

El Parlamento activista (II)

por Ramón Díaz

En el artículo anterior analicé las consecuencias del Parlamento activista sobre la seguridad jurídica y, a través de ella, sobre la inversión. Hoy quiero empezar a considerar los efectos que la misma clase de Parlamento surte sobre la disciplina fiscal y, a través de ella sobre la estabilidad monetaria.

El Parlamento activista, cuya imaginación nunca duerme, en el cual bullen las iniciativas, muchas desestabilizadoras, algunas de enorme potencial, es también un Parlamento manirrot. Una vinculación entre los dos rasgos —activismo y prodigalidad— es transparente: muchas ideas cuestan dinero, si han de ser puestas en práctica. Pero hay otra conexión que estimo más importante: el Parlamento activista es el congreso que se consustancia con los grupos de presión; que olvida a los intereses que omiten organizarse; por tanto, un cuerpo hipersensible a los requerimientos de los funcionarios en la coyuntura presupuestal. Si hay algo que los funcionarios uruguayos aprenden a hacer —que no tienen más remedio que aprender, para hacerles justicia— es hacer presión sobre los órganos colegisladores en cada presupuesto y cada rendición de cuentas. Así salen estas leyes monstruosas, compuestas de centenares y centenares de artículos, en su inmensa mayoría incomprensibles para el lector no iniciado, cada una de ellas oprobio de nuestra República, signo claro de su inmadurez, síntoma visible de su fragilidad institucional. Cada uno de tales artículos encierra un privilegio arduamente gestionado por los

funcionarios interesados, a la vez que eficazmente promovido por uno o más legisladores.

A tal punto la condición dispendiosa de nuestro Parlamento adquirió nitidez en la pupila nacional, que se reunió el necesario consenso para declarar a aquél oficialmente pródigo. Como sin duda saben los lectores, pródigo es aquél que merece ser privado de la administración de su propio patrimonio en razón de su propensión incontrolada a disipar aquél gastando a tontas y a locas. Antes de narrar cómo fue esta declaración de pródigo, debo renocer una deuda. Debo la idea al Representante Nacional Héctor Martín Sturla, que en la carta que apareció en el número 406 de este semanario escribió:

"El editorialista de **Búsqueda** tiene un incuestionable derecho a creer que el Parlamento está integrado por un conjunto de **pródigos irresponsables**; a lo que no tiene derecho es a tergiversar la información que suministra." (Énfasis agregado.)

Creo que la palabra **pródigo** describe con notable felicidad lo que quiero decir. El Diputado Sturla parece conocer una clase de pródigos responsables, que yo nunca había nombrado. Pienso que el adjetivo **irresponsable**, por pleonástico, tal vez podría borrarle del pasaje, haciéndole perder el aguijón ofensivo, que no viene en modo alguno al caso. La virtud particular del vocablo **pródigo** en este contexto es su carácter técnico-jurídico y, consiguientemente, impersonal, objetivo, frío.

En muchas oportunidades había escrito antes sobre la peculiaridad de nuestra Constitución, que limita notabiemen-

te las potestades presupuestales del Poder Legislativo, concretamente a través de los artículos 85, N° 13, 86, inc. 2°, y 215, pero nunca había caído en la cuenta de que estas disposiciones tienen por exacta correspondencia la sentencia que declara a una persona incapaz de administrar sus negocios en virtud de su condición de **pródigo**.

Los artículos 85 (13) y 215 le quitan al Parlamento la facultad de aumentar los gastos presupuestados por el Poder Ejecutivo. El artículo 86, inc. 2°, declara privativa del Poder Ejecutivo "la iniciativa para la creación de empleos, de dotaciones o retiros, o sus aumentos, asignación o aumento de pensiones o recompensas pecuniarias, establecimiento o modificación de causales, cómputos o beneficios".

En la historia de Occidente los parlamentos modelan su perfil en la lucha con los monarcas. Los reyes querían gastar, y los parlamentos querían restringir sus gastos. No les votaban impuestos, o, andando el tiempo, se rehusaban a aprobarlos los presupuestos. Eran los representantes de los contribuyentes, que procuraban proteger a sus mandantes contra las consecuencias del lujo extravagante de las cortes y las aventuras bélicas de los príncipes. ¿A quién podría haberse ocurrido entonces que los mandatarios de los contribuyentes no pudiesen comprometer los recursos de éstos como estimasen oportuno? ¿Cómo soñar que hubiesen podido centrar en el poder administrador la clave de la solidez del erario? Habría sido como encargarse al lobo de la custodia del rebaño.

Pues en el Uruguay tenemos los papeles tradicionales estrictamente invertidos. El Ejecutivo, que es quien maneja la bolsa de los patacones, es también quien está encargado de mantener los cordones apretados. ¿Un sistema absurdo? Tal vez, pero todo indica que si los custodios de los cordones fueran los legisladores, la cosa sería aún peor. Particularmente en razón de que el disciplinamiento del Poder Legislativo por medio de las disposiciones constitucionales pertinentes no siempre ha funcionado con eficacia. Antes de justificar esta última afirmación, sin embargo, debo detenerme a disipar una duda que el Diputado Sturla introduce en su carta, en cuanto a la extensión del recorte de facultades presupuestales que la Constitución inflige al Parlamento. En su carta, el Diputado Sturla, aludiendo a las disposiciones de la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo observó por inconstitucionales, expresa:

"De (ellas) en por lo menos ocho casos, la inconstitucionalidad alegada es sumamente discutible. Así, por ejemplo, se observan diversos artículos por considerarse que la transformación de cargos de soldados en igual número de cargos de cuidadores del Consejo del Niño, viola la prohibición constitucional de crear nuevos cargos sin iniciativa del Ejecutivo, o que la transformación de cargos contractuales en presupuestados también padece del mismo vicio. Temas que, como Ud. apreciará, son en el peor de los casos, discutibles."

El diputado Sturla no dice, ni yo acierto a explicarme, por qué alguien estaría de acuerdo con su nada fundamentada con-

clusión de que tales inconstitucionalidades son discutibles. Por cierto que no lo son. Lo serían, con buena voluntad, si la Constitución se hubiese atenido a las restricciones de los artículos 85 (13) y 215, pero también incluyó la del artículo 86, según la cual "LA INICIATIVA PARA LA CREACION DE EMPLEOS... CORRESPONDE PRIVATIVAMENTE AL PODER EJECUTIVO". Ello no deja el menor resquicio para la duda. Para la discusión, por supuesto, el cierre no es tan eficaz, porque discutir, si alguien quiere discutir, ¿cómo impedirse-lo?

Para mí no cabe la sombra de una duda de que el Parlamento no puede trocar soldados en cuidadores del Consejo del Niño, ni me parece en modo alguno incierto por qué el constituyente, sabedor de que las clientelas electorales están en ciertos lugares para algunos y en otros para otros, prohibió que los legisladores pudieran procurarse espacio vital para sus pupilos reduciendo el asignado a otros fines en el presupuesto. La **ratio legis**, en efecto, me parece obvia, pero sea esto como fuere, lo que no imagino que nadie pueda discutir de buena fe es la claridad de la disposición que acabo de transcribir con letras mayúsculas. El Parlamento no puede crear cargos. No puede cambiar cargos de soldados por cargos de cuidadores de niños porque esto significa crear cargos de cuidadores de niños. No puede transformar funcionarios contratados en funcionarios presupuestados porque para hacerlo tendría que crear cargos en el presupuesto, y esto nuevamente, es algo que no puede hacer.

(pasa a pág. 38)

Política económica

(viene de pág. 2)

Es tan sencillo como todo esto.

Otra carta de un legislador, el Diputado Edén Melo, publicada en el número pasado, expresa:

"No se trata de tomar aisladamente y con sentido pieletrista esta norma. Si así lo hiciéramos, al Parlamento sólo se le conferiría la misión de homologar el Presupuesto Nacional y sus modificaciones anuales estructuradas por el Poder Ejecutivo."

No es exacto. La Constitución le da al Parlamento la misión importantísima de reducir los gastos presupuestados por el Poder Ejecutivo, de suprimir cargos, y rebajar las dotaciones propuestas por la Administración. Es decir, el Parlamento conserva las facultades que

caracterizaron a los grandes parlamentos que desbrozaron en Occidente el terreno para que el estado de derecho pudiera construirse. El ocasional corresponsal de **Búsqueda** se coloca tan de lleno en el **ethos** del Parlamento activista, que ni siquiera percibe la enorme y decisiva tarea que la Constitución le confía al Poder Legislativo en materia presupuestal. El afán de gastar y de crear cargos ocupa en ese **ethos** tanto lugar que la decisiva potestad de reducir los gastos propuestos parece resultarle, a quienes se entregan a él por entero, absolutamente invisible.

Queda todavía mucho por decir, pero tendrá que quedar, desgraciadamente, para la próxima edición.