MÁS SOBRE "CONGRESO" Y "PARLAMENTO": ANTIGUAS MEDITACIONES

por el Académico DR. CARLOS MARÍA BIDEGAIN

A quienes me conocen bien no debió sorprenderles mi elección del tema para el discurso de incorporación a esta Academia. Entre 1938 y 1960 trabajé en la Cámara de Diputados y en esos 22 años se fue forjando en mi persona un sentimiento, diremos metafóricamente, "amoroso" hacia la institución legislativa que, como suele ocurrir con ese tipo de sentimiento, incluye momentos de duda, de desazón, de impaciencia, de desesperación, de enojo, a medida que se van descubriendo los defectos, remediables pero inmovibles, en el carácter del ser amado.

La primera manifestación de esa inquietud quedó expuesta en un artículo titulado " 'Parlamento' y 'Congreso', una imperfecta sinonimia", que publicó el diario "La Ley" el 6 de junio de 1947 y puede encontrarse en el tomo 20, sección doctrinaria, página 19, de esa colección. No hacía mucho tiempo que se había restablecido un gobierno constitucional, después de la interrupción provocada por la revolución del 4 de junio de 1943, cuyas consecuencias todavía experimentamos. Ambas cámaras estaban dominadas por una mayoría aplastante del partido gobernante que aceptaba incondicionalmente el liderazgo del Presidente en un clima de intolerancia y de encono. Me pareció entonces oportuno llamar la atención sobre el hecho de que el Congreso estaba funcionando como un Parlamento, dentro de un sistema político que incluye entre sus principios fundamentales, la distribución de las funciones del poder entre órganos separados e independientes, a diferencia de lo

que ocurre en el sistema parlamentario clásico, en el que la separación de los órganos políticos supremos no se encuentra bien delimitada. No se conocía entonces el sistema semiparlamentario o semipresidencial que inauguró la Constitución francesa de 1958, al que nos referimos principalmente en el discurso de incorporación. En setiembre de 1955 el Congreso fue cerrado por tercera vez.

Su reinstalación el 1° de mayo de 1958 abrió esperanzas de renovación. Durante las vacaciones del verano anterior escribí el artículo de título detonante al que he hecho referencia en mi discurso: "Un dilema para el Congreso: reforma o fracaso". Lo envié presuroso a un diario pensando que le interesaría publicarlo antes de la sesión inaugural del Congreso. Siempre he pecado de ingenuo y no acabo de corregirme. Me lo aceptaron, pero pasó esa fecha y ésta se fue alejando tanto sin que pasara nada, que un mal día pedí su devolución, lo que obtuve prestamente sin objeción. Por fin recibió la amable acogida del Dr. Segundo V. Linares Quintana, a la sazón director de la Revista Argentina de Ciencia Política, editada por la Asociación Argentina de Ciencia Política; luce en el N° 2, de julio-diciembre de 1960, páginas 205/215. Por una de esas casualidades, el mismo Dr. Linares Quintana es Director de estos "Anales" y me ha instado a agregarlo como material anexo al discurso de mi incorporación a la Academia.

Pertenece también a esa época otro artículo que escribí después pero se publicó antes en el Boletín de la Biblioteca del Congreso (N° 79, noviembre-diciembre 1959, p. 41). Titulado "Notas sobre el funcionamiento del Congreso en el 90° período legislativo", apenas comprobar que parece escrito hoy para juzgar el comportamiento de los legisladores de 1986.

Nuevamente entre 1962-1963, 1966-1973 y 1976-1983 el país vivió sin Congreso.

Reléo esos artículos y encuentro que en su mayor parte no han envejecido, pero hay algunos párrafos que revelan su antigüedad y otros los escribiría hoy con más cuidado. Hay referencias a hechos "recientes" ocurridos hace 30 años y no se computan, muy razonablemente, otros acontecidos después. Afortunadamente la oposición ya no "es entendida y sólo se concibe como el constante y sistemático repudio de todo lo que lleva el

sello de la iniciativa del partido dominante” y se ha borrado “la intolerancia con el adversario”. Este es un progreso de las costumbres políticas que, de afirmarse, habrá de celebrarse como un cambio importante. El abuso de las “interpelaciones” a los ministros se ha frenado en este otro clima de tolerancia y de libre expresión para las minorías, que antes buscaban escapar por esa vía a los impedimentos que les imponía la mayoría. En el estudio de varios proyectos importantes, las comisiones han hecho una buena tarea de composición de ideas e intereses. Esto viene sucediendo en cámaras en las que existe cierto equilibrio de fuerzas partidarias, circunstancia que obliga a la mayoría a “conversar” con las minorías para obtener transacciones y aprobar leyes (alguien dijo que la política es el arte de transar y esto recién lo estamos aprendiendo). Pero, ¿qué ocurriría si volviéramos a tener en las cámaras una mayoría dominante con dos tercios de los votos propios? Hay en muchos añoranzas o apetencias de ese poder. Tenemos una democracia incipiente —¡a los 133 años de la aprobación del programa constitucional democrático!— y no debemos ilusionarnos de que la democracia, no sólo como práctica electoral sino principalmente como sistema de vida, haya echado anclas definitivas en el alma de los argentinos. Pero es, por lo menos, un comienzo que alienta esperanzas.

I

“PARLAMENTO” Y “CONGRESO”, UNA IMPERFECTA SINONIMIA

Tal vez sea por la sonoridad de la voz mucho más hinchada que preferimos llamar “Parlamento” al “Congreso” argentino. La predilección por aquel término la patentizan los sueltos periodísticos, los comunicados oficiales y el lenguaje corriente del pueblo, se cuele hasta en los libros de ciencia política y por qué no, se impone en las salas deliberativas del mismo Congreso. A estar a esas expresiones existirían en nuestro país un “Parlamento argentino”, “debates parlamentarios”, “sesiones parlamentarias”, “parlamentarios” a secas y otras derivaciones por el estilo, todas ellas con asiento en la institución que la Constitución nacional se empeña en llamar “Congreso”.

Cuarenta y cinco veces ese documento utiliza la palabra "Congreso" para calificar al Poder legislativo de la Nación, y puestos en el trance de acudir a un sinónimo, sus autores prefirieron referirse a la "Legislatura" en cuatro ocasiones¹, en vez de emplear el término "Parlamento" que, por cierto, no les sería desconocido, y que, sin embargo, no apareció en el texto una vez siquiera.

En nuestro idioma el uso de la voz "Parlamento" para designar al "Congreso" ostenta la patente otorgada por la más alta autoridad de la lengua. El diccionario de la Academia admite que, "por extensión", se llame "parlamento" a cualquier asamblea legislativa. Es empresa hartamente aventurada tratar de convencer a la gente contra las enseñanzas de la docta corporación y no es tampoco éste el propósito del artículo, en el que no se desea plantear una cuestión lingüística sino esclarecer el significado de dos conceptos que el uso de una imperfecta sinonimia identifica. Más rigurosa es la intención del artículo en cuanto pretende purificar la terminología de la ciencia política, de construcción mucho más severa y estrecha que el diccionario de la lengua.

En el derecho público anglo-americano se aplican esas dos expresiones con mucho cuidado. A lo sumo se admite la legitimidad de la denominación "derecho parlamentario", aplicable a los principios y prácticas que rigen el funcionamiento de las asambleas legislativas y, por lo tanto, al Congreso. Pero se reserva la expresión "parlamento" para designar a las asambleas políticas modeladas en el patrón de la de Inglaterra y que cumplen análogas funciones a las de ese organismo en un régimen de gobierno "parlamentario", mientras que se llama "Congreso" a la asamblea que desempeña el poder legislativo en un régimen de gobierno "presidencial", con tres poderes políticos nítidamente diferenciados y de la cual el Congreso de los Estados Unidos es ejemplo y modelo.

Si las instituciones han de caracterizarse no por su apariencia sino por sus funciones, el parlamento y el congreso merecen ser tratados como dos sujetos diferentes, como son diferentes los sistemas de gobierno de que forman parte.

¹ Arts. 38, 39, 42 y 86, inc. 22 de la Constitución nacional.

Históricamente el Congreso es un producto del Parlamento inglés, pero no del que cumple funciones tan características en el llamado "régimen parlamentario", sino de aquel que funcionaba en la época en que el rey de Inglaterra reinaba y gobernaba. No se olvide que la afortunada doctrina de la división de los poderes no nació de una especulación pura de Montesquieu, sino que fue el producto de una aguda observación del gobierno de Inglaterra de la primera mitad del siglo XVIII, cuando la historia política de esa nación giraba en torno a la puja por el poder entre el rey y el Parlamento. Ese gobierno inglés de poderes separados y celosos de sus prerrogativas se reprodujo en las colonias, pero aconteció allí lo que en la América española, donde las instituciones trasplantadas siguieron un destino oblícuo. La ciencia política moderna puede señalar el hecho de que mientras en la mayoría de las constituciones se aplica el principio de la división de los poderes, en la actual Constitución inglesa no se alcanza a trazar una línea de separación satisfactoria y que el Parlamento inglés, cuna y modelo primero de la organización del Poder legislativo, ha continuado la evolución callada e inexorable que siguen las instituciones de ese país de Constitución no escrita y flexible y que las ha llevado muy lejos de la época en que Montesquieu hacía su descripción.

En las colonias inglesas las legislaturas se constituyeron a imagen y semejanza del Parlamento metropolitano, pero la influencia del medio pronto imprimió sus huellas en la organización. No podía esperarse, por cierto, que se reprodujera en América un cuerpo tan tradicional y aristocrático como la Cámara de los Lores. En la organización bicameral se buscó formar una corporación que tuviera inspiraciones semejantes a las de aquel cuerpo, pero mediante técnicas electorales no se podía suplir la falta de una aristocracia secular, congregada en torno a una monarquía hereditaria. Esta circunstancia salvó al Senado de la suerte corrida por la Cámara de los Lores, pues la evolución democrática que fue reduciendo las funciones de ese cuerpo en obsequio de las de la Cámara de los Comunes, no tuvo expresión similar en el Congreso norteamericano. Así, mientras la organización bicameral es una fisiónomía de la que participan el Parlamento y el Congreso, en el juego de influencias que da el verdadero relieve a los organismos políticos, el Parlamento funciona en lo pri-

mordial como un órgano unicameral², mientras en el Congreso las dos cámaras tienen facultades más o menos equilibradas.

Hay diferencias mucho más significativas que ésta en la atribución de las funciones que corresponden al Parlamento y al Congreso en sus respectivos sistemas y muy particularmente, en lo que respecta al papel que les está reservado en el cumplimiento de la función legislativa. Dictar decisiones con fuerza de ley es la principal función de ambos, pero mientras el Parlamento se limita a *sancionar* leyes, el Congreso las *hace y sanciona*.

Esto requiere una explicación y es aquí donde se hace presente la institución que constituye la característica sobresaliente del sistema parlamentario: el gabinete. Aunque sea usual la misma denominación para designar al conjunto de ministros o secretarios del presidente, el gabinete de un gobierno parlamentario es mucho más que el gabinete de un gobierno presidencial, a tal punto que autores tan observadores como Bagehot y Jennings, prefieren denominar a todo el sistema "gobierno de gabinete" antes que "gobierno parlamentario". El gabinete ejerce no sólo lo que en la teoría de la división de los poderes se llaman funciones ejecutivas, sino que desempeña un papel primordial en la función legislativa del Parlamento, como que el gabinete está dirigido por el líder de la mayoría de la Cámara de los Comunes e integrado casi siempre por miembros de ésta, funcionando como si fuera una comisión de la cámara a la que le está reservada la iniciativa de las principales leyes. Prácticamente los miembros del Parlamento han perdido casi por completo la iniciativa en materia de legislación y la han delegado en el gabinete, limitándose por su parte a discutir los proyectos que éste somete a su consideración y que, salvo en casos extraordi-

² W. IVOR JENNINGS, *El régimen constitucional inglés*, 1941, Fondo de Cultura Económica, México, 1943, ps. 114 a 123. Según Jennings, la Cámara de los Lores ejerce funciones que, generalmente, son consideradas útiles pero no absolutamente necesarias. Sus funciones actuales son: 1) actuar como tribunal de apelación en última instancia en muchos litigios jurídicos; 2) realizar debates políticos; 3) actuar como cámara legislativa, con las importantes restricciones impuestas por la Parliament Act de 1911 en materia de leyes financieras, teniendo tan sólo, en la práctica, la facultad de introducir enmiendas a los proyectos; 4) ejercer funciones de carácter técnico en materia de leyes "locales" o "privadas", en las cuales las comisiones siguen un proceso cuasi-judicial.

narios, han de contar con el apoyo de una mayoría bien disciplinada. En la teoría se dice que el "voto de confianza" es un instrumento puesto al servicio de la Cámara de los Comunes para fiscalizar la acción del gabinete, pero se omite agregar que en la práctica se ha convertido al mismo tiempo en un instrumento al servicio del gabinete para presionar las decisiones de la cámara. Es común que un gabinete apoyado por una mayoría homogénea y no producto de compromisos entre partidos minoritarios, considere que todas las votaciones encierran cuestiones de confianza y en tales circunstancias debe producirse un cisma partidario para que el gabinete sea derribado por un voto adverso.

Las grandes cuestiones alrededor de las cuales se hizo la historia interna de Inglaterra fueron, primero, si el gobierno debía ser monárquico absolutista o monárquico liberal con intervención del Parlamento, y luego, si correspondía gobernar al rey o al Parlamento. Apenas se resolvió esta cuestión en favor de la segunda alternativa y en momentos en que el Parlamento llegaba a la cúspide de su evolución con la conquista de las funciones ejecutivas, el gabinete, organismo delegado para que las ejerciera, pasó sin lucha y sin violencia, a fiscalizar la función legislativa de la cámara. No significa esto que el gabinete ejerce una dictadura ni que prescindiera en absoluto de la voluntad del Parlamento, sino tan sólo que en él se centraliza la responsabilidad de la política del gobierno que desempeña por elección de la mayoría parlamentaria. La disciplina partidaria, sin embargo, se hace imprescindible para mantener el gobierno y la "purga" de los comunes correligionarios que se opongan a los proyectos del gabinete es una derivación casi lógica que se expresa en los primeros comicios de renovación de la cámara.

En el Parlamento británico, las comisiones no tienen la importancia que tienen las comisiones internas de las cámaras del Congreso, porque es el gabinete el que prepara las leyes y el que fiscaliza la utilización del tiempo de que dispone el cuerpo para deliberar, decidiendo qué medidas deben despacharse con preferencia y cuánto tiempo debe emplearse en el debate. "En el sistema parlamentario —dice Don K. Price— el gabinete es la comisión que termina con todas las comisiones. No puede tolerar rivales. Puede permitir que otras comisiones conduzcan investigaciones y

encuestas o que propongan enmiendas menores, pero en toda cuestión que un ministro decida considerar de fondo («policy»), la cámara debe entrar en línea. Esto deja al gabinete la facultad de definir el alcance de una cuestión de fondo («policy») y se encuentra inclinado a no dejar fuera de la definición a ninguna controversia de importancia.”³

Mientras el gabinete disfruta de la facultad de iniciar la gran mayoría de las medidas que han de convertirse en leyes, los miembros de las cámaras tienen la de presentar proyectos, pero con muy pocas probabilidades de que lleguen a cumplir íntegramente el proceso de sanción de las leyes, pues el reglamento atribuye casi todo el tiempo a la consideración de las medidas propuestas por los ministros (“government business”), dejando a los miembros muy escasas oportunidades de promover la aprobación de sus proyectos. Durante la guerra pasada se eliminó por completo el tiempo dedicado a la consideración de los proyectos iniciados por los miembros del Parlamento, a fin de intensificar el estudio de las medidas propuestas por el gabinete. No solamente inicia éste las principales leyes, sino que los ministros siguen de cerca todo el proceso que éstas experimentan en el Parlamento e intervienen en el estudio de las comisiones internas o de la cámara en comisión, procurando que no se le introduzcan enmiendas capaces de desvirtuar los propósitos o efectos del proyecto. El gabinete tiene, pues, la responsabilidad por la legislación que se sancione en el curso de su gestión y si bien el Parlamento puede hacer su crítica y obtener enmiendas, por lo general éstas sólo en casos excepcionales se llevan a cabo contra la oposición del ministro y prosperan, en cambio, cuando éste las acepta.

En definitiva, la función del Parlamento, tal como la caracterizan los autores ingleses contemporáneos, no es la de legislar, sino la de ventilar quejas, extraer informaciones sobre la manera de operar del gobierno, discutir los principios que éste se propone llevar a cabo para que sus virtudes y defectos sean conocidos por el electorado, y ejercitar la “función selectiva”, que en último extremo puede expresarse en el retiro de la confianza dispensada al gabi-

³ DON K. PRICE, *The Parliamentary and Presidential Systems*, Public Administration Review, Autumn, 1943.

nete y en la disolución de la cámara, si aquél se considera apoyado por la opinión pública y convence al monarca sobre la conveniencia de convocar a una elección de renovación completa de ese órgano parlamentario ⁴.

Esto es suficiente para un Parlamento, pero es muy poco para un Congreso. Es explicable en un gobierno de poderes coordinados y, en cierto modo, fusionados, pero sería peligroso en un gobierno de poderes independientes y separados. El primer ministro y su gabinete son un apéndice de la Cámara de los Comunes, un órgano que integra su propia constitución, de modo que su preponderante actuación no rebaja la dignidad ni la eficiencia del Parlamento y, antes bien, la exalta. Frente al Congreso no existe una monarquía, ese elemento "teatral" de la descripción de Bagehot, ni un primer ministro y un gabinete surgido de sus filas y cuya elección y término de permanencia en el cargo dependen en alto grado de la voluntad del cuerpo legislativo, sino el presidente de la República, una autoridad de formación y espíritu distinto, que suma a su brillante apariencia un poder de acción efectivo, por lo menos tan importante como el del primer ministro. Aquí se hace de la ley el núcleo de todo el sistema y se establecen a su respecto tres ámbitos —de confección, de ejecución y de cumplimiento—, funciones que se confían a tres competencias distintas, con la expresa consigna de no avasallar las fronteras vecinas.

El Congreso debe *hacer* la ley en un sistema de este tipo y no simplemente debatir y sancionar proyectos en cuya redacción no ha tenido sino participación muy relativa. Si delega aquella facultad o la ejerce sin celo, se rompe el equilibrio político, resonando entonces la famosa advertencia de Montesquieu: "Cuando en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados, el Poder legislativo se une al Poder ejecutivo, no hay libertad, porque se puede temer que el mismo monarca o el mismo Senado haga leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente". Si bien esta advertencia no empece la colaboración del Poder ejecutivo con el Congreso en la tarea de legislar, va de suyo la conveniencia de circunscribirla a límites precisos, mucho más estrechos en el sistema norteamericano (en el que

⁴ HAROLD LASKI, *The Parliamentary and Presidential Systems*, Public Administration Review, Autumn, 1944; W. IVOR JENNINGS, ob. cit., p. 93.

no se atribuyé al Prèsideinte el derecho de presentar proyectos de ley al Congreso) que en el sistema argentino. De todos modos, la responsabilidad de la tarea legislativa recae en el Congreso y no en el Prèsideinte, ni en sus ministros, ni en òrgano alguno delegado por aquél, siendo su tarea así más importante que la del Parlamento en lo que atañe al cumplimiento de la función de dictar leyes. Debe hacer el estudio a fondo de la situación que requiere un remedio legal, recoger toda la información útil sobre la materia, inclusive (pero no exclusivamente) la que pueda proporcionarle el òrgano administrador, y aplicarse por último a la redacción de la ley, tarea que reclama, además del conocimiento de las leyes fundamentales del idioma y buen gusto literario (virtudes ambas no muy comunes, por cierto, en nuestros repertorios de leyes), el empleo de una correcta terminología científica y la aplicación de una buena técnica jurídica.

Mucho se discute acerca de si el sistema inglés es más apto que el norteamericano para el mejor gobierno, sin que los contradictores lleguen a convencerse. Mientras en la isla británica hay quienes reniegan de su constitución política y desean para sí un gobierno integrado por una Legislatura que tenga los atributos de independencia del tipo congresional, en los Estados Unidos cobra discreto volumen una tendencia que propugna la adopción del sistema parlamentario. No interesa a los fines de este trabajo, ese juicio de valor. Deseábamos tan sólo señalar que el Parlamento y el Congreso constituyen tipos diferentes de instituciones políticas y que mientras tengamos un Congreso y no un Parlamento en nuestra organización, será bueno darle el nombre adecuado. Grave cuestión fuera, por lo demás, que el Congreso de un sistema presidencial se limitara a actuar como un Parlamento en el desempeño de su función legislativa, o que el Parlamento de un sistema de tipo inglés ejercitara esas funciones en la forma en que lo hace el Congreso, sin antes proceder a un cambio total de la Constitución del Estado.

II

UN DILEMA PARA EL CONGRESO: REFORMA O FRACASO

El país vive, desde hace algún tiempo, una época de reforma. Es cierto que, constantemente, todo lo que existe se transforma y que en tal sentido puede decirse que toda época es época de reformas. Pero tenemos una conciencia arrítmica de la transformación de los seres. Imperceptible durante largos períodos, de pronto se hace visible, como si en un momento dado todo apareciera alumbrado por una luz nueva que pone al descubierto los perfiles de un delicado trabajo de cincel. Hay momentos de estallido, hay gotas que desbordan diques, y en el sector de los fenómenos sociales los momentos de estallido suelen concentrarse en períodos más o menos breves. De pronto una generación adquiere conciencia de que "su" sociedad ha cambiado y también advierte que con el cambio de la sociedad ha ocurrido el cambio de su organización jurídica. Nuestro Estado ya no es el mismo. Entonces tomamos nota de este otro fenómeno: no todos los resortes del Estado han respondido a los estímulos externos. El cambio se ha operado sin esfuerzo en algunos sectores, pero en otros tendremos que producirlo de una manera penosa, casi heroica. En estas circunstancias, las instituciones —ha dicho Francisco Ayala— "o bien se adaptan, como, por ejemplo, se adaptó en su día, no sin resistencias ni trastornos, el parlamento medieval inglés para transformarse en instrumento de la democracia moderna, o se quedan arrumbados y fósiles mientras nuevas y distintas instituciones crecen a su margen para cumplir las funciones actualmente requeridas o —lo que es catastrófico— saltan hechas astillas después de haber estorbado en su rigidez el despliegue normal de actividades que la época exige" (*Universidad y sociedad de masas*, en "La Nación", Buenos Aires, suplemento literario, 7 de abril de 1957).

Presenciamos en este preciso instante un esfuerzo serio que encara la reforma de una institución que de pronto hemos visto achacosa: la universidad. Mientras tanto, he ahí otra institución de primera magnitud que aguarda su prueba de fuego: el Congreso. Su fracaso en los últimos 30 años es un funesto presagio. Desde 1930 en tres ocasio-

nes ha sido disuelto y en cada caso la revolución triunfante pudo incluir en su capítulo de cargos palabras de severa condena para esta institución. Nadie, por otra parte, derramó lágrimas por ella. La posibilidad del fracaso del futuro Congreso debe alarmarnos, pues allí está el talón de Aquiles de la democracia representativa. Lo que ese fracaso significa deberíamos saberlo bien, pero ya pocos recuerdan que fue contra la institución parlamentaria que hicieron sus primeras embestidas las fuerzas totalitarias. La prédica tuvo un carácter intencionado y manejó los datos en forma parcial y maliciosa, pero la llamada "crisis del parlamentarismo" ha sido una realidad que no puede ser desconocida. Entre el fin de la primera guerra mundial y el comienzo de la segunda, tuvo un desarrollo rápido, principalmente como consecuencia de la aparición de tremendos problemas económicosociales. Las legislaturas se vieron de pronto asediadas por fastidiosas reclamaciones, verdaderamente insólitas, como que significaban la intervención del Estado en esferas que siempre habían estado reservadas a la gestión privada. Si les fue difícil cumplir la transformación espiritual y mental que exigía la sola admisión de esas iniciativas, tanto o más difícil resultó desarrollar las técnicas para realizar un trabajo no solamente mucho más pesado por el mayor número de cuestiones, sino también mucho más complejo por el carácter especializado de los conocimientos vinculados a ellas. Fue más fácil comprender que la tarea tenía que hacerse que hallar la manera como debía hacerse. Las viejas herramientas hechas a la medida de la función parlamentaria en un Estado gendarme, se mostraron inadecuadas para el cumplimiento de las nuevas tareas. La autoridad ejecutiva, en contacto inmediato con los problemas, modernizó rápidamente su maquinaria, pero al acudir al legislativo para lograr la sanción de medidas urgentes, se encontró con una organización que tardaba demasiado en entender los términos del problema y se mostraba reluctante en la aceptación de proyectos de corte un tanto atrevido. Las masas populares, que se habían acostumbrado a ver en las legislaturas a las defensoras de sus derechos políticos y civiles, se encontraron entonces mejor interpretadas en sus esperanzas de bienestar por la autoridad ejecutiva y fueron inducidas hábilmente a pensar que las asambleas estaban dominadas por intereses oligárquicos y que, además, eran

incapaces de cualquier acción efectiva. La influencia que los "grandes debates" parlamentarios habían ejercido sobre las multitudes, dejó de sentirse cuando lo que se debatió no fue la ley electoral o la política internacional, sino cuánto dinero habría de entrar en el bolsillo de la gente o cómo se crearían fuentes de trabajo para los que estaban sin empleo. Esto no fue fácilmente entendido por los legisladores, que siguieron preparando según las técnicas más ortodoxas de la oratoria parlamentaria, discursos prolongados a lo largo de horas y horas, mientras el amanecer de cada día traía desesperación a millones de hogares de desocupados. Se pudo entonces utilizar contra estas instituciones un lenguaje agresivo, que tuvo favorable recepción en vastos sectores populares. Lenin habló de "transformar las instituciones representativas de lugares de charlatanería en corporaciones de trabajo"; Mussolini dijo que la Cámara de Diputados de Italia constituía "un insulto al espíritu de trabajo"; Hitler endilgó a los legisladores alemanes epítetos como los de "gazanapiros parlamentarios", "recua de serviles nulidades" y "grupo de charlatanes". Con un espíritu enteramente distinto, la crisis de los parlamentos fue denunciada por entidades y hombres de insospechable fe democrática. Sir Courtenay Ilbert calificó al Parlamento de Westminster de "museo de antigüedades" y Woodrow Wilson señaló vigorosamente las fallas del Congreso de Estados Unidos. Poincaré, Blum, Barthélemy, Mirkin-Guetzevitch y otros estudiaron el problema en Francia, mientras Laski y Jennings lo hacían en Inglaterra y la Unión Interparlamentaria y otras instituciones organizaban encuestas sobre el tema, que inspiró asimismo una gran cantidad de libros, artículos y conferencias. En los parlamentos europeos del continente, las reformas de los procedimientos y prácticas resultaron recursos tardíos e ineficaces para detener un proceso de desprestigio que tenía otras fuentes en la desunión nacional y en la incapacidad del sistema para lograr gobiernos estables. La admirable prudencia política del pueblo inglés se puso una vez más de manifiesto. La Cámara de los Comunes fue adaptando según lo requerían las circunstancias sus reglas de procedimiento y capeó gallardamente los difíciles años de la guerra. El otro ejemplo notable de superación fue el del Congreso de los Estados Unidos, que salió de esa coyuntura con una ganancia de prestigio, no obstante lo cual;

apenas terminada la emergencia, se aplicó a investigar sus propias fallas de organización y aprobó la Ley de Reorganización Legislativa de 1946.

Un análisis de los supuestos bajo los cuales se organizó la institución parlamentaria puede servir para que nos demos cuenta de qué es lo que ha venido ocurriendo con nuestro Congreso. En su origen medieval el Parlamento era un cuerpo de espíritu aristocrático y la propia idea moderna de la democracia representativa se asienta sobre una selección natural de la que ha de resultar una asamblea integrada por los mejores. El gobierno ha de estar confiado a una élite, calificada por su superioridad intelectual en cada uno de los distintos grupos de intereses. Se confía en el poder de la Razón, con mayúscula, instrumento maravilloso que bien manejado permite descubrir el orden que reina en la Naturaleza. Se trata de lograr que el derecho positivo, sancionado por los hombres, llegue a identificarse con el derecho natural (dictado por el Supremo Hacedor, según unos, producto de la Madre Naturaleza, según otros). Cuando la revolución francesa transformó el mecanismo estatal para hacerlo consecuente con estas ideas, una de sus primeras medidas fue prohibir el "mandato imperativo", o sea las instrucciones que los diputados recibían de sus electores, e igual precaución se consagró en el Acuerdo de San Nicolás "fiando a la conciencia, al saber y al patriotismo de los diputados el sancionar con su voto lo que creyeran más justo y consciente". El "mandato imperativo" fue sustituido por el "mandato libre", denominación que incluye dos términos contradictorios, pero que de todos modos describe bien la idea: el electorado transmite a sus elegidos el poder de que es titular sin imponerle líneas de acción, porque éstos se encuentran mejor dotados que la comunidad para determinar cuáles son las leyes más convenientes.

De todo esto surgen indicaciones importantes cuando se trata de organizar un Parlamento. Éste se concibe entonces como un órgano integrado por un conjunto de hombres ilustrados, que han de conversar entre sí, convenciéndose mutuamente acerca de lo que es más conforme con la razón. Es un "Parlamento". Hablar, "*parlare*", es lo fundamental, porque la palabra tiene el maravilloso poder de ser el vehículo de la verdad y se confía en que cuando ella resplandezca ha de ser aceptada por todos.

El Parlamento ha de ser el gran teatro de la oratoria. En él han de vivir los oradores sus jornadas de gloria y el "gran debate" ha de brindar un espectáculo no menos brillante que el de las mejores noches de la ópera. La política ha sido y es, en buena parte, tributaria del arte de la oratoria. Un buen orador ha sido juzgado un buen parlamentario, aunque no haya quedado de su paso por el Congreso más que un montón de palabras armoniosamente combinadas para el gusto de la época en que fueron pronunciadas, pero que hoy se nos antojan pedantes y huecas.

Veamos qué ha pasado, mientras tanto, fuera de las asambleas legislativas y dentro de ellas mismas, para apreciar si subsisten las condiciones ideales para semejante estructura. Digamos, en primer término, que la idea del "mandato imperativo" ha resurgido bajo otra forma: el programa partidario y la plataforma electoral. Agreguemos que ha llegado a las legislaturas un número creciente de hombres y mujeres que no han sido elegidos por ser los ciudadanos más inteligentes y cultos, sino por ser los más fieles a la línea del partido y, acaso, los más fanáticos. La aparición de los partidos políticos como entes que organizan la opinión colectiva, ordenan los procesos electorales y actúan bajo disciplinas estrictas cuya violación supone en la mayoría de los casos la liquidación de las aspiraciones políticas del trasgresor, ha ejercido un efecto notable sobre la manera de ser de las modernas asambleas. Ya no es posible concebirlas como foros en los que "estrellas" del intelecto procuran convencerse mutuamente en la búsqueda de una verdad difícil pero alcanzable para la razón. Hoy se tiene conciencia de que nada de lo que diga un diputado del partido A hará torcer uno solo de los votos de los miembros del partido B, aunque sus argumentos tengan tal fuerza de convicción que se impongan a sus adversarios en la intimidad de sus conciencias.

Queda, es cierto, un margen para la actuación eficaz del legislador individual, en el cual la fuerza de su personalidad puede hacerse sentir como factor de las decisiones del cuerpo, pero esa esfera de actuación no radica en los episodios del proceso legislativo que se ventilan públicamente, sino en los lugares donde se toman verdaderamente las decisiones, en especial, las reuniones partidarias y las comisiones legislativas. Cuando se trate en éstas un asunto sobre el cual no haya todavía una decisión del bloque, el

legislador miembro de la comisión será principalmente el asesor del grupo y podrá influir moderadamente en la fijación de un criterio partidario a su respecto; cuando ya exista un pronunciamiento sobre el tema, pero sólo acerca de la política general del proyecto, ese mismo legislador podrá influir en las decisiones sobre los detalles de la legislación. Puede haber proyectos respecto a los cuales el grupo decida no pronunciarse, dejando a sus miembros en libertad de actuar por su cuenta, aunque esto ocurre muy raramente en las prácticas de nuestro Congreso. Acaso alguna personalidad vigorosa, con un largo servicio y gran prestigio, pueda permitirse algunas actitudes independientes sin llegar a sufrir una sanción formal. Pero todo esto se cumple principalmente como hemos dicho, en las reuniones privadas y no en los lugares públicos donde culmina espectacularmente, como en el escenario de los teatros, el trabajoso proceso desarrollado a puertas cerradas. Allí se va a hablar otro lenguaje, va a campear otro tono de voz, no se harán confidencias ni concesiones salvo en cuanto a la redacción de alguna frase desafortunada o a algún otro aspecto menor; los bloques actuarán sólidamente y al comenzar el debate se sabrá la suerte del proyecto y hasta el resultado de la votación final aunque no se hayan oído todavía los argumentos. Con esto no se quiere decir que el debate público haya perdido toda importancia. La conserva en alto grado como instrumento de información general sobre la conducta del gobierno y de la oposición, pero el papel de la discusión pública ha cambiado. Y ha cambiado otra cosa: ha cambiado el gusto de la gente por el género de la oratoria, en general y sobre el estilo de la oratoria, en particular. El debate parlamentario ya no suscita el interés que despertaba en la época en que el pueblo no estaba reclamado por tantos modos de distracción como los que ahora se le ofrecen, con más fácil accesibilidad y posibilidades de emoción. Pero, además, ha cambiado el ritmo de la vida. Ahora se vive más aceleradamente, más impacientemente. El tiempo ha cobrado un valor que no tenía antes. La gente no quiere perder tiempo, se impacienta frente a toda pérdida de tiempo y con tanta mayor razón si el tiempo que se deja transcurrir es desfavorable para sus condiciones de existencia. La gente ha aprendido a ser práctica, en cierto modo, utilitaria; a valorar lo que pasa por la función positiva o negativa que el acontecer

cumple para ella. Esto ha tenido que ejercer algún efecto sobre el estilo de la oratoria. Ya no se aprecia el discurso por la erudición de que hace gala el orador, partiendo de la edad paleolítica, ni por las parrafadas retumbantes y los gestos teatrales. La gente quiere que se le explique en poco tiempo, con elegante sencillez y simpleza, lo que interesa conocer y nada más que eso. Odia la redundancia, la pedante exposición de teorías, la tediosa relación de antecedentes; odia, sobre todas las cosas, los debates largos y los discursos largos.

Esto debe tenerse presente si se quiere levantar el prestigio del Congreso, que ha sufrido no poco por el vicio de "*charlatanería*" que le endilga una opinión muy generalizada en nuestro medio. La "*verborragia*" no ha podido desterrarse todavía, y valga como ejemplo reciente un debate de la Convención Nacional de 1957 en el cual se escucharon más de 60 discursos. Resiente la eficacia del Congreso, le hace perder tiempo que podría dedicar a otros asuntos importantes, trasmite a los sectores interesados una impresión de insensibilidad. Lo que se espera de él es que haga leyes, que las haga bien y que las haga rápidamente.

¿Está preparado nuestro Congreso para actuar de esta manera? No. En 1940 se intentó una reforma reglamentaria bien inspirada, pero incompleta y deficientemente cumplida. Se establecieron límites de tiempo para el uso de la palabra, pero a poco empezó la práctica de acordar prórrogas con tal liberalidad que el propósito de la norma quedó poco menos que anulado. La prohibición de la lectura de los discursos ha seguido siendo letra muerta. La fijación de ciertos días para el tratamiento de despachos de comisión producidos por unanimidad, ha caído en desuso. El mayor éxito de la reforma fue la fijación del límite de una hora y media para el planteamiento y consideración de algunos proyectos y mociones que antes insumían mucho tiempo y desordenaban el desarrollo de la reunión. En lo demás, la Cámara de Diputados no cambió ninguna de sus características reprobadas entonces y sus vicios se han ido acentuando. Esto ha afectado su prestigio. Ya no se mira al legislador con el respeto con que se lo miraba antes. Ocupar una banca en el Congreso ya no es considerado como un honor que culmina una larga carrera partidaria. Los políticos más conocidos del partido oficial prefieren

otros puestos en la dirección del partido, en el periodismo, en empresas del Estado o en la administración pública, como si ocupar una banca en la Cámara de Diputados o en el Senado fuera un premio demasiado pequeño para sus méritos, dignos, sin duda, de una embajada, cumbre actual del "*cursus honorum*" para el mundillo político y social que se mueve alrededor de los gobiernos. Tanto ha descendido en la estimación general un puesto que no desdijeron Mitre, Sarmiento, Roca, Avellaneda, Pellegrini y Uriburu, después de haber ocupado el sillón presidencial. La incapacidad del Congreso para ponerse a la altura de su responsabilidad ha corrido pareja con su pérdida de influencia en las decisiones gubernativas y con el agrandamiento de la figura presidencial. Acción rápida es lo que quiere la gente y el presidente está hecho para actuar, no para hablar, mientras el Congreso sigue atado a viejas formas que le permiten hablar mucho pero actuar poco. De todos modos, la labor ha tenido que hacerse, y por no estar preparado el Congreso para desempeñarla bien, la ha cumplido muy mal. Ya antes de 1946 la presión del presidente sobre el Congreso no pudo ser contrarrestada en lo que tenía de abusiva. El fracaso del Congreso ha dado lugar a una creciente influencia de las organizaciones representativas de grupos de intereses, haciendo cada vez más seductora la idea de los "consejos económicos y sociales" de tipo corporativo. El Congreso está corriendo el peligro de que le ocurra lo que Ayala señala como porvenir para las instituciones que no se adaptan a los cambios de la época: quedar arrumbado y fósil mientras crecen nuevas y distintas instituciones para cumplir su tarea.

Por supuesto que una reforma del reglamento de las cámaras no es suficiente para salvar al Congreso de ese destino. Esta crisis del Congreso es un reflejo de ese otro fenómeno llamado "crisis de la legalidad", y acaso nunca recobre su antiguo esplendor. Por otra parte, si ocurre lo que con la reforma de 1940, que quedó anulada por falta de energía en su aplicación, las cosas seguirán su curso como hasta ahora. En cuanto a las posibles líneas generales de la reforma legislativa, se me ocurre señalar las siguientes:

1. El legislador debe trabajar más, mucho más, en las tareas específicamente legislativas. La dedicación *full*

time es necesaria por lo menos para los legisladores que asumen mayor responsabilidad. Los que tenemos alguna experiencia en la actividad que cumple el Congreso, sabemos cuántas reuniones de comisión fracasan por falta de número y cuánto tiempo se consume en la espera de los que faltan para formar "quorum" reclamados por la atención del consultorio, del bufete, del comité, del periódico etc. En la práctica sólo se trabaja los miércoles, jueves y parte del viernes. Las horas más inconvenientes se fijan para las reuniones, cuando la fatiga del trajín diario —dedicado por lo general a otras actividades— ha disminuido la capacidad de trabajo y la lucidez mental que requiere la consideración de cuestiones muchas veces complejas. Los días y horas de labor han de ser más y los horarios fijados deben respetarse mejor. Todo esto parece carecer de importancia, pero muchas veces de las "cosas sin importancia" se consiguen resultados más sorprendentes que de los planteos "de principio" a los que tanta pleitesía verbal se suele prestar aquí, mientras el anglosajón, con espíritu práctico, resuelve estas cosas minúsculas y obtiene un excelente funcionamiento de instituciones que nuestra pulcritud teórica no puede hacer marchar bien.

2. El legislador debe estudiar más. Debe, además, estudiar mejor. Se considera legislador estudioso en nuestro Congreso al que prepara su discurso con gran minuciosidad, consultando una montaña de libros y diarios de sesiones. Ello le permite presentar una exposición documentada de la doctrina y de los más lejanos precedentes. Pero ¿qué sabe de las cosas humanas que se mueven en el corazón del problema? ¿Qué sabe de los intereses afectados diversamente y a menudo contradictoriamente por la coyuntura? ¿Qué sabe de lo que cada uno de ellos tiene de razonable y de abusivo? Del Congreso de los Estados Unidos ha podido decirse que actúan en sus comisiones legisladores que saben tanto sobre los temas de su especialización como los técnicos más capaces de la administración pública. Esto se consigue mediante una tenaz dedicación al estudio de los hechos vinculados a esos problemas, escuchando e interrogando en audiencias públicas de comisión, a los representantes de las organizaciones públicas y privadas que pueden aportar conocimientos útiles. Nuestros legisladores, si son del partido del presidente, sólo solicitan,

reciben y utilizan la información unilateral que les suministra el ministro responsable, para sostener el punto de vista oficial. El Congreso no ha querido atraer hacia sí la información de los intereses privados, como si temiera complicarse en "cosas sucias", sin reparar que la colaboración de esos mismos intereses es requerida cada vez más asiduamente por la propia administración pública, que les da representación en comisiones asesoras, consejos económicos, directorios de empresas estatales, etc. Será una política inteligente integrar con habilidad la institución legislativa con los "grupos de presión", sacándolos de la sombra en que actúan para exhibirlos a la plena luz y aprovechando su colaboración mientras sea leal y honesta.

3. Los legisladores tendrán que hablar menos, mucho menos. A esto ya nos hemos referido. Además de los plazos para hacer uso de la palabra, conviene fijar término máximo a la duración del debate total de un asunto. La prórroga de estos plazos debe ser drásticamente proscrita. Nadie piensa en sacrificar la libertad de palabra. Reglamentar no es suprimir. El ejemplo de las legislaturas de países donde se entiende y se practica la democracia con más autenticidad que en nuestro medio, debe servir para disipar todo escrúpulo al respecto. Es perfectamente posible organizar un debate que sea a la vez expedito e ilustrado, dando razonables oportunidades de expresión a todas las opiniones. Para ello bastará con cambiar la estructura de los discursos, suprimiendo las divagaciones, las redundancias, las nutridas referencias históricas y yendo directamente al grano mediante una exposición clara de lo que se quiere decir. Si las circunstancias tornan importante una síntesis de la doctrina o la enumeración de las etapas de un proceso histórico, la división del trabajo es la solución, para lo cual bastará que en el bloque se distribuyan los temas entre varios de sus miembros. Es menester que de una buena vez se concluya con la corruptela de la lectura de los discursos, práctica que tanto ha desvirtuado la idea del debate y contribuido a su deslucimiento y extensión desmedida. Quien tiene escrito su discurso es sordo a todo lo que se diga antes de que le llegue su turno; desdoblará entonces sus papeles y leerá, por lo general muy mal, su pieza oratoria, aunque ella consista en una repetición de cosas ya dichas. La sala quedará poco menos que vacía;

algunos legisladores leerán el diario, otros escribirán cartas y se formarán corrillos que apenas dejarán oír lo que diga el orador. La noción de responsabilidad se debilita de este modo, porque cualquiera se cree capaz de intervenir en un debate sin debate, que más se asemeja a un torneo de lectura de mediocres composiciones. La supresión de los discursos leídos, que sólo requiere hacer eficaz una norma que figura desde muy antiguo en los reglamentos legislativos, es otra de esas reformas "*sin importancia*" que tanto pueden hacer para elevar el prestigio y la eficiencia del Congreso.

4. Deberá dedicarse mayor tiempo al trabajo de las comisiones y renovar sus métodos e instrumentos de labor. Las audiencias públicas, los "*hearings*" de las comisiones norteamericanas, pueden adaptarse con provecho, cuidando de limitar su extensión. La difusión de las más importantes por medio de la televisión y la radiotelefonía, puede tener un efecto extraordinario, familiarizando al pueblo con el trabajo legislativo y exaltando el prestigio de los legisladores y de la labor que se cumple en el Congreso.

5. Las relaciones entre el presidente y el Congreso deben regularizarse a través de organismos pluripartidarios. El presidente se ha convertido, por gravitación de su cargo, en un factor de la política legislativa. No puede ni debe prescindirse de él ni de los servicios de información y asesoramiento que de él dependen. Las principales iniciativas de legislación se originan en los departamentos ejecutivos, porque son ellos los que están en contacto directo con los problemas y conocen mejor sus características. No es prudente desoír sus consejos ni contrariar todas y cada una de sus iniciativas, por simple espíritu de facción. El contacto regular del Congreso con el presidente y sus principales colaboradores podría servir para un útil intercambio de puntos de vista y para limar desde el comienzo muchas zonas de fricción, con gran ventaja en la economía del tiempo y en la calidad de los debates y leyes. Este contacto es aconsejable no sólo con los jefes parlamentarios del partido del presidente, sino también con los de los partidos de la oposición, no para lograr unanimidades sino para buscar coincidencias allí donde puedan conseguirse sin renunciar a la defensa de las propias convic-

ciones. Éste es uno de los modos por los que la oposición puede integrar realmente el "gobierno", dando un sentido positivo a su gestión y no meramente el negativo de la crítica de los actos del adversario. En nuestro país la oposición es entendida y sólo se concibe como el constante y sistemático repudio de todo lo que lleva el sello de la iniciativa del partido dominante. Esto torna enconadas a las luchas políticas y hace muy difícil el ejercicio de la democracia. La intolerancia con el adversario nos impide recibir y hacer sugerencias bien inspiradas, confrontar sus argumentos con los nuestros, discutir sin incurrir en agravios, respetar a quien no piensa como nosotros rindiéndole el homenaje de creer que lo hace con tanta lealtad y buena fe como nosotros mismos. Esto ocurre en todos los niveles sociales, sin excluir, por supuesto, al Congreso y ni siquiera a la Universidad, pero debemos apuntar al pasar que signos muy alentadores de progreso en este sentido han podido ser advertidos en la última Convención Nacional reunida en Santa Fe. Mucho se ganará si se logra crear una relación regular de este tipo. Los principales proyectos podrán llegar al Congreso bien aclarados en su sentido y expurgados de todo aquello que, sin necesidad, podría obstaculizar su aprobación, haciéndose más fácil el trabajo de las comisiones y más rápido el proceso de sanción de las leyes.

6. El tiempo de las cámaras debe ser administrado con inteligencia. Esto es muy necesario porque ordinariamente el Congreso funciona sólo durante cinco meses del año. Las reglas sobre límites de los discursos y de los debates deberían ser complementadas por otras que aseguren la rápida aprobación de los asuntos que carezcan de mayor importancia o que hayan sido despachados por unanimidad en las comisiones. La discusión del presupuesto, que siempre promueve debates largos y confusos, debe ser objeto de un ordenamiento especial y sería de desear que siguiendo el ejemplo de muchas legislaturas, las cámaras se autolimitaran en materia de iniciativa de gastos, introduciendo un elemento de orden en la confección del plan financiero y confinando la función del Congreso a su papel tradicional de moderador de los gastos públicos. La "interpelación" debería ser utilizada con mayor prudencia, exclusivamente para asuntos de gran importancia y no

como arma política para tener constantemente jaqueados a los ministros, lo que ha desnaturalizado en ocasiones la alta función de gobierno que este dispositivo constitucional está llamado a facilitar. Acaso fuera favorable considerar la posibilidad de reemplazar la "interpelación" de tipo tradicional por una reunión mensual en día fijo, realizada sin requisito de "quórum", con la presencia de varios o de todos los ministros para escuchar las preguntas que sobre los asuntos de su despacho les formulen en forma brevísima, sin fundamentos, los legisladores y contestarlas en el acto, sin debate, o en la reunión próxima del mismo carácter o por escrito. Ésta es una práctica de los parlamentos europeos que reforzaría el cumplimiento de la función fiscalizadora del Congreso sobre la administración pública. En otro aspecto será también conveniente organizar el trabajo legislativo. Las estadísticas sobre la actividad de las cámaras ponen de relieve un desequilibrio notable entre el número de leyes aprobadas en los primeros meses de funcionamiento del cuerpo y el de las sancionadas en setiembre. Sobre un total de 14.457, han sido aprobadas sólo en el mes de setiembre de cada año 10.102, ó sea el 68 %. Algo debe hacerse para que resulte menos despareja la distribución del trabajo en los cinco meses de funcionamiento de las cámaras y acaso ello podría lograrse por intermedio del organismo de enlace a que antes me he referido. Durante el receso, trabajando en contacto con el presidente, los ministros y las comisiones parlamentarias competentes, ese organismo podría ponerse en condiciones de presentar al comienzo del período ordinario un plan de labor inmediata, con proyectos en avanzado estado de elaboración.

7. Los servicios auxiliares del legislador deben ser modernizados. Esto no significa necesariamente un crecimiento del número de empleados de que dispone la organización administrativa de cada cámara, pero muy probablemente habrá que gastar algo más y, sobre todo, deberán mejorarse las prácticas de selección del personal, generalizando el ingreso previo concurso de oposición, que tan buenos resultados ha dado en los servicios de taquígrafos y de información parlamentaria.

Muchos otros detalles podrían ser indicados. Baste, para los propósitos de este artículo, con lo dicho. Si se quie-

re salvar al Congreso —no me refiero al edificio del Congreso ni a sus partidas de gastos en el presupuesto, sino a lo que significa su buen funcionamiento en el cuadro institucional del país, como garantía de efectiva participación del pueblo en el gobierno del país—, una reforma franca y valiente es indispensable. Si no se la hace o si se la hace o aplica tímidamente, el Congreso fracasará una vez más, acaso en forma definitiva. Esto puede o no afligirnos según que deseemos o no mantener en lo esencial la estructura de valores que está destinado a proteger el Estado democráticoliberal.

III

NOTAS SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO EN EL 90° PERÍODO LEGISLATIVO

“Dilema para el Congreso: reforma o fracaso”. En esos términos planteaba en enero de 1958, casi en vísperas de la jornada comicial de la que habían de nacer las autoridades del gobierno constitucional, la alternativa abierta a las cámaras legislativas. La ocasión no podía ser más propicia para empezar una etapa de la que el Congreso saliera enaltecido por la superación de una crisis de más de treinta años. El problema era serio, diría más bien, dramático, pero en esas vísperas electorales en que los partidos hacían un catálogo de problemas y proponían sus soluciones, nadie se acordaba de este problema de la legislatura de la Nación, con su suerte comprometida por un largo proceso de inexorable decadencia. Lo que había de suceder al Congreso de no reaccionar a tiempo era de fácil pronóstico.

La crisis del parlamentarismo es un fenómeno que, en mayor o menor grado, han padecido en los últimos cuarenta años todos los cuerpos legislativos, aun los que lucen actualmente más sanos y robustos. El fenómeno es concomitante con el de la expansión de las funciones del Estado moderno y, en alguna medida, denuncia la incapacidad del órgano deliberante del gobierno para ponerse a tono con las exigencias de su papel en la nueva estructura estatal, llamada a resolver una gran cantidad de gra-

ves problemas vinculados directamente al bienestar de los individuos y que, por eso mismo, requieren acción rápida y expeditiva. Por no haber sabido actuar de este modo, las legislaturas fueron y son objeto de críticas despiadadas. Está muy difundido en la comunidad el juicio acerca de su inoperancia y ese juicio va cargado de intenciones anti-democráticas en algunas prédicas. No hay duda de que el fracaso del Congreso es peligroso para la suerte de las instituciones democráticas, como lo ejemplifica la experiencia europea anterior a la última gran guerra. Su desprestigio abre halagüeñas posibilidades para quienes ponderan al gobierno dictatorial por la rapidez de sus realizaciones, en una época en que la velocidad dramatiza el desarrollo de los procesos sociales. Está demostrado, sin embargo, que una legislatura puede hacer frente a las más graves emergencias, haciendo en tiempo breve leyes correctamente redactadas y debatidas. Pero las legislaturas que han logrado ese resultado, pasaron por crisis intensas y las superaron luego de plantearse con serenidad y sin prejuicios, algunos interrogantes acerca del papel que les toca desempeñar en el esquema constitucional, como así también del que corresponde a los legisladores, a los bloques políticos, a los instrumentos de asesoramiento y a los demás resortes del mecanismo legislativo. Ese examen fue el prelude de importantes reformas e innovaciones.

Parece llegado el momento de realizar un trabajo semejante en favor de nuestro Congreso, aquejado por males antiguos que han aflorado a menudo recientemente. La elección del 90º período legislativo para ilustrar las observaciones que han de hacerse, se justifica por su actualidad y no porque se desee señalar defectos exclusivos del actual Congreso. En su favor podrán decirse cosas muy importantes. Baste recordar que se caracterizó por el retorno a las mejores tradiciones en materia de libertad de expresión, respeto a los derechos de las minorías, espíritu de independencia y afán constructivo. Pero no ha acertado en la creación y perfeccionamiento de técnicas para el mejor cumplimiento de su función. Es conveniente afrontar con valentía y en manera alguna ignorar la insatisfacción con que nuestra comunidad juzga el estado actual de la institución legislativa. Con las notas siguientes deseo contribuir al estudio de este importante problema.

I. *Papel del Congreso en nuestra forma de gobierno.*

La organización de los cuerpos legislativos en los países de formación democrática y liberal, obedece a dos tipos principales, según el papel que les toca cumplir en el gobierno:

1º) En algunos Estados, de estructura "*parlamentaria*", el Parlamento cumple, fundamentalmente, la función de ventilar públicamente los asuntos de gobierno. En cambio, en lo que respecta a la función de legislar, cumple un papel menor, ya que la iniciativa es casi exclusiva del Gabinete; el Parlamento discute y sanciona los proyectos preparados por el Gabinete, pero son limitadas sus posibilidades de influir en la iniciación y en la redacción de las leyes. En esos cuerpos, lo esencial es la deliberación y no la legislación.

2º) En otros países; de gobierno "*presidencial*" fuertemente influido por el principio de la separación de los poderes, el Congreso tiene como función primordial ya no la de debatir públicamente y sancionar los proyectos que le envíe el Poder Ejecutivo, sino la de "hacer" las leyes, es decir, ejercer con amplitud el derecho de iniciar proyectos y de introducir a los presentados por el Poder Ejecutivo todas las modificaciones que estime convenientes.

No cabe duda de que nuestro Congreso pertenece a este último tipo. Su organización debe adaptarse, en consecuencia, a la función primordial de legislar que le compete. La discusión pública de los asuntos de gobierno es otra función del Congreso, pero si se torna la más importante y ello redundaría en perjuicio del desempeño de su función de hacer leyes, se altera en su esencia la estructura de nuestro Gobierno. El "Congreso" pasa a actuar como un "Parlamento", con esta consecuencia: o cede su potestad virtual de "hacer" las leyes al Poder Ejecutivo, como ocurrió en los congresos de 1946 a 1955, o hace malas leyes. Si lo primero no aconteció durante el 90º período, en cambio la calidad de las leyes aprobadas estuvo lejos de ser óptima. Es que, como venía ocurriendo en los congresos anteriores al presente, se ha sacrificado la función de "hacer" leyes en aras de la función de "discutir" asuntos de gobierno. El Congreso actuó como un Parlamento.

El Poder Ejecutivo —a diferencia del Ejecutivo anterior— se abstuvo de “hacer” leyes, respetuoso de la función constitucional del Congreso. Y el Congreso utilizó su tiempo para discutir asuntos públicos en el recinto, en vez de dedicar su mayor atención a la preparación de leyes. Cuando llegó el final del período se vio ante su responsabilidad primordial y en pocos días hizo leyes en gran cantidad, sin estudio previo y casi sin discusión. De 336 leyes aprobadas en todo el período, 289, o sea, el 86 %, quedaron sancionadas entre el 22 y el 30 de septiembre. Señalemos que este es un fenómeno característico de todos nuestros congresos, lo que confirma que estamos señalando viejos defectos. En efecto, sobre un total de 14.457 leyes aprobadas hasta 1958, 10.102, o sea el 68 %, llevan fecha del último mes de las sesiones ordinarias. En 1958 ese fenómeno ha recrudecido.

Como punto de partida para un examen de la organización de nuestro Congreso debe tenerse presente la necesidad de establecer las condiciones para que pueda cumplir en debida forma su obligación de dar buenas leyes al país. Esto supone reajustar las disposiciones reglamentarias y corregir prácticas que se han ido asentando sobre la falsa imagen de un Congreso que no se acomoda a su papel constitucional. La orientación de una reforma bien encarada debe ser la de crear una organización moderna, dotada de técnicas e instrumentos eficaces para hacer buenas leyes. El debate público es, dentro de ese plan, una etapa importante del proceso de formación de la ley, pero no la más importante. En la organización presente, a ella se han sacrificado las demás y la reforma debería reivindicar para los trabajos preparatorios, la primaria importancia que se les asigna en las mejores legislaturas del mundo.

Reducido a líneas muy simples, el problema básico de la técnica parlamentaria consiste en lograr una buena repartición del tiempo de que disponen las cámaras. En nuestro Congreso la utilización del tiempo es descuidada, dispendiosa, carente de todo plan y orden. Ello resulta tanto más sensible si se tiene presente que el Congreso argentino no tiene tiempo que perder. A diferencia de otras legislaturas que no tienen límite de funcionamiento, la nuestra sólo actúa regularmente durante cinco meses del año. Ese hecho se refleja, como se ha señalado, en la gran desproporción entre el número de leyes aprobadas en los pri-

meros cuatro meses y el de las votadas en el quinto mes; tiene otro indicio resaltante en la comparación entre el tiempo dedicado al trabajo de las comisiones y el empleado en las sesiones públicas, con gran desequilibrio a favor de éstas. Por causas diversas, casi siempre deleznable, se pierden horas y días preciosos de ese tiempo escaso, en la espera de legisladores que no están a la hora fijada para la reunión de la comisión o de la Cámara, en la duración excesiva de los cuartos intermedios, en los prolongados llamados para votar, en la lectura de largos discursos, en la prolongación de debates agotados o innecesarios. El "*leit motiv*" de la buena utilización del tiempo ha de surgir una y otra vez a lo largo de este trabajo, porque allí reside el secreto del éxito en materia de organización legislativa.

II. *El papel del legislador y el del bloque*

Se ha señalado con verdad que en sus orígenes las asambleas fueron cuerpos aristocráticos y que la teoría liberal les asignó el carácter de órganos integrados por hombres seleccionados entre los mejores, a quienes los pueblos confiaban un "mandato libre" para que dictaran en su nombre, las leyes que creyeran más convenientes. Se concebía entonces a una legislatura como un lugar en donde esos hombres selectos se reunían para conversar y convenirse mutuamente. Se estaba en pleno auge racionalista y se tenía gran confianza en el poder de la Razón. Los pueblos elegirían a los hombres mejor dotados intelectualmente y ninguno de ellos sería capaz de resistirse cuando brillara refulgente la Verdad, descubierta por la Razón. De allí también la importancia del discurso, porque la Palabra es el instrumento de que se vale la Razón para mostrar la Verdad. El legislador brillaba en ese esquema como un valor individual, sin rivales, dentro de la organización legislativa.

Esta imagen ya no responde a la realidad. En ella no se asignaba ningún papel a los partidos políticos, a quienes vemos desempeñando ahora un rol protagónico en la vida pública. Como expresión de esa realidad, ha cobrado forma y fuerza una nueva institución parlamentaria: el "bloque" partidario. Los partidos solicitan el voto del electorado ofreciéndoles el cumplimiento de "programas" y

“plataformas”. En vez de un “mandato libre” los legisladores actúan, en los aspectos más importantes, bajo un “mandato imperativo”. Para ser fieles a sus promesas, quienes fueron elegidos bajo el mismo emblema, forman el “bloque”, uniendo la fuerza de su inteligencia y de sus votos. El debate en el recinto ha adquirido, como consecuencia de este hecho nuevo, un carácter completamente distinto al que tenía antes. Ya no se discute para convencer a los dudosos o equivocados. Salvo en los pocos casos en que los bloques dejan en libertad de acción a sus miembros, nadie espera volcar a su favor un solo voto del grupo opuesto. La discusión tiene por objeto dar publicidad a los actos de gobierno y hacer conocer al electorado la postura de los partidos frente a cada una de las iniciativas consideradas en las cámaras. El electorado premiará o castigará esa conducta, en las próximas elecciones.

El bloque tiene en este Congreso muy importantes tareas a su cargo. A él le corresponde la responsabilidad de cumplir el “programa” y sólo a través de él puede lograrse ese propósito en forma ordenada y coherente. Como quiera que ello depende en buena parte de la utilización del tiempo de que disponen las cámaras, al bloque le corresponde trazar el plan de labor. Deben llevarse al seno del bloque y no al seno de la Cámara, las inquietudes individuales en favor de la ubicación de un determinado asunto dentro del plan. Resuelto el plan de labor en el seno de los bloques, su aprobación por la Cámara no puede requerir sino pocos minutos. Son grandes colaboradores del bloque mayoritario los presidentes de comisión, a quienes les corresponde urgir el estudio y despacho de las iniciativas incluidas en el plan de labor. Al bloque toca, además, otra función que, bien cumplida, facilita el desarrollo ordenado de las sesiones públicas: distribuir entre sus miembros la tarea de sostener en el recinto los puntos de vista partidarios. Ello debe hacerse con habilidad y delicadeza, dando a todos los miembros la oportunidad de intervenir en alguno o algunos de los principales debates, pero sin perder de vista las limitaciones impuestas por la necesidad de cumplir el plan de labor dentro del tiempo fijado. Por último, el bloque debe estar perfectamente organizado para que no se perturbe el curso de las sesiones por falta de “quórum”.

El legislador individual debe acomodarse a un papel distinto al que le estaba reservado en los viejos congresos,

pero no menos importante. Como antes, puede iniciar proyectos de ley, y no cabe duda de que un buen proyecto es una base inapreciable para lograr en el menor tiempo posible una buena ley. Del legislador individual depende el éxito o el fracaso del sistema de comisiones, que requiere de él puntualidad, intensa dedicación, estudio. El legislador que se ocupa seriamente del trabajo en las comisiones, encuentra hartamente recompensado su esfuerzo por el prestigio que a breve plazo conquista ante sus colegas, periodistas y público en general. Es también función resaltante del legislador individual intervenir en los debates públicos —con las razonables limitaciones impuestas por el reglamento— y allí reside una importante fuente de prestigio personal. La fuerza de su inteligencia y de su verbo, ya no sólo en el recinto sino en el seno del bloque y de las comisiones, es un valor que trasciende y que cimienta la fama de un político con legítimas ambiciones de hacer una brillante carrera.

La aparición del bloque como nueva personalidad a la que se han trasladado algunas atribuciones del legislador individual, no ha llegado, sin embargo, a privar a este último de excelentes oportunidades. El bloque actúa como órgano coordinador y supervisor en el plano de las decisiones políticas que tienden al cumplimiento del plan de gobierno sostenido por el partido; es, al mismo tiempo, el órgano ordenador del trabajo legislativo. Pero queda al legislador individual un cómodo margen de actuación personal y sigue siendo un factor influyente, con posibilidades ya no circunscriptas al recinto, sino desplegadas en otros círculos más íntimos, como las comisiones y los bloques, en donde se toman las verdaderas decisiones.

Si el bloque y los legisladores comprenden y cumplen bien el papel que les toca desempeñar, se simplifican los problemas de funcionamiento del Congreso. En el 90º período, no se consiguió una perfecta armonía entre la acción colectiva y la acción individual y esa fue una de las causas de la falta de orden que se advirtió muchas veces en la marcha del cuerpo.

III. *El papel del Reglamento*

El Reglamento es un instrumento de que disponen todos los cuerpos colegiados y puede afirmarse sin retaceos,

que su existencia obedece a una necesidad congénita de este tipo de organismos. La psicología de las legislaturas ha sido estudiada como un capítulo de la psicología de las multitudes y el Reglamento modera las tendencias naturales del grupo, imponiendo el orden en las deliberaciones, la discusión pacífica, el método en la presentación y consideración de asuntos.

El Reglamento de la Cámara de Diputados es un buen reglamento. En sus orígenes aparecen ligados a su historia los nombres ilustres de Bernardino Rivadavia y Jeremías Bentham. A través de sucesivas adaptaciones ha llegado hasta las manos de los legisladores presentes, después de haber servido a partir de 1820 a los congresos constituyentes y ordinarios que dictaron las más sabias leyes de la República. Condensa la experiencia vivida en ese peculiar quehacer legislativo y combina sabiamente los dos principios que todo buen reglamento debe saber equilibrar: el principio del orden y el principio de libertad. Rectamente aplicado, permite que todas las opiniones sean expresadas y contiene, al mismo tiempo, los recursos indispensables contra los abusos. Fija un orden al desarrollo de la labor, estableciendo distintas etapas para la sesión, pero, al mismo tiempo, no peca por excesiva rigidez y permite que en todo momento una considerable mayoría del cuerpo (dos tercios) pueda actuar en la forma que indiquen las circunstancias.

El recuerdo de lo que hicieron cámaras anteriores con el Reglamento, utilizándolo como instrumento para cercenar la libre expresión de la minoría, explica el espíritu desdeñoso con que se lo ha manejado en el 90º período. Por supuesto que este instrumento, como todos los instrumentos, puede ser puesto al servicio de buenos o malos propósitos. Pero no es sensato prescindir del Reglamento como instrumento ordenador del funcionamiento del cuerpo, cuando se tiene la intención de usarlo en forma derecha.

En el 90º período no se aplicó bien el Reglamento. Muchas de sus disposiciones fueron dejadas deliberadamente de lado. Este es otro de los factores que contribuyeron a la falta de orden y a la mala distribución del tiempo. Acaso haya influido el deficiente conocimiento de la ley de la Cámara por parte de los legisladores. De todos modos, el Presidente tiene el deber de hacer observar el Reglamento en todas sus partes y todo diputado puede reclamar su obser-

vancia si juzga que se lo contraviene (artículos 39, inciso 14 y 183)*. Una firme aplicación del Reglamento será la mejor garantía para el buen funcionamiento de la Cámara.

A continuación se señalan algunas de las principales fallas advertidas en este aspecto y se sugieren unas pocas modificaciones tendientes a lograr los propósitos señalados en los capítulos anteriores.

1) Horario de las sesiones

La Cámara fijó en su primera sesión ordinaria los días y horas de sesión. Como en períodos anteriores, se acordó que se iniciarían los miércoles y jueves a las 15 y los viernes a las 9. El reglamento admite media hora de tolerancia.

La falta de puntualidad para la iniciación de las sesiones ha alcanzado en el 90° período márgenes sin precedentes. En el Congreso de Estados Unidos exactamente a las 12 del día la Cámara de Representantes (formada por 432 miembros) inicia su sesión y, por lo general, a las 17 ya le ha puesto término. Entre las 9 y las 12 las comisiones han trabajado con rigurosa puntualidad. Para un legislador no puede haber un compromiso mayor que el de encontrarse presente a la hora fijada por la Cámara para iniciar la sesión y que el de mantener el quórum mientras ella continúa. La tardía iniciación de la sesión hace que el cuerpo se encuentre en condiciones de iniciar la consideración del orden del día apenas en las primeras horas de la noche, cuando el resto del país ha concluido las actividades laborales y se siente ya el cansancio de una jornada casi transcurrida. A la iniciación tardía de la sesión se agrega, y en parte es su consecuencia, la terminación de la misma a altas horas de la noche o en la mañana siguiente. Es un error creer que las sesiones prolongadas dan fama de laboriosidad al Congreso y ha sido, por el contrario, uno de los hechos que más se han destacado con un sentido de crítica desfavorable para el cuerpo y sus miembros. Es este un factor negativo y perturbador para el buen trabajo del Congreso. El levantamiento de la sesión a horas avanzadas, altera el plan de trabajo de las comisiones y muchas veces determina que no se realice la siguiente sesión de tablas de la Cámara, con lo que se pierde el tiempo adicional que puede creerse ganado por este esfuerzo.

* Art. 200 en el reglamento vigente.

Afortunadamente, éstos son los vicios de más fácil corrección. Basta que los legisladores ajusten el ordenamiento de sus actividades dando absoluta prioridad al cumplimiento de sus obligaciones. El Reglamento suple, además, el recurso eficaz para llamar a la realidad a los remisos: vencida la media hora de tolerancia es pertinente la moción de levantar la sesión y la Secretaría está obligada a publicar los nombres de los asistentes y de los inasistentes, expresando si la falta ha sido con aviso o sin él, además de practicar el descuento de dietas. Los diputados están igualmente obligados a mantener el quórum. En el 90° período se ha perdido mucho tiempo en los llamados para votar por no haber quórum en el recinto. El Reglamento contiene disposiciones sobre el particular, aunque de dudosa eficacia. Debe confiarse más en la buena organización de los bloques para mantener el número. En cuanto a la duración de las sesiones, el principal remedio radica en el acortamiento de los debates, a los que nos referimos más adelante.

2) Las etapas de la sesión *...

3) Homenajes.

El Reglamento fija media hora ** para los homenajes que propongan los diputados. En varias ocasiones este plazo fue excedido, como también el término improrrogable de 10 minutos de que dispone cada orador. Es aconsejable, en este caso como en los demás en que existe establecido un término reglamentario, la estricta sujeción al mismo y darle carácter de improrrogable. Además convendría aplicar un riguroso criterio selectivo, para que no se disminuya el alto significado que deben tener los honores discernidos por los representantes del pueblo argentino.

4) La media hora de mociones ***...

5) La discusión en general

La reforma reglamentaria de 1940 introdujo los actuales límites de tiempo para el uso de la palabra, acordando una hora a los informantes de los despachos de mayoría

* Omissis, por las modificaciones vigentes.

** El reglamento vigente fija 20 minutos.

*** Omissis, por las modificaciones vigentes.

y minoría, al autor del proyecto y al diputado que hable en nombre de un bloque. Los demás diputados deben limitar su exposición a media hora.

Antes se ha señalado el cambio ocurrido en el papel de la discusión en el recinto de las cámaras, y la distorsión que respecto a la función principal del Congreso ha significado atribuir a esta parte del proceso de sanción de la ley una importancia y un interés que superan ampliamente a los asignados a las etapas de estudio y preparación de proyectos. En la distribución del tiempo de las cámaras, el debate se ha quedado con la parte del león, y ello ha ocurrido con detrimento del que debió dedicarse a los otros momentos de ese proceso, menos lucidos pero de positivo valor.

Si ya en 1940 se sintió la fuerte presión de factores que hicieron aconsejable la limitación de los debates en general —siguiéndose una tendencia universal en el desarrollo del derecho parlamentario— a ellos se han sumado otros hechos nuevos que empujan en igual sentido. Uno de esos hechos es el aumento del número de miembros de la Cámara, lo que supone mayor cantidad de aspirantes a ocupar su tiempo. El problema no se presenta con iguales características para el Senado que, aunque ha aumentado también el número de sus integrantes, puede permitirse algunas liberalidades impracticables en un cuerpo del tamaño de la Cámara de Diputados.

Se advierte que en cada debate en general interviene un número crecido de diputados y ello ocurre aun en la consideración de proyectos aprobados por unanimidad. Debates en los que intervienen 20, 30, 40, 50 ó 60 diputados, constituyen un ejemplo incomparable de mala utilización del tiempo. Después de los informes de los miembros de la mayoría y minoría de la comisión, de los discursos en nombre de los bloques políticos, de la intervención del autor del proyecto y de tres o cuatro discursos más, el debate queda prácticamente agotado. Continúa, sin embargo, a lo largo de horas y horas, sucediéndose oradores que no logran sacudir el estado de sopor que flota en el ambiente. Muchos de esos oradores leen discursos y no hay duda de que si se aplicara estrictamente la disposición del Reglamento que prohíbe esas lecturas, se aligeraría considerablemente la lista.

Este es uno de los aspectos de la reforma en que debe actuarse con mayor decisión y valentía, sacrificando pequeñas vanidades personales. A ese efecto son aconsejables estas innovaciones:

a) Convendría aplicar estrictamente los términos del art. 123* del Reglamento, reformándolo para establecer que todos los términos que en él se fijan son improrrogables. Siempre quedará a la Cámara, en ocasiones excepcionales, el recurso de decidir por el voto de dos tercios que la Cámara se constituya en comisión, para la que no rigen las limitaciones de tiempo en el uso de la palabra.

Se dirá que una hora es insuficiente para el informe de proyectos importantes. Más bien puede señalarse que el estilo de nuestra oratoria no se acomoda a ese término, por la estructura de los discursos, recargados con material de dudoso interés. No se practica inteligentemente el trabajo en equipo, que permitiría repartir los temas entre varios oradores, cada uno utilizando el término que les acuerda el reglamento. El término de una hora es suficiente para que los principales oradores se refieran a los aspectos sobresalientes del proyecto, marcando su orientación general. La historia legislativa puede confiarse a un colega de comisión; otro puede hacer una reseña de las tendencias jurisprudenciales; un tercero puede tomar como tema de su discurso la legislación de otros países; un cuarto puede resumir la discusión doctrinaria. Es posible presentar de este modo un conjunto coherente de elementos de juicio, matizando el debate con voces y estilos oratorios distintos, en vez de esas pesadas piezas con que cada orador pretende abarcar, con menor profundidad, todos esos aspectos, produciéndose una lamentable dispersión de esfuerzos y recargándose el debate con referencias a temas, hechos y argumentos ya incluidos en discursos anteriores.

b) Para reducir la duración excesiva del debate en general por la intervención de un número exagerado de oradores, podría recurrirse a alguno de estos procedimientos, previa una reforma reglamentaria: 1º, fijar antes de iniciar el debate la hora en que se procederá a su cierre; 2º, establecer un número máximo de oradores, además de los

* Art. 132 del reglamento vigente.

que hablen en nombre de la comisión, de los bloques y del autor del proyecto; ese número podría ser menor cuando se tratara de despachos sin disidencias. Esta restricción sería análoga a la que los códigos procesales fijan al número de testigos, que no altera en su sustancia a la libertad de defensa en juicio, así como las limitaciones a los debates que tiendan a fijarle una duración razonable, no afectan a la libertad de expresión, siempre que se dé oportunidad a un número prudente de oradores de la minoría para que exponga su pensamiento.

Debe tenerse presente que en la discusión en particular pueden intervenir los mismos u otros diputados, tantas veces cuanto deseen por un máximo de 15 minutos. Asimismo, en casos excepcionales, la Cámara podría declarar libre el debate o constituirse en comisión. Para evitar que la moción de declarar libre el debate se convierta en una práctica viciosa que frustraría el propósito de la reforma, sería aconsejable requerir para su aprobación mayoría de dos tercios.

6) La discusión en particular

El Reglamento acuerda a los diputados el derecho de intervenir en la discusión en particular cuantas veces lo deseen, por un tiempo de 15 minutos, prorrogable hasta un máximo de 30 minutos*. En la Cámara de Representantes de Estados Unidos esta discusión se hace con un límite de sólo 5 minutos para cada intervención. Parece suficiente el plazo máximo de 15 minutos, improrrogable, salvo, acaso, para los miembros informantes de la comisión y diputados que asuman la representación de un sector político de la Cámara.

Es, asimismo, aconsejable, la aplicación del artículo 87, introducido en la reforma de 1940 y que ha caído prácticamente en desuso**. Esta disposición establece que las observaciones a los despachos deben hacerse por escrito y la Cámara no considerará ninguna modificación que no haya sido formulada dentro de los doce días en que los des-

* El art. 143 del reglamento vigente ha reducido esos términos a 10 minutos para cada diputado y una segunda por cinco minutos. Estas acertadas reformas se ven en la práctica neutralizada por la "cortesía parlamentaria".

** El art. 95 del reglamento vigente, contiene una norma semejante, reduciendo a 7 días el término para formular propuestas de modificación. Desconozco si se la aplica según su espíritu o si también es víctima de la "cortesía parlamentaria".

pachos están sometidos a observación, salvo su aceptación por la Cámara o pronunciamiento expreso de la misma por dos tercios de votos. Esta es una buena medida, que tiende a preservar la unidad de los proyectos redactados por las comisiones, a evitar las reformas sorpresivas o improvisadas y ahorrar tiempo a la Cámara gracias a la corrección anticipada de los despachos por las mismas comisiones. En el 90º período no se ha formulado una sola observación por escrito, las discusiones en particular han sido desordenadas y algunos despachos fueron rehechos en el recinto, lugar poco propicio para la tarea de redactar una ley. El fracaso del sistema de comisiones determinó, en parte, ese hecho, pero si, como se aspira, las comisiones han de volver a constituir en el futuro los órganos asesores responsables de la Cámara, deberá ponerse a cubierto su trabajo contra las reformas de último momento, por lo general incongruentes con el plan y el mecanismo del proyecto.

IV. *El papel de los órganos de información, asesoramiento y colaboración*

El Congreso está llamado a cumplir una tarea que abarca una extensa gama de conocimientos. No puede esperarse que los diputados y senadores sean expertos en todas y cada una de las materias que reclaman su atención, ni que realicen personalmente muchas operaciones de menor importancia. Diversos órganos de información, asesoramiento y colaboración funcionan en las legislaturas para ayudarlos en el desempeño de sus funciones.

1) Las comisiones

La división del trabajo entre cierto número de comisiones es uno de los principios sobre los que reposa el buen funcionamiento de una legislatura. Ello asegura, a) la formación de especialistas en las distintas ramas de la legislación; b) la confrontación serena de opiniones y, en cuanto las divergencias no recaigan sobre puntos esenciales, la eliminación de desinteligencias infundadas o sin importancia que perturbarían la discusión pública; c) el trabajo prolijo en el conocimiento de los hechos y en la redacción de proyectos; d) el ahorro de tiempo en la discusión en el recinto.

Si fracasan las comisiones, se resiente la calidad de los proyectos y se entorpece el proceso de su sanción. Esto se ha sentido muy particularmente en el 90° período. Las 589 órdenes del día que contienen despachos de comisión construyen una apariencia engañadora de laboriosidad sin parangón, pero es público y notorio que la mayoría de esos despachos se firmaron apresuradamente en las últimas sesiones de la Cámara, sin reunión previa de comisión. Las comisiones no funcionaron mejor en los meses anteriores. Las reuniones fracasaron a menudo por falta de número; muchas se iniciaron con gran retardo; algunas comisiones fijaron para sus reuniones de tabla una hora cercana a la de iniciación de la sesión de la Cámara y la incompatibilidad horaria que podía preverse se produjo. Las pocas excepciones que podrán señalarse, no alteran la verdad de este cuadro conocido por quienes actúan en el Congreso. Todas las ventajas antes señaladas del sistema de comisiones, fueron así anuladas. Su fracaso acentuó las deficiencias de la labor en el recinto y arrojó sobre la Cámara una tarea que no está en condiciones de cumplir bien en reuniones plenarias.

Es de primordial importancia que se adopten todas las precauciones necesarias para asegurar un buen trabajo de comisiones. Ello requiere cambios de estructura y, sobre todo, que los legisladores empeñen en esas tareas el máximo de su tiempo y de su interés.

Los cambios de estructura del sistema de comisiones deben tener por guía la conveniencia de que cada diputado pertenezca solamente a una comisión. Es aconsejable una reducción del número de comisiones permanentes y en modo alguno un aumento como el que propició la Comisión Especial que aconsejó algunas reformas reglamentarias. La creación de comisiones permanentes no debe determinarse por la importancia intrínseca de la materia, sino por el volumen previsible de acción legislativa en ese terreno. No cabe duda, por ejemplo, que la energía atómica es un tema de extraordinario interés, pero no se justificaría, por el momento, una comisión de energía atómica, pues no es previsible un trabajo constante de naturaleza legislativa a su respecto.

Por igual razón conviene evitar la proliferación de comisiones especiales, que sólo se justifican en casos excepcionales (investigaciones de trámite corto e intenso,

proyectos de código, etc.), pero no, como ocurre a menudo, para hacer estudios sobre temas pertenecientes al dominio de comisiones permanentes.

Deficiencias de este tipo estructural han contribuido al fracaso de las comisiones. Además de 23 comisiones permanentes (dos de ellas bicamerales), funcionan en este momento nada menos que 29 comisiones especiales (9 bicamerales). Se dio el caso de diputados llamados a integrar 4, 5 y 6 comisiones y fueron muchos los miembros de 2 y 3 comisiones. Esto influyó para que fracasaran reuniones, se produjeran largas demoras y no se pudiera dedicar una actividad persistente en cada comisión.

Es indudable que los legisladores deberían dedicar más tiempo a su quehacer específico. La actividad del legislador demanda una dedicación exclusiva, pero nuestra experiencia es que simultáneamente se cumplen otras actividades profesionales, políticas o de diferente índole, dejando para las últimas horas del día la concurrencia al palacio del Congreso. Una ley de incompatibilidades debería impedir estas desviaciones que perjudican la marcha de los asuntos legislativos. La dieta debe ser compensatoria de la dedicación exclusiva. Las comisiones no marcharán bien si fracasan sus reuniones o si se realizan a horas inconvenientes o en forma apresurada.

Un buen trabajo legislativo requiere, por lo menos, estas dos condiciones: el correcto funcionamiento de las comisiones y técnica legislativa.

La eficiencia de las comisiones no se mide por el número de sus despachos. Este parece haber sido el concepto con que se trató de salvar el fracaso de las comisiones en el 90° período y fue dable apreciar cómo, en los últimos días, las comisiones se dieron a la tarea de dar curso, sin estudio, a un crecido número de proyectos de toda índole y valor, muchos de ellos deficientes. Una de las funciones que cumplen las comisiones es la de dar un "entierro" silencioso a muchas iniciativas carentes de interés o evidentemente inconvenientes, que a veces se presentan por compromiso político o de otro orden. Una comisión puede prestigiar su actuación con un solo despacho, si revela un estudio serio sobre el tema.

El despacho apresurado en los últimos días del período trató de corregirse en la reforma de 1940, que fijó el 20 de setiembre como fecha límite, pero esta previsión ha sido

anulada por la práctica de autorizar a las comisiones a producir despacho después de esa fecha. Convendría eliminar del Reglamento esa posibilidad, para forzar a las comisiones a expedirse con suficiente antelación. Para los casos excepcionales siempre quedaría al cuerpo el recurso de constituirse en comisión.

Los servicios de información, asesoramiento y colaboración, a que nos referimos de inmediato, son un complemento de valor inapreciable para las comisiones y su perfeccionamiento ha de redundar en un positivo beneficio también en este aspecto.

2) Los órganos de información y asesoramiento.

Un buen trabajo legislativo requiere, también estas otras dos condiciones: correcto conocimiento de los hechos vinculados al problema y habilidad técnica en la redacción de leyes.

Las cámaras poseen dos valiosos instrumentos de información parlamentaria: la Biblioteca del Congreso y la División de Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados. Sin embargo, son limitados sus recursos y posibilidades. Sólo están preparados para suministrar una información de materiales escritos: libros, artículos, leyes, proyectos, periódicos, etc. Es una información necesaria, de gran interés y utilidad, que debe ser facilitada acordando a esos organismos los recursos indispensables. Pero hay, además, otra información más viva, que ellos no pueden dar y que debe ilustrar la labor de las comisiones para que puedan hacer una obra seria. Este otro tipo de información sobre los hechos palpitantes del problema que se considera, llega espontáneamente a las comisiones, a través de los grupos de intereses conmovidos por la situación. En nuestro Congreso siempre se ha desdeñado, o, más bien, desconfiado, de la información procedente de esa fuente, porque se la sospecha —y es, sin duda— interesada. Pero el legislador debe trabajar con los elementos vivos de la realidad y no puede hacer un buen trabajo si los aísla de su gabinete y construye un edificio normativo sobre un terreno desconocido. En cuanto escuche a los intereses opuestos, el peligro de la presentación unilateral o deformada de los hechos desaparecerá en buena medida, ya que ellos mismos se ocuparán de señalar las falacias de sus contradictores. El legislador asumirá frente a estos in-

tereses una postura semejante a la de un juez durante el período de prueba, escuchando, viendo, pidiendo explicaciones. Cuando, terminado el período informativo, pase a deliberar para dictar su "sentencia" en forma de un proyecto de ley —aplicado a una situación general y no particular— sabrá a conciencia qué es lo que hace y cuáles serán las consecuencias de su decisión.

La audiencia de los intereses privados en reuniones públicas de comisión, es una práctica valiosa de otras prestigiosas legislaturas. Con excelente intención se hizo alguna tentativa en el 90° período, pero para que tenga éxito es necesario que la innovación vaya acompañada de otras reformas y se sujete a ciertas condiciones. En primer lugar, ofrece el inconveniente de que requiere mucho tiempo y durante el 90° período, como se ha dicho, no se hizo una buena distribución del mismo. El tiempo necesario para este trabajo sólo puede obtenerse si los legisladores lo restan del que ahora dedican a ocupaciones extralegislativas. Es decir que el sistema de audiencias requiere la dedicación exclusiva de los legisladores a que antes se ha hecho referencia, realizando reuniones matutinas —y vespertinas en los días en que no se reúne la Cámara— a hora temprana y puntualmente. En segundo lugar, debe fijarse un término preciso a este período informativo, para que no se prolongue indefinidamente. En tercer lugar, debe hacerse una selección inteligente entre quienes ofrezcan su testimonio, eliminando a quienes deseen plantear problemas o inquietudes personales y no representen a intereses claramente vinculados al asunto, salvo aquellos que puedan hacer aportes técnicos o científicos serios, avalados por una notoria versación en la materia. En cuarto lugar, debe acordarse un tiempo breve —no más de 15 ó 30 minutos— para las exposiciones, sin perjuicio de las ampliaciones por escrito. La publicidad de estas reuniones —limitada, sin embargo, al periodismo y acaso a un reducido número de otras personas, en razón del escaso espacio disponible en las salas de comisión— despertará interés general, prestigiará al Congreso y servirá para formar una opinión pública bien informada.

Además del conocimiento de los hechos por informaciones emanadas de los grupos privados de intereses, el Congreso dispone y debe utilizar asiduamente la información procedente de la administración pública, que encara

los problemas desde ángulos diferentes. En los anteriores congresos ésta fue casi la única fuente de información, prescindiéndose de la de origen privado, con lo que se tuvo, por lo general, un cuadro demasiado unilateral y se favoreció el predominio del Poder Ejecutivo sobre el Congreso. Contrarrestada o equilibrada esa información oficial con la información privada, es sumamente útil, porque aporta la experiencia de los llamados a ejecutar la ley. En el 90º período, la información de que dispusieron las comisiones fue deficiente, tanto de uno como de otro origen. Proyectos de importantes repercusiones económicas y financieras, fueron despachados sin información o con información unilateral.

En cuanto al segundo requisito para lograr una buena ley, esto es, la hábil redacción, es tenido muy poco en cuenta. Existe la creencia de que se trata de una tarea fácil, para la que cualquiera está calificado. Ello no es así, por supuesto. Excelentes abogados suelen ser malos redactores de leyes; prosistas elegantes pueden carecer, por su parte, de los conocimientos básicos de la terminología jurídica. El buen gusto y la claridad en la expresión, el adecuado empleo de los recursos de la técnica legislativa (secciones, títulos, capítulos, artículos, etc.), la cuidadosa correlación de las diversas partes del proyecto y su armonía con la legislación vigente, son atributos poco frecuentes en nuestras leyes y esa falla origina dudas, incertidumbres, pleitos, reformas. Algunas legislaturas tienen organizados servicios de personal especializado en la redacción de leyes, que actúan solamente a pedido de las comisiones, trabajando con ellas desde el comienzo del estudio de un asunto y ocupándose luego de redactar anteproyectos sobre la base de las instrucciones dadas por aquéllas. De este modo las comisiones se desembarazan de una tarea delicada, confiándola a personas calificadas, bajo su fiscalización y aprobación. Una oficina de ese carácter podría organizarse en el Congreso, pero siempre que pudiera contarse con un conjunto pequeño pero muy calificado de abogados, seleccionados mediante un riguroso concurso y con un jefe de reconocida capacidad jurídica. La organización de la oficina del "Legislative Counsel" en las cámaras del Congreso de Estados Unidos puede servir de ejemplo de lo que puede hacerse en esta materia.

3) Los órganos de colaboración.

El personal de las cámaras, especialmente el de Secretaría y comisiones, colabora estrechamente con los diputados. La eficacia de tal colaboración depende del criterio de selección empleado para su ingreso y promociones. El ingreso por concurso en las oficinas de taquígrafos y de información parlamentaria, ha dado excelentes resultados, pero no se aplica igual regla de selección para el ingreso a las demás oficinas de las cámaras. Conviene poner término a la antigua y viciosa práctica del ingreso y la promoción por recomendaciones políticas. Correlativamente se han ido aflojando los lazos de la disciplina, de la jerarquía y de la responsabilidad. Los resultados de este sistema —o mejor, falta de todo sistema— no han podido ser buenos.

Debe recomendarse la aplicación del concurso para el ingreso y es encomiable la decisión adoptada en tal sentido en el 90° período, para un grupo de taquidactilógrafos. El procedimiento, empero, convendría que fuera general.

La jerarquía y responsabilidad de los Secretarios y demás jefes administrativos debe ser restablecida. Sólo así podrá contarse con una organización disciplinada y eficaz y asegurar un régimen de justicia para decidir traslados, licencias, promociones, etc. Todo esto ha sido muy difícil de obtener en una casa donde los legisladores se han prestado, con buena intención pero equivocadamente, a interponer sus buenos oficios para resolver situaciones que debieron ser tramitadas por vía exclusivamente administrativa. La jerarquía asignada por las Naciones Unidas a su Secretario General y la autoridad que se le reconoce en el manejo de la organización administrativa sin injerencias de los delegados, es un buen ejemplo de lo que conviene hacer en este aspecto. No puede obtenerse un servicio eficiente sino sobre esas condiciones. Los legisladores deben desembarazarse, por otra parte, de preocupaciones ajenas a su función y que suelen resultar perturbadoras.

V. *Utilización del tiempo del receso*

Oportunamente se señaló uno de los fenómenos característicos del trabajo legislativo: su congestión en los últimos días del período. Debe proveerse algún medio que per-

mita trazar un plan de trabajo para los dos o tres primeros meses del período y para ello es indispensable utilizar el receso en la preparación de ese plan y estudio de los proyectos incluidos en él, de manera que apenas reunidas las Cámaras puedan ponerse a trabajar.

En varios países existe la llamada "comisión permanente", que funciona durante el receso con ese y otros propósitos. Esta comisión podría estar integrada por los presidentes de bloques de ambas Cámaras, trabajaría en contacto directo con el Presidente de la Nación y los ministros y podría asociar a su seno a los presidentes de las comisiones permanentes a las que tocaría realizar el estudio de los asuntos del plan. Al iniciarse el período ordinario la Cámara encontraría preparado un material listo para la acción inmediata.

Las observaciones precedentes apenas apuntan algunas de las posibles líneas de solución del problema señalado, en sus aspectos más sencillos y factibles. Habrá que calar más hondo para lograr resultados más ambiciosos que el de obtener una mejora urgente en el servicio que el Congreso debe al país y al sistema democrático. Es de desear que la legislatura de 1960 asuma con energía la responsabilidad de una reforma valiente, llamada a extirpar vicios crónicos y recientes, aunque para ello deba sacrificar a menudo intereses y vanidades. La alternativa de 1958 sigue abierta: reforma o fracaso. Sólo que ahora la verdad del dilema se ha hecho patente.