

CONGRESO Y PARLAMENTO

por el Académico DR. CARLOS MARÍA BIDEGAIN

Muchas gracias, Mario, por tus palabras. Han sido tan generosas como puede justificarlo el recuerdo de aquella mañana luminosa en la que, llevados de la mano por un amigo común de nuestros padres, entramos en el edificio del Colegio Nacional Mariano Moreno para iniciar nuestros estudios secundarios en el aula del 1er. año, 3ª división. Muchas veces después coincidió el derrotero de nuestras vidas y en esos encuentros se fue profundizando el sentimiento que se prendió en aquel momento inolvidable. Éste ha sido otro hito en la pequeña historia de una vieja amistad.

* * *

El sillón que ocupo lleva el nombre de Fray Justo Santa María de Oro, de quien, hace apenas tres días, el 19 de octubre, se cumplió el sesquicentenario de su muerte. Mi antecesor es Monseñor Octavio Derisi, ahora miembro honorario.

Al ponerme en la línea de esos hombres eminentes, sólo puedo decir en mi favor que me siento consustanciado con ellos, desde mi estado laico, en sus convicciones católicas y republicanas.

Quiénes conocieron a Fray Justo lo describieron así: alto, flaco, los ojos saltones y penetrantes, los pómulos salientes, entre ellos la nariz grande, las sienas deprimidas, la frente ensanchada, el habla rápida y segura por entre los labios afilados. En algún retrato se lo ve con la cara más llena de carnes, una nariz mediana, los ojos hundidos. Los retratistas, por lo general, favorecen a sus modelos.

Sanjuanino, como Sarmiento, nació en 1772. Algo más que ser comprovincianos los acercaba. Su madre fue una

Albarracín, María Elena, pariente de la Paula Albarracín, de la que todos tenemos noticias. Sarmiento siempre se vanaglorió de su parentesco con el fraile, que murió cuando él tenía 25 años. Hubo entre ambos semejanzas de carácter, en el espíritu de lucha, en la inquietud por hacer cosas.

Vivió 63 años. Muchos los transcurrió en Chile donde, en Santiago, recibió las sagradas órdenes de dominico a los 21 años, en el Convento de los Recoletos, del que más tarde fue Prior. Estaba en España cuando aquí ocurrían los sucesos de mayo y de vuelta en Chile, abrazó la causa emancipadora. El desastre de Rancagua lo impulsó a pasar a San Juan. Informó a San Martín sobre la situación de Chile y lo ayudó con dinero y otros medios a formar el Ejército de los Andes.

El Cabildo de San Juan lo nombró para que representara a la región, con Laprida, en el Congreso de Tucumán. Fue, se dice, el primero en llegar y el primero en irse. Auspició decididamente la declaración de la Independencia. Pero cuando estuvo a punto de adoptarse la forma monárquica, reclamó que antes de tomar una decisión sobre la forma de gobierno, se consultase a los pueblos, haciendo hincapié en que no todos estaban representados en ese Congreso. Pidió que en caso de procederse sin ese cuidado, se le permitiera retirarse. Estuvo ausente en dos sesiones y volvió cuando se accedió a su exigencia de que se le ordenara por escrito su asistencia, para justificación ante su comitente. Algunos consideran que esa actitud evitó que tuviéramos un monarca. Siguió en el Congreso hasta 1817. De vuelta en Chile, como Provincial de la Orden defendió la independencia del clero americano respecto del español. En la política no le fue bien, y fue deportado a la isla de Juan Fernández. La parte final de su vida la dedicó a sus tareas religiosas. Obtuvo, tras mucha lucha y contrariedades, que en San Juan se estableciera la sede del Obispado, del que fue el primer Obispo, en 1830. Erigió la Catedral, el Seminario, el convento abierto a la educación de las mujeres. Otras obras pías y educativas dejaron huella de su vida fructífera. Tuvo problemas con Rosas, quien demoró el trámite de sus bulas y las mandó al archivo cuando murió, en 1836, pobre, como morían entonces los hombres públicos. Sus restos descansan en la Catedral de San Juan, merecidamente.

* * *

Voy a ocuparme del Congreso, otra vez.

Empezaré con una proposición prudente: tenemos un Congreso. Es una verdad trivial que contiene más miga de lo que parece.

En el plano existencial no pudimos decir "tenemos un Congreso", en una buena parte de los 53 años transcurridos entre 1930 y 1983: para ser exactos, durante 23 años, 2 meses y 18 días. Que lo digamos ahora con certeza, marca una diferencia.

En el plano jurídico-constitucional, en el mismo número de años, meses y días, decir "tenemos un Congreso" pudo servir como recordatorio de que manteníamos la voluntad de restablecer la vigencia de la parte suspendida de la Constitución que a él se refiere. En efecto, seis veces fue cerrado el Congreso pero seis veces fue reinstalado.

En la teoría política, la expresión "tenemos un Congreso" conjura un conjunto de características que distinguen al Congreso de la otra especie de institución legislativa en las naciones auténticamente democráticas: el Parlamento. A esto nos referiremos esta noche.

Tenemos, pues, un Congreso. Pero oímos hablar del Parlamento argentino y de sus "parlamentarios" con una frecuencia que excede la medida aceptable de su uso como sinónimo. En la Constitución he contado 44 veces "Congreso" y ni una vez "Parlamento". Nuestros constituyentes, entre otras cosas muy buenas, escribieron magníficamente la Constitución, con belleza literaria, empleo parco de palabras y utilización correcta de la terminología, según los usos de la época. Ellos sabían muy bien qué significaba decir "Congreso" o "Parlamento".

Esto no parece importante, pero la confusión semántica puede empañar en muchas mentes la diferencia. Esto cobra especial interés en momentos en que cunde la idea de reemplazar al Congreso que tenemos por un Parlamento de carne y hueso. No es una mera diferencia terminológica lo que está en juego, sino una profunda transformación de las instituciones políticas. Convendrá que la ciudadanía esté bien informada.

El Parlamento, todos los sabemos, terminó de formarse en Inglaterra hace unos tres siglos, al cabo de una larga evolución. Por ello se lo considera la "madre" de todas las legislaturas y se denomina "derecho parlamentario" la rama del derecho público que se ocupa de la organización y fun-

cionamiento de las asambleas legislativas, incluidas las de especie congresional. Adoptado por los países europeos, se ha expandido por los cinco continentes.

El Congreso es un producto americano, históricamente un vástago del Parlamento, con las adaptaciones convenientes para la realización de la vieja teoría sobre la forma mixta de gobierno, según su desarrollo por Locke y Montesquieu. Nació con la Constitución de los EE. UU. de América de 1787 y se ha extendido por toda la América Latina, como pieza del llamado "sistema presidencial" o, como lo llamó Woodrow Wilson, del "gobierno congresional".

Entre ambos hay semejanzas estructurales y funcionales: ambos son asambleas de personas; en ambos por lo menos una cámara tiene origen electivo popular; en ambos rigen reglas y prácticas del derecho parlamentario; ambos sancionan leyes, dándoles fuerza obligatoria; en ambos se debaten las leyes y otros acontecimientos resaltantes; en ambos, regularmente, la mayoría pretende gobernar y las minorías criticar y controlar.

Veamos las principales diferencias.

Primero una de carácter estructural. En el Congreso, sobre todo en los estados que son federales por razones históricas, las dos cámaras tienen equivalentes facultades. En el Parlamento ocupa una posición sobresaliente la asamblea de origen popular y electiva. En nuestra Constitución la igualdad del Senado y de la Cámara de Diputados es coherente con el hecho histórico de la concurrencia de las provincias originales al acto que determinó la reunión del Congreso General Constituyente, como lo patentiza el Preámbulo y a su ratificación posterior por la ausente, Buenos Aires.

El Parlamento, o, más bien, su cámara popular, sin la concurrencia del Senado, cumple una función fundacional y extintiva de lo que se llama "el Gobierno", a cuya cabeza está el Primer Ministro. Esta función en modo alguno corresponde a la Cámara de Diputados en el Congreso. En los parlamentos, el ejercicio de ese poder puede no ser gratuito. Provocar la caída del Gobierno expone a la mayoría e individualmente a sus miembros, al contragolpe de la disolución del Parlamento con el consiguiente peligro de la pérdida de posiciones: El planteamiento por el Gobierno

de la cuestión de confianza obra a menudo como el restallido del látigo que basta para alinear a los descontentos de la mayoría.

Otra nota distintiva es la garantía de relativa estabilidad de que gozan los miembros del Congreso y de la que carecen los parlamentarios. Los congresistas conservan sus bancas por todo el tiempo que establece la Constitución, salvo muerte, renuncia o exclusión por el voto de dos tercios de la Cámara. El tiempo máximo fijado para los parlamentarios puede ser acortado por la disolución del Parlamento. Esto ocurre por el alzamiento del gobierno contra una decisión de la Cámara que lo obligaría a renunciar (sea una moción de censura o una cuestión de confianza de resultado negativo) o cuando el Gobierno considera propicio para su partido el llamado a elecciones de renovación de sus miembros.

Relacionada con esa, hay otra diferencia que suele anotarse como un punto a favor del régimen parlamentario. Es que éste exige y pretende facilitar una acción armónica entre Parlamento y Gobierno. No tolera discordias entre ambos que sean demasiado prolongadas y paralizantes, para lo que provee mecanismos constitucionales que disuelven los nudos, remitiendo al electorado la decisión. En el Congreso una o las dos cámaras pueden estar dominadas por la oposición, situación frecuente en Estados Unidos y más rara aquí. Las desavenencias producen demoras y hasta paralizaciones de la acción gubernativa. Si no se superan por medio de negociaciones, quedan engranadas las ruedas dentadas del sistema hasta las próximas elecciones. También aquí el electorado es el árbitro, pero su intervención puede estar demasiado alejada.

Debe tenerse presente que el Congreso tiene su propio régimen de flexibilidades capaz de producir transformaciones espontáneas, naturales, más o menos transitorias, en las articulaciones entre los poderes, principalmente en tiempos de graves crisis. En los Estados Unidos se recuerda el papel de líderes de la acción legislativa que asumieron sus presidentes Washington, Jefferson, Jackson, Lincoln, McKinley, Wilson y Franklin D. Roosevelt. Aquí, en nuestra memoria, surgen las figuras agrandadas de Mitre, Avellaneda y Pellegrini, en las crisis de 1860, 1880 y 1890. Otro factor ha sido la personalidad carismática del Presidente, en el caso de Teodoro Roosevelt, pero que, con el Sr. Rea-

gan, no basta para conducir al Congreso. En nuestro país no es necesario dar nombres.

Para que el régimen parlamentario funcione bien es indispensable que el Gobierno sea apoyado por mayorías sólidas. El bipartidismo crea condiciones favorables para ello, en tanto el multipartidismo lo hace mucho más difícil. Los ejemplos de Inglaterra y de Francia hasta 1958 son clásicos. En este último país y en otros países europeos, la necesidad de formar gobierno mediante alianzas entre minorías heterogéneas, sumamente quebradizas, dio muy mala fama al régimen parlamentario. Su desprestigio acarrió el de la democracia en el período entre las dos grandes guerras de este siglo. "Lugares de charlatanería", les espetaba Lenin. "Recua de serviles nulidades", "grupos de charlatanes", coincidía desde la otra punta Hitler.

Por último, el Congreso *hace* la ley (subrayo la palabra "hace"), cumple a través de sus comisiones principalmente, la tarea técnica de redactar los proyectos. En los parlamentos de tipo inglés, la facultad de iniciativa y enmienda está prácticamente delegada en el Gobierno y ello ocurre también en los parlamentos continentales cuando las férreas mayorías o las crisis convierten al Gobierno en líder de la acción legislativa. La clásica, nítida separación de los órganos supremos, se desdibuja en el régimen parlamentario.

Hemos venido considerando en especial el régimen parlamentario clásico, tal como funciona en Inglaterra y en otros países del norte de Europa, y tal como funcionó en Francia según sus normas constitucionales de 1875 y 1946, caracterizado por la conjunción bipartidismo-estabilidad y multipartidismo-inestabilidad de los gobiernos. Cuando en la constitución francesa de 1946 se adoptó el parlamentarismo clásico, el del Parlamento dominante, el del alegre ejercicio de su poder de hacer y deshacer gobiernos, el Gral. De Gaulle, disgustado, optó por el voluntario exilio político en Colombey-les-Deux-Eglises. Doce años después, dos hechos determinaron su retorno en una situación que le permitiría imponer condiciones: la grave crisis de Argelia y el fracaso de la constitución de 1946, que él había previsto. Si entre 1871 y 1940, la IIIª República tuvo 109 gabinetes ministeriales, con un promedio de duración de cerca de 7 meses, la IVª República, entre 1946 y 1958, soportó 108 votos de confianza. El levantamiento de Ar-

gelia demostró que la Constitución de 1946 no daba al estado francés la autoridad necesaria para afrontarlo. La Constitución de 1958, redactada bajo la influencia de De Gaulle, creó la Vª República y fue aceptada por el pueblo en un referéndum.

El régimen parlamentario clásico fue sustituido por otro que se describe como semipresidencial o semiparlamentario. Es conveniente examinar sus características, porque el señor Presidente de la Nación ha recomendado "la alternativa de combinar aspectos de nuestro tradicional régimen presidencialista con elementos parlamentarios. Una fórmula mixta, como la vigente en algunas democracias pluralistas y estables" (diarios del 3 de octubre de 1986). Más explícitamente lo ha hecho el Consejo para la Consolidación de la Democracia (diarios del 8 de octubre de 1986). Hay variantes de este sistema pero, a falta de detalles, examinaremos el francés.

En algunos comentarios se ha puesto énfasis en la novedad del Primer Ministro, asociándola con una reducción del poder presidencial y el fortalecimiento del Poder Legislativo. Por nuestra parte creemos que lo importante no es la aparición de ese novedoso personaje, sino la transformación de la institución presidencial en consonancia con la conversión del Congreso en un Parlamento. A nuestro juicio, los efectos pueden ser exactamente los opuestos a los previstos en esos comentarios.

La Constitución francesa de 1958 cambió la ubicación de los tres protagonistas principales en el parlamentarismo clásico. Rescató de la oscuridad al Presidente de la República y lo colocó en el centro de la escena, compartiendo con el Primer Ministro los focos más luminosos y a veces, según el desarrollo de los hechos y el temperamento de los actores, haciéndose total dueño de la luz. Sin responsabilidad política, con estabilidad asegurada durante siete años, recibió una cantidad de importantes atribuciones para la organización del Gobierno, el manejo de las relaciones exteriores y la solución de las crisis políticas. Ellas incluyen las facultades de nombrar al Primer Ministro, disolver al Parlamento, someter a referéndum algunas clases de proyectos y hasta la de ejercer el poder legislativo en circunstancias excepcionales definidas muy vagamente por la Constitución. Según Burdeau (*Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, 12ª ed., Paris,

1966, 423/425), su objeto fue establecer un orden jerárquico de modo que el poder democrático, el poder del pueblo, esté condicionado a un efectivo poder del estado. El Presidente, señala, recibe su poder directamente de la nación, no de los partidos, para el cumplimiento de los fines enunciados en la Constitución, en tanto el Parlamento ejerce el poder democrático, según las circunstancias contingentes y cambiantes. El funcionamiento regular del régimen exige la colaboración entre ambos. Al eliminar la posibilidad de la hegemonía parlamentaria, se disciplina la libertad sin recurrir a los mecanismos sumarios del totalitarismo y manteniendo las libertades fundamentales. Esta teoría parece plausible en Francia, donde funcionan las garantías naturales de su pueblo, consustanciado con la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano. Es dudoso que funcione en países privados de esa garantía.

El General De Gaulle concebía el cargo de Presidente como el de jefe de una gran fuerza política mayoritaria, a la que se negaba llamar "un partido" y prefería denominar "la mayoría". Consideró que tenía el deber de arrojar su peso político en la formación de una mayoría tan amplia como fuera posible. El Elíseo ejerció una especie de superintendencia sobre todo el Gobierno. El Primer Ministro fue responsable de éste y su reemplazo no conmovió al Presidente. Durante el tiempo de De Gaulle, el principal papel del Primer Ministro fue el de defender ante el Parlamento y hacer ejecutar por la administración las decisiones tomadas en común con el Presidente o impuestas por éste. Esta autoridad impresionante del Jefe del Estado fue ejercitada con moderación por el propio De Gaulle y después por Pompidou y Girard d'Estaing. En estos momentos todo el sistema afronta una prueba que dirá hasta qué punto ha de adaptarse a la convivencia de un Presidente socialista y un Primer Ministro de centro-derecha.

En este semiparlamentarismo, la estabilidad del Gobierno se ha logrado a costa de la reducción del poder del Parlamento. Las mociones de censura y las cuestiones de confianza, su gran armamento, han sido sometidas a exigencias reglamentarias que han tenido la virtud de cegar esa fuente de inestabilidad. Las interpelaciones a los ministros, otra de sus viejas armas, que sirvieron muchas

veces para jaquear y derribar gobiernos, han sido reemplazadas por sesiones especiales para preguntas a los ministros, sin debate. La competencia del Parlamento en materia legislativa se ha reducido a las materias específicamente enumeradas, quedando las demás dentro del poder reglamentario del Gobierno. Se ha limitado la atribución de las cámaras de fijar su propio orden del día, facultándose al Gobierno a establecer la prioridad y el orden de tratamiento de los asuntos. El gobierno puede evitar desde el comienzo de los debates todas las enmiendas no planteadas en comisión y exigir la votación en bloque de todo o parte de un proyecto. Se ha prohibido a los parlamentarios la presentación de proyectos o enmiendas que disminuyan recursos o aumenten gastos y el Parlamento dispone de un plazo breve y perentorio para pronunciarse sobre el presupuesto, vencido el cual puede ser puesto en vigencia por decreto. Acoto que algunas de estas limitaciones le harían bien a nuestro Congreso.

Al cabo de esta reseña apurada del semipresidencialismo, insisto, tenemos un Congreso todavía.

Pero, cosa rara, tenemos un Congreso que durante mucho tiempo ha venido funcionando con algunas características de un Parlamento, señaladamente a partir de 1946, con interregnos entre 1973 y 1976, y durante el actual gobierno. Estas fechas son orientadoras sobre sus probables causas. El Congreso funcionó como un Parlamento cuando la renovación total de las cámaras después de cada gobierno de facto, dio al partido del Presidente elegido en las mismas elecciones, amplia mayoría en ambas. Entonces tuvimos, como en los parlamentos, el liderazgo presidencial de la acción legislativa; su apoyo por mayorías muy disciplinadas; la influencia de los ministerios y secretarías de estado en la tarea técnica de redactar los proyectos de ley que les interesaban a costa de la decadencia de las comisiones legislativas; la tarea de las cámaras concentrada en los debates públicos de tono político (cuando no estuvieron impedidos por mayorías prepotentes) y en la formal sanción de las leyes. En cambio, cuando el Presidente no tuvo en las dos cámaras una cómoda mayoría, el Congreso actuó con mayor interés en el cumplimiento cabal de su labor jurídica y se pareció más a un verdadero Congreso, en el que es preciso escuchar, dialogar,

transar. Dígalo, si no, el Sr. Reagan. Y también nuestro actual Sr. Presidente.

Esto y algo más que señalaré después, no obedece a la influencia de los ingredientes de parlamentarismo que contiene nuestra Constitución y que la distingue, entre otros aspectos, de la norteamericana. Ésta ignora por completo a los ministros, a quienes la nuestra dedica todo un capítulo con 7 artículos. El Presidente norteamericano no es auxiliado por ministros sino por secretarios de diversas ramas cuyos cargos han sido creados por leyes y cuyo nombramiento debe tener el "nihil obstat" del Senado. No tienen facultad de concurrir a las cámaras ni éstas la de interpelarlos, como lo permite nuestra Constitución. Ésta exige el refrendo ministerial para los actos del Presidente, "sin el cual carecen de eficacia". Todos estos son elementos característicos del régimen parlamentario, extraños al presidencialismo puro.

Hay otros elementos que no surgen de la constitución, sino del modo de vivirla. ¿Qué hay de la irresponsabilidad política del Jefe del Estado en los regímenes parlamentarios que el derecho constitucional comparado contrasta con la responsabilidad de ese género que correspondería asumir al Presidente por los actos de sus ministros? No se verifica en la realidad tal responsabilidad política del Presidente. La tan mentada figura del Primer Ministro como "fusible" que dejaría indemne al Presidente, se viene cumpliendo en el país desde siempre. Los ministros, individualmente, han cumplido esa función y en los últimos tiempos, el Ministro de Economía ha asumido una responsabilidad colectiva por todo su "equipo" de secretarios de estado y entidades autárquicas de su sector, extendida en algunas épocas a los campos del trabajo, la seguridad social, las obras y los servicios públicos. En ese espacio viene haciendo las veces de un virtual Primer Ministro. Llamado a desempeñar esa función, llega con su equipo técnico y por su recomendación el Presidente hace los nombramientos en las secretarías de estado y en las empresas autárquicas. El Presidente ejerce una superintendencia sobre sus actos y aprueba o rechaza sus principales propuestas, en cuanto pueden tener repercusiones políticas. En todo caso, la opinión pública no ha de imputarle sus fracasos, ni siquiera por su culpa "in eligendo", diga lo que diga la oposición. Como en el ré-

gimen parlamentario, hará los reemplazos que crea convenientes. Apuntemos que esta separación entre las funciones del Jefe del Estado y del Jefe del Gobierno, fue normativizada en los Estatutos de los últimos gobiernos de facto, que atribuyeron a la Junta Militar y al Presidente, funciones y responsabilidades propias de uno y otro, respectivamente.

Parecería que en nuestras instituciones políticas se viene produciendo una evolución natural que incluye esos ingredientes de semiparlamentarismo sin necesidad de abandonar la forma presidencialista que nos viene desde el fondo de la historia. Desde hace tiempo estudiosos de nuestras instituciones nos avisan que el Congreso se está orientando hacia al cumplimiento de su función de "control", dejando al Ejecutivo el liderazgo de la función legislativa. Pero acaso esto no sea tan definitivo y sea más prudente decir que el sistema presidencialista admite cierta movilidad interna de sus piezas, que permite al Presidente en ciertas épocas y situaciones, convertirse en líder de la acción legislativa, y en otras replegarse ante un Congreso más celoso en el ejercicio independiente de su función de legislador.

De cualquier modo, una cosa es que por la evolución natural de las instituciones el Congreso se vaya moviendo dentro del marco constitucional según las circunstancias del tiempo, de la sociedad y de las personas, y otra es convertirlo en un Parlamento por un acto de imperio. Es aventurarnos por un camino erizado, que requiere fina conducción, comprensión de sus complicadas reglas por pueblos dotados de una buena cultura política y no tan abrumados por urgentes problemas de subsistencia. Muchos interrogantes reclaman difíciles respuestas. Habida cuenta de la necesidad de que Presidente y mayoría parlamentaria coincidan para que el régimen marche sin demasiadas perturbaciones, ¿cómo funcionará entre nosotros, tan enamorados de ideologías e intransigencias, si elecciones o "convergencias" no llegan a dar la mayoría cómoda en el Parlamento? ¿Deglutirá sin empacho un partido de centro-izquierda que un Mitterrand criollo conviva pacíficamente con un Chirac nuestro que lleva en el bolsillo un ambicioso plan de privatizaciones? ¿Estamos educados para vivir un modo de ser democrático tan exigente, apenas tres años después de iniciarnos en ese juego, cuando

afloran a cada rato los rescoldos del espíritu autoritario entre nosotros?

Tenemos, pues, un Congreso y no creemos conveniente su reemplazo por un Parlamento. Pero no estamos para nada satisfechos con el modo como viene funcionando desde hace mucho tiempo. No he de ser yo quien olvide lo que dije hace un cuarto de siglo en un artículo al que, para llamar la atención, puse este título dramático: "Un dilema para el Congreso: reforma o fracaso" ("Rev. Arg. de Ciencia Política", año I, N° 2; julio-diciembre 1960, 205). Por supuesto, nadie se dio por enterado, mientras el Congreso de los Estados Unidos demostraba su inquietud en dos leyes de reorganización legislativa sancionadas en 1946 y en 1970, y ha seguido en esta década haciendo modificaciones con miras a mejorar el servicio que debe a la nación.

Un buen Congreso, a mi juicio, será el que ostente un título legítimo de representación; esté integrado en un elevado porcentaje por personas capaces para el desempeño del cargo, por su cultura, inteligencia, laboriosidad y antecedentes; cuente con un buen reglamento y en su correcta aplicación construya su "derecho parlamentario" y se atenga a él, sobre la base del aprovechamiento del tiempo, la organización del trabajo en comisiones efectivamente dedicadas al estudio, el estricto respeto de las facultades de control, iniciativa y libertad de expresión de las minorías, sin perjuicio de la responsabilidad de la mayoría de cumplir su plan de labor, superando por medios lícitos toda abusiva maniobra obstruccionista; sepa actuar con urgencia cuando sea necesario, pero con serenidad y mesura, dando ejemplo de respeto a los derechos de las personas y a las competencias del Poder Judicial y del Poder Ejecutivo; sea escrupuloso, hasta el punto de exageración, en el cuidado del comportamiento ético de las Cámaras, de sus miembros y de todo el Gobierno.

Esta es la descripción de un Congreso ideal, según mis deseos, lo comprendo. Me conformaría con algo menos.

El dilema sigue en pie: reforma o fracaso. No creo, según lo expuesto, que la reforma deba consistir en derribar al Congreso de un hachazo y plantar en su lugar un Parlamento, al lado de un Ejecutivo que, o será más fuerte que el Ejecutivo fuerte que quisieron Alberdi y los constituyentes de 1853, o entrará en una lucha desgastadora

de las instituciones democráticas. Las propias cámaras deberían estudiar a fondo sus estructuras, reglamentos y, también, sus malos hábitos colectivos y personales. De allí saldrían las principales reformas. Si se lleva adelante la intención de introducir enmiendas a la Constitución, algunas convendrá hacer en la sección del Poder Legislativo, pero con mucho cuidado, porque reformar la Constitución es como meter los dedos en un delicado mecanismo de relojería.

John Marshall recomendaba a los jueces que tuvieran presente que era una Constitución la que interpretaban, una Constitución destinada a resistir épocas futuras y a ser adaptada a las variadas crisis de los asuntos humanos. Esa recomendación debe ser recordada cuando se quiere reformar la Constitución, reemplazar al Congreso por un Parlamento, con todo lo que lleva añadido. Ninguna reforma ha de ser inspirada por circunstancias transitorias, que el tiempo borrarán fatalmente. Se trata de sancionar normas llamadas a perdurar, "para nosotros, para nuestra posteridad y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino". Tan trascendentes, que es cosa de invocar nuevamente "la protección de Dios, fuente de toda razón y justicia".