



APORTES Y CONTRIBUCIONES

LAS CULTURAS POLÍTICAS EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994

Bernardo Carrizo

Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral
bcarrizo@fhuc.unl.edu.ar

Recibido: 08/10/2020

Aceptado: 20/10/2020

Aniversarios y conmemoraciones, algunas adquiriendo el rango de efemérides instituidas por Estado, pueden convertirse en oportunidades para motivar la reflexión sobre nuestra sociedad y su historia en pos de dilucidar su trayectoria como comunidad y, además, propiciar la desafiante indagación sobre su presente.

El cuarto de siglo transcurrido desde las sesiones de la convención y la sanción del nuevo texto, el 22 de agosto de 1994, puede resultar un buen marco temporal para abordar la experiencia argentina. En particular resulta oportuno referenciar con qué ideas, propósitos, aspiraciones y estrategias políticas se arribó a la reforma constitucional. Desde ya que la temática resulta inescindible de la democracia no solo como objeto de estudio, sino también como experiencia de vida, proyecto político inacabado y terreno conformado por un mar de incertidumbres que no resulta sencillo navegar. En esta clave, no es un dato dado por naturaleza –quizás resulte necesario recordarlo– que nuestra sociedad viva en democracia, que sus instituciones sean interpeladas por una continuidad novedosa, pues no ha sido un componente sistemático de su historia. Aunque su enunciación sí ha dado cuerpo a diversas culturas políticas, proyectos, plataformas electorales, movilizaciones e incluso golpes de Estado.

Casi como digresión, expondría que el término democracia –siendo a su vez, concepto, categoría o tópico, con las diversas connotaciones que implica– tiene también su recorrido en la historia argentina. La democracia, como sustantivo, posee historicidad y su expresión guarda correspondencia según el espacio y tiempo en que se genera su formulación, frente a quiénes son sus interlocutores, en relación con qué adjetivos. De allí la inquietud de instalar algún diálogo con el pasado reciente de la reforma de 1994 en el que se sedimentaron sentidos y temporalidades respecto del fenómeno democrático. Porque la democracia no es solo una forma posible de sociedad sino, más precisamente, es uno de los laboratorios en donde se resuelve una cita importante entre generaciones, con la aspiración de que sus

APORTES Y CONTRIBUCIONES

integrantes puedan ser un poco más felices, y no solo en un futuro.

La memoria colectiva, los estudios emanados de diversas disciplinas, la interpretación de actores históricos y las representaciones que nos acompañan diariamente han institucionalizado al año 1983 como una frontera en la historia argentina. Decisión interpretativa, podríamos decir, que puede resultar interpelada desde diferentes problemáticas, en particular los análisis que toman a la transición como puerta de acceso a la historia política reciente. Si bien este no es nuestro tema de análisis, comparto que:

El desempeño del régimen constitucional argentino después de 1983 se caracterizó por el pluralismo partidario, la alternancia en el poder, la crisis económica y una concentración de poder legislativo en manos del presidente que iba más allá del texto de la constitución (Negretto, 2015, p. 193).

En forma acotada podríamos mencionar algunos de los rasgos que acompañaron la construcción de la democracia como experiencia vital en la Argentina de las últimas décadas y que tuvieron impacto al momento de la reforma constitucional. "Me han proscrito; en la Argentina soy el único proscrito" (Clarín, 13/06/1999), fue una expresión de Carlos Menem formulada pocos años luego de la vigencia de la Constitución. La formulación –que apelaba además a un componente respecto del peronismo vigente en el régimen político entre 1955 y 1973– era cierta pero absolutamente inherente a las nuevas reglas del juego institucional que el propio presidente en ejercicio había propiciado desde 1992, en un clima creciente de su popularidad y en donde aspiraba férreamente a la eliminación de la no reelección que el pacto constitucional de 1853 establecía².

Ya desde la campaña electoral, el discurso de Alfonsín se organizó sobre una base ético-política que oponía democracia a dictadura, justicia a impunidad frente a la cuestión de los derechos humanos. Otra puja clave se definió en el esfera pública campo cultural respecto de la Iglesia Católica ya que el gobierno impulsó las leyes de patria potestad compartida (1985) y divorcio vincular (1987), instrumentos normativos que serán férreamente combatidos por aquella y que tuvieron indudables efectos sobre la vida privada. Con respecto al campo cultural

¹ El período que se inaugura en 1983 presenta, como expresa el historiador Luis Alberto Romero, "una democracia que aunque se decía restaurada, resultaba verdaderamente novedosa" (Romero, 2010, p. 67). El mismo autor define como "segunda experiencia democrática" al período que inicia en 1983, siendo la primera la que se encuadra entre 1912 y 1955.

² En una clave similar, la constitución justicialista de 1949 había incorporado la reelección inmediata hasta que la Convención Constituyente de 1957, ya con el peronismo en la proscripción –dispositivo que abonó una forma particular de pensar y practicar la política durante casi dos décadas– reinsertó el límite de seis años en la duración del mandato presidencial.

es posible reconocer la realización del Segundo Congreso Pedagógico (1984-1988) que, pese a su compleja realización, no se tradujo en una ley de educación nacional que reemplace a la ley 1420 de 1884.

En este marco de fuertes apuestas que propiciaron una reformulación de diversos entramados institucionales, en 1985 por decreto presidencial se creó el Consejo para la Consolidación de la Democracia³ que aspiró a generar un modelo constitucional de corte semipresidencialista con la incorporación de la figura de un primer ministro o jefe de gabinete. Además, el presidente sería elegido por mayoría absoluta (con posible segunda vuelta) con una duración de cuatro años, con posibilidad de una reelección inmediata y capacidad de sancionar Decretos de Necesidad y Urgencia, entre otros aspectos. El Consejo aportó dos dictámenes (1986 y 1987) pero no viraron hacia una propuesta formal de tratamiento legislativo sobre una reforma constitucional, apuesta que necesitaba del acuerdo con el Partido Justicialista. Este propósito –que se explicitó en el momento de mayor fortaleza política y legitimidad por parte del presidente Alfonsín– se instalaba en la perspectiva, según los sectores alfonsinistas, de la fundación de una “segunda república”⁴, que se erigiría democrática, liberal y moderna. Esta fórmula apelaba a la construcción de un sistema democrático basado, como expresa Aboy Carlés, en elementos republicanos y liberales como la deliberación, el diálogo, el pluralismo y el respeto por las minorías, “elementos que paradójicamente “confrontaban” con arraigadas tradiciones de la vida pública nacional” (2010, p. 76).⁵

El tema de la reforma constitucional volvió a instalarse entre las dirigencias de la UCR y del PJ luego de las elecciones intermedias de 1987, en un período de retroceso de posiciones políticas por parte del radicalismo. En este contexto, el PJ presentó un documento en el que propuso la elección directa del presidente, pero

3 Espacio plural que aspiró a sostener el proceso democrático a través del trabajo sobre diversos temas, por ejemplo, la reforma constitucional, el traslado de la capital federal y una nueva ley de radiodifusión. Fue coordinado por Carlos Nino (con un equipo de colaboradores) con la participación de figuras del ámbito cultural, intelectual y político.

4 En el discurso político, ciertas palabras clave comenzaron a formar parte de consignas y slogans partidarios sin que signifiquen lo mismo –podría decirse que remiten a lo contrario– que “segunda república”. En particular, “tercer movimiento histórico” o “tercera etapa del movimiento histórico” dando por sentado que el yrigoyenismo y el peronismo eran los primeros, construyéndose una secuencia que explicaba la historia argentina del siglo XX a partir de liderazgos fuertes. Estas fórmulas remitían a una matriz populista de “dicotomización del espacio comunitario que oponía el pueblo a sus enemigos” (Aboy Carlés, 2010, p. 74). Sin embargo, la fórmula no era novedosa. En 1964 se publicó *Del peronismo al tercer movimiento histórico* elaborado por el Movimiento de agrupaciones y ligas para la organización nacional. En 1973, el Ateneo de la nueva generación publicó *Hacia el tercer movimiento histórico. Qué es y qué quiere la nueva generación*.

5 Debajo de la fórmula puede observarse una aspiración fundacional que se proponía marcar un quiebre respecto de la historia argentina. Así, se consideraba “primera república” al período que había finalizado en 1930. De esta manera, no solo se rescataba la Argentina radical (1916-1930) sino que además quedaba en las sombras la Argentina peronista (1946-1955) junto a otras experiencias políticas.

APORTES Y CONTRIBUCIONES

con una mayoría relativa, además aceptaba un mandato presidencial de cuatro años, con reelección ilimitada tanto de legisladores como del presidente.

En los años 90, luego de superar el fenómeno hiperinflacionario, un fuerte liderazgo que combinó rasgos tradicionales y novedosos encontró en la figura de Carlos Menem la plasmación de una frontera política, cultural y económica. La implementación paulatina pero programática de reformas neoliberales, más el ejercicio de una carismática jefatura en los límites institucionales, fueron los rasgos más sobresalientes de la década menemista. A partir de 1992, Menem hizo pública su aspiración a propiciar una reforma de la carta magna con el firme propósito de "que el cambio constitucional estaba esencialmente orientado en distribuir el poder a favor del presidente y su partido ante la expectativa de triunfar en las próximas elecciones presidenciales" (Negretto, 2015, p.198). La propuesta del partido gobernante, entre otros aspectos, incluía la elección directa de presidente por mayoría relativa por cuatro años, con posibilidad de reelección inmediata, además confería al presidente los poderes de veto con promulgación parcial y la capacidad de proponer leyes de urgencia y emitir decretos de contenido legislativo. Ante este avance, el radicalismo aceptó la reelección presidencial consecutiva por una vez, pero que no se aplique al presidente en ejercicio.

En esta dinámica política, recordemos que el traspaso anticipado de poder en julio de 1989 ya había puesto frente a frente a los principales referentes del cambio institucional que se avecinaba y, como mencionamos, la reforma constitucional había estado presente en la agenda del ex presidente Alfonsín, Menem reconoció que sin el acuerdo de su interlocutor no podía alcanzar el apoyo de las dos terceras partes de ambas cámaras para declarar la reforma a través de una convención. En este esquema, como señala Negretto, el cambio constitucional se encuadraba en una transacción, es decir, una solución negociada.

El vínculo entre Alfonsín y Menem no solo se referenció en el traspaso anticipado de poder, sino también en el denominado Pacto de Olivos. Para su concreción resultó significativa la dinámica de las conversaciones, los negociadores participantes, el desempeño de las dirigencias partidarias y de juristas que expusieron "el discreto encanto del toma y daca" (Gené, 2019). Las diversas reuniones (algunas secretas y otras públicas) que mantuvieron el presidente y el ex presidente –protagonistas además en 1989 del segundo traspaso de poder entre oficialismo y oposición en la historia argentina desde 1916– dieron lugar al Núcleo de coincidencias básicas, esqueleto de consenso de la ley 24.309 que declaró la necesidad de reforma constitucional. No obstante, arribar a la definición del núcleo implicó un juego de presiones de sentidos inversos –entre los que se destaca la apuesta de Menem de convocar un plebiscito y el esfuerzo de Alfonsín de propiciar acciones de accountability, en el doble sentido: "responder" y "ser responsable" de lo que se estaba delineando– que emanaron desde los contendientes más relevantes, a los que se sumaron jugadores de menor peso pero que terminaron por viabilizar el

camino a la reforma.

El juego de dos –lo que llamaríamos “acuerdo” o “pacto de caballeros” si estuviéramos en una sociedad tradicional– fue seguido de las ineludibles negociaciones al interior de cada partido con los costos que conllevó, a sabiendas de definir no solo las candidaturas a la Convención sino, más dramáticamente, las proyecciones a candidaturas para la elección presidencial posterior a la reforma y la aceptación –en el marco del proyecto de ley de reforma– del Núcleo de coincidencias básicas que hacía las veces de paquete cerrado que ordenó y orientó la dinámica del espacio colegiado, es decir, la Convención.

Desde 1983 hubo un esfuerzo ético-político por construir la democracia en el que pueden reconocerse también proyectos incumplidos. No solo por la puja de intereses y pasiones inherentes a la condición humana, sino también porque una de las importantes apuestas, reconocibles en ocasiones, es la construcción de una cultura política democrática. Como ha expresado Natalio Botana “...el corazón de la legitimidad democrática está en el hecho de sucederse en el ejercicio del gobierno mediante un sistema pacífico electoral y competitivo. La democracia es el gran desafío para abolir la sangre en la vida política” (2002, p. 132).

No es un dato de larga duración que nuestra sociedad viva en democracia y experimente los desafíos de la propia experiencia. Y por esto, en múltiples ocasiones se ha convocado a la democracia como tema, problemática o eje de debate para emprender un recorrido por la historia nacional, y la mayoría de las veces en diálogo con otras experiencias políticas, en especial las autoritarias. Una interpelación histórica a partir del fenómeno democrático resulta muy desafiante desde el presente, donde la inmediatez resulta protagónica al momento de exigir respuestas casi instantáneas. Uno de los aspectos donde puede detenerse la mirada para analizar la democracia radica en las culturas políticas que participan de su constitución. La cultura política –como fructífera herramienta conceptual en clave heurística, aunque no la definimos aquí como la única o la más operativa– proporciona un abanico de matices que puede darnos las trazas para reconocer la complejidad de los comportamientos humanos e indagar la dinámica de actores e instituciones en relación con los procesos políticos y sociales.

Desde esta perspectiva, un desafío posible radica en comprender los motivos que conducen a los actores a asumir ciertos comportamientos políticos, a optar por ciertos principios de legitimidad o por un sentido del orden. Solo como forma de exponer algunos de los ingredientes que dan cuenta de estos procedimientos y sentidos que son constitutivos de las culturas políticas –y que intervinieron en las deliberaciones de la Convención de 1994– es posible mencionar: una visión del mundo, una lectura común y normativa del pasado que pone en relevancia ciertos hechos como gesta o hito, una definición sobre el tipo de organización política deseable, un discurso significativo (sobre temas como nación, religión, historia,

APORTES Y CONTRIBUCIONES

memoria) cuyos componentes (palabras clave, consignas, figuras idealizadas, rituales, símbolos) dan cuenta de la presencia de conflictos y tensiones, como así también la aspiración a disputar el espacio público a través de diversas estrategias (movilizaciones, concentraciones, actos, homenajes, publicaciones) (Berstein, 1999).

En este cuarto de siglo transcurrido desde 1994 la aspiración a la construcción de una “segunda república” convivió con una matriz nacional-popular que se explicita en el territorio del poder. Ambas se han presentado a través de diferentes componentes que abrevan en diversas culturas políticas. Asimismo, quizás podamos acordar que una cultura política democrática no se halla nítidamente presente en el capital cultural y político de nuestra sociedad. Pues para que la democracia sea más que una forma de pensar y vivir el poder, necesita del tiempo para alcanzar su legitimidad.

Pero la paradoja es que la dimensión temporal otorga un tono, un estilo, un cariz al fenómeno democrático a partir de nuestras prácticas. Y ese quizás es el desafío más provocador. Lo que construimos en este momento histórico –único si miramos nuestra historia– nos convierte en responsables frente a un futuro abierto y, más aún, frente a las jóvenes generaciones.

Bibliografía

- Aboy Carlés, G. (2010). Raúl Alfonsín y la fundación de la “segunda república”. En Gargarella, R., Murillo, M. V. y Pecheny, M. (Comps.), *Discutir Alfonsín* (pp. 68-84). Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Berstein, S. (1999). La cultura política. En Rioux, J. P. y Sirinelli, J. F. (Dir.), *Para una historia cultural* (pp. 389-405). México: Taurus.
- Botana, N. (2002). *La república vacilante. Entre la furia y la razón*. Buenos Aires, Argentina: Taurus.
- Gené, M. (2019). *La rosca política*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Negretto, G. (2015). *La política del cambio constitucional en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: FCE.
- Romero, L. A. (2010). Democracia, República y Estado: cien años de experiencia política en la Argentina. En Russell, R. (Ed.). *Argentina 1910-2010. Balance del siglo*. Buenos Aires, Argentina: Taurus.