é feita pelos membros da Bancada estadual, portanto entre membros do mesmo reduto eleitoral. A negociação prévia a esta, também informal, passa para o âmbito externo entre o legislador e as partes que desejam o benefício, instituições ou intermediários conforme o tipo de ambiente político.

O suposto propósito de justiça que preside a fixação de valores iguais e número de emendas igual torna-se, entretanto, frustrado pela transferência do processo para o âmbito externo e para a opção do Executivo na hora da liberação. Frustra-se também a premissa de justiça pela disparidade das partes almejando o benefício. Sem fazermos juízo de valor esta mecânica também serve à negociação da aprovação de outros projetos entre o Executivo e o legislador quando, freqüentemente, este negocia seu voto, ou recebe o pedido do Executivo para que vote em troca da liberação das verbas de suas emendas autorizadas no Orçamento. Muitos consideram esta prática extremamente aética, ainda que seja corrente, e aparentemente vigente em todos os sistemas, passando a fazer parte do processo de barganha social.

27. Esclarecemos que uma Legislatura é composta de 4 sessões legislativas, correspondentes ao mandato.

Além disso, as emendas passaram a ser muito desacreditadas porque, em situação permanente de crise fiscal, a Administração acaba por não executar os projetos das emendas, em uma proporção muito maior do que seria indispensável para que elas fossem confiáveis. Muitos parlamentares já não as fazem, tantas vezes foram frustrados em suas pretensões.

Além de contingência as verbas alocadas no Orçamento, o Executivo escolhe, e executa somente o que lhe apraz. Muitas vezes o faz, com favoritismo político em prol de candidatos preferidos pelo seu Partido. É mesmo possível que guarde as emendas sem execução para possível negociação de votos quando quer aprovar suas propostas. Também é comum que ignore as emendas autorizadas para realizar outras no âmbito de programas que favoreçam seus aliados políticos ou promovam determinado programa governamental, frustrando portanto a participação congressual, mesmo que os motivos sejam eventualmente meritórios.

No quadro abaixo é possível uma comparação da despesa autorizada e da efetivada. Pode-se também observar a evolução nos últimos anos e detectar certa dispersão de recursos, com aumentos sucessivos nas áreas sociais, que são as mais visadas por deputados no propósito de atender às demandas da sociedade. Mas não é possível a partir desses dados, embora o fosse pela desagregação dos valores, saber-se em que Estados e em que segmentos populacionais esses valores têm sido aplicados. Os parlamentares tem acesso virtual a todas as informações sobre a execução orçamentária, o que pode ser feito pela Consultoria Especializada em cada Casa do Congresso e disponível mesmo em cada Gabinete, facilidade usada por muito poucos. Os dados da Assistência Social certamente foram aplicados nas áreas mais carentes por causa das pressões da sociedade organizada e dos representantes. Já as de educação, nem sempre uma vez que poderosos grupos de interesse podem pressionar mais facilmente por verbas universitárias e construção de escolas, nem sempre nas áreas mais carentes.

QUADRO VI

Despesas por função – Liquidação – Quadro comparativo 1995–1999
(em Bilhões de Reais)

Função	1995	1996	1997	1998*	1998#	1999
Legislativa	1,134	1,384	1,623	1,553	1,208	1,378
Judiciária	3,178	3,980	5,346	6,724	5,094	6,675
Administrativa e Planejamento	115,943	146,901	228,407	367,102	267,164	354,970
Agricultura	7,095	5,581	7,932	9,278	4,278	6,406
Comunicações	0,098	0,114	0,192	0,556	0,158	0,308
Defesa Nacional e Segurança Pública	9,689	9,500	9,838	11,750	7,599	10,903
Desenvolvimento Regional	18,160	22,368	25,487	25,515	19,671	23,970
Educação e Cultura	9,210	9,331	10,428	16,598	10,935	15,300
Energia e Recursos Minerais	0,556	0,675	0,864	1,288	0,701	1,013
Habituação e Urbanismo	0,029	0,271	0,425	1,575	0,051	0,952
Indústria, Comércio e Serviços	0,849	0,970	1,162	2,632	1,298	2,997
Relações Exteriores	0,381	0,430	0,443	0,496	0,308	0,399
Saúde e Saneamento	14,796	14,513	17,986	19,376	13,298	18,060
Trabalho	5,539	6,967	7,198	9,369	6,467	8,151
Assistência e Previdência	50,768	63,008	69,990	76,989	61,985	87,244
Transporte	2,249	2,735	3,738	5,344	2,605	3,419

Fonte: FIAFI/STN – Elaboração: Consultoria de Orçamento/CD

1998* = Autorizado para 1998

1998# = Liquidação até 07/11/98

1999 = Proposta

Conclusão sobre o tema II

Conclui-se, que, considerando o sistema anterior à Constituição de 1988, a tramitação orçamentaria no Congresso tem dado margem a progresso político mensurado por maior participação formal dos representantes da sociedade. Acredita-se, porém sem evidência empírica, que esta participação é ainda maior se considerarmos o processo informal, similar ao que já existia antes de 1988, mas não ao de 1946 a 1964. Na verdade aquele da Constituição de 1946 permitia participação mais ampla, porém desordenada e que não garantia, da mesma forma que o processo hoje não garante, a execução das dotações autorizadas.

Assim, o processo decisório legislativo abrange volume de recursos menores no processo formal que o efetivamente alocado em processo informal de influência a que podemos chamar a negociação informal pela qual o legislador:

1. convence a burocracia a antecipar dotações na proposta orçamentária;
2. ajuda interessados particulares, instituições da sociedade organizada, ou interessados no processo de execução, a convencer burocratas a fazer opções de dotações que lhes sejam favoráveis;
3. negociam a manutenção das propostas e emendas no projeto de orçamento, na Comissão Mista de Planos e Orçamentos Públicos;
4. negociam com seus Líderes Partidários a inclusão ou manutenção de verbas na Lei orçamentária;
5. negociam a efetiva liberação das verbas para execução da dotação com a burocracia e com os líderes do processo decisório no próprio Legislativo e no Executivo;
6. alteram a alocação de recursos originalmente propostos pelo Executivo por via de pressão e negociação de votos sobre outras propostas.

Estas conclusões podem ser evidenciadas pela via de pesquisa, que embora não sistematizada, temos feito por meio de entrevistas informais com deputados e assessores. Os resultados são convergentes, com indução e deduções da vivência do processo dos co-autores do presente trabalho. Em anexo indicamos o questionário virtual do qual resultam nossas evidências.

CONCLUSÕES GERAIS

Sugestões de *follow up* para o presente trabalho

Considera-se que em ambos os casos, quanto ao *reconhecimento do Mercosul e processo de integração*, como na *democratização do processo orçamentário*, há no Brasil progressos consideráveis nos últimos 10 anos, mais aceleradamente nos últimos 4 anos para ambas as propostas de pesquisa.

Há bastante, mas insuficiente e asistemizada vinculação do Legislativo com a Sociedade, mas a tendência é crescente, tanto quanto ao primeiro tema, quanto em relação ao segundo.

Destacamos a intensa e gradativa institucionalização da *Comissão Conjunta do Mercosul*: que estabelece comunicação independente com órgãos do Mercosul e do Executivo Brasileiro. Está outrossim bem instalada e dotada de recursos de assessoramento para acompanhamento do processo legislativo e executivo de integração. Uma evidência desse desenvolvimento pode encontrar-se na publicação própria de boletins, simpósios, livros ilustrativos, documentos bilingües, e outras resenhas do seu trabalho. A Comissão Conjunta, grupo brasileiro nos deu especial apoio para uma sessão de estudos («workshop») previa a este estudo, e estará publicando os trabalhos gravados a partir daquele encontro.

Destaca-se, ademais a existência de muitas organizações paralelas que podem favorecer o Mercosul e a integração, tais como:

Grupos Parlamentares Latino-Americanos na Câmara

Brasil – Argentina

Brasil – Uruguai

Brasil – Paraguai

Brasil – Bolívia

Brasil – Chile

Brasil – México

Brasil – Venezuela – Guiana

Brasil – Cuba

Vínculos sugeridos para continuidade deste trabalho:

Quanto ao Mercosul:

Convênios, acordos, parcerias, treinamentos. sugerindo-se as seguintes:

Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul

Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional

Câmara dos Deputados

Senado Federal
Instituto Legislativo do Senado
Instituto Brasil Século XXI
Interlegis e Prodasen
Universidade de Brasília (no nível departamental ou direto com a Reitoria)
Universidade do Rio Grande do Sul
Universidade de Santa Catarina
Universidade do Paraná
Universidade de São Paulo
Universidade de Campinas
CEBRAP
Sebrae
CNI
CNA

Quanto ao Orçamento: ações dirigidas a maior democratização do processo de alocação de recursos

Parece-nos recomendável

– Exposição mutua em debate do tema para dirigentes, parlamentares e consultores do processo orçamentário no Legislativo, com inclusão de estruturas de maior participação social, no exterior, ou nas cidades brasileiras onde já existem..

– Intercâmbio entre os serviços de assessoramento e Consultoria dos Parla-mentos do Mercosul e, eventualmente de outros países.

– Fortalecimento da capacitação de assessoramento técnico e político-par-tidário aos parlamentares individualmente e em grupos tais como partidos ou bancadas.

– Ações de fortalecimento e sistematização das instituições públicas e não governamentais de pressão democratizante, grupos em prol da ética, da partici-pação e da responsabilidade dos governantes.

– Fortalecimento da capacitação organizacional das prefeituras para apre-sentação de projetos ao âmbito de outras hierarquias de governo e para pro-moção de processos democratizantes no seu próprio âmbito.

ANEXO I

QUESTIONÁRIO VIRTUAL DE REFERÊNCIA

Tema I

1.1 *Quem o deputado ouve para colocar verbas/emendas no orçamento:*

- Prefeitos
- Líderes Locais
- Políticos regionais e locais
- Organizações Sociais
- Cabos eleitorais

1.2 *Quem ele atende, mesmo sem perguntar, quando vota o relatório parcial do orçamento:*

- Instituições e organismos regionais, inclusive prefeituras
- Organizações Sociais de interesse público
- Organizações sociais corporativas profissionais
- Sua própria percepção de necessidade setorial publica
- Sua Liderança Partidária
- Negocia o voto com as emendas individuais
- Confia no relator–parcial ou setorial
- Ministério ou órgão do executivo

ANEXO II

QUESTIONÁRIO VIRTUAL

Tema II. Participação social no Orçamento– democratização do processo.

1.1 *Qual a motivação do deputado para eventual destaque no Orçamento*

- Interesse regional
- Pedido de Grupo Institucional interessado
- Pedido de Governador
- Pedido de grupo de interesse

1.2 *Como o deputado vê a elaboração orçamentária no Executivo: As verbas e alternativas de programas são feitas (para verificar nível de formalização do processo no Executivo).*

A maior parte a critério da hierarquia burocrata encarregada do processos
Parcialmente orientada pelo Plano de Governo aprovado pelo Congresso
Algo Influenciada por chefes políticos regionais, governadores, prefeitos e chefes de órgãos governamentais e parlamentares.

1.3. *Quem influencia mais o Orçamento e sua Execução:*

1.3.1. *Estruturas e infra-estrutura (estradas, pontes, escolas).*

Prefeitos

Governadores

Plano de Governo

Políticos

Empreiteiros

1.3.2. *Educação*

Prefeitos

Secretários de Educação

Professores

Diretores

Políticos

Associação de Pais e Mestres

Condições para o exercício das instituições

1.3.3 *Pesquisa educacional:*

Órgãos do Executivo

ONGs

Instituições de Pesquisa e Cultura

Parlamentares

1.3.4 *Agricultura (eletrificação, irrigação, sementes, créditos de preços mínimos)*

Sociedade civil organizada (confederações e federações e cooperativas)

Grupos parlamentares (bancadas formais e informais)

1.3.5 *Integração regional: açudes, estímulos, projetos contra a seca*

Governadores

Instituições Regionais do tipo da SUDENE

ONGs

Prefeitos

1.3.6 *Serviços Sociais*

Organismos ou Programas Oficiais

ONGs

Parlamentares

Prefeitos

BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES, Sérgio H. H., 1973: *O Processo Legislativo: Conflito e conciliação na política brasileira*. Brasília, Universidade de Brasília, Tese de Mestrado.
- 1988: «Presidencialismo de Coalizão: O dilema institucional brasileiro», *Dados*, 31(1):5–34.
- 1993: «Strangers in a Common Land: Executive/Legislative Relations in Brazil, IN: Marks (org.). *Political Constraints on Brazil's Economic Development*, op. cit., pp. 105–130.
- ABRANCHES, Sérgio H. H. & Gláucio Ary Dillon SOARES. 1973: «As Funções do Legislativo», *Revista de Administração Pública* (FGV), 7(1):73–98.
- ABREU, Alzira Alves de & José Luciano de Mattos DIAS. 1995: *O Futuro do Congresso Brasileiro*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- AGOR, Weston H. (org.): 1971. *Latin American Legislatures: Their Role and Influence*. New York: Praeger.
- ALMINO, João. 1980: *Os Democratas Autoritários: Liberdades individuais, de associação política e sindical na Constituinte de 1946*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- 1981: *Era uma Vez uma Constituinte: Lições de 1946 e questões de hoje*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- ALONSO, Marta Dolabella de Lima, 1990: *Fluxo de Informação na Câmara dos Deputados*. Brasília: Universidade de Brasília, Tese de Mestrado.
- AMES, Barry. 1986: «O Congresso e a política orçamentária no Brasil durante o período pluripartidário», *Dados*, 29(2):
- 1987: «The Congressional Connection, the Structure of Politics, and the Distribution of Public Expenditures in Brazil's Competitive Period», *Comparative Politics*, 19:147–171.
- 1993: «Desparately Seeking Politicians: Strategies and Outcomes in Brazilian Legislative Elections», IN: PEDONE (org.). *Sistemas Eleitorais e Processos Políticos Comparados*, op. cit., pp. 145–192.
- 1995: «Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress», *Journal of Political Science*, 57:324–343.
- ANDRADE, Manuel Correia de (org.). 1986: *A Constituinte de 1946*. Recife, PE: Fundação Joaquim Nabuco/Editora Massangana.
- ARAGÃO, Murillo de. 1994: *Grupos de Pressão no Congresso Nacional: Como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no poder legislativo*. São Paulo: Maltese.
- ARAGÃO, Murillo de & David FLEISCHER (orgs.). 1991: *Perfil Parlamentar Brasileiro*. São Paulo: Editora Três.

- ASTIZ, Carlos. 1975: «O Papel Atual do Congresso Brasileiro», IN: *Mendes (org.). O Legislativo e a Tecnoocracia*, op. cit., pp. 5–30.
- AUDRÁ, Artur. 1952: *A Bancada do PTB no Congresso Nacional*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.
- AVELAR, Lúcia Mercês de. 1996: *Mulheres na Elite Política Brasileira: Canais de acesso ao poder*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung.
- AZEVEDO, Luiz & Adacir REIS. 1994: *Roteiro de Impunidade: Uma radiografia dos sistemas de corrupção*. São Paulo: Scritta Editorial.
- BAAKLINI, Abdo I. 1993: *O Congresso e o Sistema Político do Brasil*. São Paulo: Paz & Terra.
- BARBOSA, Waldemar de Almeida. 1977a: *A Câmara dos Deputados como Fator de Unidade Nacional*. Brasília: Câmara dos Deputados.
- 1977b: *A Câmara dos Deputados e o Sistema Parlamentar de Governo no Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados.
- BARROS, Alexandre de S. C. 1975: «Representatividade Burocrática e Eficiência Parlamentar: Uma contradição?», IN: *Mendes de Almeida (org.). O Legislativo e a Tecnoocracia*, op. cit., pp. 195–217.
- BASTOS, Tocary A & Thomas W. WALKER. 1971: «Partidos e Forças Políticas em Minas Gerais», *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 31:117–158.
- BASTOS, Vânia Lomônaco & Tânia Moreira da COSTA (orgs.). 1987a: *Constituinte: Temas em análise*. Brasília: CEAC/UnB (Cadernos do CEAC n° 1).
- 1987b: *Constituinte: Questões polêmicas*. Brasília: CEAC/UnB (Cadernos do CEAC N° 2).
- BIERRENBACH, Flávio. 1986: *Quem tem Medo da Constituinte?* Rio de Janeiro: Paz & Terra.
- BLUME, Norman. 1968: «Pressure Groups and Decision-Making in Brazil», *Studies in Comparative International Development*, 3(1):205–223.
- BONFIM, Luiz Almeida do. 1991: *A Participação dos Evangélicos na Constituinte de 1988*. Brasília: Universidade de Brasília, Tese de Mestrado.
- BRAGA, Sérgio Soares. 1998: *Quem foi Quem na Assembléia Constituinte de 1946: Um perfil sócio-econômico e regional da Assembléia Constituinte de 1946*. Brasília: Câmara dos Deputados.
- BRIGAGÃO, Clóvis. 1971: *Poder e Legislativo no Brasil: Análise política da produção legal de 1959 a 1966*. Rio de Janeiro: IUPERJ, Tese de Mestrado.
- CAMPOS, Francisco Itamí & Arédio Teixeira DUARTE. 1996. *O Legislativo em Goiás*. Goiânia: Assembléia Legislativa do Estado de Goiás
- CAMPOS, Roberto de Oliveira. 1975: «O Poder Legislativo e o Desenvolvimento», IN: *Mendes de Almeida (org.). O Legislativo e a Tecnoocracia*, op. cit., pp. 31–41.

- CARVALHO, Maria Izabel V. de. 1975: «Conflito e Consenso no Legislativo», IN: *Mendes de Almeida* (org.). *O Legislativo e a Tecnocracia*, op. cit., pp. 157–184.
- 1977: *A Colaboração do Legislativo para o Desenvolvimento do Executivo no Governo JK*. Rio de Janeiro: IUPERJ, Tese de Mestrado.
- CARVALHOSA, Modesto (org.). 1994. *O Livro Negro da Corrupção*. Rio de Janeiro: Paz & Terra.
- CEBRAP, 1994: *O Desafio do Congresso Nacional: Mudanças internas e fortalecimento institucional*. São Paulo: Cadernos de Pesquisa n° 3.
- CHACON, Vamireh. 1982: *Parlamento e Parlamentarismo: O Congresso Nacional na História do Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados.
- CLOSE, David. (org.). 1995: *Legislatures and the New Democracies in Latin America*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- COELHO, Argos de Faro. 1994. *A Proposta Monarquista na Assembléia Nacional Constituinte de 1987 e o Plebiscito de 1993*. Brasília: Universidade de Brasília, Tese de Mestrado.
- COELHO, João Gilberto Lucas. 1988: «O Processo Constituinte», IN: *Guran* (org.). *O Processo Constituinte, 1987/1988*, op. cit., pp. 41–60.
- 1989: «A Constituição Brasileira de 1988: Definições e desafios», IN: *Coelho & Oliveira* (orgs.). *A Nova Constituição*, op. cit., pp. 17–82.
- COELHO, João Gilberto Lucas & Antônio Carlos Nantes de OLIVEIRA (orgs.). 1989: *A Nova Constituição: Avaliação do texto e perfil dos constituintes*. Rio de Janeiro: Editora Revan.
- COSTA, Artur Trindade Maranhão. 1998: *Relações Cívicas–Militares: O lobby militar na Assembléia Nacional Constituinte*. Brasília: Universidade de Brasília, Tese de Mestrado.
- DEVESCOVI, R. B. 1994: *A Câmara dos Deputados e o Processo Decisório: Um Estudo de Caso sobre a Comissão de Seguridade Social e Família*. São Paulo: CEBRAP.
- DIAP (Dept. Intersindical de Assessoria Parlamentar). 1997: *Os Cabeças do Congresso Nacional: Pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes no Poder Legislativo*. Brasília: DIAP.
- 1998. *Radiografia do Novo Congresso*. Brasília: DIAP.
- DINIZ, Simone. 1993. *A Assessoria Legislativa da Câmara dos Deputados*. São Paulo: CEBRAP.
- 1994: *O Sistema de Comissões Permanentes na Câmara dos Deputados*. São Paulo: CEBRAP.
- DOMINGUES, Mauro Petersem. 1997: *A Assembléia Legislativa do Espírito Santo: Organização interna e produção legal de 1991 a 1994*. Rio de Janeiro: IUPERJ, Tese de Mestrado.

- EUGSTER, Markus. 1994: *Der brasilianische Verfassungsgebungsprozess von 1987/88*. Bern: Verlag Paul Haupt.
- FIGUEIREDO, Argelina C. 1997: «Estrutura Burocrática e Relações Executivo/Legislativo no Brasil», IN: KAS (org.). *Agenda Política e Institucional do Mercosul*, op. cit., pp. 89–99.
- FIGUEIREDO, Argelina C. & Fernando G. P. LIMONGI. 1994: «Processo Legislativo e Produção Legal no Processo Pós-Constituinte», *Novos Estudos CEBRAP*, 38:24–37.
- 1995: «Mudança Constitucional, Desempenho Legislativo e Consolidação Institucional», *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 29:175–200.
- 1996: Congresso Nacional: Organização, processo legislativo e produção legal. São Paulo: CEBRAP (Caderno de Pesquisa Nº 5).
- 1997: «O Congresso e as Medidas Provisórias: Abdicação ou delegação», *Novos Estudos CEBRAP*, 47:127–154.
- FLEISCHER, David. 1975: *Thirty Years of Legislative Recruitment in Brazil*. Washington DC: SAIS Johns Hopkins University, Center of Brazilian Studies (Occasional Paper Nº 5).
- 1981 (org.): *Os Partidos Políticos no Brasil*. (2 vols.). Brasília: Editora da Universidade de Brasília
- 1982: *Do Antigo ao Novo Pluripartidarismo: Partidos e Sistemas Partidários no Congresso Nacional (1945–1984)*. Brasília: Câmara dos Deputados.
- 1986. «The Brazilian Congress: From ‘Abertura’ to ‘New Republic’», IN: Selcher (org.). *Political Liberalization in Brazil*, op. cit., pp. 97–133.
- 1988: «Perfil Sócio-Econômico e Político da Constituinte», IN: Guran (org.). *O Processo Constituinte, 1987–1988*, op. cit., pp. 29–40.
- 1990: «The Constituent Assembly and the Transformation Strategy: Attempts to Shift Power from the Presidency to the Congress», IN: Graham & Wilson (orgs.). *The Political Economy of Brazil*, op. cit., pp. 210–258.
- 1995: *Las Consecuencias Políticas del Sistema Electoral Brasileño: Partidos Políticos, Poder Legislativo y Governabilidad*. San José, CR: IIDH/CAPEL (Cuadernos CAPEL nº 39).
- 1997a: «Political Corruption in Brazil: The Delicate Connection with Campaign Finance», *Crime, Law and Social Change*, 25:297–321.
- 1997b: «The Brazilian Congress», IN: Kurian (org.). *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, op. cit., pp. 90–97.
- FRADE, Laura. 1997: *Bancadas Suprapartidárias no Congresso Nacional Brasileiro, 1995–1996*. Brasília: Universidade de Brasília, Tese de Mestrado.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. 1975: *A Câmara dos Deputados: Síntese histórica*. Brasília: Câmara dos Deputados.
- FURTADO, Celso. 1965: «Political Obstacles to the Economic Development of

- Brazil», IN: VÉLIS (org.). *Obstacles to Change in Latin America*, op. cit., pp. 145–161.
- GIOVANNI NETTO, Evaristo. 1984: *O PCB na Assembléia Constituinte de 1946*. São Paulo: Editora Novos Rumos
- GOMES, Angela Maria de Castro. 1980: *Regionalismo e Centralização Política: Partidos e Constituinte nos anos 30*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira.
- GOMES, Maria Angélica. 1995: *Equidade e Universalidade do Direito à Saúde: Representação de interesses no Congresso Nacional, 1987–1990*. Brasília: Universidade de Brasília, Tese de Mestrado.
- GOMES, Georgia Daphne Sobreira. 1995: *Atuação dos Grupos de Interesse na Câmara Legislativa no Distrito Federal: Impacto sobre a reeleição de deputados em 1994*. Brasília: Universidade de Brasília.
- GRAHAM, Lawrence & Robert WILSON (org.). 1990: *The Political Economy of Brazil: Public Policies in an Era of Transition*. Austin: University of Texas Press.
- GRANATO, Fernando. 1994: *Sociedade de Ladrões (ou como um desconhecido funcionário transformou-se no pivô do escândalo que abalou o país)*. São Paulo: Scritta Editorial.
- GUIMARÃES, Maria de Fátima Araújo. 1993: *As Comissões Temáticas da Câmara e a Comissão Mista de Orçamento: Seu papel político e poder decisório*. Brasília: Universidade de Brasília, Tese de Mestrado.
- GURAN, Milton (org.). 1988: *O Processo Constituinte*. Brasília: Agil.
- IGLÉSIAS, Francisco. 1986: *Constituintes e Constituições Brasileiras*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- JOHNSON III, Ollie. 1997: «Racial Representation in Latin American Politics: Black Members of the Brazilian National Congress», *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 40(4): KAS (Konrad Adenauer Stiftung).
- 1997: *A Agenda Política e Institucional do Mercosul: Aportes para a integração regional*. São Paulo: KAS.
- KINGSTONE, Peter R. & Timothy J. POWER (orgs.), 1998: *Democratic Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- KINZO, Maria D'Alva Gil. 1989: «O Quadro Partidário na Constituinte», *Revista Brasileira de Ciência Política*, 1(1):91–123.
- 1993 (org.): *Brazil: The Challenges of the 1990s*. London: University of London.
- KORNBERG, Allan & Lloyd D. MUSLOF (orgs.) 1970: *Legislatures in Developmental Perspective*. Durham, NC: Duke University Press.
- KRAMER, Paulo Roberto & Marta Dolabela de Lima ALONSO. 1993: *Estrutura e Funcionamento das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados*.

- Brasília: Dept. de Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade de Brasília.
- KRIEGER, Gustavo, Luiz A. NOVAES & Tales FARIA. 1992: *Todos os Sócios do Presidente*. São Paulo: Scritta Editorial.
- KURIAN, George (org.). 1998: *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*. Washington, DC: Congressional Quarterly.
- LAMOUNIER, Bolivar. 1993: «Institutional Structure and Governability in the 1990s», IN: KINZO (org.). *Brazil: The Challenges of the 1990s*, op. cit., pp. 117–137.
- LEAL, Roberto Rocha. 1979: *Conciliação Contraditória: Uma abordagem do interesse agrário na quarta legislatura brasileira, 1959/1963*. Brasília: Universidade de Brasília, Tese de Mestrado.
- LEMONS, Leany Barreiro de Sousa. 1997: *O Congresso Nacional e a Distribuição de Benefícios Sociais: As propostas legislativas de educação e saúde entre 1988–1994*. Brasília: Universidade de Brasília, Tese de Mestrado.
- LEOPOLDI, Maria Antonieta: 1973: «Carreira Política e Mobilidade Social: O legislativo como meio de ascensão social», *Revista de Ciência Política* (FGV), 7(2):83–96.
- LIMONGI, Fernando G. P. & Argelina C. FIGUEIREDO. 1995: «Partidos Políticos na Câmara dos Deputados», *Novos Estudos CEBRAP*, 41:497–525.
- MACHADO, Samir. O Discurso e a Ação: Uma avaliação do desempenho dos deputados federais catarinenses na Constituinte de 1987/1988. Brasília: Universidade de Brasília, Tese de Mestrado.
- MACIEL, Marco Antônio. 1995: «Parlamentos, Sistema eleitoral, Sistema Partidário e Sistema de Governo», IN: *Abreu & Dias* (orgs.). *O Futuro do Congresso Brasileiro*, op. cit., pp. 93–98.
- MAINWARING, Scott & Anibal P. LIÑÁN. 1997: «Party Discipline in the Brazilian Constituent Congress», *Legislative Studies Quarterly*, 22(4):453–483.
- MARKS, Sigfried (org.). 1993: *Political Constraints on Brazil's Economic Development*. Miami: North–South Center.
- MARTINEZ, N. A & J. M. de ARRUDA. 1996: «Composição Sociológica da Assembléia Legislativa do Estado da Guanabara» *Revista de Direito Público e Ciência Política* (FGV), 9(3):120–144.
- MARTINEZ–LARA, Javier. 1995: *Building Democracy in Brazil: The Politics of Constitutional Change, 1985–1995*. Basingstoke: Macmillan.
- MARTINS, Paulo Cezar Borges. 1993: *Línguas de Fogo sobre o Congresso: Os pentecostais na Constituinte*. Brasília: Universidade de Brasília, Tese de Mestrado.
- MENDES DE ALMEIDA, Cândido (org.). 1975a. *O Legislativo e a Tecnocracia*. Rio de Janeiro: Ed. Imago.

- 1975b. «O Congresso Brasileiro Pós-64: Um legislativo para a tecnocracia?», IN: *Mendes de Almeida* (org.). *O Legislativo e a Tecnocracia*, op. cit., pp. 157–184.
- MICHILES, Carlos José de Oliveira. 1989: *Democracia Popular: As emendas populares na Constituinte de 1987/1988*. Brasília: Universidade de Brasília, Tese de Mestrado.
- MICHILES, Carlos José de Oliveira. et al. 1988: *Cidadão Constituinte: A saga das emendas populares*. São Paulo: Paz & Terra.
- MONCLAIRE, Stéphane. 1994: «Le Quasi-Impeachment du Président Collor: Questions sur la 'consolidation de la démocratie' Brésilienne», *Revue Française de Science Politique*, 44(1):23–48.
- MONTORO, André Franco. 1975: «Os Partidos Políticos. O Cerceamento do Congresso. Parlamento e Desenvolvimento», IN: *Mendes de Almeida* (org.). *O Legislativo e a Tecnocracia*, op. cit., pp. 185–194.
- MORAES FILHO, Evaristo de. 1978: «A Experiência da Representação Classista na Constituinte de 1934», *Carta Mensal*, 22:9–38.
- NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. 1992: *Renúncia e Impeachment no Presidencialismo Brasileiro: «l'affaire» Collor de Mello*. Paris: Cahiers du Centre d'Etudes Politique Brésilienne.
- NICOLAU, Jairo Marconi. 1997: «As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira», *Dados*, 40(3):441–464.
- NITÃO, Frederico Jorge Vieira. 1997: *Elaboração de Políticas de Públicas de Saúde no Brasil: O papel do Congresso Nacional, 1945–1964*. Brasília: Universidade de Brasília, Tese de Mestrado.
- NOGUEIRA, Otaciano. 1981: «Poder Legislativo no Brasil», IN: *O Poder Legislativo*, Vol. I. Brasília: Imprensa Nacional.
- NUNES, Edson Oliveira. 1978: «Legislativo, Política e Recrutamento de Elites no Brasil», *Dados*, 17:53–78.
- OLIVEIRA, Edélcio V. 1995: *Bandaca Ruralista em Números*. Brasília: Informativo INESC nº 59.
- PACKENHAM, Robert A., 1970: «Legislatures and Political Development», IN: *Kornberg & Muslof* (orgs.). *Legislatures in Developmental Perspective*, op. cit., pp. 521–582.
- 1971: «The National Legislature in Brazil», IN: *Agor* (org.). *Latin American Legislatures*, op. cit., pp. 259–292.
- 1975: «Como o Legislativo Ajuda ou não o Desenvolvimento: Um enfoque e algumas hipóteses», IN: *Mendes de Almeida* (org.). *O Legislativo e a Tecnocracia*, op. cit., pp. 235–247.
- PARADA, Suely Boaventura de Oliveira. 1988: *O Processo de Representação na Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária e*

- na Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos durante a Constituinte de 1987. Brasília: Universidade de Brasília, Tese de Mestrado.
- PEDONE, Luiz (org.). 1993: *Sistemas Eleitorais e Processos Políticos Comparados: A promessa de democracia na América Latina e Caribe*. Brasília: OAS/UnB/CNPq.
- PAIVA, Mozart Vianna de. 1995: «Assessoramento do Poder Legislativo, Experiência Pessoal e Profissional, Avaliação da Situação Brasileira», IN: *Abreu & Dias* (orgs.). *O Futuro do Congresso Brasileiro*, op. cit., pp. 26–39.
- POJO DO REGO, Antônio Carlos. 1984: «O Lobby Nordeste: Novos padrões de atuação no Congresso brasileiro», *Revista de Informação Legislativa*, 21:349–372.
- 1995: «O Assessoramento do Congresso», IN: *Abreu & Dias* (orgs.). *O Futuro do Congresso Brasileiro*, op. cit., pp. 10–25.
- 1998: *The Politics of Consultative Authoritarianism: The Brazilian Congress and the Military Regime (1964–1985)*. Albany, NY: State University of New York, Ph.D. Dissertation.
- POWER, Timothy J. 1991: «Politicized Democracy: Competition, Institutions and ‘Civil Fatigue’ in Brazil», *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 33(4):75–112.
- 1996: «Elites and Institutions in Conservative Transitions to Democracy: Ex–Authoritarians in the Brazilian National Congress», *Studies in Comparative International Development*, 32(3):56–84.
- 1998a. «Brazilian Politicians and Neoliberalism: Mapping Support for the Cardoso Reforms, 1995–1997», *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 40(4):
- 1998b. *Elites, Institutions and, Democratization: The Political Right in Post–Authoritarian Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- QUEIROZ, Antônio Augusto de. 1994: «Radiografia do Novo Congresso», *Boletim do DIAP*, 10 de outubro de 1994.
- REIS, Fábio Wanderley. 1995. «Governabilidade, Instituições e Partidos», *Novos Estudos CEBRAP*, 41:40–59.
- RODRIGUES, José Honório. 1982: *O Parlamento e a Consolidação do Império, 1840–1861: Contribuição à história do Congresso Nacional do Brasil, no período da monarquia*. Brasília: Câmara dos Deputados.
- RODRIGUES, Leônicio Martins. 1987: *Quem é Quem na Constituinte: Uma análise sócio-política dos partidos e deputados*. São Paulo: Maltese/OESP.
- 1995: «Eleições, Fragmentação Partidária e Governabilidade», *Novos Estudos CEBRAP*, 41:78–90.

- RODRIGUES, Ricardo José. 1996: «O Papel do Colégio de Líderes no Processo Legislativo da Câmara dos Deputados», *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 83:131–146.
- SÁ, Cristina Isabel A. 1985: O Partido Trabalhista Brasileiro e a Constituinte de 1946: A questão do trabalho, *formas de intervenção ao nível institucional*. Campinas, SP: UNICAMP, Tese de Mestrado.
- SAMUELS, David. 1995: «Parties and Politicians: Collective and Individual Strategies under the Open List in Brazil», (Trabalho apresentado na XIX Congresso Internacional da LASA, Washington, DC, 28–30 de setembro de 1995).
- 1996: «Legislative Lilliputians?: Towards a Theory of Voting in the Brazilian Chamber of Deputies», (Trabalho apresentado na reunião anual da APSA, San Francisco, CA, setembro de 1996).
- 1998: «Determinantes do Voto Partidário em Sistemas Eleitorais Centrados no Candidato: Evidências sobre o Brasil», *Dados*, 40(3):493–535.
- SANTOS, André Marengo de. 1997: «Nas Fronteiras do Campo Político: Raposas e outsiders no Congresso Nacional», *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 33:87–101.
- SANTOS, Fabiano Guilherme M. 1994: *Teoria das Decisões Legislativas: Microfundamentos do clientelismo político no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ, Tese de Doutorado.
- 1994: «Microfundamentos do Clientelismo Político no Brasil: 1959–1963», *Dados*, 38(3):
- 1997a. «Patronagem e Poder na Agenda Política Brasileira», *Dados*, 40(3):465–491.
- 1997b. «Dinâmica Congressual e Regulação Econômica: O caso da lei portuária», *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 33:133–146.
- 1997c. «Democracy and Legislative Dynamics in Brazil» (Trabalho apresentado no Brazil Seminar, Inst. of Latin American Studies, University of London, fevereiro de 1997).
- 1997d. «Presidents, Partidos e Legisladores na Câmara dos Deputados» (Trabalho apresentado no XXI Encontro Anual da ANPOCS, Caxambú, MG, outubro de 1997).
- SANTOS, Fabiano Guilherme M. & Octávio AMORIM NETO. 1997: «The Executive Connection: explaining the Puzzles of Party Cohesion in Brazil», (Trabalho apresentado no XX Congresso Internacional da LASA, Guadalajara, México, abril de 1997).
- SANTOS, Fabiano Guilherme M. & Inês PATRÍCIO. 1997: «Modelo de Comportamento Legislativo sob Restrições Institucionais», *Nova Economia* (UFMG), 8(2):65–81.

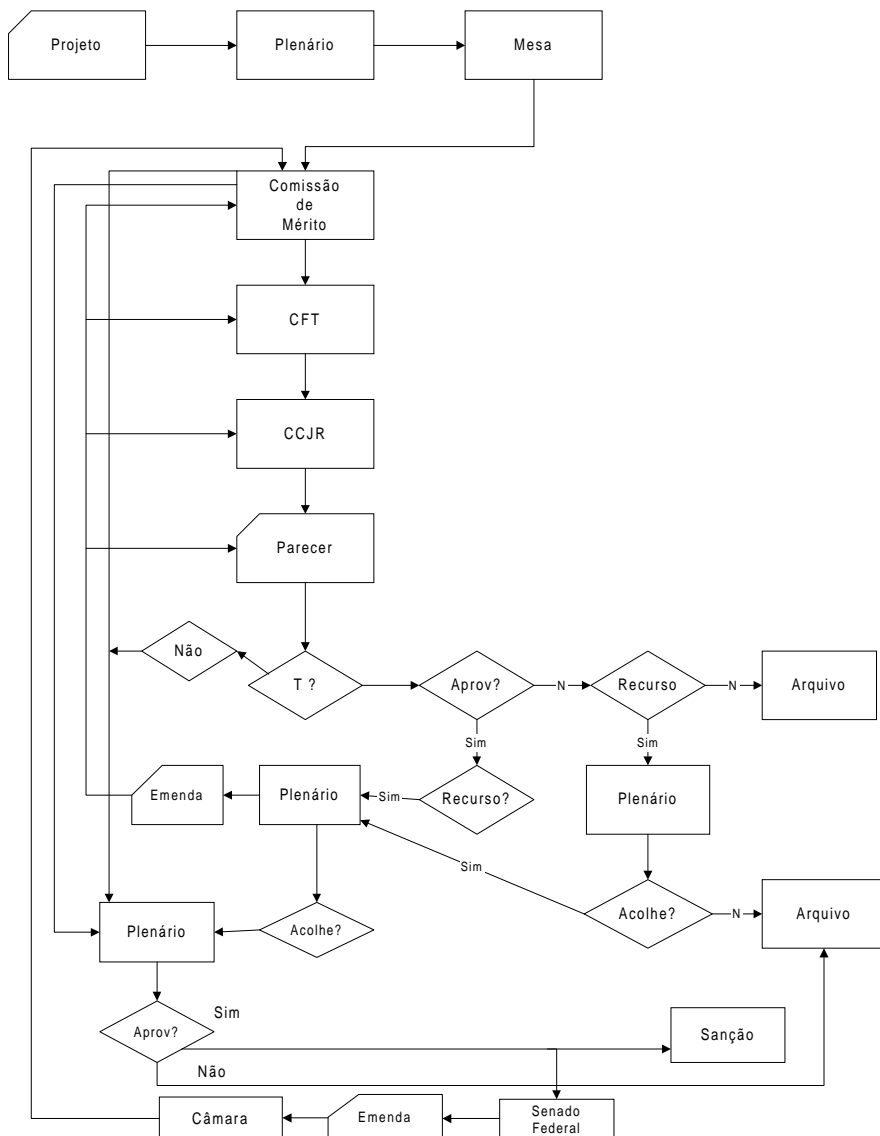
- SANTOS, Maria Helena de Castro. 1997: «Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo–Legislativo no Brasil Pós–Constituinte», *Dados*, 40(3):
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. 1978: *The Calculus of Conflict: Impasse in Brazilian Politics and the Crisis of 1964*. Stanford: Stanford University, Ph.D. Dissertation.
- 1981: «Coalizões Parlamentares e Instabilidade Governamental da Experiência Brasileira, 1961–1964», IN: *Fleischer* (org.). *Os Partidos Políticos no Brasil* (vol. I), op. cit., pp. 259–274.
- 1987: «Regimes Proporcionais, Multipartidarismo e Estabilidade Política», IN: *Crise e Castigo: Partidos e gerais na política brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Verbo, pp. 62–76.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos & Rogério Augusto SCHMIDTT. 1994: «Representação, Proporcionalidades e Democracia», *Monitor Político* (Rio), 2(5):
- SCHMIDTT, Rogério Augusto & Simone Cuber ARAÚJO. 1997: «Migração Partidária, Representação e Reeleição na Câmara dos Deputados» (Trabalho apresentado no XXI Congresso da Associação Latinoamericana de Sociologia, São Paulo, setembro de 1997).
- SELCHER, Wayne A (org.). 1986: *Political Liberalization in Brazil: Dynamics, Dilemmas and Future Prospects*. Boulder, CO: Westview Press.
- SOARES, Gláucio Ary Dillon. 1971: «El Sistema Electoral y Representación de los Grupos Sociales en Brasil, 1945–1962», *Revista Latinoamericana de Ciência Política*, 2(1):5–23.
- SOARES, Rosinethe Monteiro. 1977: *Poder Legislativo na Sociedade Contemporânea, A reforma do Legislativo Brasileiro*, Edição da Câmara dos Deputados.
- 1992: «Prática do Processo Legislativo», *Revista de Informação Legislativa do Senado*.
- 1993: «O Legislativo Brasileiro Pós–Constituinte», *Cadernos Universitários*, Parte III – Poder Legislativo. Brasília: Dept. de Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade de Brasília.
- SOARES, Rosinethe Monteiro & Abdo I. BAAKLINI. 1975. *O Poder Legislativo no Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados.
- SOMARRIBA, Maria das Mercês & Mariza Rezende AFONSO. 1987: «Poder Legislativo Municipal e Movimentos Populares: Participação e clientelismo em Belo Horizonte», *Ciências Sociais Hoje – 1987*. São Paulo: ANPOCS, pp. 291–319.
- SOUSA, Vivaldo Reinaldo de. 1996: *As Coligações Partidárias nos Períodos 1986 a 1994 vs. 1954 a 1962*. Brasília: Universidade de Brasília, Tese de Mestrado.

- SOUZA, Amaury de & Bolivar LAMOUNIER. 1990: «La Elaboración de la nueva Constitución Brasileña», *Síntesis* (Madrid), 11:245–264.
- SOUZA, Celina. 1997: *Constitutional Engineering in Brazil: The Politics of Federalism and Decentralization*. New York: St. Martin's Press.
- SUASSUNA, Luciano & Luiz Costa PINTO. 1992. *Os Fantasmas da Casa da Dinda*. São Paulo: Contexto Editorial.
- TABAK, Fanny. 1989: *A Mulher Brasileira no Congresso Nacional*. Brasília: Câmara dos Deputados.
- TAVARES, Ana Lúcia de Lyra. 1988: *A Constituinte de 1934 e a Representação Profissional: Um estudo de direito comparado*. Rio de Janeiro: Editora Forense.
- VEGA-PALACIN, Manuel. 1981: *Elections, Parties and Congress: Brazil, 1945–1964*. Austin: University of Texas, Ph.D. Dissertation.
- VÉLIS, Cláudio (org.). 1965. *Obstacles to Change in Latin America*. New York: Oxford University Press.
- VERNER, Joel G. 1975: «The Structure of Public Careers of Brazilian Legislators», *International Journal of Comparative Sociology*, 16(1/2): 64–80.
- WEYLAND, Kurt. 1993: «The Rise and Fall of President Collor and its Impact on Brazilian Democracy», *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 35(1):1–37.
- WIDELL, Robert Warner. 1975: «O Legislativo Brasileiro e o Desenvolvimento Nacional», IN: Mendes de Almeida (org.). *O Legislativo e a Tecocracia*, op. cit., pp. 249–251.
- XAUSA, Leônidas R. 1986. *A Constituinte Questionada*. Porto Alegre: L&PM Editores.
- ZIRKER, Daniel. 1995: «The Legislature and Democratic Transition in Brazil», IN: Close (org.). *Legislatures in the New Democracies in Latin America*, op. cit., pp. 89–112.

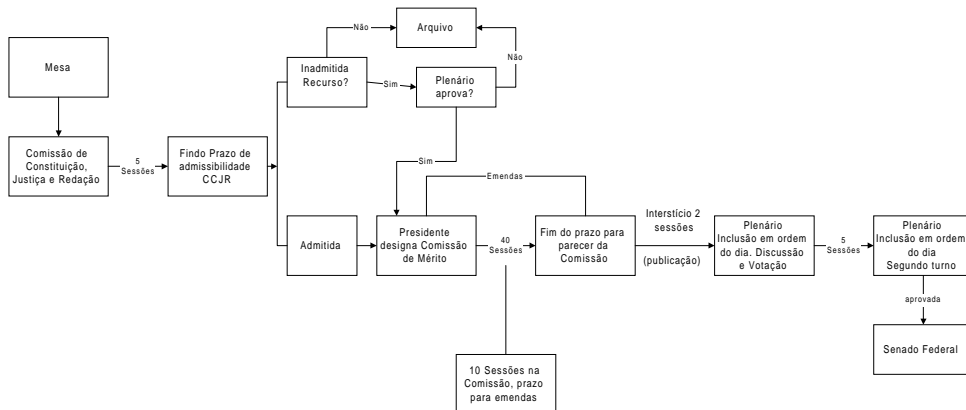
ANEXO III

FLUXOGRAMAS - TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA NO BRASIL

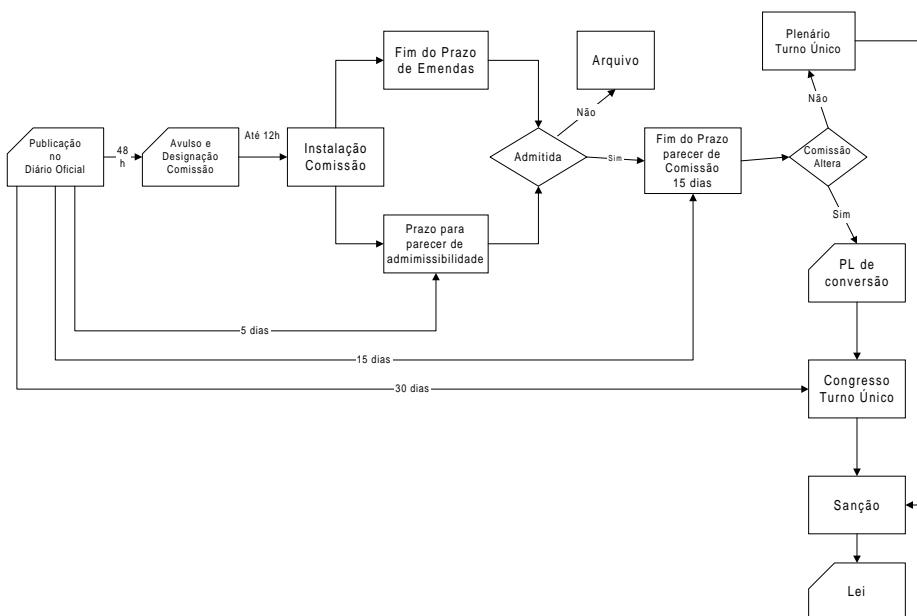
Tramitação de Projetos de Lei - Resolução 10/91



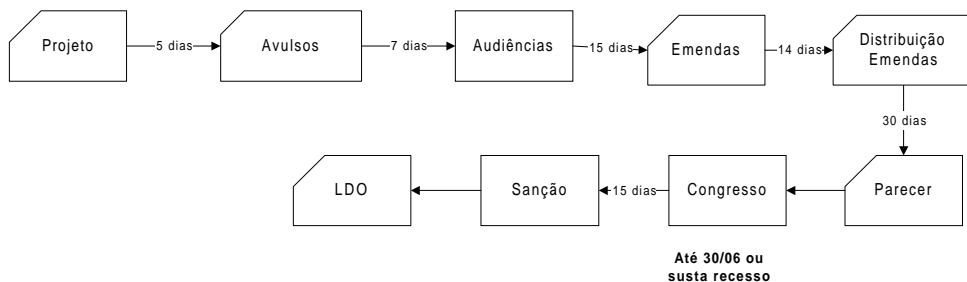
Tramitação de Proposta de Emenda a Constituição



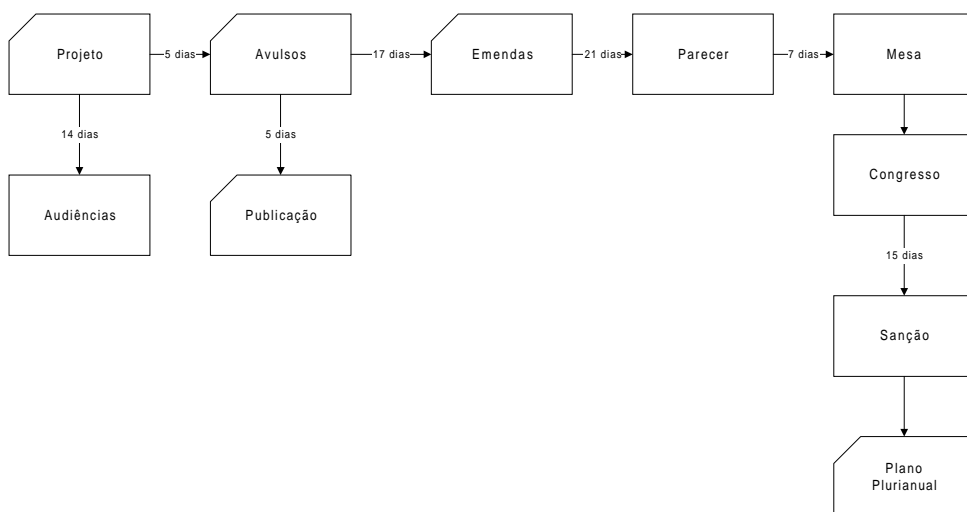
Tramitação do Projeto do Orçamento Geral da União



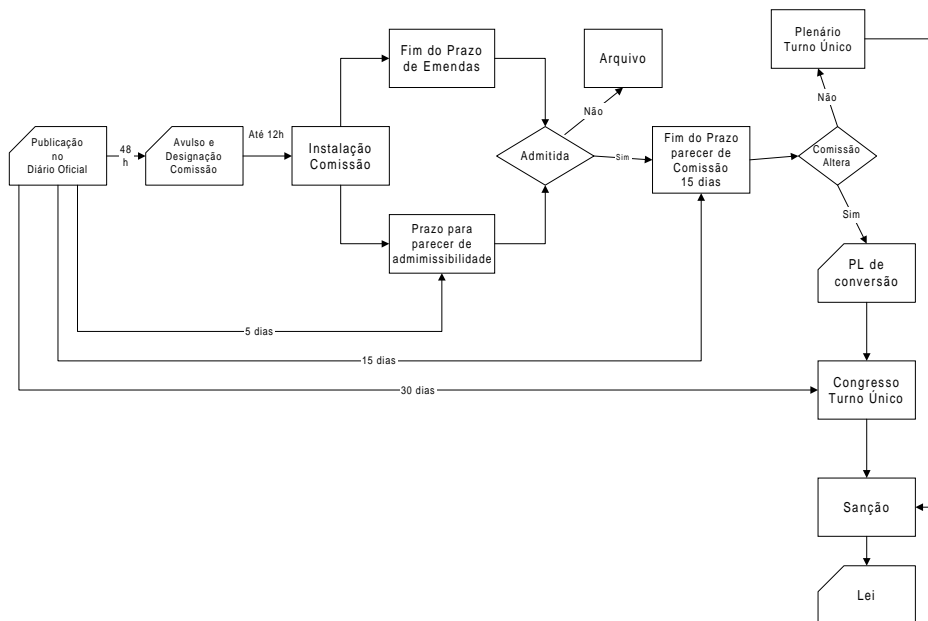
Tramitação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias



Tramitação do Plano Plurianual



Tramitação de Medida Provisória no Congresso Nacional



LOS PARLAMENTOS EN LA DEMOCRACIA Y LA INTEGRACIÓN: CONSIDERACIONES SOBRE EL CASO PARAGUAYO¹

Carlos Mateo y Alejandro Vial

I. INTRODUCCIÓN. UNA MIRADA HISTÓRICA

Periodo 1811–1870. La desconstitucionalización formal del ejercicio del poder político o el *libre arbitrio del amo*

Desde los primeros días de la independencia y hasta 1870, el proceso político paraguayo se caracterizará por la ausencia de un marco político-normativo con capacidad prescriptiva y orientadora del proceso de la formación de la voluntad política del Estado. En este periodo 1811–1870, hay ausencia de mecanismos de control decisorios y normativos que regulen el proceso de toma de decisiones del Estado, e inexistencia de reglas que establecieran un relacionamiento simétrico entre los que ejercen el poder y sus destinatarios, organizado sobre el principio de la autolimitación del poder público. Durante este periodo histórico, la voluntad del detentador del poder fue la fuente inmediata de creación de la dominación política. Con la dictadura del doctor Francia se inaugura en el Paraguay un estilo de liderazgo fuerte, de carácter unipersonal.²

La dictadura personal del doctor Francia (1811–1840) tenía como objetivo la consolidación de la independencia y para la consecución de ese fin, supeditó

1. La presente investigación se ha logrado gracias a la colaboración de innumerables personas entre los que destacan senadores y diputados, asesores del Parlamento, el CIDSEP, así como la representación de la OEA en Paraguay. No mencionamos ningún nombre en particular para que nadie quede excluido por obra del olvido involuntario, y de esta forma general, les agradecemos cordialmente a todos.
2. Justo Pastor Benítez, *La vida solitaria del doctor José Gaspar de Francia*, Asunción, 1984, p. 104.

el proceso de organización institucional al proceso de organización y emancipación nacional.³ En esta dictadura personal la negación de las libertades y el hermetismo nacional, eran los presupuestos necesarios para la consolidación de la independencia. El doctor Francia gobernó solo y sin control político de nadie, suprimió el cabildo, mantuvo los juzgados inferiores en los que él era la máxima instancia de apelación.⁴

Su gobierno no tuvo gabinete ni instancias formales desde las cuales se le pudieran ofrecer sugerencias. Los propósitos de la dictadura inaugurada por Francia eran: a) lograr la independencia, b) evitar la anarquía, c) preservar el poder personal.⁵

Una de las medidas más rotundas tomadas por Francia para hacer efectiva su dictadura unipersonal, será la desarticulación de la oligarquía, la que al igual que en otros países latinoamericanos, había liderado el movimiento independentista de España. En efecto, cuando Francia hegemoniza la Junta de Gobierno y asume la totalidad del poder, exilia de la capital hacia el interior del país a los líderes oligárquicos, logrando su completa anulación como grupo de poder político mediante una combinación hábil de intrigas, prebendas y policía secreta. Se inauguraba así la llamada «dictadura perpetua», que durará concretamente hasta la muerte del dictador

La temprana consolidación del poder del señor Francia le evitará al Paraguay el largo período de anarquía y convulsiones sociales que vivirán las provincias del Plata agrupadas finalmente en torno a la capital del río de la Plata. Además, hay que anotar que su dictadura será prolífica en realizaciones y adelantos para el país, todo lo cual se realiza bajo la mirada atenta e implacable del dictador. Al igual que Robespierre, Francia será incorruptible en su moral personal e implacable con quienes la infrinjan. Todas las obras pasan por sus manos y se dice que se ocupaba hasta de calcular los materiales de los puentes que se construían en los mas apartados rincones de la república.

Sin embargo, la cara negativa de su mandato será enorme. La impronta subjetiva y el libre arbitrio del ejercicio del poder le imprimió a la cultura política paraguaya componentes que dificultaron la institucionalización del país, algunos de cuyos rasgos perviven hasta hoy. Por otra parte, el aislamiento radical del país ayudará a construir un, escenario propicio para la nefasta triple alianza contra el Paraguay, años después.

3. Cecilio Baez, *El doctor Francia y la dictadura en Sudamérica*, Asunción, 1985.

4. Si bien novelada, la obra de Augusto Roa Bastos *Yo el Supremo* ofrece una genial radiografía psicológica del dictador.

5. Julio César Chavez, *El supremo dictador*, Asunción, 1985, pp. 263–264.

A Francia le sucede en el poder don Carlos A. López (1841–1862). La tarea de gobierno de López se orienta en lo interno a dotar al país de algunas instituciones jurídicas y en lo externo, a lograr el reconocimiento de la independencia. En este periodo se introducen las primeras nociones de juridicidad constitucional. López se empeña en la «fábrica jurídica». Para tal efecto, el Congreso dictó el 13 de marzo de 1844 la «ley que establece la administración política de la República del Paraguay».

Estas normas, no pueden ser consideradas una constitución por carecer de estructura equilibrada entre los poderes del Estado y por descuidar, sin otorgarle rango constitucional los derechos individuales.⁶ La ley de 1844 supuso un avance significativo en el proceso formal del ejercicio del poder político, pero no se la puede definir como el marco jurídico que permita la institucionalización del proceso político. Se sostiene que el ordenamiento legal de 1844 supuso la sustitución de «la arbitrariedad por la disciplina jurídica».⁷

El andamiaje institucional creado a partir de la ley de 1844 no hizo otra cosa que consagrar la «república despótica». Se trataba de un ordenamiento político que concentraba todo el poder en el titular del Ejecutivo. Este último contaba con facultades extraordinarias y hasta «era juez privativo de las causas reservadas en el Estatuto de justicia». El Congreso se reunía cada cinco años, no podía fiscalizar la acción del Poder Ejecutivo, sino este post-facto, no ejercía función de control, contrapeso ni función legislativa. El ordenamiento político establecido en la ley de 1844 no adhiere a la corriente del constitucionalismo liberal.⁸ Como en el periodo anterior, el factor externo era concebido como el elemento aglutinante y determinaba la necesidad de instalar un régimen político que favoreciera la exacerbación del ejercicio del poder político en el titular del ejecutivo.

La constitucionalización formal del ejercicio del poder político: la Constitución liberal de 1870

En 1870 se inaugura el primer periodo constitucional. La Constitución de 1870 era una norma jurídica elaborada a partir de los principios liberales de autolimitación y de legitimidad del poder político. Esta norma superior consagraba por primera vez en la historia institucional del Paraguay, la división de los poderes del Estado y reconocía con rango constitucional, derechos y garan-

6. Justo Pastor Benítez, *Carlos Antonio López*, Buenos Aires, 1949, p. 34.

7. Benítez, *Carlos Antonio López*, o. cit., p. 42.

8. *Ibíd.*, p. 40.

tías individuales.⁹ La Constitución de 1870 tuvo que enfrentar las restricciones políticas, económicas y sociales producidas por la catástrofe de la guerra contra Argentina, Brasil y Uruguay (1865–1870) lo que redujo su virtualidad jurídica. La dicotomía entre la dimensión normativa–institucional de la democracia y las características del proceso político se hicieron, desde ese momento, una constante en el desarrollo institucional paraguayo. El desfase entre la norma constitucional y lo fáctico ha sido un elemento distorsionador del funcionamiento del Estado de Derecho y de los criterios de legalidad imperantes en el Paraguay y en la región.¹⁰

Durante el periodo constitucional 1870–1940 se inauguran las primeras prácticas de gobierno constitucional. La Constitución de 1870 no tuvo plena vigencia jurídica pues siempre estuvo sometida a la confrontación de la disparidad entre la norma y la ausencia de recursos políticos institucionales. Desde un punto de vista formal se puede decir que la Constitución de 1870 es la primera Ley Suprema del Paraguay.¹¹ Por primera vez, se reconoce con jerarquía constitucional el principio de la separación de poderes, definido a partir de los criterios de interdependencia funcional, igualdad jurídica y reciprocidad.

La estructura del Congreso en esta Constitución era bicameral. La Cámara de Diputados se elegía por sufragio popular directo y los representantes duraban cuatro años en sus funciones. A la Cámara de Diputados competía en exclusividad la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas. También competía a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado (juicio político) al presidente y vicepresidente de la República, a los ministros, a los miembros del Superior Tribunal de Justicia y a los generales de las Fuerzas Armadas. El Senado era elegido en forma directa y sus miembros duraban seis años en el ejercicio de sus funciones. Al igual que en la Constitución norteamericana, el vicepresidente de la república ejercía la presidencia del Senado.

Las cámaras se reunían en sesión ordinaria todos los años desde el 1 de abril al 31 de agosto. Durante el periodo de receso se nombraba una Comisión Permanente que tenía a su cargo la observancia de la Constitución y sus leyes, y al igual que ambas cámaras podía interpelar a los ministros del Gobierno. En cuanto al procedimiento legislativo, puede decirse que la iniciativa correspondía a ambas cámaras, excepto en aquellas materias que eran atribución exclusiva de la Cámara de Diputados.

9. Luis Mariñas Otero, *Las constituciones del Paraguay*, Madrid, 1978, pp. 70–71.

10. Héctor Fix Zamudio, «Estudio preliminar» en: Paolo Biscaretti di Ruffia, *Introducción al Derecho Constitucional comparado*, México, 1996, p. 28.

11. Carlos Mateo Balmelli, *El desarrollo institucional*, Asunción, 1995, pp. 48–49.

La Constitución de 1940 o el cesarismo presidencial

Desde una perspectiva histórica que amerita el análisis de las instituciones considerando el condicionamiento social y los elementos ideológicos que impulsan el proceso político, puede considerarse que la Carta Magna de 1940 no contribuyó a viabilizar el proyecto de una sociedad abierta y libre. El régimen institucional establecido en la Carta Magna de 1940 se le puede denominar *cesarismo presidencial*. El predominio del Ejecutivo se logra menoscabando política e institucionalmente a otras instancias o actores políticos. El cesarismo presidencial supone afirmar la centralidad política y asignarle funciones de predominio institucional al titular del Poder Ejecutivo.

El componente de participación popular en la elaboración de este régimen institucional está ausente. La Constitución de 1940 contaba con normas y elementos definidos de vocación reformista, pero el modelo de implementación de las reformas se componía de componentes de verticalidad política excluyente. En este esquema, se previó un relacionamiento asimétrico entre los Poderes del Estado. Según este esquema institucional, el titular del Poder Ejecutivo es el factor hegemónico en el proceso de conformación de la voluntad política del Estado. El Poder Legislativo y el Poder Judicial son subordinados en su relación con el Poder Ejecutivo. Este modelo institucional refleja el debate de la época. En el periodo de entre guerra, el constitucionalismo democrático liberal perdió hegemonía en el debate ideológico.¹²

El ordenamiento social era diseñado y estructurado acentuando la centralidad del Estado en el proceso de ordenamiento social. Desde este paradigma se consideraba la necesidad de fortalecer la capacidad decisional y ejecutiva del Poder Ejecutivo en desmedro de las instancias legislativas y judiciales. Se pensaba que la concentración de facultades decisionales y ejecutivas supondría impulsar y acelerar las políticas públicas que se traducirían en un proceso socioeconómico de mayor ímpetu. El Ejecutivo con funciones hegemónicas en el proceso de formación de la voluntad estatal era un presupuesto para la racionalización del funcionamiento de la maquinaria del Estado. Ante la fragilidad que ofrecía el marco institucional de las democracias liberales, el paradigma hegemónico en aquel entonces, sugería el establecimiento de regímenes políticos que concentraban la mayor capacidad política en el Estado. La Constitución del 40 poco o nada contribuyó a arraigar las prácticas del gobierno democrático liberal como la división de los Poderes del Estado, la vigorización del gobierno local y la promoción no corporativa de la articulación social.

12. *Ibíd.*, pp. 51–55.

La Constitución 1967–1977

La Constitución de 1967 y su reforma en 1977 se caracterizaron por una pronunciada hegemonía del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial, que quebrantó el principio republicano de equilibrio e interdependencia de los poderes de Estado, alejando esta Constitución de lo que se entiende por constitucionalismo democrático. La configuración de un Poder Ejecutivo sobredimensionado y con facultades extraordinarias era uno de los elementos que caracterizaba a los llamados presidencialismos autoritarios.¹³ Las facultades extraordinarias que configuraban el presidencialismo autoritario en la Constitución eran los siguientes:

Artículo 79: En lo que concierne a la aplicación del Estado de Sitio. Esta medida excepcional era dictada por el Poder Ejecutivo y su aplicación y vigencia no estaban sometidas al control del Parlamento.

Artículo 173: En lo que concierne a la reelección indefinida del titular del poder Ejecutivo.

Artículo 182: En lo que concierne a la facultad del Poder Ejecutivo de disolver el Congreso. Esta facultad extraordinaria en beneficio del Poder Ejecutivo, tuvo como consecuencia la disminución de la autonomía del Parlamento, puesto que reducía sus facultades legislativas y de control al estar los parlamentarios sometidos a la presión de la disolución. A esta facultad extraordinaria se le agregó lo que se dio en llamar «la inmovilización del Congreso». ¹⁴ En otras palabras, no estaba legislada expresamente en la normativa constitucional la facultad del Parlamento de prorrogar sus sesiones ordinarias o de convocar a extraordinarias. Esto significó para el Parlamento una pérdida de funcionalidad y autonomía, lo que se agravó por el hecho de que el Poder Ejecutivo tenía facultades de poder colegislador, reconocida por el artículo 183 de la Constitución.

Dicho artículo autoriza al Poder Ejecutivo a dictar decretos con fuerza de ley durante el receso, ya sea el ordinario o bien el obligatorio, si se produjo la disolución. Estos decretos–ley se diferenciaban de la delegación legislativa, por el hecho de que no conocían de reservas legislativas, esto significa en otras palabras, que podían versar sobre cualquier materia sin restricción alguna de asunto.

Artículo 195: En lo que concierne a la facultad del Poder Ejecutivo de nombrar a los miembros del Poder Judicial. El Poder Ejecutivo contaba con

13. Humberto Nogueira, «Los regímenes presidenciales de América Latina», en: *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Buenos Aires, 1988, p. 142.

14. Justo Prieto, *Constitución y régimen político en el Paraguay*, Asunción, 1987, p. 176.

toda la capacidad discrecional para implementar una dominación política que exacerbaba el poder del titular del Poder Ejecutivo. Esta concentración de facultades y recursos quebrantaba los principios en los que se funda el Estado Democrático de Derecho, es decir, la igualdad jurídica, la independencia política y la complementariedad funcional entre los diferentes órganos del Estado. Bajo la vigencia de este periodo constitucional las posibilidades del desarrollo institucional fueron mínimas.

Con el golpe militar de febrero de 1989 que derrocó la dictadura de Stroessner, esta Constitución autoritaria se queda sin soporte político y es cambiada en 1992, por una constituyente ampliamente representativa de los distintos estratos de la sociedad civil.

La Constitución de 1992

Sin lugar a dudas, en esta Constitución, las estructuras autoritarias del sistema constitucional anterior han sido corregidas para configurar un régimen democrático que se basa en la interdependencia funcional, en la reciprocidad, en la igualdad jurídica y en la irrevocabilidad política entre los poderes del Estado. La formación de la voluntad política del Estado significa la afirmación de la libertad y no su negación. Se ha restablecido la república democrática, porque se ha restablecido el equilibrio entre los poderes del Estado. El Poder Ejecutivo pierde sus facultades extraordinarias y adquiere un perfil democrático, el Parlamento cobra centralidad en el proceso político y al Poder Judicial se le garantizan los recursos institucionales y financieros para conservar su independencia. En esta Constitución se restablecen los principios constitutivos y regulativos del Estado democrático de derecho. La Constitución del 92 consagra un régimen político que en doctrina se denomina presidencialismo atenuado y constituye una de las constituciones más democráticas de la región. En este esquema institucional se establece la igualdad jurídicopolítica y la interdependencia funcional de los poderes del Estado.

Las nuevas facultades y funciones asignadas al Poder Legislativo tienen como objetivo establecer un cuerpo colegiado con capacidad decisional, representatividad política y autonomía funcional. Un análisis más detallado se hace en el siguiente apartado.

II. PAPEL DEL PARLAMENTO EN EL SISTEMA POLÍTICO PARAGUAYO

Frente a esta larga historia de personalismo, cesarismo y autoritarismo de distinto origen y similar perfil, con el derrocamiento de la dictadura stronista, el Paraguay vivirá una suerte de giro copernicano institucional, por el importante énfasis que adquieren las instituciones del sistema político democrático. El Parlamento en particular, alcanza un rol de gran centralidad en el nuevo sistema político democrático, instaurado a partir de 1989. Su importancia responde a dos causas fundamentales. En primer lugar, a las esperanzas y las expectativas que desatara en la opinión pública la inauguración de un sistema democrático como nunca había conocido el país en toda su historia a partir del golpe de Estado que derrocó a la dictadura del general Stroessner y a las importantes competencias que le otorgará la Constitución de 1992, la que se encargó de materializar en la letra de la Carta Magna dichos anhelos. Para materializar la amplia gama de anhelos que la ciudadanía quería ubicar en el sistema político democrático recién instalado, se reformó la Constitución de 1967, inspirada en la dictadura de Stroessner. La constituyente de 1992 le da una amplia gama de poderes que no tenía en la Constitución de 1967 en tres frentes o áreas de acción. 1) una suerte de rol coadministrador; 2) nuevos grados de autonomía y 3) mayor representación.

Con respecto a las funciones de coadministrador, se introducen ámbitos de competencia en terrenos donde sólo el poder Ejecutivo tenía iniciativa y competencia exclusiva, como lo es el sensible tema de la organización militar,¹⁵ la que a partir de 1992 se ejerce como una realidad compartida entre ambos poderes, al mismo tiempo que se atenúa el poder de veto del ejecutivo. Otro ámbito donde el Legislativo tendrá gran relevancia será el servicio exterior, debido a que debe autorizar los nombramientos de los embajadores. Pero donde esta Constitución pone de relieve la importancia coadministradora asignada al Po-

15. La competencia del Congreso en orden a sancionar el nombramiento del alto mando de Las Fuerzas Armadas introdujo un contrapeso saludable para la democracia paraguaya. No obstante, el poder Ejecutivo mantiene un poder muy amplio que limita considerablemente los efectos prácticos de esta prerrogativa constitucional del Parlamento. Un avance importante acaba de darse con la reciente ley que restituye los militares retirados al imperio de la ley civil. Hasta junio del año en curso (1999), los militares retirados se encontraban sometidos al Comandante en Jefe y por ende a la jurisdicción militar, lo que perpetuaba una sujeción a la milicia hasta el día de su muerte, inhibiéndoles de participar en política, entre otras limitaciones.

der Legislativo en la función de Estado, es en el ámbito de la enmienda constitucional, que se convierte en potestad exclusiva del Congreso. Es así que se requiere de los dos tercios de sus miembros para dar inicio al proceso de reforma de la Constitución, el que sólo a partir de ese consenso parlamentario puede sancionarlo con un referéndum.

A su vez, las funciones coadministradoras en el Parlamento paraguayo se materializan por las importantes competencias de control que adquiere con la Constitución de 1992, donde se caracteriza la relación del Poder Legislativo con los otros poderes como de «independencia, equilibrio, coordinación y recíproco control».¹⁶

En general, los constituyentes mostraron una clara tendencia en el sentido de otorgarle mayor poder al Legislativo tanto en el espíritu como en la letra de la Constitución de 1992. «En toda la CN92 existe una tendencia a desconcentrar el poder que le adjudicaba al Ejecutivo la CN67, así como también el deseo de contrarrestar cualquier intento de volver a concentrar el poder en un órgano específico».¹⁷

De ahí que se incrementen de modo muy relevante las competencias contraloras del Poder Legislativo respecto de un amplio abanico de lo que se entiende por «la cosa pública», función esta que incluye la fiscalización de toda la administración pública del Estado y que se traduce a lo menos en las siguientes figuras:

a) *Pedido de informes*. Si bien esta figura existía en la CN67, el arco de atribuciones del Congreso es ampliado en dos sentidos: respecto a la totalidad de los organismos estatales y respecto a la obligatoriedad a dar respuesta que ahora tienen los afectados por pedido de informes.

b) *Citación e interpelación*. El Parlamento puede citar e interpelar a todas las autoridades del Estado salvo al Presidente, el Vicepresidente y los miembros del Poder Judicial en materia jurisdiccional, garantizándose además la potestad de las minorías parlamentarias durante la acción de interpelación. En la CN67 no existía la citación ni la interpelación.

c) *Moción de censura*. Si bien la moción de censura, que requiere los dos tercios, no puede traducirse en la remoción o destitución del funcionario censurado, la moción misma de censura introduce un importante mecanismo de control en el sistema político por el impacto que tiene la recomendación de exclusión del cargo a la autoridad que puede llegar a hacerse.

16. *Constitución Nacional de la República del Paraguay* de 1992, art. 3, «Del Poder Público».

17. Caballero y Vial, en *Poder Legislativo en el Cono Sur: El caso Paraguayo*, vol. II, OEA-CED-Cámara de Diputados del Paraguay, Asunción, 1994, p. 86.

d) *Comisiones de investigación*. Las comisiones de investigación constituyen una de las innovaciones más importantes en el escenario político introducido por la Constitución de 1992. El Poder Legislativo tiene la potestad de investigar cualquier asunto de interés público. La constitución actual permite al Congreso formar comisiones de ambas cámaras con amplias facultades en el acceso a la información y aunque sus conclusiones y recomendaciones no tengan carácter vinculante para el Poder Judicial conforman un verdadero hecho político.¹⁸

e) *El juicio político*. Un recurso institucional de fundamental importancia para la definición de un régimen presidencial democrático y que marca la diferencia con la historia institucional del país, es la figura constitucional del juicio político, establecida por el artículo 225. En la figura del juicio político por mal desempeño de funciones, la Constitución actual plantea una de sus mayores y más radicales innovaciones, pues ni en la CN67 ni en ninguna de las anteriores dicha figura existía, con lo cual el presidente se encontraba virtualmente por encima de la ley. Esta figura permite someter a juicio político a todas las autoridades del Estado además del presidente, como el vicepresidente, los ministros del Ejecutivo y del Poder Judicial, así como el contralor y el fiscal general del Estado, los miembros del Tribunal Superior de Justicia Electoral, el defensor del pueblo, gobernadores, intendentes, etc.

El objetivo es el de introducir la responsabilidad política de las más altas autoridades de la República por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos, o por delitos comunes.

Con respecto a los nuevos grados de autonomía que adquiere el Parlamento, en el artículo 184 se reconoce la capacidad de ambas cámaras de autoconvocarse y de prorrogar sus sesiones.

De la estructura y composición del Parlamento

La existencia de un sistema político democrático y el importante papel que desempeña el Parlamento en él, se traduce en la capacidad de convocatoria que mantiene frente a la sociedad civil.

De hecho y pese a la creciente crítica que sufre la clase política en América Latina y de la cual el Paraguay no es una excepción, a la sensibilidad que des-

18. Si bien esta figura está sujeta al arbitrio de mayorías circunstanciales y la coyuntura política puede ser aprovechada con fines particularistas especialmente en períodos electorales, en general el uso de las Comisiones parlamentarias de investigación se ha manejado con prudencia. No obstante, existe aquí un potencial complejo desde un punto de vista del equilibrio del Estado de derecho que debe ser cautelado.

pierta en los medios de comunicación de masas destacar las acciones negativas de los parlamentarios y a cierto desencanto que muestra la misma democracia para una proporción de paraguayos, especialmente por su inoperancia frente a la crisis económica,¹⁹ lo cierto es que la gente se manifiesta con frecuencia frente al edificio del Congreso y solicita la mediación y el concurso de los parlamentarios para los temas mas diversos. Si bien es cierto que mucho tiene que ver el abanico demasiado amplio de expectativas que la gente deposita en el Parlamento y la crisis de credibilidad que se manifiesta entre la población²⁰ frente a su accionar, lo cierto es que se sigue esperando de él medidas decididas en importantes ámbitos de la acción cotidiana de la sociedad civil.

Ahora bien, ¿con qué estructura enfrenta los desafíos de la representación? El Parlamento Paraguayo está compuesto, al igual que sus pares de la región de una Cámara Alta o Senado que tiene 45 miembros elegidos en circunscripciones nacionales, y una Cámara Baja, que está integrada por 80 diputados elegidos por circunscripción Departamental.

Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados las siguientes: «1) Iniciar la consideración de los proyectos de ley relativos a la legislación departamental y municipal; 2) designar o proponer a los magistrados y funcionarios, de acuerdo con lo que establecen la Constitución y las leyes; 3) prestar acuerdo para la intervención de los gobiernos departamentales y municipales; 4) las demás atribuciones exclusivas fijadas por la Constitución».

Son atribuciones exclusivas del Senado: «1) Iniciar la consideración de los proyectos de ley relativos a la aprobación de tratados y de acuerdos internacionales; 2) prestar acuerdo para los ascensos militares y los de la Policía Nacional, desde el grado de coronel de ejército o su equivalente en las otras armas y servicios y desde el de comisario principal para la policía nacional; 3) prestar acuerdo para la designación de los embajadores y ministros plenipotenciarios en el exterior; 4) designar o proponer a los magistrados y funcionarios de acuerdo con lo que establece la Constitución; 5) Autorizar el envío de fuerzas militares paraguayas permanentes al exterior, así como el ingreso de tropas militares extranjeras al país; 6) prestar acuerdo para la designación del presidente y los

19. Existen diversas encuestas que refieren este sentimiento; uno de los estudios más claros al respecto es el que hizo Graciela Römer y Asociados, patrocinado por el National Democratic Institute for International affairs y publicado en julio de 1997. Otro trabajo que arroja resultados similares es el estudio del CIRD y AID publicado como *Transición en Paraguay; cultura política y valores democráticos*, CIRD–USAID, Asunción, junio de 1998.

20. Alejandro Vial, «La crisis de confianza en las instituciones democráticas», en *Transición en Paraguay; cultura política y valores democráticos*, CIRD–USAID, Asunción, junio de 1998.

directores de la Banca Central del Estado; 7) prestar acuerdo para la designación de los directores paraguayos de los entes binacionales, y 8) las demás atribuciones exclusivas que fije la Constitución».²¹

Estas importantes competencias del Senado muestran, sin lugar a dudas, la centralidad que tiene el Parlamento dentro del sistema político paraguayo actual y su perfil coadministrador. Por su parte, el período de sesiones ordinarias para las dos Cámaras transcurre entre el 1 de julio al 30 de junio del año siguiente, con un receso que se extiende desde el 21 de diciembre hasta el 1 de marzo. Cabe destacar que las sesiones extraordinarias durante el período de receso pueden ser decididas por la cuarta parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras, por decreto del Poder Ejecutivo o por resolución de los dos tercios de los integrantes de la comisión permanente del Congreso.

Con respecto a las Comisiones permanentes, estas se conforman al inicio de cada período de sesiones. También se forman bicamerales, como ocurre para la tramitación presupuestaria y existe la posibilidad, de acuerdo al impacto que puedan llegar a tener ciertos temas públicos, la de conformar comisiones conjuntas de investigación. Las comisiones permanentes tienen la potestad de solicitar datos, informes y opiniones a entidades públicas y privadas para ayudarse en la conformación de opiniones sobre determinados temas de interés o tratamiento.

Las 14 comisiones permanentes del Senado son: 1) Asuntos Constitucionales y de Defensa Nacional. 2) Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo. 3) Hacienda, presupuesto y cuentas. 4) Relaciones exteriores y asuntos internacionales. 5) Peticiones, poderes y reglamentos. 6) Cultura, educación y culto. 7) Derechos Humanos. 8) Economía, desarrollo e integración latinoamericana. 9) Reforma agraria y bienestar rural. 10) Salud pública y seguridad social. 11) Asuntos departamentales, distritales, municipales y regionales. 12) Obras públicas y comunicaciones. 13) Energía, recursos naturales y ecología. 14) Comisión de estilo.

Por su parte, las 22 comisiones permanentes de la Cámara de Diputados son las siguientes: 1) Asuntos constitucionales. 2) Asuntos económicos y financieros. 3) Legislación y codificación. 4) Relaciones exteriores. 5) Justicia, trabajo y previsión social. 6) Derechos humanos y asuntos indígenas. 7) Educación, cultura y culto. 8) Obras, servicios públicos y comunicaciones. 9) Prensa y comunicación social. 10) Agricultura y ganadería. 11) Defensa nacional, seguridad y orden interno. 12) Industria, comercio y turismo. 13) Salud pública. 14) Asuntos municipales y departamentales. 15) Desarrollo so-

21. Caballero y Vial, o. cit., p. 162.

cial, población y vivienda. 16) Presupuesto y cuentas. 17) Peticiones, poderes, reglamento y redacción. 18) Lucha contra el narcotráfico. 19) Ciencia y tecnología. 20) Energía y minas. 21) Ecología, recursos naturales y medio ambiente. 22) Bienestar rural.

III. LA TRAMITACIÓN PRESUPUESTARIA²²

El olvido en que caen los importantes aspectos económicos en los fenómenos de transición frente al predominio un tanto exagerado de los ítems políticos, resulta una acusación generalizada en las transiciones latinoamericanas como quedó de manifiesto en la transición argentina durante el gobierno radical de Alfonsín. La transición paraguaya a su vez, ha tenido también mayor éxito en afianzar aspectos políticos de la misma que en los económicos, los que plantean una peligrosa asignatura pendiente que no puede seguir esperando. En efecto, mientras los logros político-institucionales son innegables con la creación del Tribunal Superior de Justicia Electoral, el Magistrado de Enjuiciamiento, la reforma del Poder Judicial y los temas relacionados con los partidos políticos, la crisis económica se extiende y radicaliza, sin que los sucesivos gobiernos logren enfrentar el problema de fondo; la crisis del modelo agroexportador, la crisis de la triangulación de frontera y la crisis de los precios de las materias primas.²³

En este marco general deben verse las importantes falencias que presenta la ley de presupuesto vigente para la tramitación presupuestaria por parte del

22. La ley 14/68 y sus modificaciones es la norma que rige el proceso de elaboración presupuestaria del sector público. La ley de presupuesto es un instrumento de corte administrativo, por ello, cuando se produce su elaboración se tienen que respetar ciertos principios. La observancia de estos principios garantizan que el presupuesto no sea una mera formalidad legal con la que tienen que cumplir los administradores, sino que se trata del proyecto del plan de gobierno. Y aquí hay una primera interrogante; dadas las amplias facultades del Poder Legislativo, el plan de gobierno del Ejecutivo puede ser alterado de modo sustancial, de lo que se coligen dos cosas; o el Poder Legislativo se toma en serio su rol de coadministrador, o se cambia la ley.
23. Para tener una idea de la profundidad de la crisis, conviene destacar el hecho de que desde 1981, el PIB se encuentra estancado. Muchas veces, en las discusiones políticas, los nostálgicos de la dictadura critican el escaso éxito económico materializado en los diez años de democracia, olvidando que la crisis viene de muy atrás. De hecho, una de las causas que facilitó la caída de la dictadura stronista fue precisamente el estancamiento económico en que dicho régimen había caído. El punto es que los gobiernos posteriores tampoco han podido abordar el nuevo modelo de país que la profundidad de la crisis demanda.

Congreso, misma que se rige todavía de acuerdo a lo que contemplaba la Constitución de 1967. Si como hemos visto, la Constitución de 1992 cambió fundamentalmente la Constitución de 1967, es ilustrativo que dichos cambios no hayan alcanzado al importante componente del tratamiento presupuestario, cuya ley tiene rigideces y limitaciones muy importantes.

Si bien es cierto que a poco andar se vio que la actual ley de presupuesto era deficiente y desde hace cuatro años existe un anteproyecto que está en tramitación parlamentaria, resulta significativa la enorme demora para sancionar una ley de la importancia que tiene esta. Si bien no es posible anticipar cual será su forma final, su formato general plantea un tratamiento mas amplio y global de la temática económica, que regula el tesoro, la contabilidad pública, las letras de regulación monetaria y los instrumentos del Banco Central.

El Parlamento Paraguayo es el único en toda la región que tiene potestad amplia en materia presupuestaria, pudiendo no sólo reducir gastos, sino que reasignar, aumentar y trasladar montos sin limitaciones de ninguna naturaleza, salvo el principio legal del *equilibrio presupuestario*, donde se dice que los incrementos que hiciere deberán incluir la indicación de dónde saldrán los recursos para los mismos (ver nota 28), limitación que de hecho no se cumple. Esta discrecionalidad tan amplia, que incluso le permite eliminar cualquier rubro dejando sin el trabajo correspondiente a los respectivos funcionarios, (situación que en la práctica no ocurre), se ha traducido en un alza sistemática de los presupuestos de año en año y le imprime un perfil populista al Congreso paraguayo que tiene efectos importantes en la posterior liberación de los fondos realizada por el Ministerio de Hacienda, que le acusa de repartir lo que no hay.

Procedimientos en la tramitación parlamentaria

El Ejecutivo tiene plazo hasta el 30 de septiembre para remitir el presupuesto hasta la Cámara de Diputados. Las reparticiones del Estado tienen plazo hasta antes del 30 para elevar sus respectivos presupuestos y Hacienda tradicionalmente hace los recortes que estima pertinentes, razón por la cual el anteproyecto que envía Hacienda al Congreso tiende a ser mas reducido que el confeccionado por Ministerios y reparticiones públicas.²⁴

24. La ley de presupuesto general de gasto de la Nación está regulada por los artículos constitucionales 216 y 217 y por la ley 14/68 y sus modificaciones. El artículo 216 de la Constitución de 1992 establece los principios procedimentales para la aprobación de la ley de presupuesto, como también determina cuáles son los órganos competentes encargados de

Primer acto. De la recepción

La Cámara recibe el anteproyecto, el que es trabajado por la Comisión Bicameral de Presupuesto, integrada por 15 diputados y 15 senadores, la que elabora una agenda para analizar la propuesta del Ejecutivo. La Comisión recibe a todos quienes están involucrados directa e indirectamente en las distintas reparticiones centralizadas y descentralizadas del Estado, así como a los funcionarios, sean autoridades o gremios. La Comisión trabaja sobre la base de las dos versiones, es decir la de los entes estatales sectoriales como la que le fue remitida oficialmente por Hacienda. La composición de la Comisión se hace en proporción directa a la cuantía electoral recibida por los partidos, habida cuenta que se considera como una de las comisiones de mayor centralidad estratégica. Cabe destacar que el carácter de bicameral de la Comisión proviene de la Constitución de 1992 y se integra a partir de 1993.²⁵

En general, resulta difícil hacer quórum, razón por la cual recientemente se ha adoptado la postura de empezar con cualquier número de integrantes. Cabe destacar que la figura de la bicameral es una innovación de la Constitución de 1992 y está sujeta a fuerte crítica de parte de los propios parlamentarios, muchos de los cuales consideran que es francamente ineficiente

Durante la primera fase, la Cámara se dedica a revisar con el criterio de recortar los gastos que vienen de la versión de Hacienda y genera un ahorro que en algunos casos cobra cierta importancia, respecto de aquellos gastos que en su criterio resultan prescindibles. Informantes calificados plantean que la Co-

la elaboración, la presentación y aprobación de la ley general de gasto de la Nación. La norma constitucional prescribe que el Poder Ejecutivo debe presentar anualmente, a más tardar el primero de setiembre, el Proyecto de Ley de Presupuesto. Una vez que el proyecto haya tenido entrada en el Congreso, éste le otorgará prioridad absoluta, a tal efecto se constituirá una comisión bicameral que se ocupará del estudio del proyecto de ley. La comisión bicameral se abocará al análisis del proyecto de ley y en un plazo no mayor de 60 días corridos deberá presentar su dictamen a las respectivas cámaras.

25. La Cámara de Diputados es la instancia competente para encarar en primer término el estudio y análisis del proyecto de ley. Debido a esta prescripción constitucional la cámara de diputados se reunirá para el estudio de la ley en sesiones plenarias y deberá en un plazo no mayor de 15 días corridos despachar el tratamiento del proyecto. El senado dispondrá de igual plazo para estudiar y despachar el proyecto de ley, en caso que la cámara revisora aceptara las modificaciones introducidas por los diputados, el proyecto quedará sancionado. En caso contrario, el proyecto volverá a la cámara de origen con las objeciones de la cámara revisora, la cual se expresará su conformidad o desaprobación con los puntos discrepantes dentro del plazo de 10 días corridos, la cámara de diputados procederá de acuerdo a lo previsto en el artículo 207, incisos 1, 2 y 3, siempre dentro de los plazos de diez días corridos.

misión tiene una postura favorable a todo lo que es gasto social el que se incrementa sistemáticamente en alrededor de un 20% todos los años, particularmente los sectoriales en educación y salud. Dentro del ámbito sectorial, uno de los ítems que prioriza en general la Comisión es el rubro de suministros.²⁶ Asimismo, la Cámara, por su composición Departamental, estimula todas aquellas reasignaciones y montos que se destinan a entidades descentralizadas como gobernaciones y municipios.

Segundo acto. Del muro de los lamentos y la danza de las cifras

En una segunda fase se trabajan con cierto detalle los números arrojados por el Ministerio de Hacienda, los que se analizan con el criterio de efectuar los recortes que se consideran necesarios a fin de crear un monto lo más significativo posible, para reasignar con recursos existentes en el presupuesto, las prioridades que el Congreso considera pertinentes. La cuantía de montos que se ahorran en esta fase no es sin embargo demasiado significativa pero sirve como un parámetro o punto de partida. Se escuchan las peticiones de todas las partes involucradas pero no se toma todavía ningún tipo de decisión.

En esta etapa se producen verdaderas romerías de los sectores involucrados y claramente «el que llora más fuerte» obtiene más recursos; así de simple. Aquí se produce un curioso desdoble del Ejecutivo que tiene importantes consecuencias en la dificultad del gobierno para mantener una política económica clara y definida. En efecto, mientras el Ministerio de Hacienda, siguiendo la propuesta presidencial en materia de equilibrio fiscal y política económica diseña un anteproyecto de presupuesto determinado y recorta las peticiones de los ministerios para acercarse a dicha meta, los ministros y directores de entes del mismo gobierno, aún en contra de expresas instrucciones del presidente en el sentido de que no traten de alterar la propuesta elaborada en el Ministerio de Hacienda, van directamente o hacen llegar, a través de terceros al Congreso, sus peticiones para el respectivo incremento de los gastos.²⁷

26. En este sentido, cabe destacar que el Poder Ejecutivo (léase Ministerio de Hacienda) especialmente frente a conflictos gremiales, ha equilibrado las partidas de los gastos en Ministerios tan sensibles como Salud, reduciendo suministros como sábanas, ropa en general e incluso productos químicos y farmacéuticos, para aumentar los salarios de médicos o paramédicos, lo que es considerado inadmisibles entre los parlamentarios. En esos casos, invariablemente el Parlamento vuelve las cosas a cauces normales.

27. Durante el gobierno del ex presidente Wasmosy, este les tenía terminantemente prohibido a sus ministros que fueran al Congreso a hacer *lobby* para obtener más fondos del Congreso, pero los ministros se las arreglaban para hacer llegar sus inquietudes al Parlamento, a veces de manera confidencial, logrando elevar sus respectivos presupuestos.

La participación de todos los involucrados es muy importante, no solamente porque legitima la acción parlamentaria sino también porque obedece a un principio que está en la ley, el llamado principio *de la publicidad*.²⁸

Tercer acto. La reasignación

Aquí se estudian las peticiones realizadas sobre la base del ahorro logrado en la fase anterior y de las prioridades que a juicio de la Comisión son más urgentes. Una vez que se acaban los montos ahorrados, se procede a incrementar los montos considerados necesarios sobre la base de nuevos recursos que se agregan al presupuesto, lo cual explica los incrementos de gasto fiscal a que se alude más arriba.

Los tres actos tienen un plazo perentorio.²⁹ Para el 30 de octubre como tope, la Comisión tiene que tener concluido el estudio y lo despacha a la Cámara de Diputados, la que dispone de 15 días para registrar sus observaciones, para pasar luego al Senado que dispone de otros 15 días. Si el Senado altera algo la Cámara tiene 10 días para expedirse en cuyo caso vuelve al Senado por otros 10 días. Nuevos cambios tienen 5 días por cámara con lo cual se cierra el proceso llegando al fin de año.

Si posteriormente, en el curso del año el Ejecutivo modifica el monto total de cada entidad generándose una ampliación debe volver al Congreso, lo que muestra el alto grado de centralización que tiene el presupuesto en el Paraguay. Sólo el Poder Judicial puede modificar sus montos directamente.

28. Este principio se encuentra implícito en todas las normativas que regulan la elaboración del presupuesto. Consiste en que los órganos encargados de la preparación del presupuesto le den a conocer al mayor número de personas. Así las cosas, con este principio se autoriza a que el presupuesto y la conformación sobre él, sea accesible en sus diversas fases de preparación, aprobación, ejecución y liquidación. El objetivo pretende darle transparencia al tratamiento del presupuesto en sus diversas etapas.
29. El artículo 216 de la ley establece que todos los plazos en este artículo son perentorios, y que la falta de resolución dentro de dichos plazos significará la aprobación. Las cámaras solo podrán rechazar totalmente el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo con mayoría absoluta de dos tercios en cada una de ellas. El artículo 217 establece la vigencia del presupuesto del ejercicio fiscal en curso en los casos de que el Poder Ejecutivo no hubiese presentado el proyecto a término o que el mismo fuera rechazado conforme con lo prescrito en el artículo 216. En ambos casos, seguirá vigente el presupuesto del ejercicio fiscal en curso, con esta determinación constitucional se evita el vacío legal que supone no contar con la norma presupuestaria.

Los entretelones del acto. De la desconfianza como actor central del proceso

En el trasfondo del accionar parlamentario subsiste una *desconfianza profunda* y generalizada entre los diferentes actores, cuestión que agrava peligrosamente la articulación de consensos básicos y que pone una marca indeleble en la forma en que se maneja la tramitación del presupuesto en el Parlamento.

Desconfianza de los parlamentarios frente a la confiabilidad de los datos de Hacienda, pues se cree que éste siempre esconde donde hay superávit fiscal para evitar gastos; cabe mencionar que el Congreso, cuando tiene necesidad de encontrar superávit, ha tendido a recurrir a la Secretaría Técnica, que «bajo cuerda» refuta algunos datos de Hacienda y le dice a los parlamentarios donde existe plata. Desconfianza de los miembros de la Comisión entre sí, lo que lleva a que todos revisen lo que hacen todos, impidiendo una división del trabajo que incremente la eficiencia de la acción. Desconfianza de las corrientes internas de cada partido, lo que se agudiza ante cada elección para renovar las autoridades partidarias. Desconfianza finalmente de los ministerios entre sí y particularmente, entre ellos y el Ministerio de Hacienda.³⁰

Pero además de la desconfianza, existe una especie de actitud feudal que se traduce en que cada director de ente público o ministro tiende a ver a su repartición como su feudo personal, no sujeto a otras limitaciones u objetivos que las que el mismo se imponga. La idea de someterse a una autoridad central, de subordinar sus objetivos a los superiores objetivos del Estado no es visto con buenos ojos, simplemente porque no está arraigada en la conciencia social la noción de Estado. Esto se observa claramente en el hecho de que todas las resoluciones de las máximas instancias institucionales del Estado como Corte Suprema, Presidencia de la República o Congreso Nacional se convierten en materia opinable y las resoluciones mismas descalificadas a partir de las personas individuales que ocupan los cargos.³¹

30. Si bien no tenemos posibilidades de profundizar en este tema, resulta pertinente señalar que la desconfianza dista mucho de ser algo privativo del Parlamento o el poder Ejecutivo. Conformar en cambio, una de las características medulares de la cultura política paraguaya. Así como en otros países hay una proporción significativa de ciudadanos que tiende a creer casi naturalmente en los mensajes y señales que provienen del poder, en Paraguay, dichas señales son, por definición y para la inmensa mayoría de ciudadanos, motivo de la mas profunda de las sospechas.

31. De esta forma cuando la Corte por ejemplo emite un dictamen, quienes están disconformes con él no hablan de la Corte sino «del tal por cual de Sapena Brugada», su presidente o de los ministros que sean, lo cual subjetiva el referido dictamen. Ocurre lo mismo con cualquier otra instancia de la República.

Pese a las importantes modificaciones que realiza, el Parlamento no hace un seguimiento a la gestión ni asigna nuevos montos a partir de programas o proyectos orientados a fines específicos, ni se atiene en general al precepto constitucional que le obliga a especificar de dónde saldrán los mayores montos que asigna y que se denomina *del equilibrio presupuestario*.³²

Resulta significativo constatar que lo que podría ser un excelente momento para negociar mayores montos a cambio de gestión de calidad en la administración pública, se convierte en una simple asignación global y generalizada para los ministerios y entes descentralizados los que no son obligados a nada a cambio de los referidos incrementos presupuestarios.

De esta manera, el Parlamento paraguayo pierde la oportunidad de materializar una tarea efectiva de poder coadministrador, para entrar en un terreno de peligroso tinte populista y de escasa responsabilidad en la administración de la «cosa pública». La lógica política parece estar guiada por una competencia con el Ejecutivo frente a sus ministerios, a fin de que los mismos reconozcan la potestad real del Parlamento y su generosidad presupuestaria. Sin embargo, para ser plenamente coadministrador, menos que mirar la competencia con el ejecutivo habría que tener un perfil colaboración, con mayor énfasis en el control y la gestión del gasto en los fondos públicos.

No es irrelevante que anualmente el presupuesto aprobado por el Parlamento paraguayo incremente los gastos a nivel macro en proporciones que fluctúan entre un 1% y un 4%, sin que ello traduzca algunos cambios de fondo. Que este incremento no esté asociado a mejoras de gestión o a la materialización de programas concretos cuyo monitoreo puede decidir acerca de futuras líneas in-

32. Este principio obliga al Estado a no gastar más de lo que le permiten sus ingresos estimados en un periodo de tiempo determinado. Esto supone que cuando se elabore el presupuesto el total de ingresos estimados debe ser igual al total de gastos estimados. Este principio se encuentra normado en los artículos 51 y 53. Los fondos previstos para el Presupuesto de Capital no podrán ser transferidos al Presupuesto Corriente (artículo 53). Se establece un sistema de cuotas para mantener el equilibrio presupuestario y resguardar el cumplimiento del plan de ejecución del Presupuesto. Cada Unidad ejecutora responsable de los programas enviará a la Dirección General de Presupuesto para el 15 de julio de cada año, un plan anual de cuotas en base al calendario de realizaciones, del cual derivarán los requerimientos de fondos para financiar los recursos humanos y materiales de cada programa.

De similar forma opera el criterio de la unidad del presupuesto, que establece que se deben incluir todos los ingresos y todos los gastos en un documento único, el Presupuesto. La consecuencia lógica que se deriva del principio de unidad del presupuesto, es la prohibición de ingresos y de gastos fuera del Presupuesto. Este como documento, debe contener todos los gastos e ingresos previstos para el ejercicio fiscal, agrupados y clasificados como establece la ley, y, conforme al plan de cuentas aprobado e implantado en forma estandarizada para todas las unidades del gobierno.

crementales, introduce un sesgo de lasitud instrumental que en nada contribuye a la salud administrativa del Estado.³³

Es nuestra opinión que no debería ser indiferente a la acción parlamentaria el hecho de que la ejecución presupuestaria promedio de los organismos públicos se mantenga por debajo del 50% y resulta necesario que el mismo realice una suerte de «acuse de recibo» tratando de abordar el impacto y las consecuencias que de ello se derivan.

En este respecto, es preciso destacar que el Congreso Paraguayo tiene una falencia técnica evidente para realizar un seguimiento ni siquiera mediano de la gestión presupuestaria por falta de información directa con el Ministerio de Hacienda y además por carencia de suficientes técnicos en materia presupuestaria. Hasta hoy, el Congreso carece de un departamento técnico de apoyo al trabajo de tramitación presupuestaria y han fallado los intentos por establecer un sistema comunicacional en red con el Ministerio de Hacienda, debido a las diferencias y suspicacias existentes en la materia.³⁴

Resulta sugerente conocer que la mayor parte del procesamiento técnico de todo el presupuesto parlamentario depende de cuatro personas y que el procedimiento utilizado es tan artesanal como marcar con lápiz un código las anotaciones para no perder el hilo de los cambios surgidos en las distintas fases del proceso. Dicho de otra forma, no afirmamos que el problema sea «culpa del Congreso» y de hecho hay aquí un importante ámbito de acción para introducir mejoras de gestión. No obstante lo anterior, resulta necesario que el Congreso asuma a cabalidad su papel coadministrador y vele porque las nuevas asignaciones y partidas presupuestarias se integren por programas, tengan un impacto efectivo en la ejecución y generen mejoras en la gestión de las distintas secretaría ministeriales. No parece recomendable incrementar simplemente por montos globales.

33. Cabe destacar al respecto que la ley también obliga, al menos formalmente a tener en cuenta la gestión; en efecto, en el artículo 3 de la referida ley, se menciona que el presupuesto del Sector Público elaborado mediante la técnica denominada Presupuesto por Programa, es el instrumento de ejecución de la política gubernamental, en el que se establecen los créditos para la ejecución de los programas a cargo del Sector Público y se determinan los recursos financieros con que deben ser cubiertos tales créditos durante el ejercicio fiscal.

34. Existió un proyecto para instalar un sistema informático absolutamente transparente con los datos de Hacienda, utilizando un sistema informático inteligente, pero tales esfuerzos nunca se han materializado, debido, en opinión de expertos y asesores consultados, a las suspicacias de Hacienda frente a lo que consideran un manejo populista de las platas públicas por parte del Congreso Paraguayo.

Por una parte y si bien se producen importantes incrementos de presupuesto para los sectores sociales (hay que recordar que el Parlamento no tiene límites legales para incrementar el gasto), el Congreso tampoco tiene en cuenta la proporción de ejecución presupuestaria, debido a que el criterio que maneja es que los importantes déficits en la ejecución presupuestaria de la mayoría de los entes públicos tienen que ver únicamente con la falta de desembolso por parte de Hacienda y no se deben, también a limitaciones de gestión.

La situación de la tramitación presupuestaria³⁵

En este apartado quisiéramos describir muy brevemente la situación actual, una vez que acaba de concluir la tarea de la comisión bicameral y cuando el presupuesto para el año próximo ya cuenta con la media sanción de Diputados. En primer lugar, la media sanción confirma la tendencia de sistemático aumento en los gastos corrientes que viene ocurriendo desde los últimos años, como se muestra en los datos expuestos a continuación (los datos corresponden a la Administración central):

1995	9,4 %
1996	10,8 %
1997	10,8 %
1998	12,3 %
1999 Ejecutivo	12,3 %
1999 Diputados	12,8 %

¿Qué significa esto en términos de montos? Que habiendo enviado el Poder Ejecutivo un anteproyecto de ley presupuestaria con un déficit estimado en 130.000 millones de guaraníes, es decir unos US\$ 46 millones (dólares americanos), Diputados elevó dicho déficit a 670.000 millones de guaraníes, vale decir alrededor de US\$ 200 millones.

Ahora bien, ¿qué significa esto en términos de imagen pública? Para tener una idea del impacto acusado por la medida cabe destacar que todos los periódicos del domingo 15 de noviembre de 1998 han destacado profusamente la noticia con abundante análisis y perfiles muy negativos.³⁶ La unanimidad de la

35. Nos encontramos a mitad del mes de noviembre con la media sanción de la Cámara de Diputados al presupuesto para 1999.

36. A modo de ejemplo citamos los tres principales periódicos: *Noticias*, *ABC* y *Última Hora*. *Noticias* destaca en su titular: «Decisión de Diputados aumentará déficit a más de Gs. 500.000

crítica periodística es muy sintomática si tomamos en cuenta que los tres periódicos se identifican con fuerzas políticas totalmente diferentes, ya que de hecho, representan las tres principales corrientes políticas del país: *Noticias* al sector argañista del partido Colorado, *ABC* al sector oviedista del coloradismo y *Última Hora* a la Alianza opositora.

Pero, ¿qué está en juego desde el punto de vista de la teoría decisionista que hoy avala comportamientos unilaterales del ejecutivo? O dicho en otras palabras, ¿la primacía del ejecutivo es tan solo una conspiración continental, algo así como los términos de referencia del consenso de Washington? En realidad, la cuestión es un poco más compleja.

En términos de equilibrio fiscal, la soberanía llega muy poco más allá de los reducidos márgenes permitidos de déficit por el Fondo Monetario Internacional (FMI).³⁷ De manera que en este ámbito decisivo y constitucionalmente privativo del poder Legislativo como es la asignación presupuestaria, la cancha está rayada de antemano. En otras palabras, aquí no sacamos mucho con levantarle el texto constitucional enfrente del ejecutivo y recordarle que está formalmente sometido al poder legislador. En el terreno presupuestario, como en muchos otros, la lógica expresiva (lo político) capitula ante lo sistémico o instrumental.

Resulta indiscutible la necesidad de que se produzca una mayor coordinación entre los poderes ejecutivo y legislativo a fin de evitar tentaciones

IV. EL PAPEL DEL PARLAMENTO EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN

Las importantes atribuciones otorgadas por la Constitución de 1992 al Poder Legislativo, al punto que como se ha dicho, tiene claros componentes de

millones». *ABC* destaca: «Quintuplican en Diputados déficit fiscal para 1999: proyecto de presupuesto populista y sin financiamiento; irresponsables subas salariales sin fondos para pagarlas; temen que las decisiones generen caos en la economía». *Última Hora* destaca: «Presupuesto para año 1999 aumentó en 8,2%; si la situación no se corrige en senadores, el déficit para el próximo año volverá a dispararse a niveles preocupantes». El vespertino agrega lo siguiente: «sin ningún rigor técnico, los legisladores de la Cámara Baja aprobaron el documento con las modificaciones y ahora pasa al senado para su estudio».

37. Esos márgenes reducidos, no son tanto una noción maquiavélica del capitalismo internacional para impedir las inversiones en políticas sociales de fomento a las clases populares, sino que expresan, al menos en parte, el resultado de las experiencias recogidas en América Latina en términos de desequilibrio fiscal, las que terminan con convulsiones sociales y pérdidas de poder adquisitivo aún más graves entre los sectores más pobres.

poder coadministrador, hacen muy relevante su participación en la política exterior en general y en el proceso integrador en particular. En efecto, a la competencia del Senado para dar su acuerdo al nombramiento de los embajadores y ministros plenipotenciarios, directores de entes binacionales y la suscripción de acuerdos y tratados, se agrega la explícita competencia constitucional en orden a declarar *el Estado de excepción*. Incluso si lo declarase el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo deberá ratificarlo en un plazo perentorio de 48 horas para que se mantenga como válido.

Sin embargo y pese a haber aprobado la mayoría de los acuerdos y protocolos derivados del Tratado de Asunción, el Poder Legislativo no participa como un ente generador de acciones en la política exterior. En general, los poderes legislativos de los países miembros del Tratado tienen limitaciones en las iniciativas referidas al proceso integrador. Pero además, se agrega a ello una desconexión importante entre el Ejecutivo y el Legislativo en el tratamiento, análisis y estudio de la temática de la integración regional. Desde el poder ejecutivo no hay espontaneidad para entregarle información al legislativo sobre asuntos de integración salvo cuando se requiere la sanción de leyes. El Poder Ejecutivo actúa sólo, fundamentalmente a partir del Ministerio de Relaciones Exteriores cada vez que hay que ocuparse de temas importantes relativos a la integración con el Mercosur y decididamente no existe en el país una conciencia nacional del significado y la relevancia que tiene para la nación paraguaya la globalización regional. En definitiva, el ejecutivo no ve en el legislativo a un socio con el que puede coadministrar el importante proceso de integración.

La integración regional no es todavía un tema de país

No obstante la exigua participación del Poder Legislativo en la política de exterior y de su limitada acción en las políticas de integración, su interés sigue siendo mayor que la media existente en el país sobre el tema. En este sentido, no puede decirse por ejemplo que la sociedad civil esté altamente interesada y promueva acciones de integración frente a un legislativo poco interesado. La cosa es al revés, y las fuerzas vivas del país todavía parecen desconocer los alcances y consecuencias de la integración. Los empresarios por ejemplo, particularmente los industriales, no tienen un plan de acción frente al proceso integrador, a pesar de que aspectos puntuales como la obligación de la certificación ISO 9000 se convertirá en una necesidad imprescindible para exportar a partir del año 2000. Tampoco los gremios de empleados y trabajadores, las universidades, los intelectuales o las Fuerzas Armadas, parecen tomar conciencia de la

profundidad del cambio que tiene para el país la integración al Mercosur, ni de las amenazas que se ciernen si no se toman previsiones mínimas.

Salvo casos emblemáticos ciertamente muy meritorios, no se observan movimientos importantes de parte de los empresarios por planificar su producción con miras al mercado ampliado del Mercosur y lo que se ve, por el contrario, es una pérdida creciente de su propio mercado interno (paraguay), a causa del incremento de la competencia internacional y la desgravación arancelaria. Frente a la pérdida porcentual de un mercado de por sí insuficiente por su limitado tamaño, pérdida que la primera en advertir es la Unión Industrial Paraguaya (UIP), la actitud como gremio no se dirige a implementar agresivos programas de modernización industrial y de gestión, sino que se apela a la opinión pública, a través de llamados nacionalistas, ciertamente infructuosos, para que la gente vuelva a comprar productos de fabricación nacional.³⁸

Y aquí vale la pena destacar el limitado perfil con el que se acomete el proceso de integración. Concretamente, se reclama que el proceso se encuentre referido casi exclusivamente al ámbito comercial y arancelario, sin mayor impulso en aquellas áreas como la cultura, la educación, la cooperación militar y policial, la regulación global del medio ambiente, las reciprocidades económicas, que apuntarían hacia el tratado suscrito en Asunción en 1991, como integración de las cuatro sociedades que lo componen.³⁹ Se piensa que limitarlo casi exclusivamente al factor arancelario contribuye a acentuar el desfase entre la integración a nivel de la retórica y el discurso y una realidad bastante mas cruda, donde lo que cuenta en verdad es el interés económico de cada país y donde, por ende, la balanza se inclina con enorme facilidad hacia los dos países mas poderosos del bloque. Con todo, la declaración de San Luis plantea un importante aspecto de tipo político que morigeraría el perfil economicista predominante.⁴⁰

Tampoco ayuda a esto la actitud de la cancillería paraguaya, la que siguiendo la tónica predominante entre los miembros del Tratado de Asunción y en opinión de integrantes de la Comisión Parlamentaria Conjunta, reduce su esfe-

38. En un programa implementado por el BID y destinado a la capacitación de mandos medios y procesos productivos, los industriales aparecen como los menos interesados frente a las empresas del sector servicios.

39. No obstante esa crítica hay que reconocer que el propio tratado tiene un importante sesgo economicista; así podemos ver en sus artículos fundacionales que plantean como prioridad los siguientes cuatro puntos: 1) liberación comercial gradual; 2) coordinación de políticas macroeconómicas; 3) arancel externo común y 4) establecimiento de acuerdos sectoriales.

40. La declaración de San Luis suscrita por los cuatro presidentes sostiene que el país que se aparte del sistema político democrático de gobierno no podrá continuar como miembro del Mercosur.

ra de acción simplemente al tecnicismo arancelario de las cuotas y sus márgenes, tarea además realizada entre las cuatro paredes de sus técnicos y sin involucramiento alguno de los distintos estamentos de la sociedad civil en el proceso. En opinión de algunos parlamentarios paraguayos, esto reflejaría un consenso tácito entre los poderes ejecutivos de los cuatro países, en el sentido que el Tratado de Asunción es principalmente un acuerdo comercial, pero agregan que ello resulta totalmente insatisfactorio porque para cumplir dicha función ya estaría ALADI y además con un mercado mas amplio.

La Comisión Parlamentaria Conjunta. De su estructura y tareas

Si bien la integración no es un tema asumido por la sociedad civil en su conjunto, el Paraguay ha tenido, a través de la acción del Poder Legislativo una participación activa en el proceso integrador desde la firma del Tratado de Asunción. Es así como la Comisión Parlamentaria Conjunta se crea en Paraguay inmediatamente luego de la firma del Tratado de Asunción y se estructura según acuerdo de bancada en ese momento por tres liberales, dos encuenristas y cuatro colorados. El Paraguay es el único país que ha aprobado todos los acuerdos que se derivan del Tratado de Asunción salvo el tratado sobre *recíproca inversión*, debido a que se le encontraron reparos y está en estudio. Es también el único país que aprobó hace años el *Código Aduanero*, código que tiene la peculiar característica de que se está gestionando su modificación sin haber sido aprobado jamás por los otros países.⁴¹

Se sostiene la conveniencia de que la comisión conjunta tenga mayor protagonismo institucional, pues su protagonismo fáctico, dependería demasiado de la gestión realizada por su presidente, es decir, de la actitud y voluntad de las personas, lo que se debe a que tiene escasa competencia desde el punto de vista institucional, ya que no tiene carácter dictaminante.⁴²

Entre miembros de la Comisión Parlamentaria Conjunta, existen fundadas dudas acerca de la real vocación integracionista de los demás países del Mercosur. Se agrega que además del desinterés que manifiesta el propio ejecutivo

41. Esto fue planteado a título de reclamo a nuestro equipo investigador por parlamentarios y expertos en el tema de la integración, cuestión que nos parece un dato de interés para ulteriores negociaciones.

42. Una compensación a esta limitación institucional de la Comisión Parlamentaria Conjunta es el hecho de sus miembros son también miembros de la Comisión de Relaciones Exteriores, que sí tiene carácter dictaminante.

paraguay, que involucra poco al Congreso en el tratamiento de los ítems importantes del proceso integrador, habría que sumarle el fuerte divorcio existente entre los discursos de los líderes de los otros tres países del tratado, donde siempre se apoya vigorosamente la integración regional y los hechos concretos de esos mismos países, donde se busca poner todo tipo de trabas a la integración comercial.

En este sentido, algunos parlamentarios entienden que los países vecinos cuestionen ciertos aspectos oscuros que involucra el comercio de frontera, pero rechazan categóricamente las sistemáticas trabas que especialmente países como Argentina y Brasil ponen a las exportaciones legales y transparentes del Paraguay, con lo cual no le dejan muchas opciones a la reconversión productiva del país y acentúan no solo las dudas sobre la voluntad de integración concreta, sino que además y específicamente, sobre la objetividad en la forma de abordar temas complejos como el de Ciudad del Este, considerando la competencia existente por el crecimiento, consolidación y expansión de zonas francas en el área. Especial rechazo suscitan las trabas no arancelarias que sistemáticamente plantean países como Argentina y Brasil al Paraguay, particularmente en el tema fitosanitario.

En esta problemática vuelve a surgir la cuestión de las limitaciones materiales y humanas que sufre el Poder Legislativo y que remarcábamos en el apartado del tratamiento presupuestario. La idea es que no basta de ninguna manera las amplias atribuciones constitucionales de las que goza este Parlamento si las referidas atribuciones no se acompañan de los recursos que se requieren para materializarlos. Es un reclamo parlamentario la falta de técnicos y especialistas en temas de integración a los que pueden recurrir ya que los pocos que habría en el país estarían siempre «detrás del Ejecutivo».

Frente a las limitaciones generales ya mencionadas, se agregan otras de carácter más específico y que tienen que ver perfiles propios. En este ámbito, la cuestión de la conformación de la Comisión Parlamentaria Conjunta, que es la encargada directa del proceso integrador tiene serias limitaciones de especialización debido a la negativa tradición de cambiar anualmente a sus miembros. Esta es una costumbre poco feliz ya que impide la especialización y acumulación intelectual todos los años en los períodos iniciales, marcados por el desconocimiento temático. Cabe destacar que de no ser así la composición de la referida comisión, que integran las mismas personas que están en la comisión de relaciones exteriores podría ir constituyendo representantes del pueblo mas especializados en sus respectivos temas. Aquí, nuevamente, nos encontramos con una realidad que limita la buena gestión del Parlamento y cuyo origen es la desconfianza recíproca.

Con respecto al modo específico en que se incorpora la integración al Mercosur en la agenda parlamentaria y en el tratamiento legislativo propiamente tal, resulta ilustrativa la opinión de los actuales miembros de la comisión parlamentaria conjunta en el sentido de que *no son requeridos por los integrantes de otras comisiones para los temas específicos que ellos tratan*.

A partir de esta afirmación, parecería confirmarse la presunción de que la problemática de la integración se trata sólo como un tema en sí mismo, *ad hoc*, cerrado a la horizontalidad que implicaría el cruce de opiniones entre los miembros de la comisión de agricultura y ganadería por ejemplo y los de la parlamentaria conjunta en temas como las epidemias contagiosas, o las medidas para proteger el deterioro del medio ambiente y su relación con lo que está pasando en Brasil, o las comisiones de salud y educación y su par de integración. Sin embargo, integrantes de la Comisión Parlamentaria Conjunta anterior plantean que eran consultados sistemáticamente para diversos temas relativos a la integración regional. Esta diferencia puede explicarse por el hecho de que los actuales integrantes acaban de asumir recién sus cargos y probablemente no se encuentren empapados de la problemática. Puede inferirse de ello que sus pares no los ven como interlocutores válidos aún.

Sin embargo y pese a que en la actualidad resulta lamentablemente acertado sostener que no existe un trabajo conjunto entre el tratamiento de las leyes sectoriales en el Congreso Paraguayo y la legislación regional en la materia vía comisión conjunta, es erróneo sostener que no existe integración alguna. En otras palabras, el que dicha interacción no se canalice habitualmente entre la comisión sectorial respectiva y la comisión parlamentaria conjunta, no agota las posibilidades de interacción, las que pese a no ser masivas o generalizadas existen en algunos temas. Aquí nuevamente influye mucho la gravitación y liderazgo ejercido por el presidente de la Comisión, aunque también debe reconocerse el negativo impacto que conlleva el carácter anualmente rotatorio de esta comisión.

De todas formas, los parlamentarios que tramitan leyes sectoriales recurren a otras fuentes para relevar la situación regional en la materia. Así por ejemplo, nos consta que en el estudio y reciente aprobación de la Ley General de Educación, se tuvo en cuenta la realidad no sólo del Mercosur, sino que de un conjunto de países más adelantados en el tema, como es el caso de Colombia. De lo cual se deduce que resulta difícil o al menos apresurado sostener que el Poder Legislativo tiene una postura específica en su tratamiento legislativo frente a la temática de la integración regional. Depende más que del Congreso en su carácter formal, del interés de las personas y especialistas que realizan el estudio y revisión de las leyes. Es el caso de educación, debido, probablemente

a que logró un aparente consenso entre la sociedad civil a través de la expansión de la Reforma educativa, como un requisito indispensable para mejorar la competitividad del país.⁴³

De las áreas contenciosas

Existe consenso de que en el tratamiento para la discusión, análisis y revisión de los conflictos entre países, la mayoría de los cuales se refiere a trabas no arancelarias, el Mercosur presenta sus limitaciones y falencias más importantes.⁴⁴

La aplicación de normas comunes a los miembros del tratado no entra en vigencia de modo automático salvo en cuestiones puntuales de carácter administrativo. Dicha aplicación normativa funciona sobre la base de la internalización de cada país, una vez que han sido aprobadas. Teóricamente son obligatorias pero a diferencia del Tratado de la Unión Europea, no existen sanciones para el incumplimiento. Como decimos mas arriba, Paraguay es el único país que aprobó el Código Aduanero, pero no ha sido internalizado por ninguno de los demás países y no pasa nada.

43. A partir de 1989 se entiende que la sociedad paraguaya debe dar un salto gigantesco en materia educativa y se empieza, lenta pero sistemáticamente a incrementar el presupuesto destinado a educación. El Censo de 1992 muestra la cuantía de la asignatura pendiente al arrojar el ominoso dato de que el 66% de la población económicamente activa (PEA) es analfabeta funcional, lo que estimuló los esfuerzos y recursos orientados a educación. Del 1% del PIB en 1989 se ha llegado casi al 4% en la actualidad, lo que si bien sigue muy por debajo de los desafíos existentes, mostró un esfuerzo sistemático en la dirección de abordar el desafío educativo. El ejemplo de la educación es pertinente para determinar los rangos de interacción entre el proceso de integración regional y su impacto en áreas concretas de interés nacional en Paraguay. En efecto y en la medida que la Reforma Educativa se inserta en modelos epistemológicos como el constructivismo, integra *de suyo* aspectos claves de la globalización que ayudan a reproducir lenguajes y mapas cognitivos con códigos recíprocos.
44. En la reciente reunión de los partidos social demócratas realizada en Buenos Aires, la necesidad de formalizar un protocolo institucional para dirimir conflictos ha sido remarcado con fuerza por varios de los ponentes. Cuando Ricardo Lagos, candidato a la presidencia de Chile por la Concertación de Partidos por la Democracia planteó que «no se puede abordar la integración mediante consultas telefónicas entre dos presidentes», puso el dedo en la llaga del Mercosur, situación que deberá ser corregida, si se quiere prosperar en los ambiciosos planes actuales. En efecto, un diálogo fecundo con la Unión Europea no podrá avanzar si previamente no ordenamos institucionalmente nuestro Mercosur. Temas como la heterogeneidad de las políticas macroeconómicas presenta también focos disruptivos de gran calado.

En la actualidad, el único instrumento existente para solucionar las controversias, es el protocolo de Brasilia. Pero se trata de una herramienta débil y poco eficaz, al punto de que no ha sido utilizada nunca hasta ahora en su articulado tercero, que es precisamente el que se diseñó para los diferendos que no llegan a solucionarse en los estadios anteriores; y obviamente, ha habido importantes y sistemáticas controversias entre los miembros del Tratado. En dicho protocolo, el primer punto plantea que frente a las diferencias entre países se debe acometer la negociación bilateral entre los países que tienen el problema. Si allí no se logra acuerdo, el protocolo de Brasilia plantea que el problema se lleve a la Comisión de Comercio del Tratado para que se vea en conjunto. Finalmente si ahí tampoco se logra acuerdo, el artículo tercero, que es el que no se ha usado nunca dice que se debe constituir un tribunal arbitral que estudiará el caso (para cada controversia), el que tiene de seis a ocho meses para expedirse.

Pero como al menos para el Paraguay, la mayoría de las trabas no arancelarias afectan a transportes con carga perecible que se detiene en la frontera, es de imaginarse la efectividad que puede llegar a tener un estudio que toma ocho meses y que debe ser solventado además por el país solicitante. Y si bien es cierto que el Protocolo de Brasilia le asigna el derecho a compensaciones a los países que el tribunal arbitral dictamina finalmente como perjudicados, en la práctica esa medida se revela también inviable o al menos, ineficaz.⁴⁵

Este ámbito de solución de controversias presenta un campo ideal para la acción de los poderes legislativos de los miembros del tratado. De hecho y pese a que la comisión conjunta no tiene competencia en áreas contenciosas, ha tenido un papel activo en conflictos y diferendos entre los países miembros, mediante el expediente de contactarse con sus pares del país en cuestión, se explica la situación y los parlamentarios tratan de armonizar las posiciones.

Incluso se ha reclamado a los ejecutivos de los países miembros la creación de tribunales permanentes para tratar tanto diferencias entre estados como entre privados. En negociaciones llevadas al efecto se llegó a principios de acuerdo pero finalmente Brasil decidió rechazar la conformación de tales tribunales.

45. La figura es la siguiente: si a los 30 días de fallado el laudo a favor del país reclamante, el afectado no lo cumple, el país demandante tiene derecho a solicitar las compensaciones equivalentes al perjuicio. Tenemos entonces que ya pasaron ocho meses de estudio mas otro mes luego del fallo y ahí el Paraguay tiene derecho a pedirle compensaciones al Brasil. Pero como ello supone alguna equivalencia de poder, la pregunta es ¿qué medida punitiva podrá aplicarle Paraguay al Brasil?

A MODO DE CONCLUSIÓN

En definitiva, la impresión de esta indagación preliminar muestra que las acciones parlamentarias han sido profusas en el tema de la integración y probablemente más activas de lo que parece ser la acción de los propios actores de la sociedad civil. Debido a ello y al menos en este punto, el Parlamento no va a la zaga de los organismos intermedios. Lo que sí quizás existe, es más voluntad integracionista que acciones coordinadas al respecto y lo que definitivamente le falta, es trabajar al interior de una estrategia de país que aborde el proceso de integración como una realidad de estado y como una necesidad de la nación a la que representa.

En este nivel, el Parlamento tiene tareas pendientes de gran envergadura, especialmente desde la perspectiva de la sociedad civil. En su carácter de representante de las fuerzas vivas del país, el Parlamento debe convertirse en la caja de resonancia real de las demandas y planteamientos de la comunidad organizada. Es urgente conectar la sociedad civil al proceso de integración, a fin que el mismo avance incorporando la perspectiva de la gente en su problemática cotidiana.

Al mismo tiempo, grandes tareas institucionales continúan pendientes y conforman un eje esencial del proceso integrador: nos referimos a *la Reforma del Estado*, sin la cual no será posible enfrentar con éxito los desafíos de la globalización y su apertura de mercados. El Mercosur tendrá que ir bajando sus tasas arancelarias y en ese proceso, la necesidad de homologar los factores institucionales se convertirá en una necesidad crucial.

Cada Estado deberá avanzar hacia una modernización creciente, donde su función principal será cautelar las reglas del juego a través de marcos regulatorios eficientes y sistémicos, con razonables niveles de legitimidad popular. La participación social, especialmente a nivel local, es una de las herramientas claves del modelo y conforma variables ideales para introducir componentes expresivos a la lógica endógena o autoproducida de la globalización. La sociedad civil no puede oponerse a las fuerzas sistémicas que convergen hacia la integración y la globalización; pero puede incorporarle componentes expresivos vía la participación local.

De ahí la centralidad que tendrán las políticas de descentralización, que son uno de los ejes estratégicos de la Reforma del Estado. Y en ese proceso, el Parlamento deberá jugar un rol crucial.

UN PARLAMENTO POR DEBAJO DE SUS POSIBILIDADES

Carlos Pareja, Romeo Pérez, Carlos Cossi

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

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

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

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

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

I. EL LUGAR DEL PARLAMENTO EN LA TRADICIÓN CONSTITUCIONAL URUGUAYA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

10. *Ibíd.*, p. XXVI.

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

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

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

II. LAS PUGNAS DEL PRESUPUESTO

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

11. *Ibíd.*, p. XXXV.

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

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

Significado de *presupuestar*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¿Cómo se aprueba el Presupuesto en Uruguay?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Perspectivas y conjeturas

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

16. Umansky, loc. cit., pp. 163–165.

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

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

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

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

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

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

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

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

III. PARLAMENTO Y MERCOSUR.

LUCES Y SOMBRAS DE UNA GESTIÓN...

¿EN RETIRADA?

Consideraciones previas y sinopsis

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

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

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

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

El marco institucional

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Un comienzo a toda orquesta

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

25. *Ibíd.*, p. 227.

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

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

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

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

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

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

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

27. *Ibíd.*, p. 101.

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

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

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

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

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

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

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

31. *Ibíd.*, p. 105.

32. *Ibíd.*, p. 102.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Manteniendo la línea

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

El Protocolo de Brasilia

La Comisión de Asuntos Internacionales del Senado³⁶ emitió el 30/4/92 un pronunciamiento favorable a la aprobación del Protocolo de Brasilia. Su informe al Plenario encaja con facilidad en la categoría de informes *analítico-críticos*, destacando más directamente que en el caso anterior, aunque con menor

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

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

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

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

En Diputados, la Comisión respectiva³⁸ finalizó su actuación el 18/3/93, elaborando un informe que también merece el calificativo de *analítico-crítico*, aunque con menor profundidad que el del Senado. El enfoque del informe elevado a la Cámara de Representantes fue más político que técnico dando lugar a pronunciamientos expresos acerca de las falencias del Protocolo, en particular en torno a la composición del Tribunal Arbitral prevista por aquel:

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

37. *Ibíd.*, pp. 132 y 133.

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

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

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

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

El Protocolo de Ouro Preto

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

39. *Ibíd.*, p. 111.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Una pendiente regresiva

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

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

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

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

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

Las mismas consideraciones se aplican al tratamiento del Protocolo de Medidas Cautelares. La Cámara de Representantes se pronunció a favor el día 8 de octubre de 1997 por 53 en 56 votos, mientras que el Senado lo hizo por unanimidad de 19 en 19 legisladores el día 14 de abril de 1998.⁴⁵

Conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

IV. UN BALANCE ABIERTO

El Parlamento uruguayo: antecedentes e itinerarios acumulativos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

48. Ver Umansky y Cossi, o. cit.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LOS AUTORES

Gerardo Caetano. Historiador y analista político. Coordinador del Programa de Estudios Legislativos del CLAEH y de la UPD–OEA. Director del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República O. del Uruguay. Autor de numerosas publicaciones en áreas de su especialidad.

Rubén M. Perina. Ph.D. en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad de Pennsylvania. Coordinador del Área de Fortalecimiento Institucional, Unidad para la Promoción de la Democracia, Organización de los Estados Americanos (UPD–OEA).

Carlos Cossi. Politólogo. Investigador del CLAEH. Docente de la Facultad de Ciencias Sociales y Comunicación de la Universidad Católica del Uruguay.

David Fleischer. Politólogo, Ph.D. University of Florida. Profesor en la Universidad de Brasilia, donde dirige un Curso de Especialización en Asesoría Parlamentaria desde 1986. Investigador en las áreas de parlamento, partidos políticos y sistemas electorales. Autor de numerosas publicaciones en esas temáticas. Profesor visitante en la George Washington University y SUNY–Albany.

Mariana Llanos. D. Phil. Politics, Universidad de Oxford. Especialista en procesos legislativos de las reformas del Estado y en liderazgo presidencial. Docente en la Universidad Torcuato Di Tella (Buenos Aires).

Carlos Mateo Balmelli. Abogado y politólogo. Ph.D. en Ciencias Políticas y Derecho Público, Universidad de Mainz (Alemania). Fue convencional constituyente y vice canciller de República. Miembro del Directorio del Partido Liberal Radical Auténtico. Autor de varias publicaciones, en especial sobre temas institucionales.

Rosinethe Monteiro. Consultora independiente. Directora de Essere Political Consultants Ltda. Consejera legislativa en tópicos políticos y económicos de la Cámara de Representantes de Brasil. Autora de numerosas publicaciones en esta área. Profesora del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia.

Ana M. Mustapic. M. Phil Politics, Universidad de Oxford. Investigadora del CONICET y docente en la Universidad Torcuato Di Tella (Buenos Aires). Se ha especializado en el estudio de las relaciones Ejecutivo–Legislativo, con especial énfasis en Argentina y América Latina. Autora de numerosas publicaciones en esta área.

Carlos Pareja. Filósofo y politólogo. Investigador y docente del CLAEH y del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República O. del Uruguay. Consultor en el área de políticas sociales.

Romeo Pérez Antón. Politólogo y abogado. Investigador y docente del CLAEH y del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República y Universidad Católica del Uruguay. Consultor del Parlamento.

Alejandro Vial. Sociólogo, Universidad de Chile. Diploma en Teoría Política, FLACSO–Chile y Maestría en Investigación Social y Políticas Públicas, FLACSO–México. Docente universitario de Teoría del Estado. Consultor para organismos multilaterales, principalmente el BID y las Naciones Unidas.