RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes

Universidad
Nacional
de Quilmes

Feijoo, María del Carmen

Una mirada sobre la Convención Nacional Constituyente

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:
Feijoo, M. de C. (1994). Una mirada sobre la Convención Nacional Constituyente. Revista de ciencias sociales, (1), 71-98. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1293

Puede encontrar éste y otros documentos en: https://ridaa.unq.edu.ar

Universidad
Nacional
de Quilmes

Roque Sáenz Peña 352 // Bernal
Buenos Aires // Argentina
t.: (+41 11) 4365 7100
f.: (+54 11) 4365 7101
info@unq.edu.ar

Una mirada sobre la Convención Nacional Constituyente*

María del Carmen Feijoó**

Presentación

El 25 de mayo de 1994, 305 convencionales nacionales constituyentes prestaron su juramento en la Convención Nacional Constituyente que, reunida en Paraná en solemne sesión inaugural, habría de proceder a la Reforma de la Constitución Nacional, para cumplir lo establecido en la Ley 24.309, que normó los procedimientos y alcances de dicha Reforma.

Aunque a los ojos de muchos sectores de la opinión pública y de algunas fuerzas políticas la convocatoria de la Convención Nacional Constituyente aparecía simplemente como un maquillaje de un objetivo instrumental, que era solamente la reelección presidencial y la legitimación del Pacto de Olivos, la reforma fue una sorpresa para el país y, aun, para sus propios promotores. Como en los libros de textos escolares, convencionales llegados desde distintas realidades provinciales, respondiendo a diversas fuerzas políticas, mandatarios de programas claros y explícitos en las plataformas de sus partidos, también llevaron mandatos implícitos de un electorado que deseaba que esta reforma garantizara un país más democrático, más pluralista, y que recogiera en el cuerpo constitucional una actitud de tolerancia y construcción compartida. Así, el trabajo en la Convención Nacional Constituyente permitió ge-

* Agradezco los comentarios de María Seoane al borrador inicial.

** Profesora de la Universidad Nacional de Quilmes; Profesora ordinaria de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA; Investigadora del CONICET.

nerar una dinámica política, institucional y personal que permite vaticinar que, entre los repliegues de lo que la opinión pública vio todos los días, se está gestando un país mejor. Y que, como resultado final de su funcionamiento, dejó una Constitución que osciló entre ser peyorativamente definida como un mamarracho, a una "joyita bien cincelada". Algunas de las razones que llevaron a una reforma de esas características, el análisis de algunos procesos que tuvieron lugar en la misma y sus consecuencias para el país se revisarán en este artículo.

Este texto, pese a no ser más que un ensayo, merece, sin embargo, algunas aclaraciones. Armado sobre las reflexiones y experiencias personales de una de sus integrantes –convencional nacional constituyente justicialista por la Provincia de Buenos Aires–, está lejos de ser un abordaje sistemático y analítico, que requeriría de una erudita elaboración y de un cierto distanciamiento histórico. Trata más bien de reproducir los rasgos generales del proceso, inevitablemente cruzado en su recepción y lectura por puntos de vista personales. En el mejor estilo *Rashomon*, el que llevó Oscar Lewis a las ciencias sociales, puede ser complementado o confrontado con, por lo menos, 304 miradas adicionales, que podrán ser convergentes o divergentes. En otros tiempos de investigación, el análisis de los materiales generados en la Convención –proyectos de reforma, dictámenes de comisiones, debates parlamentarios–, así como los del contexto que crearon los medios de comunicación de masas alrededor de la misma, sin duda, darán origen a más de una tesis de doctorado. Este recuento debe entonces tomarse solamente como *una* mirada entre muchas posibles, marcada por intereses y voluntades personales, así como por puntos de vista subjetivos.

1. Los antecedentes

La vocación por producir una reforma constitucional nació en el tiempo de la misma transición democrática del año

Reformas constitucionales precedentes

1983 y aun en sus propios prolegómenos.[1] La Constitución vigente –de los años 1853-1860– fue definida por muchos sectores políticos como insuficiente para abordar las tareas del siglo XXI. Reformada en el año 1949, con la introducción de principios del constitucionalismo social vigente en el período, que introdujo en su cuerpo referencias constitutivas para el reconocimiento, la institucionalización y la jerarquización de los nuevos actores sociales surgidos con el primer peronismo –los trabajadores, los niños, los ancianos–, fue viciada de legitimidad política institucional por haberse retirado de la misma los convencionales de la primera minoría –el radicalismo–, como forma de protesta frente a la inclusión de la cláusula de la reelección presidencial. Anulada posteriormente por la Revolución Libertadora en el año 1955, intentó ser reformada por una convención reformadora con el fin de expurgarle las marcas que había dejado el primer peronismo. Si en la oportunidad del '49 fue el retiro de los radicales lo que impugnó su legitimidad, fue directamente la ausencia del peronismo proscripto lo que convirtió al intento del '57 en absolutamente ilegítimo. Como ironía histórica, fue a ella, sin embargo, a la que le tocó incorporar en el conocido artículo 14 bis muchos de los principios instaurados por el constitucionalismo social del primer peronismo que intentó derogar.

También los gobiernos militares incursionaron en el ámbito constitucional. El régimen burocrático-autoritario de Juan Carlos Onganía la reemplazó por las Actas y los Estatutos de la llamada Revolución Argentina, mientras que el régimen de Alejandro A. Lanusse, en su retirada, la sustituyó por un decreto que estuvo vigente hasta el golpe del año 1976. Conviene recordar aquí que fue por este decreto por el que las elecciones de marzo de 1973 fueron convocadas con el sistema de *ballotage*. Los treinta años

[1] Se utiliza el texto de Alberto García Lema (1994) como hilo conductor de la narrativa. No siempre, sin embargo, comparto algunos de sus argumentos. Como mirada de larga duración sobre el tema constitucional e institucional, véase Serraferro (1993). Para el debate conceptual sobre algunas cuestiones abordadas en el proceso de reforma, véase Nohlen y De Riz (1991).

Proyecto de Reforma de la Administración radical

de alternancia cívico-militar (o cincuenta, si se toma la perspectiva histórica marcada por el golpe de Uriburu en el año treinta), que consideramos definitivamente abolidos a partir de la transición del '83, plantearon nuevamente al triunfante presidente Alfonsín, y a la mayoría de las fuerzas políticas populares, la pertinencia y viabilidad de una Reforma Constitucional. En el año 1985, la creación del Consejo de Consolidación de la Democracia, integrado por representantes de la sociedad y de diversas fuerzas políticas, trabajó sobre esta propuesta en dependencia directa de la Presidencia de la Nación. Apelando a la experiencia multipartidaria y de representación personal de figuras incuestionables de la sociedad argentina, el Consejo trabajó sobre una amplia agenda y emitió sus dictámenes en 1986 y al año siguiente.[2] Los mismos, que incluían el mecanismo de reelección presidencial con acortamiento del período, incorporaban diferentes tipos de mecanismos dirigidos a atenuar lo que su piloto, el jurista Carlos Nino, denominó el *hiperpresidencialismo*, al que definió como un mal que afectaba la estructura institucional argentina. Sin embargo, la viabilidad de ejecución de esta propuesta se vio impedida por los reveses electorales sufridos por la Unión Cívica Radical en las elecciones de 1987, parte de los costos electorales de la solución del alzamiento de Semana Santa y el creciente desgaste que sufrió el gobierno del doctor Raúl Alfonsín. En ese momento de revés del radicalismo y de surgimiento de la renovación peronista, liderada por Antonio Cafiero, se intensifican las relaciones dirigidas a consensuar una Reforma Constitucional. Carlos Nino, que murió pocos meses antes del Pacto de Olivos, diferenció claramente en una última conferencia las distancias que en su opinión separaban a la propuesta del doctor Alfonsín de la que se estaba discutiendo con iniciativa justicialista: definió la reforma menemista como signo de "degradación de la democracia", y, en sus palabras, ese signo surgía de la posición asumida sobre la autoexclu-

[2] Para un análisis de las propuestas del Consejo de Consolidación de la Democracia y la viabilidad de las mismas, véase Catalina Smulovitz (1988).

sión del presidente Alfonsín del derecho a ser reelecto, frente a la autohabilitación que el presidente Carlos S. Menem se acreditaba para el mismo derecho.[3]

Parece inherente al "ciclo de vida" del mandato de seis años la necesidad de la consolidación y prolongación del liderazgo. Si inicialmente el presidente Menem se vio afectado por la espada de Damocles de su autohabilitación ante los ojos de la opinión pública –hoy sintetizada por el dibujante Sabat en la sillita que lo acompaña en todos sus desplazamientos–, también fue igualmente afectado por esta voluntad política el presidente Alfonsín, quien aunque se excluyó de la reelección del Consejo de Consolidación de la Democracia, intentó consolidar su predominio en la voluntad de crear un III Movimiento Histórico, superador del tradicional radicalismo y peronismo, para la construcción de un nuevo modelo político sobre el que nunca pudo despejar las sospechas de un modelo de construcción hegemónico. Posteriormente, sus derrotas electorales en comicios de renovación parcial del Poder Legislativo Nacional y los ejecutivos provinciales, del año 1987, así como el descontrol de las variables económicas que harían eclosión en el proceso hiperinflacionario de 1989, dejaron de lado estos y otros proyectos que –como el del traslado de la Capital Federal a la ciudad de Viedma– resultaban poco realistas a los ojos de una opinión pública sensibilizada por una creciente crisis económica, social y política.

Propuesta de reforma Constitucional del gobierno justicialista

Desde el crucial julio de 1989 –momento en que el presidente radical hace entrega anticipada del gobierno al doctor Menem, reconociendo así sus dificultades para seguir conduciendo la Nación–, los primeros años de la gestión Menem estuvieron dirigidos a poner orden en una economía y una sociedad que había perdido el rumbo, e implicaron varios procesos de ensayo-error hasta encontrar una reorientación de la crítica área de la economía a partir de la gestión del ministro Domingo Cavallo y, posteriormente, el plan de convertibilidad instaurado en marzo

[3] Carlos Nino, "Reforma menemista: signo de degradación de la democracia", en *La ciudad futura*, Buenos Aires, No. 38, 1994.

de 1991. El mismo, con sus consecuencias de control y desaceleración del proceso inflacionario y posterior estabilidad, logró paulatinamente volver a "poner en caja" los comportamientos sociopolíticos y las expectativas de la población en un horizonte de previsibilidad que se había perdido en el período de la larga crisis que estalló en la hiperinflación. No faltaron, sin embargo, igual que en el período de Alfonsín, los sustos inesperados: si para Alfonsín fue la rebelión militar de Semana Santa de 1987 y el motín de Monte Caseros en 1988, Menem debió enfrentar la más sangrienta algarada militar, a saber, la rebelión del coronel Seineldín, en diciembre de 1990, aun después de haber concedido el generoso y antipopular indulto en diciembre de 1989, como modo de resolver la cuestión militar.

Con estas dimensiones bajo control y luego de profundizar el proceso de Reforma del estado, así como el de privatización de los servicios públicos, la existencia de un horizonte de más largo plazo para la consolidación del modelo empezó a convertirse en un objetivo por momentos tornado en obsesión. Durante este período, a su vez, la habilidad de la forma de "hacer política" presidencial fue diluyendo sucesivos segmentos opositores, a los que paulatinamente fue incorporando a su proyecto –o, simplemente, neutralizándolos como fuerzas políticas con identidad diferenciada–, en el contexto del controvertido modelo denominado "menemista". Aun en el marco de una fuerte polémica social sobre los efectos de mediano y largo plazo del programa económico aplicado, su relación con la pobreza, el desempleo, y, en general, su impacto sobre el nivel de actividad de la economía, el consenso social alrededor de la estabilidad parecía generar un plafond que permitiría enfrentar otro tipo de problemas, a saber, los llamados institucionales, y centralmente referidos a cambios en la ingeniería institucional y en las reglas de juego para el período 1995-2001.

En el año 1993, ya desencadenada la carrera por la sucesión presidencial, Menem decide reflotar la postura reformista que sostuvo durante el gobierno de Alfonsín y consigue en pocos días el endoso del Partido Justicialista.

Sus juristas dan a conocer una serie de documentos en apoyo de la reforma. El radicalismo, a su vez, desarticulado en diversas líneas como consecuencia de la derrota de 1989, asume posiciones diferenciadas o, incluso, contradictorias. Otros sectores, algunos de los cuales posteriormente se sumarían al menemismo, convierten sus posturas conservadoras en lo social y político en "conservacionistas" del viejo texto constitucional. Son los que, al decir de Juan Carlos Vega,[4] noviaron con el Terrorismo de Estado y pretendieron convertirse en paladines de la virginidad de la vieja Constitución, de cuyas violaciones reiteradas habían sido cómplices. El PJ decide postergar su estrategia reformista hasta después de las elecciones de octubre de 1993, en las que esperaban –como sucedió– un endoso al modelo, en una etapa que, en la historia argentina, ha sido crítica para todos los partidos: la etapa de la última confrontación electoral del ciclo presidencial. En ese marco de triunfo, aunque precedido por duras negociaciones, el Senado aprueba el proyecto de Ley de Necesidad de la Reforma, que habría de plebiscitarse el 25 de noviembre de 1993. Pese a ese cronograma y como manera de cortar el nudo gordiano de cierto empate de fuerzas, así como para evadir los riesgos propios del plebiscito, el 4 de noviembre de 1993 Menem y Alfonsín mantienen un encuentro reservado que abre el camino hacia el llamado Pacto de Olivos, a partir del cual se conviene la voluntad de impulsar una reforma.

El pacto de Olivos

Finalmente rubricado por ambos el 14 de noviembre de 1993, los sucesos se desencadenaron con velocidad. El escepticismo de la opinión pública acompañó al acuerdo en este primer momento y el panorama estuvo dominado por la reticencia popular por lo que se consideraba solamente maniobra de la reelección, encarnada en el Pacto. Estudios de opinión pública permiten medir la importancia de la Reforma Constitucional en una serie histórica desde marzo de 1992 a febrero de 1994. En la primera fecha, el porcentaje de población entrevistada que la consideraba "importante" alcanzaba al 54%; en octubre de 1993 –los

[4] Juan Carlos Vega, en *A Diario*, Córdoba, 11 de septiembre de 1994.

prolegómenos del pacto– alcanzaba el valor más alto de la serie, el 69%, para volver a caer en febrero de 1994 al 67% de los entrevistados. Estos datos contrastan con los de la opinión sobre el acuerdo Menem-Alfonsín que, en marzo de 1994, concentraban el 37% de acuerdo y el 50% de desacuerdo, aun cuando un mes antes la Reforma era considerada "importante" por el 67% de los entrevistados (Romer, 1994).[5] Alfonsín sostuvo una fuerte lucha en el interior de su partido, ya que sus detractores –y, por carácter transitivo, los detractores del Pacto, o, de manera inversa, detractores del Pacto enfrentados con el ex presidente– cuestionaron este paso como la búsqueda de protagonismo personal a cualquier costo. Con avatares que no corresponde describir aquí, y en el marco de un complejo y objetado trámite legislativo, el 22 de diciembre la Cámara de Diputados aprueba la Ley que convoca a la Reforma con los dos tercios de sus miembros, mientras que el Senado lo hace el 29 del mismo mes. Se abre así el camino para la Ley 24.309, que convoca a la Reforma de la Constitución Nacional. Al decir de García Lema, "a la una de la madrugada del 29 de diciembre, el Senado aprobaba por 38 votos a favor, 7 en contra y con tres ausencias la ley declarativa de la reforma, superando en seis votos los dos tercios del total de los miembros del cuerpo. Concluía de tal modo una dura batalla política y parlamentaria, que mediante la intervención del Congreso Nacional por segunda vez en este siglo, y con ventajas sobre la reforma de 1949 –pues se obtenía superando el voto de los dos tercios de los miembros totales de ambas Cámaras– disponía la necesidad de la Reforma de la Constitución Nacional y la convocatoria a una Convención Constituyente" (p. 152).

La convocatoria de la Convención Constituyente

Como no podía ser de otro modo, la Ley finalmente aprobada respondía estrictamente al espíritu y a la letra del Pacto de Olivos, incluyendo la mención específica del objetivo que cumplía cada uno de sus componentes, "sistémicamente" integrados. Dicho sintéticamente, la Ley

[5] Los datos corresponden a la base de datos de los estudios sistemáticos de opinión pública del Estudio Graciela Romer y Asociados. Cobertura Capital y Gran Buenos Aires. 520 casos: error +/- 4.3.

Las normativas de la ley 24.309

24.309 enumeraba taxativamente cuáles eran los artículos, capítulos y secciones que podían modificarse, así como el lugar para hacer las inserciones correspondientes en los textos habilitados, a la vez que expresaba en el inciso d) del art. 20 "la finalidad, el sentido y el alcance de la reforma que habilita el artículo 2" en lo referido al Núcleo de Coincidencias Básicas. El cuerpo de la ley se dividía en dos secciones, que diferenciaban los contenidos y el estatus de los temas habilitados para su tratamiento: el primero, el Núcleo de Coincidencias Básicas, y el segundo, los temas habilitados por el Congreso Nacional para su debate por la Convención Constituyente. Además de limitar de la manera mencionada las competencias de la Convención, el artículo 5º, a su vez, señalaba la forma en que debían ser votados los puntos incluidos en el artículo 2º, lo que después se denominó "el paquete cerrado". A su vez, también estatuía la nulidad absoluta de toda otra modificación que se apartara de las competencias establecidas en los mencionados artículos. Adicionalmente, fijaba el plazo para cumplir la tarea, la forma de elección y de representación por el sistema D'Hont, las condiciones para ser convencional y las sedes de funcionamiento.

El acápite del "Núcleo de Coincidencias Básicas" incluía las cuestiones que mencionaremos por sus títulos:

a) atenuación del sistema presidencialista, promoviendo la creación de un Jefe de Gabinete de Ministros con la descripción de sus atribuciones, junto con la mención de los capítulos, secciones y partes que debían compatibilizarse con esta nueva figura;

b) la reducción del mandato del presidente y vicepresidente de la Nación a cuatro años, con reelección inmediata por un solo período, considerando el actual mandato presidencial como un primer período;

c) la supresión del requisito confesional para el presidente de la Nación;

d) la elección directa de tres senadores, dos por la mayoría y uno por la primera minoría, por cada provincia y por la ciudad de Buenos Aires, y la reducción de los mandatos de quienes resulten electos;

e) la elección directa por doble vuelta del presidente y vicepresidente de la Nación;

f) la elección directa del intendente y la reforma de la ciudad de Buenos Aires;

g) la regulación de la facultad presidencial de dictar reglamentos de necesidad y urgencia y procedimientos para la agilización del trámite de discusión y sanción de las leyes;

h) el Consejo de la Magistratura;

i) la designación de los magistrados federales;

j) la remoción de magistrados federales;

k) el control de la administración pública;

l) el establecimiento de mayorías especiales para la sanción de leyes que modifiquen el régimen electoral y de partidos políticos;

ll) intervención federal.

El artículo 3º, por su parte, señalaba los puntos habilitados para la reforma y enumeraba los temas habilitados para su debate. Estos se dividían en:

a) fortalecimiento del régimen federal, que incluía el tema de las competencias entre Nación y provincias y el régimen de coparticipación, la creación de regiones, la jurisdicción provincial en los establecimientos de utilidades nacionales y la posibilidad de autorizar a las provincias a hacer gestiones internacionales;

b) autonomía municipal;

c) posibilidad de la incorporación de mecanismos de democracia semidirecta;

d) posibilidad de establecer el acuerdo del Senado para la designación de ciertos funcionarios de organismos de control y del Banco Central, excluida la Auditoría General de la Nación;

e) actualización de las atribuciones del Congreso y del Poder Ejecutivo (arts. 67 y 86);

f) establecimiento del Defensor del Pueblo;

g) del Ministerio Público como órgano extrapoder;

h) facultades del Congreso respecto de pedidos de informes, interpelación y comisiones de investigación;

i) institutos para la integración y jerarquía de los tratados internacionales;

j) las garantías democráticas en la regulación de los partidos políticos, sistema electoral y defensa del orden constitucional;

k) preservación del medio ambiente;

l) creación de un Consejo Económico y Social con carácter consultivo;

ll) adecuación de los textos constitucionales a fin de garantizar la identidad étnica y cultural de los pueblos indígenas;

m) defensa de la competencia, del usuario y del consumidor;

n) consagración expresa del hábeas corpus y del amparo;

ñ) implementación de la posibilidad de unificar la iniciación de todos los mandatos electivos en una misma fecha.

Además de la atenuación del hiperpresidencialismo y la reelección, y el sistema electoral de doble vuelta, *ballotage*, para la elección presidencial, la ley incluía un boceto de modernización de la arquitectura del sistema político, una puesta al día de los derechos de la ciudadanía, la ampliación de los mecanismos de participación popular con instituciones de democracia semidirecta, la ampliación de los derechos electorales de los habitantes de la Capital Federal, el cambio del estatus de la misma y el debate sobre algunas asignaturas pendientes entre la Nación y las provincias, que, como el régimen de coparticipación federal, iban a producir fuertes focos de conflicto. Otro de los temas que habría de ocasionar gran debate fue el de los institutos para la integración y jerarquía de los tratados internacionales. En conjunto, se trataba de dieciséis temas habilitados, además de los incluidos en el Núcleo de Coincidencias Básicas.

La opinión pública frente al Pacto de Olivos

En un país de fuertes tradiciones de antagonismo, el Pacto de Olivos, y la Ley 24.309 que lo instrumentó, generaron fuertes resistencias en la sociedad. Para muchos sectores, con o sin representación parlamentaria, fue par-

te de un operativo de entrega de Alfonsín en brazos del presidente Menem, con el único fin de recuperar un protagonismo político diluido en el marco de las luchas caudillistas en la Unión Cívica Radical.[6] En ese contexto, pasar la ley requirió de una extraordinaria alquimia política y condensación de voluntades. Mientras tanto, la labor de propaganda y difusión de los partidos involucrados en el Pacto de Olivos fue neutralizando muy lentamente la reticente actitud de la opinión pública a su favor.

Pese a todo, en la opinión pública se iba instalando la idea de que si venía la reelección, por lo menos la misma se podía compensar con el conjunto de cláusulas que, en su diseño, atenuaban el hiperpresidencialismo y prometían un sistema que permitiera responder mejor a nuevos problemas individuales y sociales, a los que mal podía responder la Constitución del siglo XIX. Junto a estas opiniones, aparecían los menemistas ultraortodoxos, que más bien ensalzaban tan sólo el objetivo reeleccionista y consideraban dicha meta como el objetivo final y la legitimación única de la Reforma. Estos no hubieran trepidado en establecer ningún tipo de componenda que permitiera imponer una voluntad hegemónica, aun a riesgo de caer en escenarios similares a los que finalmente invalidaron la Reforma del '49. Eran los que irían a Santa Fe a ser solamente las manos alzadas de la legitimación de un único objetivo. Casi en la vereda de enfrente, más allá de la legitimidad que asignaban a la voluntad reeleccionista, sectores del Partido Justicialista y de la UCR pretendían avanzar profundizando los contenidos democráticos incluidos en el formato de la Reforma: consolidar el protagonismo popular, la definición de los grandes temas del país y la incorporación creativa de instituciones que pusieran al día las garantías constitucionales. Estas voluntades eran

[6] Juan Carlos Portantiero (1994), "La Constituyente y la encrucijada para el progresismo", en *La ciudad futura*, Buenos Aires, No. 38. En el mismo número, Alfredo Bravo expresa la voluntad de la Unidad Socialista de estar presente en la Convención, aun pese a las discrepancias con el "proceso tan viciado como el de la convocatoria surgida del Pacto de Olivos" (Alfredo Bravo, "Reformar la Constitución para profundizar la democracia").

acompañadas matizadamente por otras fuerzas políticas, que se vieron ante una encrucijada: si bien denostaban el objetivo supuestamente continuista de la reelección, no podían rechazar otros elementos democratizadores y progresistas incluidos en el "paquete de Olivos". Adicionalmente, tampoco los partidos reformistas podían hacer oídos sordos a su reiterada inclusión de la demanda reformista en sus plataformas, durante, por lo menos, los últimos diez años de democracia. El repudio al llamado "pacto de dos" no podía hacerles desconocer su muy difundido pasado reformista. Desjerarquizaban además la futura tarea de la Convención informaciones "serias" de prensa que, por citar sólo un ejemplo entre tantos, señalaban lapidariamente que "sólo se sesionará los lunes y los martes", combinando esta información con el costo que la misma habría de implicar para el país.[7]

La elección de los convencionales constituyentes

Las elecciones de convencionales nacionales constituyentes del 10 de abril de 1994, aunque suponían un acolchonado camino hacia las urnas, dieron más de una sorpresa. La mayor, sin duda, la aparición del Frente Grande como una voz relevante de la política nacional, y la caída de los votos del Partido Justicialista, en un resultado electoral que fue mirado con atención. Para los analistas políticos, estaba en cuestión el punto de qué había significado ese resultado más allá de los guarismos: ¿preludiaba una caída consistente del frente menemista, o se trataba, simplemente, de un voto de protesta sobre los aspectos del modelo que generaban insatisfacción en el marco de una elección que no podía alterar la marcha del mismo? De todo modos, en casos como el de la provincia de Buenos Aires, que convocó simultáneamente su propia reforma constitucional, la caída de votos en el nivel nacional arrastró un efecto similar en la jurisdicción, en la que el caudal de votos fue inferior al número necesario para el de una reforma sin altibajos de la Constitución bonaerense. Para otros, fue un indicio adicional de la consistente caída del bipartidismo, que reunía cada vez menor cantidad de votos entre los dos grandes partidos nacionales (de 86.6%

[7] *La Nación*, 2 de abril de 1994.

para UCR y PJ en el año 1983, a 57.7% en 1994 para ambos partidos). Para el total del país, los resultados electorales fueron los siguientes: 37.7% para el PJ, 19.9% para la UCR, 12.7% para el Frente Grande, 9.1% para el MODIN, 2.0% para la Unidad Socialista, 1.7% para el Partido Demócrata Progresista y 1.6% para la UCEDE. A su vez, la concurrencia a las urnas fue la más baja del período democrático (73.8% del electorado) y el voto en blanco alcanzó al 4.57%.[8]

La estrategia electoral de los partidos del Pacto fue conservadora: encabezaron sus listas con los referentes más prestigiosos de los distritos, y fue, por ello, una Convención con gobernadores y legisladores (senadores y diputados nacionales y provinciales). Incluyeron entre los representantes un original *mix* integrado por expertos en derecho constitucional y personajes con perfiles variados (desde militantes de base, a intelectuales que podían prestigiarlos), contra los criterios usuales de reclutamiento sobre la base del poder político territorial. Esta singular integración de las listas produjo posteriormente una peculiar alquimia en el recinto, a la que nos referiremos más adelante. Esta forma de integración de las listas expresa también cierta predicción realizada sobre lo que se suponía habría de ser la dinámica de la Convención, imaginada por algunos como un cuerpo simplemente "levantamanos" que iba a concurrir solamente a cohonestar o legalizar los contenidos incluidos en la Ley 24.309 sin mayor debate. Los partidos antipactistas, en cambio –Frente Grande, MODIN y partidos provinciales– incluyeron en sus listas a la así llamada "mejor gente", como espacio de entrenamiento y visibilización de futuros candidatos en sucesivas elecciones. Sin embargo, especialmente en el Frente Grande, el inesperado éxito electoral, que duplicó para algunas jurisdicciones, como la Capital Federal y provincia de Buenos Aires, sus previsiones seguras, también permitió el ingreso a la Convención de personas con otros perfiles (aquellas que se ponen en los lugares que "no van a entrar"). Perfiles ideológicos, políticos y personales que

[8] *Clarín*, 11 de abril de 1994.

se apartaron de las férreas redes de alianzas punteriles, que integran los dirigentes históricos y territoriales cuyos perfiles son ni más ni menos que la organicidad –el "fisiologismo", como dicen los brasileños– con la maquinaria electoral de sus respectivos partidos.

2. Del Pacto de Olivos al cumplimiento de la Ley

Como hemos dicho, la Ley que habilitó la necesidad de la Reforma incluía en su texto no sólo los contenidos que estaban habilitados para la misma sino, adicionalmente, la metodología de trabajo parlamentario que los mismos habrían de tener y los plazos para el cumplimiento de la tarea, que se extendían taxativamente desde el 25 de mayo al 25 de agosto, en el que la tarea debería estar finalizada. ¿Por qué tanta restricción? ¿Habría alguna hipótesis sobre la voluntad democratizadora de los integrantes de la Asamblea, temor a abrir una caja de Pandora de conflictividad nacional o, aún más amenazante, a que la Convención se declarara soberana, como especulaban sus detractores? Probablemente, como en tantos casos, la respuesta sea un punto intermedio entre el temor a excesos de los parlamentarios y el recelo de generar el lanzamiento de un proceso de demandas sectoriales sin fin avizorable. ¿Por qué el plazo? La limitación de organismos reformadores que coexisten con el poder político legítimo guarda en sí la amenaza de un doble poder, que podría amenazar vía el poder reformador la legitimidad del orden constituido, lo que aconsejaba limitar claramente sus plazos.

El conflicto en la Convención Nacional Constituyente

Reunida la Convención Nacional Constituyente a partir del solemne acto mencionado en la introducción, comenzó el conflicto interno entre sus integrantes –conflicto razonable, pues el mismo no era sino resultante del mandato diferenciado recibido en el marco de la contienda electoral– junto con otro, aún mucho más duro con la opinión pública, a la que se le presentaron crecientemente como realidad subalterna de la Convención aquellos aspectos más opinables, aunque no por ello menos legítimos, como lo eran el llamado paquete y la forma de votación del Núcleo de Coincidencias Básicas. Encabezaron la oposición

los partidos provinciales, el MODIN y el Frente Grande, todos ellos consistentes con lo que había sido el eje de sus plataformas electorales, aunque en el curso de los debates las posiciones fueron diferenciándose fuertemente.

El reglamento de la Convención Nacional Constituyente definió las comisiones que la integrarían y las competencias temáticas de cada una de ellas, así como las cuotas de integración y conducción de las mismas en función del peso electoral de cada fuerza. El conjunto de temas y su articulación mutua, así como el propio mecanismo de reforma del texto constitucional de 1853-1860, implicaban un complejo procedimiento de ingeniería política y técnica jurídica que, en el marco de la Convención, produjo una clara diferenciación de roles entre sus integrantes y que generó un clivaje entre los más constitucionalistas y los más societalistas. Los primeros se concentraron por especialización y cuota de poder en la comisión de Redacción y en la del Núcleo de Coincidencias Básicas, mientras que los otros se encontraban diseminados según negociaciones y/o preferencias en las otras comisiones, que tenían como competencia el tratamiento de los otros temas de la Ley.

Las objeciones y críticas sobre los procedimientos se concentraron en la existencia de las supercomisiones del Núcleo de Coincidencias Básicas y de Redacción, en la que sólo tenían voz los integrantes formales de la misma, generando una calificación de hecho entre los miembros de otras comisiones y los de la de Redacción. La Reforma seguía acumulando sospechas: primero la reelección, luego el Pacto de dos, después la indivisibilidad del Núcleo de Coincidencias Básicas, la existencia en el seno de la Convención de dos supercomisiones y, durante todo el proceso, la acción concertada de algunos medios de comunicación que decidieron unánimemente disparar contra la Convención de Santa Fe y generaron hostilidad adicional en la opinión pública mal informada. A un mes de iniciadas las sesiones, otra vez un diario "serio" titulaba que "La Convención no ha hecho nada".[9]

El posicionamiento opositor de los medios de comunicación

[9] *La Nación*.

Sería por lo menos ingenuo, tal como intentaron hacerlo algunos diputados convencionales, demonizar la acción de los medios de comunicación de masas en su habilidad para instalar un clima hostil a la Asamblea. Sabido es que la noticia ha sido siempre la guerra, no la paz, y que no hubieran podido sostener este clima de no haber encontrado en sus lectores el marco de desinterés, reticencia y desconfianza que el trámite de la reforma levantó. En todo caso, como hemos dicho, la abstinencia y animadversión de la opinión pública se enraizaban en la alianza entre las máximas figuras políticas del país y, en un nivel más profundo, expresaban también un desajuste creciente en el sistema político entre representantes y representados, en el contexto agravante de una profunda deslegitimación del sistema político en relación con las expectativas de la ciudadanía. Por otra parte, un clima a la italiana, de creciente sensibilidad a la corrupción, con denuncias que alcanzaron a algunos de los convencionales electos, enturbió más el panorama. Estos eran también los hechos en los que se enraizaba el éxito de la prédica de los medios.

Pese a todas estas dificultades, el mapa de la acción colectiva en el marco de la Convención Nacional Constituyente desbordó todas estas previsiones y generó un producto genuino que no estaba inicialmente previsto en la ingeniería electoral e institucional de sus promotores, expresada en el Pacto de Olivos. ¿Qué pasó en la Convención para que estos límites se rompieran? ¿Qué escenarios futuros dibuja esta ruptura junto con el nuevo marco legal? Esto es lo que trataremos de responder en las próximas secciones.

3. El debate y la dinámica de fuerzas en la Convención Nacional Constituyente

Si el tema que dominó el proceso electoral y de comunicación de masas previo a la convocatoria a la Reforma y durante el período de las elecciones fue, justamente, el tema de la correlación de fuerzas entre los partidos, muy distinta fue la relación que se produjo en el contexto de la Con-

vención. Sobre las identidades partidarias –o junto con las identidades partidarias– otras líneas de clivaje se hicieron manifiestas. En primer lugar, las propias del mapa federal: en ese contexto, más que dominar el debate las diferencias de opinión entre provincias con gobiernos provinciales según signo político, dominaron a la Convención las peleas entre provincias chicas y provincias grandes, provincias favorecidas por criterios de coparticipación más favorables o menos favorables, y las coincidencias tácticas de bloques de provincias; entre estas últimas, la alianza de las patagónicas, más allá de sus signos políticos, contra el resto, o las de los viejos bloques históricos regionales –NOA, NEA– amalgamados sus puntos de vista en la situación de considerarse víctimas de problemáticas comunes contrapuestas al centralismo porteño. Provincias que buscan la reelección de sus ejecutivos contra provincias que no alcanzaron esas soluciones; provincias gobernadas por peronistas históricos vs. provincias gobernadas por nuevos dirigentes de alianzas frentistas, con candidatos provenientes de arenas diferentes a la histórica arena partidaria. En fin, alianzas latentes o expresadas marginalmente en el juego político federal, pero sobreimpuestas a las de los bloques políticos partidarios, que constituyeron una novedosa trama democrática para una sociedad que, como hemos dicho anteriormente, era una sociedad históricamente antagonizada por un par de líneas de fuerza. Como en un caleidoscopio, al abrirse muchas otras líneas de conflicto se atenuaban los más conocidos, y se impulsaban las convergencias parciales.

La lógica de las alianzas

En cuanto a las personas que compartían pasados y experiencias comunes, a la manera de lo que nos ha enseñado el historiador E. P. Thompson sobre la constitución de la clase obrera británica, construyeron sobre esa base un partido transversal a los sectores políticos a los que respondían. Así, un grupo importante de personas, profesionales universitarios en su mayoría, casi todos definidos por su condición de ex militantes y todos sobrevivientes –aunque sea metafóricamente– al Terrorismo de Estado, la vieja dorada juventud de los '70, más allá de cuál haya sido su ámbito de pertenencia en ese momento, cargando

sobre sus espaldas cierta culpa histórica por no haber reconocido en sus tiempos de juventud la relevancia de los mapas institucionales, se confabularon de manera implícita para expandir los límites de la Ley 24.309 y sacar de ella lo mejor que la misma podía ofrecer en términos de consolidación de un nuevo proyecto de Nación. A ese grupo se sumaron otros, "liberales doctrinarios", que aunque se opusieran a reglamentos y procedimientos estaban también dispuestos a profundizar la Reforma. Y en menor medida, aun los más orgánicos y verticales llegaron con su propia obsesión: el medio ambiente, los indígenas, la educación y, con fuerzas no siempre convergentes, también ayudaron a profundizar los debates. Ese grupo terminó neutralizando a los irreductibles, los que consideraban todo este ejercicio como fatuo. Al decir de una convencional radical, Elisa Carrió, una alianza generacional forjada sobre experiencias vividas en común se impuso sobre el diseño formal del mapa de la pertenencia y la participación partidaria.[10]

Esta situación fue especialmente relevante en relación con las mujeres, que en número de ochenta, y como consecuencia de la obligatoriedad de la ley de cupos a nivel nacional, ocuparon bancas en un número que superó de lejos los niveles de participación legislativa de toda la historia parlamentaria nacional. Muchas de ellas, nosotras, presentes por primera vez en un mapa de construcción de institucionalidad formal, rápidamente nos descubrimos como el "tercer partido de la Convención". Esta autoconciencia y la necesidad de garantizar en el cuerpo constitucional algunas políticas de discriminación positivas descubiertas en el marco de la democracia, generaron una dinámica importante de colaboración, que se expresó en los temas que inicialmente se habían previsto, como la constitucionalización como cláusula transitoria de la ley de cupos, pero que se galvanizó en un alto grado de sensibilidad ciudadana al mensaje usualmente discriminatorio y androcéntrico de las dirigencias políticas de todos los partidos. Esta experiencia consolidó al grupo transversal de

[10] Elisa Carrió, Mesa redonda en la ciudad de Santa Fe.

mujeres para enfrentar situaciones que no se habían previsto inicialmente y que no estaban habilitadas para el debate, y que se impusieron parcialmente, a contrapelo de la voluntad de la Asamblea, como la amenazante pretensión de incluir una cláusula penalizadora del aborto, que generó continuos focos de incendio en la segunda mitad del tiempo de la convención. No quiere decir esto que la condición femenina haya limado todo otro tipo de diferencias de cosmovisión o ideológicas, pero sí que permitió que se generaran corrientes profundas de opinión sobre *backgrounds* de formación ideológica y política común que, al articularse con los intereses específicos de género, produjeron inesperados resultados. También fue un descubrimiento la solidaridad de algunos hombres, que apoyaban los puntos de vista antidiscriminatorios y que solidariamente impulsaron un mayor protagonismo femenino.

Formas democráticas y concepciones autoritarias

Se reconocieron también en la Convención de manera transpartidaria bloques de estilos, estilos "tradicionales" vs. estilos más modernos, casi se podría decir más seculares, que primaron tanto en la forma como en el fondo. Entendiendo por forma la búsqueda de construcciones interpelativas de consenso, de cooperación, de convivencia, de tolerancia, de reconocimiento del otro, y casi podría decirse que en los casos en que estas fórmulas de tolerancia se expresaron o primaron de manera adecuada, la discrepancia ideológica con el fondo de la cuestión fue mejor metabolizada. Al contrario de los casos en que una expresión ideológica con la que los convencionales podían identificarse, planteada en forma intolerante, totalitaria, abarcadora –o, como en algunos pocos casos, larvadamente violenta o, en los más, directamente cínica–, no consiguió la adhesión de los que tenían los mismos puntos de vista. Un aprendizaje de la Convención: el respeto a las formas no es formalismo vacío de contenido sino un componente crucial en la construcción democrática. No adorno de superficie, sino parte del fondo de la cuestión.

No sólo hubo estilos "tradicionales", también hubo contenidos fuertemente tradicionales respecto de algunas cuestiones, a saber, especialmente las referidas a articulaciones entre público y privado. Revisar las páginas de los

proyectos presentados dará pie para el análisis de más de un investigador sobre concepciones fuertemente tradicionales y autoritarias que subyacen en el tratamiento de algunos temas, especialmente aquellos que intersectan formas de vida personales y privadas con la protección constitucional. Véase si no algunos de los proyectos de ley, referidos a un tema que tradicionalmente ha condensado de la manera más pristina el pensamiento ultramontano: la revisión de los referidos a la cuestión de la familia no sólo renuevan propuestas fuertemente conservadoras, sino que no han mirado a su alrededor para incorporar la simple observación de la vida cotidiana o la información empírica disponible sobre los cambios recientes que ella ha atravesado. Un motivo de desazón fue sentir que era mejor que algunos temas no se rediscutieran porque, en el marco de ese contexto, no podrían ni siquiera volver a endosarse algunos de los grandes hitos de la Constitución de 1853-1860 y de la legislación de fines del siglo XIX, que justamente se relacionaron con los aspectos de secularización social (como la Ley 1.420 o la Ley de Matrimonio Civil).

Desde un punto de vista de construcción de identidades, más que desde el punto de vista de la construcción de bloques de poder o de búsqueda de hegemonías, la Convención fue una experiencia inédita de ciudadanía. Esta función "pedagógica" primó en el interior de casi todos los diecisiete bloques, y el componente de aprendizaje que el debate incluyó se evidenció en la manera en que se fueron atenuando fórmulas irritativas, sustituidas progresivamente por la construcción del consenso. Uno de los espacios privilegiados en la corta vida de la Convención fue el de las comisiones. En ellas se elaboraron los dictámenes sobre los 1.500 proyectos presentados sobre temas habilitados y no habilitados, según las competencias temáticas de cada comisión. En un clima de trabajo más reservado y menos espectacular que el recinto fue donde comenzaron a producirse los reconocimientos y las alianzas que la enriquecieron. Después, este proceso fue ayudado por la libertad que primó en el recinto, la libertad que, en general, dieron los bloques para el uso de la palabra, la conducción

democrática de la Presidencia y la recurrencia a interrupciones a los oradores en el uso de la misma, recurso usado discrecionalmente, y, por supuesto, abusado en forma reiterativa e innecesaria. El modelo de participación y de presencia pública fue muy variado, según las características de cada partido y la disciplina propia de los bloques. En el caso del bloque justicialista, el dominante en la convención, la libertad se tradujo en un uso tal de la palabra que, en muchas oportunidades, puso en el escenario público cuestiones de política menor de jurisdicciones o de rivalidades entre dirigentes, o, en otros casos, de divergencias políticas y de fondo sustantivas. Sin embargo, no hubo anatemas contra los disidentes, aun en el marco de debates absolutamente álgidos como los de la coparticipación o el del aborto. Es probable que parte de esta tolerancia haya sido resultado de la escasa *performance* electoral de los partidos del Pacto. Si fue así, bienvenida esta debilidad, que obliga a la búsqueda de alianzas más que a la capacidad de imponer la propia voluntad.

Las dos dinámicas de la Convención

Cierto es que esta descripción del clima imperante en la convención puede considerarse un tanto *naif*. Y lo es, sin lugar a dudas, porque también es *wishful thinking* y voluntad de construcción. Pero que además, aunque mirada *naif* o *light*, es legítima como contraparte de aquella que sólo pivoteó sobre sus aspectos más insatisfactorios. Consideramos que también hay que ver esta parte como la complementaria de la metodología usualmente presente en la dinámica de estos cuerpos: la presencia de los operadores, de los referentes, de los decisores, que tienden a constituir otra cuerpo dentro del cuerpo, integrado por los *primus inter pares* cuya asimetría de poder los potencia al espacio en que se toman las "verdaderas decisiones". De hecho, también hay que decir que en los peores momentos hubo dos convenciones: la del pullman y la de la platea, en un marco en que se procesaban simultáneamente dos maneras de enfrentar la construcción de poderes y consensos. Fue herencia del país viejo la indisciplina con los horarios, el ausentismo en las bancas y los períodos de tiempo en que el recinto se encontraba relativamente vacío, y esto fue señalado en distintas oportunidades por va-

rios oradores, no sólo de la oposición sino del mismo Pacto. Y también fue herencia del país viejo la actitud de los convencionales "tecnotrónicos", que dedicaban parte de su tiempo a hablar por sus teléfonos celulares en el marco del recinto y en plena sesión. La disciplina de los convencionales respondió, en buena medida, a la magnitud de los temas en juego pero también a la historia y a la mirada que tiene de sí misma cada fuerza política y el nivel de su estructuración formal, así como de la actitud de cada convencional en particular. Hubo así distintos modelos: de partido más fuerte y centralizado a menos partido, personalidades individuales, convergencia de personas con bajos niveles de amalgama con el conjunto hasta personas que tienen una visión organicista según la cual cumplir es sólo obedecer las decisiones. También a la particular concepción del hacer política: como una construcción desde abajo hacia arriba o como una estructura deductiva del poder, en que éste emana de "arriba hacia abajo", y que es un componente importante del concepto de "democracias delegativas". Lo interesante es que estas modalidades, más que ser patrimonio de una fuerza política en particular, resultaron también transversales al conjunto de los partidos.

Estas diferencias, que dentro de los partidos implican la expresión de intereses diferenciados, se manifestaron en las posiciones en disidencia, especialmente en el trabajo de comisiones, como en la votación en el recinto, en cuestiones como el régimen federal, la finalmente llamada "cláusula social" de los intereses de la madre y el niño, la cláusula de apoyo a la cultura nacional y otras que futuros investigadores analizarán con la información que surja de los votos particularizados en el tablero electrónico y las intervenciones en los diarios de sesiones.

Apuntando aspectos de debate críticos para análisis que deberán hacerse con posterioridad, cabe señalar algunas de las cuestiones calientes: en primer término, los quince días de debate sobre el Reglamento que consagraba la votación del "paquete cerrado", las marchas y contramarchas alrededor de la cuestión de la reelección de los gobernadores, finalmente no incluida –y en torno a la cual

se generaron múltiples escaramuzas–; el tema federal –cuya relevancia hay que destacar contextuándola en el marco "cavallista" del ajuste de las economías provinciales–; el tema educativo, inicialmente no habilitado y que se incluyó como parte de las atribuciones del Poder Legislativo, incorporando como saludable saldo el de la constitucionalización del principio de la autonomía y autarquía universitarias, así como el reconocimiento de la responsabilidad indelegable del estado en materia educativa y de los principios de gratuidad y equidad en la misma; el tema de la penalización del aborto, como se mencionó antes, finalmente convertido en ambigua "cláusula social" de protección de la madre y el niño, el tema del hábeas data y la constitucionalización del derecho a réplica, como parte de los tratados internacionales, las marchas y contramarchas sobre la cláusula ética como parte de la defensa de la democracia y el derecho al medio ambiente. Estos, y muchos otros, desencadenaron la ofensiva de diversos lobbies, desde el Episcopado hasta ADEPA, que quisieron alterar o detener las decisiones democráticas de la Asamblea. En muchos casos, los dictámenes de comisión, en general suscriptos por acuerdos del PJ, la UCR y con la incorporación del inicialmente reticente Frente Grande, generaron incontables conflictos con la supercomisión de Redacción, que terminaron confrontando a los firmantes, más allá de su pertenencia partidaria, contra "operadores" y decisores ubicados en dicho ámbito.

Diagnóstico

En fin, del funcionamiento de la Convención y de los perfiles que se definieron, sin pecar de excesivo optimismo, es posible diagnosticar la existencia de un nuevo país: tras once años de democracia, surge un saldo importante de afianzamiento de la institucionalidad, vocación democrática, reconocimiento y respeto por las diferencias, voluntad de construir en el largo plazo. Si las personas que integramos la Convención somos representantivas de los nuevos perfiles de las identidades nacionales, el *quantum* de democratización que está latente constituye una asignatura pendiente para las conducciones políticas y abre un óptimo horizonte hacia el futuro.

4. ¿Cuáles son las consecuencias de esta Reforma Constitucional?

Difusión del debate de la Convención

En primer lugar, habrá que diferenciar las consecuencias en diversos planos, por lo menos en un plano de micropolítica cotidiana y un plano institucional político. En relación con el primero, el debate sobre la Constitución y la convocatoria a la Constituyente en una sociedad que sólo guarda memoria histórica de sus violaciones más que recuerdo de sus cumplimientos, generó un proceso de movilización social importante. No ayudaron los medios de comunicación de masas a una mejor difusión del qué y el cómo se debatía, pero también deberá decirse que tampoco la propia Convención y su aparato de prensa consiguieron desencadenar una contracorriente de opinión que lograra apartar a la opinión pública del letargo en que la colocaban los medios. Así, al día siguiente de su jura, un matutino tituló su editorial como "La Constitución deformada".[11] En él se señalaba que "lo más saludable no es lo que hizo sino lo que *no* hizo la Convención".

No se destacó de la misma manera el hecho de que además de gobernadores y senadores nacionales, entre sus filas se encontraran también seis personas, ex rectores o rectores en actividad de varias universidades nacionales, así como otras figuras descollantes en sus respectivas actividades (desde el laboralista Kesselman, al historiador René Orsi, el narrador Héctor Tizón o el sindicalista Alberto Piccinini). Aunque sea una experiencia subjetiva, a los convencionales que leíamos los diarios o mirábamos televisión el día siguiente, no dejaba de sorprendernos el escaso registro de lo que había pasado en el que debería haber sido el escenario máximo de la política en esos tres meses. Así como la amplificación de situaciones olvidables, que las hubo, en las que se centraba el foco de la difusión. Pero, pese a las contrariedades, preciso es señalar que también se despertó un interés legítimo y curiosidad sobre el valor de la Constitución como norma básica que reglamenta la convivencia. Y que, repetimos, no es un te-

[11] *La Nación*, 25 de agosto de 1994.

ma menor en un país como el nuestro. Demandas de pequeños grupos, centros de estudiantes, colegios, grupos indígenas, feministas, ecologistas, permitieron una difusión celular del desafío reformador que tal vez, en el mediano plazo, deje raíces más profundas que las operatorias de distorsión.

Otra forma en que intentó vaciarse la tarea de la convención fue señalando la incapacidad de la reforma constitucional para responder a un sinfín de problemas sociales que difícilmente le corresponde a la constitución abordar. Así, explotando un pensamiento unilineal cuestionador de la utilidad de la inclusión de determinados ítems –como la cláusula del desarrollo humano– porque no existe un "desarrollo humano" satisfactorio para el conjunto de la población, sectores intencionados operaron permanentemente aludiendo a la futilidad de estas modificaciones. Y, lo que es peor, depositando en la Constitución demandas que ni ésta ni cualquier otra está en condiciones de satisfacer. A la vez, se oscurecieron los aspectos que potencialmente pueden tener un impacto mayor en la vida cotidiana, a saber, aquellos que, como la constitucionalización de los tratados internacionales, pueden traducirse en acciones eficaces de protección de determinados derechos. También es necesario señalar que una oposición inicialmente irascible, sobre todo en el primer tercio de vida de la Asamblea, realizó observaciones en la misma dirección, señalando cómo el modelo de convocatoria dejaba afuera los grandes problemas nacionales. En uno y otro caso, y más allá de la intencionalidad diferenciada de estos grupos, se planteaba un equívoco entre fijación de derechos, garantías, ingeniería institucional y reglas de juego, cometidos inherentes a la Constitución, confundiéndolo con la tarea más operativa del diseño de herramientas de intervención necesarias –básicamente, leyes, y lucha política *strictu sensu*– para alcanzar objetivos prefijados.

La difusión del nuevo texto constitucional como separata de medios nacionales, aun su venta callejera, han desempeñado un relevante papel. Esto ha hecho que el tema de la "Constitución" como realidad del sistema político se convierta en un elemento de interés y cotidianeidad, no

sólo para los jóvenes, sino para generaciones que vivieron sus vidas adultas bajo regímenes surgidos de su conculcación. Así, la tarea de que la vida cotidiana registre la vigencia de una nueva Constitución a través de su aplicación cotidiana es una tarea que se encuentra en sus comienzos. Y que depende de que, en primer lugar, se internalice la vigencia de los derechos incluidos para que no sean letra muerta y que se exprese una voluntad de respetarla bajo cualquier circunstancia. En fin, de hacernos colectivamente cargo de que algo ha cambiado para mejor y que nos toca a todos hacerlo cumplir.

Consecuencias para la vida cotidiana y para el funcionamiento político-institucional

Evaluar en el plano político-institucional las consecuencias de esta Reforma Constitucional requeriría de un complejo ejercicio de simulación, que ponga en acción los cambios que se han incorporado y su articulación y entrelazamiento con muchas otras variables, de complejidad mucho mayor que las puramente ideológico-políticas y algunas de las cuales ya se han mencionado en relación con el debate en la Asamblea. Pero, dado que la reforma ha tenido una racionalidad sistémica, es posible comenzar a pensar algunas consecuencias mas allá del diseño de una estructura de sistema político propiamente dicho. La simulación más obvia a fines de 1994 es la que se refiere al destino de la elección presidencial en mayo de 1995, incorporada la reelección con el *ballotage*. Al respecto, véase el argumento de Oscar Landi[12] sobre los cambios que este procedimiento implicará en la ecuación "voto útil", que ha orientado con frecuencia los comportamientos electorales, al cambiar la utilidad del mismo en el escenario de la segunda vuelta y en un contexto en el que, como hemos señalado respecto del 10 de abril, el bipartidismo condensa una proporción cada vez menor de los votos. También, el argumento de Natalio Botana[13] acerca de cómo la nueva arquitectura combina los aspectos más negativos del régimen presidencialista yanky y del histórico argentino, permitiendo la sucesión presidencial sin límite,

[12] *Clarín*, 24 de agosto de 1994.
[13] *La Nación* (suplemento literario), 2 de septiembre de 1994.

sólo con interregnos de cuatro años de exclusión, según su escéptico punto de vista.

Por último, es necesario recordar que los objetivos prometidos en las plataformas electorales han sido efectivamente incorporados a la Constitución pero que muchos de ellos requieren de leyes del Congreso que los implementen. Principios como la cláusula ética, la autonomía de la Capital Federal, el Consejo de la Magistratura, el reconocimiento constitucional de los partidos políticos y otros, hasta un número de aproximadamente veinte, remiten a leyes en el cuerpo de la Constitución reformada y deberán seguir siendo discutidos en el Parlamento. Una opinión pública atenta será necesaria para que las leyes expresen la voluntad de los legisladores. Claramente, la Reforma ha sido un punto de partida y es mucho lo que todavía queda por hacer, además de respetarla, para convertirla en una herramienta que haga más fácil el tránsito al país que queremos. ◆

BIBLIOGRAFÍA

GARCIA LEMA, Alberto, *La Reforma por dentro. La difícil construcción del consenso institucional*, Buenos Aires, Planeta, 1994.

NOHLEN, Dieter y Liliana DE RIZ (comps.), *Reforma institucional y cambio político*, Buenos Aires, CEDES/Legasa, 1991.

SERRAFERRO, Mario Daniel, *Momentos institucionales y modelos constitucionales*, Buenos Aires, Biblioteca Política Argentina, No. 428, CEAL, 1993.

SMULOVITZ, Catalina, *Constitución y consolidación democrática en Argentina. ¿Reformar o no reformar?*, Buenos Aires, CEDES, 1988.