

Vigencia de valores fundamentales de la Reforma de 1994⁽¹⁾

A treinta años de su sanción

Alberto Manuel García Lema

*Conjuez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Convencional Constituyente.
Correo electrónico: publicaciones@garcialema.com.ar*

Cómo citar este artículo: García Lema, A. M. (2024). Vigencia de valores fundamentales de la reforma de 1994. A treinta años de su sanción. *Revista de la ECAE*. Año 8 (11), pp. 17 a 40. ISSN 2796-8642.

1. El valor del diálogo como fuente de acuerdos políticos

Quando se analizan los valores fundamentales que rigen la reforma de 1994, que se incorporaron a los que inspiraron a nuestra Constitución histórica de 1853/60 por haber sido una reforma constitucional parcial de aquella, que han pasado a ser aspectos fundamentales para el conocimiento de nuestra actual Constitución Nacional, debemos colocar – en primer término– **el valor de la construcción de un amplio consenso**, fruto de diálogos y acuerdos crecientes que fueron evolucionando entre 1986 hasta la sanción del texto final reformado en 1994, aprobado y jurado en forma unánime por todos los representantes de los partidos y fuerzas políticas que integraron la Convención Nacional.

Ese proceso de **la elaboración de consensos se desarrolló en un triple plano de acuerdos políticos, federales (en sentido de interprovinciales) y sociales**, situación que ha generado la circunstancia tan excepcional que **en estos últimos treinta años, e incluso en el presente, no se han presentado intentos serios de modificar o introducir nuevos cambios**

(1) Conferencia pronunciada en el acto llevado a cabo con motivo de los 30 años de la reforma constitucional.

en la Constitución Nacional vigente, y algunas pocas opiniones que pudieron llegar a analizar esta posibilidad no llegaron a proponer cambios concretos.

Si bien recordaré brevemente cuáles fueron las ideas fuerza que inspiraron la reforma de 1994, tal como me ha tocado vivirlas a lo largo de mi participación en el extenso proceso de diálogos y acuerdos gestados en aquellos años, me interesa aquí encarar la problemática de si los valores que inspiraron la reforma de 1994 mantienen su vigencia, inspirando las instituciones creadas o modificadas por ella para concretarlos.

De este modo, corresponderá examinar si las **políticas de Estado, concebidas en la reforma de 1994, volcadas en normas e instituciones en vigencia, y que por tanto poseen rango constitucional –superiores en el plano normativo a los tratados, leyes, normas reglamentarias o actos administrativos–** ya sea que hubiesen sido cumplidas total o parcialmente, o que contienen elementos aún pendientes, pueden seguir inspirando a los habitantes de nuestro país en las nuevas épocas que nos toca vivir.

Esta problemática me ha preocupado particularmente en el devenir de las últimas dos décadas, y la encaré en análisis efectuados en artículos publicados en diversos medios, que han sido recopilados en mi sitio web ⁽²⁾, a los que me remito.

En el presente trabajo, sin desconocer lo dicho en esos análisis anteriores, me parece útil centrarme en los valores volcados en la reforma de 1994, ya que muchos de ellos confrontan con otros que han desconocido instituciones y normas de la Constitución Nacional desde su sanción, o que se han reconvertido en otros opuestos en estas décadas del siglo XXI; en la medida que nuevas circunstancias económicas, producto de una cuarta revolución industrial, el perfeccionamiento de los sistemas de comunicaciones y de la inteligencia artificial, la extensión de la globalización a grandes o pequeños países asiáticos, la rápida y grave expansión del calentamiento global que obliga a nuevos tipos de respuestas energéticas, el impacto que todo ello viene produciendo en amplias regiones del mundo que han quedado excluidas de los desarrollos económicos, las consecuencias de una gran divulgación de guerras en diversas zonas “calientes” del mundo, generando enormes migraciones de millones de personas y, en general, el amplio crecimiento de la pobreza –en mayor o menor medida– en muchos países, y entre ellos el nuestro, obligan a seguir debatiendo la vigencia de los valores constitucionales de la reforma de 1994.

(2) Véase www.garcialema.com.ar

Enunciado así el propósito de este trabajo, desde la perspectiva de recordar y evaluar treinta años de la reforma constitucional de 1994, dirigido a los profesores y alumnos de la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado, que contribuí a crear hace también treinta años, las expondré en una doble perspectiva: recordar cuáles fueron las ideas fuerza que inspiraron aquella reforma y algunos de los peligros o desafíos que deben afrontarse; y, también, vincularlas sintéticamente con ciertos valores preconizados por el Papa Francisco en su Encíclica Fratelli Tutti.

Existen razones de peso para acudir a esta comparación. A partir de la creación, durante el gobierno del presidente Raúl Alfonsín, del Consejo para la Consolidación de la Democracia, se puso en marcha **un proceso de reforma constitucional en un marco consensual**, como lo señalara el propio Alfonsín. Este Consejo, coordinado por el filósofo del derecho Carlos Nino e integrado por figuras políticas de distinta extracción, y contando como colaboradores con jóvenes constitucionalistas que han sido profesores y académicos del derecho constitucional o de la ciencia política, produjo una propuesta de reforma expuesta en un primer dictamen en el año 1986, otro posterior en el año 1987 y un tercero en el año 1988, con una síntesis de las ideas que la preconizaban.

Esa propuesta tuvo ocasión de analizarla en mi obra *La Reforma por dentro. La difícil construcción del consenso constitucional*, haciendo mérito de la aceptación de la propuesta y oportunidad de la reforma por el sector del justicialismo denominado “renovador” (por oposición al justicialismo ortodoxo que se oponía a ella) y que estuvo expresado por la opinión de varios dirigentes principales⁽³⁾, entre los que se destacaron Antonio Cafiero (1995) y Carlos Menem (1986).

El justicialismo renovador impuso como condiciones metodológicas para encauzar los diálogos constituyentes en la elaboración de tres grandes acuerdos previos:

- a) **un pacto federal a suscribirse con los gobernadores de provincia**, que puso en marcha Antonio Cafiero cuando en 1987 fue electo gobernador de la provincia de Buenos Aires, y que contó con la aprobación de Menem y los demás gobernadores justicialistas, que también habían asumido en ese año;⁽⁴⁾ **y que fue seguido por declaraciones del**

(3) Ver Montenegro y García (1986); Moncalvillo y Fernández (1986). Para un análisis más científico, ver Aboy Carlés (2001) y Altamirano (2004).

(4) Antonio Cafiero y Carlos Menem, hicieron aprobar por los gobernadores justicialistas, de la gran mayoría de las provincias, reunidos en Mar del Plata, el 10/01/1988, el Pacto Federal, un documento de trabajo que me tocó proyectar, y que contenía propuestas federales para una reforma de la Constitución, entre ellas: 1) constitucionalismo social; 2) perfeccionamiento del sistema democrático en la Constitución; 3) garantías constitucionales

radicalismo y de los partidos provinciales (García Lema, 1994, documentos VIII, IX y X), que fueron la base de un acuerdo –de gran importancia porque muchos de sus contenidos se volcaron luego en normas constitucionales por la reforma de 1994– que fue suscripto durante el gobierno del presidente Menem el 24 de mayo de 1990, denominándose **“Acuerdo de Reafirmación Federal”** (documento XVII), algunos de cuyos contenidos y metodología recordé en un artículo reciente;⁽⁵⁾

- b) **la celebración de acuerdos políticos** que se concretaron en el denominado **“Pacto de Olivos”**, y en los acuerdos preconstituyentes del 1 y del 13 de diciembre de 1993;⁽⁶⁾
- c) **la obtención de un consenso social para la reforma**, logrado en las elecciones de 1994 para Convencionales Constituyentes, por sistema D’Hont de representación proporcional, que permitió la participación de todas las fuerzas políticas importantes de esa época.

Como resultado de ese proceso de diálogos y consensos, construidos en un extenso que demandó ocho años (1986/1994), con períodos de mayor o menor intensidad, es indudable que **la reforma de 1994 tuvo una clara legitimidad de origen, máxime porque la Ley declarativa de la reforma constitucional 24.309 fue votada por los dos tercios de los miembros totales de cada Cámara, y los procedimientos de la Convención Constituyente no fueron objetados por sus miembros, al punto que su texto final fue aprobado y jurado por unanimidad de todos los convencionales;** de modo que esa legitimidad ha permitido resistir los incumplimientos o desvíos sufridos por el programa constitucional, tal como se apreciará en los capítulos siguientes.

2. Ideas fuerza de la reforma de 1994: influencias ideológicas

Cabe señalar, ante todo, que la reforma constitucional de 1994 recibió una triple influencia ideológica. Por un lado, por tratarse de una reforma parcial en donde se excluyeron –bajo pena de nulidad en la ley 24.309– los primeros treinta y cinco artículos de la Constitución de 1853/60, los que conforman su **núcleo ideológico liberal**, propio del siglo XIX, esa

federales; 4) regionalización; 5) programación económica y social (propugnaba la creación de un Consejo Económico y Social con participación de las provincias y de las entidades intermedias); 6) derechos sociales (entre los cuales se mencionaba la adecuada protección de la ecología y el medio ambiente); 7) municipios (se postulaba darle categoría constitucional a su autonomía).

(5) Véase García Lema (20/03/2004).

(6) Véase García Lema (1994, Anexos XIX, XX y XXI).

perspectiva conceptual ha permanecido en la enunciación de sus principios básicos.

Como es bien sabido, nuestra Constitución de 1853/1860 respondió en buena medida al proyecto de la Constitución de los Estados Unidos de América, en sus instituciones básicas –que se diferenció de las constituciones europeas sancionadas con posterioridad a la Revolución Francesa– por su carácter federal, aunque los hombres de la generación de 1837 que fueron sus principales inspiradores, en especial Juan Bautista Alberdi, estimaron que debía arribarse en nuestro país a un punto de confluencia entre las dos grandes tendencias ideológicas del siglo XIX.

Es por lo anterior que **la Constitución argentina fue declaradamente federal –en su art. 1º, y en ciertos aspectos de su organización institucional– pero tuvo una base principalmente unitaria en cuanto a su régimen económico y social**, de lo que dan cuenta los arts. 4º (formación del Tesoro Nacional), 5º –con las “condiciones” allí previstas para las constituciones provinciales y la consiguiente garantía del Gobierno federal–y el 6º, que prevé que el “Gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno...”; los artículos 9º al 12 que establecen el desenvolvimiento del régimen comercial bajo reglas nacionales (replicados en varios artículos del antiguo art. 67, hoy art. 75, de la Constitución); el art. 13 con la facultad del Congreso de crear nuevas provincias (como se aplicó para transformar los antiguos territorios nacionales en provincias); el art. 14 con los derechos de todos los habitantes de la Nación (allí se encuentran varias de las libertades económicas que se observan en todo el territorio de la Nación), reafirmado por el art. 20 (como derechos de los extranjeros); el art. 16 con la enunciación del derecho a la igualdad y su aplicación a la materia tributaria; el art. 17, con la inviolabilidad de la propiedad privada y las condiciones de la expropiación, y la garantía a la propiedad intelectual; el art. 18 con sus garantías del derecho penal para todos los habitantes –extendidas al debido proceso judicial, por nuestra jurisprudencia de la Corte Suprema–; el art. 23 con la posibilidad del Estado de Sitio en caso de conmoción interior; el art. 24 acerca de la reforma de la legislación existente a la época de la sanción de la CN; los arts. 26 y 27 con sus previsiones sobre competencias del Gobierno federal en materia internacional; las prohibiciones del art. 29 en cuanto al otorgamiento de facultades extraordinarias (no solo al Ejecutivo nacional sino también a los gobernadores de provincias); el art. 31 que establece la supremacía de la Constitución Nacional, de las leyes de la Nación y los tratados con las potencias extranjeras; el art. 32 sobre la libertad de imprenta (extendida por la jurisprudencia a los medios de comunicación); el art. 33 que

funda los derechos nacionales implícitos. Ese carácter unitario se vio reforzado por las atribuciones del Congreso y del Poder Ejecutivo Nacional en la Constitución de 1853/1860 (por ejemplo, con la atribución de dictar los Códigos de fondo), y que fueron aplicadas por los poderes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y los tribunales federales inferiores.

Acoto también que el respeto, por la reforma de 1994, al amplio abanico de derechos y garantías enunciadas se extendió incluso a la preservación de la “cláusula del progreso” alberdiana –hoy art. 75, inc. 18 CN– que facilitó numerosas intervenciones del Estado Nacional al prever “leyes protectoras de estos fines [los allí expuestos] y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulos”, que fue complementada por la “cláusula del nuevo progreso” del art. 75, inciso 19, de la Constitución reformada.

Ha sido tarea de la reforma constitucional de 1994 –sin desconocer el plexo de derechos y garantías indicadas– el promover mayores facultades para las provincias y las regiones económico-sociales; como también incorporó explícitamente la “democracia” como condición esencial de nuestra forma de Estado en el nuevo art. 36. Todo ello fue actualizado a partir de ese art. 36, y en los arts. 37 a 43 de la Primera Parte de la Constitución, así como por las nuevas facultades de los poderes clásicos, por modernas instituciones, por el reconocimiento de derechos humanos y sociales, por modos de inserción del país en el mundo, y procedimientos incorporados, que han implicado la evolución de una Constitución liberal clásica a otra enriquecida por el constitucionalismo social de la segunda parte del siglo XX.

El programa de la reforma constitucional de 1994 lo sintetiqué en cinco ideas fuerza, como miembro informante del despacho de la mayoría de las reformas contenidas en el Núcleo de Coincidencias Básicas (junto con el Dr. Enrique Paixao), que fueron producto de las negociaciones y acuerdos surgidos durante el debate constitucional desde 1986 en adelante, según ya se señalara, y las expliqué con mayor desarrollo en un trabajo inmediatamente posterior a la conclusión de la Convención Constituyente (García Lema y Paixao, 1994).

Esas cinco ideas fuerza fueron:

- 1) consolidación y perfeccionamiento del sistema democrático;
- 2) obtención de un nuevo equilibrio entre los tres órganos clásicos del poder del Estado para lograr una mayor eficiencia en su accionar;
- 3) promoción de la integración latinoamericana (y continental u otras posibles);

- 4) mayor reconocimiento de los derechos humanos y de sus garantías;
- 5) fortalecimiento del régimen federal.

Las dos primeras fuerzas fueron las fuentes de las reformas incluidas en el Núcleo de Coincidencias Básicas, aunque se completaron por otras surgidas en la Convención; mientras que las tres restantes se desarrollaron fuera del Núcleo, por los “temas habilitados para su tratamiento”, en el marco previsto en el Acuerdo pre-constituyente del 13 de diciembre de 1993 y en la Ley declarativa de la reforma.

La evolución de los acuerdos preconstituyentes (incluidos los provenientes del Acuerdo de Reafirmación Federal del 24 de mayo de 1990), con los amplios aportes realizados durante la Convención Constituyente, **expresan la pluralidad ideológica de la reforma de 1994, en un equilibrio entre las fuentes liberales clásicas de la Constitución de 1853/1860 y los aportes de inspiración socialdemócrata realizados por el radicalismo, dirigido por el presidente Alfonsín, compatibilizados con otros muchos del justicialismo renovador, de raíz socialcristiana que ha sido la fuente histórica de su pensamiento, actualizada por los principios del Concilio Vaticano II y Encíclicas de los papas Juan XXIII, Paulo VI, Juan Pablo II y, últimamente, Francisco.**

Cumplidos treinta años de la reforma a la Constitución Nacional de 1994, los cambios producidos en el mundo –y en nuestro país– en el siglo XXI obligan a hacer un somero balance de los logros alcanzados, de los incumplimientos y desvíos al programa trazado por dicha reforma, así como asumir los nuevos desafíos económicos y sociales que plantean problemas que deben ser regulados por las normas constitucionales.

A continuación, ofreceré un breve resumen de los avances y dificultades sufridas en las reformas contenidas en las cinco ideas fuerza mencionadas, que ya adelanté en trabajos anteriores de hace pocos años atrás cuando eran advertibles los nuevos desafíos,⁽⁷⁾ teniendo presente aquí ciertas directrices que surgen de la Encíclica Fratelli Tutti (en adelante, EFT) y que siguen alimentando el valor del diálogo y los acuerdos necesarios para enfrentarlos. Lo encaro así, no solo por mi convicción cristiana y católica, sino por entender que la línea conceptual que se remonta al Concilio Vaticano II y a la actualización doctrinaria que generó, expresada en el pensamiento de Francisco –en esa corriente conceptual– tiene contenidos universales reconocidos como tales en grandes zonas del

(7) Véase García Lema (2019).

mundo global, superando sus límites religiosos, y que continúan validando los fundamentos conceptuales de la reforma de 1994.

3. Consolidación y perfeccionamiento del sistema democrático

Este fundamento, quizás el principal de todas las ideas fuerza mencionadas, que dio origen a un conjunto de reformas específicas que sintetizo en nota al pie,⁽⁸⁾ ha tenido éxito en sus fines esenciales, sin perjuicio de afrontar desde hace años nuevas dificultades:

- a) Cabe señalar, en primer término, que **en 30 años de vigencia de la reforma de 1994 (e incluso en los últimos 40 años) no existió interrupción del sistema constitucional, ni golpes militares o gobiernos de facto**, siendo la renuncia anticipada del presidente Fernando De la Rúa resuelta por vía de la acefalía prevista en la CN, aun cuando pudo evitarse si se hubiera encarado la crisis que condujo a su renuncia mediante un jefe de gabinete de ministros del partido de la oposición triunfante en las elecciones de medio término. **A ese éxito contribuyó la cláusula de defensa del orden democrático** –del art. 36 CN– que extremó dicha defensa y desalentó soluciones antidemocráticas a las crisis políticas, económicas y sociales vividas durante los últimos 30 años.
- b) Si bien ha sido muy importante la incorporación de la democracia como valor explícito de la reforma, y el sistema de garantías allí previsto (en los arts. 36, 37 y 38 CN), **en las dos últimas décadas se expandieron concepciones de “radicalización de la democracia” con cuestionamientos a la necesidad de los “consensos básicos”, postulando conflictos y el disenso ideológico y social como articuladores de procesos de cambio; las posiciones “populistas”, expresiones de una nueva izquierda –y aplicables a la nueva derecha– fueron analizadas en el trabajo que cito en nota 15, porque dificultaron la acción**

(8) Son de mencionar: la elección directa (por doble vuelta), suprimiendo los antiguos colegios electorales respecto de la elección del presidente y vicepresidente, como también de los senadores nacionales y aumentando su número a tres, dos por la mayoría y uno por la primera minoría de cada provincia y de la ciudad de Buenos Aires (CABA); reducción de los mandatos del presidente y vicepresidente a 4 años con una sola posibilidad de reelección inmediata, y de los senadores a 6 años; el régimen de autonomía de la CABA; la supresión del requisito de confesionalidad del presidente; la protección del sufragio universal obligatorio y secreto, y de los partidos políticos (con normas antidiscriminatorias de la mujer); establecimiento de leyes con mayorías especiales para las que modifiquen el régimen electoral y de los partidos políticos; y la regulación de formas semidirectas de democracia. Estas reformas están complementadas y juegan en conjunto con las incluidas en la idea fuerza siguiente.

de los gobiernos y el dictado de leyes dirigidas a promover de manera más eficaz el desarrollo nacional con justicia social, tal como lo previó el art. 75, inc. 19, de la Carta Magna.

- c) En términos de la ideología de la reforma constitucional de 1994, debemos prestar, entonces, atención a prolongarla con nuevos consensos. Ello permitirá contar con elementos de interpretación dinámica de nuestro sistema constitucional *aggiornado* en 1994, y debería ayudar a establecer políticas de Estado fundadas en ese sistema constitucional, pero que a la vez respondan a las nuevas realidades económicas y sociales.

La necesidad de mantener el “diálogo social”, como sustento de nuevos consensos políticos, acordes a los tiempos actuales (que mantenga vivo el valor de la democracia), ha sido remarcada por Francisco, en el capítulo sexto de su Encíclica Frattelli Tutti, del “Diálogo y la Amistad Social”, expresando que entre la indiferencia egoísta y la protesta violenta siempre hay una opción posible: el diálogo.

El diálogo entre las generaciones, el diálogo en el pueblo, porque todos somos pueblo, la capacidad de dar y recibir, permaneciendo abiertos a la verdad. Un país crece cuando sus diversas riquezas culturales dialogan de manera constructiva: la cultura popular, la universitaria, la juvenil, la artística, la tecnológica, la cultura económica, la cultura de la familia y de los medios de comunicación” (EFT, 199).

Sin desconocerse aquí que existen dificultades para el diálogo.

- d) Ello así porque **también dificultaron los procesos de desarrollo el retroceso de los partidos políticos** en el siglo XXI, como resultado del poder disminuido de los Estados nacionales, **el debilitamiento de grandes identidades construidas en torno al mundo del trabajo**, sujeto a profundos cambios tecnológicos y al crecimiento acelerado de la inteligencia artificial, la extensión de la política video-plasmada (Sartori), superada por **nuevas tecnologías de comunicación que acentúan la desaparición de la confianza pública y la legitimidad política**; temas analizados por mi parte también en el trabajo citado, pero que Francisco los releva y cuestiona con mayor vehemencia, al señalar la resonante difusión de hechos y reclamos en los medios, porque permite que cada uno mantenga intocables y sin matices sus ideas, intereses y opciones, con la excusa de los errores ajenos; **la descalificación del adversario, en vez de afrontar un diálogo abierto y respetuoso, buscando una síntesis superadora**. El debate es frecuentemente manoseado por determinados intereses con mayor po-

der manipulador, que puede ser no solo del gobierno de turno, sino económico, mediático, religioso o de cualquier género. La falta de diálogo implica que ninguno de los distintos sectores esté preocupado por el bien común sino por los beneficios que otorga el poder, o por imponer su forma de pensar (EFT, 201/202).

- e) Los aspectos señalados en los apartados anteriores conducen, en rigor, a dos alternativas políticas que afectan al programa de la reforma de 1994, pero que podrían llegar a neutralizarse mutuamente. En efecto, las concepciones de la “*radicalización de la democracia*” o el populismo podrían derivar en gobiernos autoritarios, pero otros factores –como los enunciados en el apartado anterior– **pueden generar una fragmentación del poder que impida de hecho los partidos políticos hegemónicos, y que a su vez obligarían a concretar coaliciones políticas**; así, algunas circunstancias suscitadas en el siglo XXI pueden contribuir a la atenuación del presidencialismo y otorgar mayor protagonismo del Congreso, **si se evita que deriven hacia soluciones autoritarias y antidemocráticas, proscriptas por el art. 36 CN; norma que también prevé asegurar el valor de la ética pública, que implica la lucha contra la corrupción, el terrorismo y el narcotráfico, que debe darse principalmente con el apoyo de los poderes políticos, pero especialmente afianzarse en ámbitos propios del Poder Judicial.**
- f) Francisco brega por “**construir en común**” y fundamenta los consensos.
- g) “Las diferencias son creativas, crean tensión y en la resolución de una tensión está el progreso de la humanidad”. Además de los desarrollos científicos especializados, es necesaria la comunicación entre las disciplinas, puesto que la realidad es una pero puede ser abordada desde distintas perspectivas y diferentes metodologías. Internet puede ofrecer mayores posibilidades de encuentro y solidaridad entre todos, pero no podemos aceptar un mundo digital diseñado para explotar nuestra debilidad y sacar afuera lo peor de la gente (con cita de obispos australianos) (EFT 203/205).
- h) El relativismo no es una solución. Para que una sociedad tenga futuro es necesario que haya asumido un sentido respeto hacia la verdad de la dignidad humana a la que nos sometemos. La inteligencia humana puede ir más allá de las conveniencias del momento y captar algunas verdades que no cambian, que eran verdad antes de nosotros y lo serán siempre. Valores universales, que la razón descubre. En cambio, “el desplazamiento de la razón moral trae como consecuencia que el derecho no puede referirse a una concepción fundamental de la justi-

cia, sino que se convierte en un espejo de las ideas dominantes” (EFT, 206/210). **El hecho de que ciertas normas sean indispensables para la misma vida social es un indicio externo de que son algo bueno en sí mismo.** Por consiguiente, no es necesario contraponer la conveniencia social, el consenso y la realidad de una verdad objetiva. Estas tres pueden unirse armoniosamente cuando, a través del diálogo, las personas se atreven a llegar hasta el fondo de una cuestión. La inteligencia puede entonces escrutar en la realidad de las cosas, a través de la reflexión, de la experiencia y del diálogo, para reconocer esa realidad que la trasciende en base de ciertas exigencias morales universales. **Ello puede ser válido para los agnósticos y para los creyentes: esto no establece un fijismo ético, puesto que los principios morales elementales y universalmente válidos pueden dar lugar a diversas normativas prácticas. Por esos deja siempre un lugar para el diálogo** (EFT, 211/214).

- i) Esta nueva cultura del encuentro está representada por un **“poliedro que tiene muchas facetas, muchísimos lados, pero todos formando una unidad cargada de matices, ya que el ‘todo es superior a las partes’. El poliedro representa una sociedad donde las diferencias viven complementándose, enriqueciéndose e iluminándose mutuamente...”**. De todos se puede aprender algo; “esto implica incluir a las periferias”. Hablar de una “cultura del encuentro”, significa que como pueblo nos apasiona intentar encontrarnos, buscar puntos de contacto, tender puentes, proyectar algo que incluya a todos. **“La paz social es trabajosa, artesanal”**. Conlleva dos aspectos: “El gusto de reconocer al otro”, con el derecho de ser él mismo y de ser diferente, y que “ignorar los derechos de los otros, tarde o temprano provoca alguna forma de violencia, muchas veces inesperada”. **Un pacto social realista e inclusivo debe ser también un “pacto cultural”, que respete y asuma las diversas cosmovisiones, culturas o estilos de vida que coexisten en la sociedad.** El otro es “recuperar la amabilidad”, la amabilidad como liberación de la crueldad que a veces penetra en las relaciones humanas, de la ansiedad que no nos deja pensar en los demás, de la urgencia distraída que ignora que los demás también tienen derecho a ser felices (EFT, 215/224).⁽⁹⁾ Desde estas perspectivas, que alimentan la consolidación y perfeccionamiento de la democracia frente a las nuevas realidades y desafíos del siglo XXI, veamos lo que ello aplica las otras ideas fuerza planteadas.

(9) Los resaltados me pertenecen.

4. Obtención de un nuevo equilibrio entre los tres órganos clásicos del poder del Estado para lograr una mayor eficiencia en su accionar

Esta segunda idea fuerza resulta complementaria de las reformas vinculadas a la consolidación del sistema democrático, y están sintetizadas en nota al pie.⁽¹⁰⁾

En la serie larga de los últimos 30 años no se obtuvo un mayor equilibrio entre los poderes del Estado ni una consistente atenuación del presidencialismo.

No obstante, desde hace tiempo, me parece preferible como elemento de análisis acudir al concepto de “**flexibilización del presidencialismo**”.

En este sentido, una figura central de la reforma de 1994, **el jefe de gabinete de ministros, ha cumplido ciertas funciones de “fusible” para preservar al Poder Ejecutivo**, que ha solido cambiar de jefes de gabinete para sortear crisis políticas que afectaban a las presidencias.

Por otra parte, si los partidos políticos tradicionales más importantes se han debilitado y deben funcionar en el marco de coaliciones políticas más amplias y menos homogéneas, **la designación del jefe de gabinete podría también ser objeto de acuerdos en el interior de dichas coaliciones para mantener sus consistencias**, impidiendo la ruptura en caso de contener extremos muy diferenciados, en políticas confrontadas internamente por los propios partidos o fuerzas políticas que las integren.

Más todavía, **la designación de jefes de gabinete consensuados puede ser un elemento de negociación cuando los partidos o coaliciones no reúnan la cantidad de votos necesarios para ser elegidos –o gobernar, según resulte– en procesos de segunda vuelta para elecciones de presidente y vicepresidente**. Además, si la fragmentación política se expresa en Congresos sin mayorías políticas homogéneas o sin posición de apoyo en las Cámaras, a políticas postuladas por la presidencia, **el rol del jefe de gabinete puede acrecentarse en su función de nexo entre el Ejecutivo y el Congreso**.

(10) Ello implicó la creación de nuevas instituciones, como el Gabinete y el Jefe de Gabinete de Ministros, el Consejo de la Magistratura y el jury de enjuiciamiento de los jueces, el Defensor del Pueblo, la Auditoría General de la Nación, y un órgano extra-poder como el Ministerio Público; como también por reformas en el funcionamiento del Poder Ejecutivo –acuerdos de gabinete, limitaciones a decretos de necesidad y urgencia y al proceso de delegación legislativa–, del Poder Legislativo –mayor tiempo de duración de sesiones ordinarias, cambios en el procedimiento de debate y aprobación de las leyes por las Cámaras–, y del Poder Judicial –ampliación de sus competencias judiciales, forma de designación de los jueces de la Corte Suprema–.

Por todo ello, parece que posiblemente se acentúe un funcionamiento del sistema constitucional en donde la problemática de la “flexibilización” tenga tanto o mayor importancia que la “atenuación” del presidencialismo.

Además de lo expuesto, cabe señalar que algunas presidencias no contaron con mayoría en ninguna de las Cámaras, lo que dificultó la aprobación de sus primeras leyes, así como implicó una importancia especial de los bloques legislativos aliados circunstancialmente, aunque atravesados por disidencias internas; características del ya referido debilitamiento de los partidos políticos y que ha obligado a políticas de diálogos y consensos.

En estas circunstancias muy especiales ha cobrado mucho más valor que en décadas pasadas la relevancia del Congreso Nacional y del accionar de sus dos Cámaras, el reformado sistema de discusión y sanción de las leyes, así como las limitaciones para el uso de los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) y de los marcos constitucionales de la delegación legislativa, resultantes de la reforma de 1994; **todo lo cual arroja un mayor y positivo análisis de esas reformas al Poder Legislativo, previstas para balancear la importancia del Ejecutivo y la tradición hiperpresidencialista.**

Respecto al funcionamiento de los poderes políticos con el Poder Judicial se hará mención al tratar su conexión con las dos últimas ideas fuerza.

5. Promoción de la integración latinoamericana e inserción internacional

La idea fuerza de promover una integración latinoamericana y, eventualmente, extensible a otros espacios territoriales, con concesión de competencias nacionales a organizaciones supraestatales, al estilo de lo que sucede en la Unión Europea, **tal como lo ha reglado el art. 75, inciso 24, de la Constitución reformada en 1994, siempre que se opere en “condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos”**, ha sido contemplada como la forma más avanzada de una inserción del país en un mundo más globalizado y con relaciones económicas y sociales interdependientes.

En este sentido, la integración supranacional ha sido entendida como una instancia superior al reconocimiento que los tratados y concordatos internacionales tienen una jerarquía superior a las leyes; complementaria a la jerarquía constitucional de las declaraciones y convenciones internacionales de derechos humanos (art. 75, inc. 22), y concebida en términos de otorgar un mayor desarrollo federal de provincias y regiones a las que se acordó la posibilidad de celebrar convenios internacio-

nales (art. 124), para poder intensificar las relaciones económicas con los países limítrofes.

Aun cuando la integración supranacional que se ha intentado con el desarrollo del Mercosur ha fracasado en buena medida hasta ahora, debido a la importancia que sigue teniendo Brasil en la región, y a la pérdida del poder económico relativo de la Argentina, lo cierto es que resulta una posibilidad abierta a las múltiples opciones que ofrece un orden internacional que evoluciona por la existencia de acuerdos de integración o comerciales, no sólo en el ámbito europeo sino también en América del Norte y Central, como en varias zonas asiáticas.

El internacionalismo previsto en la reforma de 1994 contempla además que los **acuerdos de garantía de inversiones** (que la Argentina ha suscripto en un número superior a los 50), y el rango superior de los tratados sobre las leyes puede otorgar mayor seguridad jurídica para los proyectos de desarrollo económico o comercial a largo plazo.

Cabe señalar que la reforma constitucional de 1994 ha tendido, en el plano internacional, a evitar las regresiones a un país “cerrado”, como lo fue en las últimas etapas de los gobiernos de facto, y ello sigue siendo, según entiendo, un programa válido.

Por otra parte, este programa también coincide con las ideas del papa Francisco en Fratelli Tutti desde su inicio, que venimos exponiendo, referido a su contenido universal. En efecto, Su Santidad aclara el sentido de su Encíclica al indicar que le interesa su “dimensión universal, en su apertura a todos”. Expresa, en ese sentido, que “Si bien la escribí desde mis convicciones cristianas [no usa el término católico], que me alientan y me nutren, he procurado hacerlo de tal manera que la reflexión abra el diálogo con todas las personas de buena voluntad” (EFT, 6). Y agrega: “Soñemos como una única humanidad, como caminantes de la misma carne humana, como hijos de esta tierra que nos cobija a todos, cada uno con la riqueza de su fe o de sus convicciones, cada uno con su propia voz, todos hermanos” (EFT, 8).

Otro de sus párrafos iniciales enlaza con las observaciones que realicé respecto al mundo tenido en vista en la reforma de 1994. Así, señala que durante décadas avanzó el sueño de una Europa unida, la fuerza de la integración latinoamericana; pero “resurgen nacionalismos cerrados, exasperados, resentidos y agresivos”. El sentido de la historia es que:

Cada generación ha de hacer suyas las luchas y los logros de las generaciones pasadas y llevarlas a metas más altas aún. Es el camino. El bien, como también el amor, la justicia y la

solidaridad, no se alcanzan de una vez para siempre; han de ser conquistados cada día. (EFT, 11)

Contra ellos hay una idea del “fin de la conciencia histórica”: hay una pérdida del sentido de la historia –“licuar la conciencia histórica, el pensamiento crítico, la lucha por la justicia y los caminos de integración”–, que implica una especie de “deconstruccionismo”; la libertad humana pretende construirlo todo desde cero, consumir sin límites y acentuar formas de individualismos sin contenidos, y se transforma en “nuevas formas de colonización cultural”: “¿Qué significan hoy algunas expresiones como democracia, libertad, justicia, unidad?” (EFT, 13 y 14):

La política ya no es así una discusión sana sobre proyectos de largo plazo para el desarrollo de todos y el bien común, sino solo recetas de *marketing* que encuentran en la destrucción del otro el recurso más eficaz... el debate es manipulado hacia el estado permanente de cuestionamiento y confrontación. (EFT, 15)

Dentro de estas observaciones sobre el sentido universal de su Encíclica, también realiza apreciaciones sobre contenidos actuales de los derechos humanos que abordaré en el capítulo siguiente, al tratar la cuarta de las ideas fuerza de la reforma de 1994.

6. Mayor reconocimiento de los derechos humanos y sus garantías

Este es uno de los fines de la reforma de 1994 que ha tenido mayor aplicación, tanto en las normas legales complementarias dictadas con relación a los nuevos derechos explicitados en el Capítulo Segundo de la Primera Parte de la Constitución (arts. 41 y 42, especialmente), e incluso informando un número considerable de reformas contenidas en el actual Código Civil y Comercial de la Nación⁽¹¹⁾, y en particular con la amplitud que ha generado en el ámbito de las competencias del Poder Judicial, provincial o nacional –acrecentando su poder –(Thury Cornejo, 2002)–, en su jurisprudencia y en fallos de la Corte Suprema⁽¹²⁾. **Todo ello también incide en el proceso de una mayor democracia,⁽¹³⁾ y en la evolución hacia**

(11) Ver trabajos obrantes en la obra Estudios constitucionales sobre el Código Civil y Comercial de la Nación (2016), especialmente en Tomo I, Parte General “La Constitución Nacional y el Código Civil y Comercial de la Nación”, entre ellos mi trabajo “Interpretación de la Constitución reformada y del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación”.

(12) Para comentarios de fallos importantes, véase Asociación por los Derechos Civiles (2008).

(13) Véase Gargarella (2014).

la “igualdad de oportunidades y de trato” (art. 75, inc. 23 CN), que es una expresión del constitucionalismo social al que también adscribe la reforma de 1994, según se ha visto, conforme a los enunciados de muchas de sus normas.

Esta idea fuerza, la importancia de sostener la “igualdad de oportunidades y de trato”, está en gran medida cuestionada en el orden global, como lo advierte Zygmunt Bauman en su obra *En busca de la Política* (2001)⁽¹⁴⁾ y en otra obra dedicada especialmente a este tema (2011). Ello ha tenido su efecto correlativo en la realidad argentina, con gran crecimiento de la pobreza, como lo demuestran trabajos del Programa Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina que dirige Agustín Salvia,⁽¹⁵⁾ y que constituye uno de los desafíos más importantes a la consolidación y perfeccionamiento de nuestro sistema democrático en los últimos años.

Actualmente, se suele oponer una política económica inclusiva de los sectores más postergados a la necesidad de otra política fundada en un desarrollo extremo de las fuerzas del mercado, en contraposición a la intervención del Estado. La reforma constitucional de 1994 alentó que el mercado se desarrolle activamente sobre las bases de las libertades contempladas en los arts. 14 y 20 CN, controlando la acción monopólica y propendiendo a la libre competencia, por las reformas incorporadas en el art. 42 de la CN, y con respeto a los derechos al ambiente sano (art. 41 CN). Pero ello no implica desconocer iniciativas y equilibrios resultantes de programas desarrollo económico-federal, conforme los trato en el capítulo siguiente.

En este sentido, desde la Revolución francesa en adelante, hubo una apreciable tensión entre los fines de la libertad y la igualdad, estando en buena medida equilibrados por el tercero de ellos: la fraternidad, hoy como solidaridad.

(14) La globalización ocasiona “... porciones cada vez más grandes de la población que no solo se ven arrojadas a una vida de pobreza, miseria y destrucción sino que por añadidura se encuentran expulsadas de lo que ha sido socialmente reconocido como un trabajo útil y económicamente racional, convirtiéndose así en prescindibles en lo social y económico”. Y luego de aportar referencias del acelerado crecimiento de este fenómeno, concluye que: “.. la inestabilidad endémica de la vida de la abrumadora mayoría de los hombres y mujeres contemporáneos es la causa de la actual crisis de la república...y, por lo tanto, de la desaparición y el agostamiento de la ‘sociedad buena’ como propósito y motivo de la acción colectiva en general, y de la resistencia contra la progresiva erosión del espacio privado-público, el único en el que pueden surgir y florecer la solidaridad humana y el reconocimiento de las causas comunes. La inseguridad engendra más inseguridad. Tiende a atar un nudo gordiano imposible de desatar...” (pp. 184-189), salvo por medios que él propone.

(15) Véase el documento de trabajo Pobreza multidimensional fundada en derechos económicos y sociales Argentina urbana 2010-2018 (2019), e informes de años posteriores que se actualizan permanentemente.

Ese equilibrio ha inspirado también a uno de los títulos de la Encíclica Fratelli Tutti, que recuerda a esos tres fines y agrega la solidaridad. Expresa que la “fraternidad no es solo resultado de condiciones de respeto a las libertades individuales, ni siquiera de cierta equidad administrada (...) La fraternidad tiene algo positivo que ofrecer a la libertad y a la igualdad”; requiere una “voluntad política de fraternidad” (...) traducida “en una educación para la fraternidad, para el diálogo, para el descubrimiento de la reciprocidad y el enriquecimiento mutuo como valores”. Previene contra el individualismo y, el más grave, “el individualismo radical”, como el virus más difícil de vencer (EFT, 103 y 105).⁽¹⁶⁾

En este contexto otorga un especial valor a la solidaridad, “como virtud moral y actitud social”, siendo en primer término responsabilidad de las familias, de los educadores y formadores, que tienen el deber de educar a los niños y jóvenes; a los que se dedican al mundo de la cultura y de los medios de comunicación”. Solidaridad es pensar y actuar en términos de comunidad...es luchar contra las causas estructurales de la pobreza, la desigualdad, la falta de trabajo, de tierra y de vivienda, la negación de los derechos sociales y laborales. Es enfrentar los efectos destructores del dinero” (EFT, 114 y 116).⁽¹⁷⁾ Allí reivindica la necesidad de “reproponer la función social de la propiedad”, fundado en el pensamiento de la patrística, en san Juan Pablo II, en su Encíclica Centésimus annus (1 de mayo de 1991), y en san Pablo VI, en la *Popularum progressio* (26 de marzo de 1967) (EFT 118/120).

En el marco de la reforma constitucional de 1994 no cabe obviar que su art. 75, inc. 19, que se analizará seguidamente, indica al Congreso que provea “al desarrollo humano, al progreso con justicia social”; aspecto esencial para compatibilizar las políticas de desarrollo económico, que deben ser encaradas principalmente por la acción de las personas individuales protegidas por las libertades de los primeros artículos de la Constitución de 1853/60, que permanecen en plena vigencia, articulados con universales derechos humanos, aspecto ya examinado en este artículo.

7. Fortalecimiento del régimen federal: desarrollo económico integrado

7.1 La idea del “progreso” de Alberdi y del desarrollo económico y social

Los elementos críticos que se advierten en la realización del programa de derechos humanos de la reforma de 1994, especialmente los relativos a las dificultades para avanzar en la “igualdad de oportunidades y de

(16) Los resaltados me pertenecen.

(17) El resaltado me pertenece.

trato”, y cuando los hechos parecen recorrer un camino distinto, obligan a formular las preguntas de si son posibles las ideas de “progreso” y del “desarrollo humano” y el “progreso económico con justicia social”, previstas en los arts. 75, incs. 18 y 19 CN. Y ante todo, corresponde recordar que las normas atinentes al desarrollo o el “progreso” económico están dispersas en diversas normas de la Constitución histórica de 1853/1860, como lo señalaba Alberdi,⁽¹⁸⁾ y lo mismo ha sucedido en la reforma constitucional de 1994.

El “progreso” en términos de la generación de 1837, que sustentó un modelo de crecimiento económico y social, significó el modo de “europeizar” al país en un mundo centralizado por Europa y en la etapa de la primera revolución industrial, inspirando que la Constitución de 1853/60 enunciara explícitamente los instrumentos necesarios para dicha inserción (recuérdese los arts. 20 y 25, como el inc. 18 del actual art. 75 CN).

Tuve ocasión de analizar las ideas de esa generación de muy destacados pensadores, en los distintos elementos que conformaron el programa ideológico de nuestra Ley Fundamental histórica, en el trabajo Relectura de la idea del “Progreso”,⁽¹⁹⁾ acotando que ellas mantienen vigencia en tanto se mantienen sin cambios los primeros 35 artículos de la Constitución, no alcanzados por la reforma de 1994.

La permanencia de la idea del “progreso” fue cuestionada por Zygmunt Bauman (y otros pensadores) en su obra principal *Modernidad líquida*, donde considera que el “progreso” está hoy desregulado, privatizado e

(18) Alberdi, en la Introducción de su obra *Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina*. Según su Constitución de 1853 (1954), expresa: “Esparcidas en varios lugares de la Constitución, sus disposiciones no aparecen allí como piezas de un sistema, sin embargo de que lo forman tan completo como no lo presenta tal vez Constitución alguna de las conocidas en ambos mundos” (p. 1).

(19) Con motivo de cumplirse los 150 años de la Constitución de 1853, en el primer tomo de *Constitución de Constitución de la Nación Argentina: con motivo del sesquicentenario de su sanción* (2003), abordé esa temática por considerarla un aspecto central del programa económico y social de la Constitución Nacional, en su texto histórico y en el actual con los nuevos contenidos que se incorporaron. Allí se analizaron, entre otros aspectos, las fuentes ideológicas del “progreso” (sostenidas por la generación de 1837) y su relación con los valores y la religión (puntos II y III); la organización democrática –que se planteaba como una aspiración para un futuro indeterminado– la educación y la ilustración, con un claro sustento sociológico (puntos IV y V), y sus similitudes con el programa de desarrollo nacional que inspiró a la Constitución de los EE.UU. (punto IX); la evolución de la idea originaria del “progreso” a los 50 años –en la Argentina del Centenario– y a 100 años del dictado de la Constitución –luego de la Segunda Guerra Mundial y su influencia sobre la Constitución justicialista de 1949– (puntos X y XII). Se adelantó, asimismo que ya existía una seria crisis de la idea del “progreso” debido al romanticismo irracionalista en el plano conceptual, y especialmente por la barbarie de las dos guerras mundiales (punto XI); pero destacaba, luego de la Segunda Guerra, un resurgimiento de sus valores en el orden internacional y que se expresaba con un nuevo concepto, el del “desarrollo”, nombre con el que pasa a la reforma constitucional de 1994 (puntos XII y XIII). Finalizaba ese trabajo con algunas conclusiones (punto XIV).

“individualizado”, porque la oferta de opciones para mejorar las realidades presentes es muy diversa, como lo son las nuevas modalidades del trabajo.⁽²⁰⁾

7.2. Los contenidos de la idea del “nuevo progreso” o desarrollo humano

Pese a tales cuestionamientos, esos fines están incluidos en los incs. 18 y 19 del art. 75 de la Constitución reformada. El último de ellos prevé la necesidad de responder a la flexibilidad de esta época pues “la generación de empleo” se vincula con la “formación profesional de los trabajadores” (y prepararlos para distintas actividades), como “al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento” por el país.

De allí la modernidad que mantiene ese inc. 19 en las directivas sobre las “leyes de organización y de base de la educación”, pues entre otros fines que allí se enuncian se propugna “la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna”. Y por ello realiza también una mención específica a leyes “que protejan la identidad y pluralidad culturales, la libre creación y circulación de las obras del autor; el patrimonio artístico y los espacios culturales y audiovisuales”. En este sentido, la idea del “progreso” y su continuadora –la del desarrollo humano y el crecimiento económico con justicia social– mantienen plena validez, a pesar de vivirse una época signada por el referido concepto de “modernidad líquida”, especialmente para enfrentar el desafío que suscita ahora la gran extensión de la pobreza.

7.3. La articulación constitucional de estos fines, según la reforma de 1994, deslinda e integra competencias nacionales, regionales y provinciales

Para la aplicación de sus contenidos, los incs. 18 y 19 del art. 75 en cuanto asignan competencias nacionales, hay que relacionarlos con las similitudes que ya existían y ahora se expanden en el actual art. 125 de la Constitución reformada. Ello implica que existen “facultades concurrentes” en el orden nacional y en el provincial o regional, para desarrollar sus directrices.

(20) Bauman (2002) expresa: “La franja de tiempo llamada ‘futuro’ se acorta, y el lapso total de una vida se fragmenta en episodios que son manejados ‘de uno o por vez’ (...) La naturaleza del progreso, que supo ser acumulativa y de largo plazo está dando lugar a requerimientos que se dirigen a cada uno de esos episodios sucesivos por separado (...) En una vida regida por el principio de flexibilidad, las estrategias y los planes de vida sólo pueden ser de corto plazo” (p. 147).

En algunos casos la instrumentación de esos poderes concurrentes requerirá de medidas legislativas del gobierno nacional: las previstas en el inc. 19 del art. 75 para “equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias o regiones”, siendo el Senado la cámara iniciadora. En ciertas circunstancias –como en el derecho al ambiente sano, según lo expresa el art. 41 de la Constitución reformada– el Estado nacional ha sancionado normas con “presupuestos mínimos de protección”, y a las provincias las necesarias para completarlas; y también en otros aspectos económicos y sociales, como los previstos en su art. 42, cuando los servicios públicos son de competencia nacional con la participación “de las provincias interesadas, en los organismos de control”.

Ello conduce a un programa de desarrollo, con necesaria participación de provincias y regiones, y aún de los municipios (en tanto estén conciliados con normas provinciales), dado que su autonomía se extiende a lo “económico y financiero”. Se acerca el poder –por tanto, la iniciativa económica y social– al pueblo en sus propias bases, y a los “individuos” (principales sujetos en tiempos de la “modernidad líquida”).

7.4. Dominio de los recursos naturales, coparticipación, regionalización y acuerdos federales: necesidad de la concertación económica-social

En la agenda económica y social posterior a la reforma constitucional de 1994 han quedado relegados ciertos temas muy significativos para un desarrollo nacional fundado en actividades promovidas por la Nación, y sustentadas por las provincias.

La necesidad de que el impulso nacional se produzca en el marco de un federalismo de concertación resulta imprescindible en atención a haberse reconocido que el dominio originario de los recursos naturales pertenece a las provincias existentes en su territorio –art. 123, última parte, de la Constitución reformada–. Adviértase que la actividad petrolera y gasífera, incluso la explotación de yacimientos de importancia como el de Vaca Muerta en la provincia de Neuquén, la actividad minera centrada en la provincia de San Juan, o la relativa al litio para las provincias del NOA, se desarrollan sobre la base de recursos naturales de provincias respecto a los cuales perciben regalías de importancia; pero, en los términos en que está redactada la norma indicada, todos los recursos naturales (aun los de origen agropecuario o forestales que se desarrollan en las provincias centrales o del NOE) son provinciales.

La actividad de la Nación, sin embargo, también es importante por “beneficios o recompensas de estímulo” que puede disponer (como las que se dieron a la producción industrial de las provincias ubicadas debajo de

la línea del paralelo 48, o en Tierra del Fuego), por “políticas diferenciadas” que pudieron adoptarse por el Congreso desde fines del siglo XIX, en función del inc. 18 del art. 75. Y porque la distribución o comercialización de la producción provincial de sus recursos requiere habitualmente de la Nación, por sus competencias comerciales (art. 75, inc. 13, cláusula que delega al Congreso reglamentar el comercio interjurisdiccional o internacional).

En cuanto al dictado de una nueva ley de coparticipación federal, está incumplida la Disposición Transitoria Sexta desde el año 1997. En las décadas transcurridas desde la reforma de 1994 se han celebrado algunos acuerdos o pactos fiscales que anticipan contenidos de una ley de coparticipación, aunque también los gobiernos nacionales –en épocas de permanentes crisis fiscales– los aprovecharon para crear nuevos recursos a los que se otorgaron, en forma parcial o total, el carácter de asignaciones específicas que solo beneficiaron a la Nación (art. 75, inc. 3 CN) que se destinaron al Tesoro Nacional.

La periódica renovación de dichos pactos fiscales, y los recursos que la Nación recibe por ellos, puede obligar al gobierno nacional a tener que negociar una nueva ley de coparticipación o, al menos, otros pactos fiscales, que de modo gradual puedan arribar a la sanción de esa ley. En este sentido, el Poder Judicial de la Nación ha ido dictando sentencias en esta materia, resolviendo puntos específicos de lo que se define, por los especialistas, como un actual “laberinto fiscal”.

Respecto a la posibilidad de crear regiones para el desarrollo económico y social, con órganos para el cumplimiento de sus fines, se las hizo efectivas en casi todo el territorio del país, pero sin transferirles facultades importantes, porque las provincias han preferido proseguir con la administración de sus recursos y gastos. De igual modo, la facultad de celebrar convenios internacionales que otorgó el art. 124 de la Constitución para las provincias y regiones, tampoco ha dado aún demasiados frutos.

El modelo de la reforma de 1994 de impulsar un desarrollo económico y social compartido por el gobierno nacional, las provincias y regiones (denominado federalismo de concertación), no ha tenido la envergadura originariamente pensada. A su vez, los gobiernos nacionales han preferido transformar a las provincias de menores recursos en satélites políticos, mediante aportes nacionales de diversa índole (por ejemplo, los aportes del Tesoro Nacional o la realización de obras públicas con financiamiento nacional), en lugar de alentar el crecimiento de dichas regiones, mediante políticas y recursos diferenciados. Cumplir con este

aspecto del programa de la reforma de 1994 resulta además un modo de combatir el “hiperpresidencialismo”, porque el crecimiento de recursos y potestades regionales o provinciales evita satelizar a las provincias.

8. Conclusión final

Como una especie de síntesis o conclusión final de todo lo expuesto hasta aquí, cabe decir que en mi opinión la Constitución de 1853/1860, reformada en 1994, treinta años atrás, no solo cuenta con una clara legitimidad de origen, sino que presenta instituciones y un programa que, al combinar una pluralidad de fuentes y fundamentos políticos, posee la virtualidad para hacer frente a nuevos desafíos resultantes de las décadas del siglo XXI, para aportar una guía jurídica, de nivel supremo, para desarrollar políticas de Estado que se funden en sus preceptos. En todo caso, haciendo una exégesis adecuada a esta época.

Las diversas normas, provenientes de la Constitución histórica y complementadas por la reforma de 1994, han sido pensadas para impulsar el referido programa de crecimiento y desarrollo humano, protegiendo la libertad y la iniciativas privadas, así como el derecho de propiedad, con justicia social; adaptado a las necesidades del siglo XXI, muchas de cuyas características eran conocidas o se podían entrever al sancionarla.

Si se analiza con detenimiento las disposiciones transitorias que cierran el texto de la reforma de 1994, podrá apreciarse que muchas de esas normas se dictaron no sólo para regir el proceso de ajuste y transición en el régimen de los poderes del Estado –entre el previsto en la Constitución histórica y el resultante de la reforma de 1994– sino también para facilitar la construcción de las políticas de Estado previstas en tales disposiciones.

Resultan ejemplo de ellas las disposiciones transitorias Primera, Segunda, Sexta (que específicamente se refiere a la incumplida sanción del régimen de coparticipación federal, base angular del desarrollo en un federalismo de concertación), Séptima (que implica abrir un debate sobre la eventual provincialización de la CABA y el traslado de la Capital Federal como asiento del gobierno nacional a otra ciudad del país), Octava (que implicó la caducidad de la legislación delegada anterior a la reforma –que se prolongó por el Congreso por un plazo superior al allí previsto– y que implicó revisar el sistema legal vigente antes de la sanción de la reforma, Decimotercera (relativa al modo de nombramiento de los jueces inferiores a la Corte Suprema que deben designarse con arreglo a las normas previstas en el art. 114 de la CN), Decimoquinta (que prevé la progresiva implementación del régimen de autonomía de la CABA).

Como conclusión de todo lo expresado, es que la política constitucional de diálogos y acuerdos que hizo posible la reforma de 1994 debe continuar prolongándose en el futuro, alentando políticas de Estado inspiradas en el programa constitucional.

9. Referencias bibliográficas

- Aboy Carlés, G.** (2001). *Las dos fronteras de la democracia argentina. La reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*. Homo Sapiens Ediciones.
- Alberdi, J. B.** (1954). *Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina. Según su Constitución de 1853*. Editorial Raigal.
- Alfonsín, R.** (2004). *Memoria Política. Transición a la democracia y derechos humanos*. Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- Altamirano, C.** (2004). "La Lucha por la idea": el proyecto de la renovación peronista. En M. Novaro y V. Palermo (Comps.), *La Historia reciente*. Edhasa.
- Asociación por los Derechos Civiles [ADC].** (2008). *La Corte y los Derechos 2005/2007*. Siglo Veintiuno Editores.
- Bauman, Z.** (2001). *En busca de la Política* (5ª reimp.). Fondo de Cultura Económica.
- (2002). *Modernidad líquida*. Fondo de Cultura Económica.
- (2011). *Daños colaterales. Desigualdades en la era global*. Fondo de Cultura Económica.
- Bonfiglio, J. I. y Salvia, A.** (Coords.). (2019). *Pobreza multidimensional fundada en derechos económicos y sociales*. Observatorio de la Deuda Social Argentina, Pontificia Universidad Católica Argentina. repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/8299
- Cafiero, A. F.** (1995). *Testimonios del 45 y del 2000 también*. Nuevohacer.
- Consejo para la Consolidación de la Democracia.** (1986). *Reforma constitucional. Dictamen Preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia*. Eudeba.
- (1987). *Reforma constitucional. Segundo Dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia*. Eudeba.
- (1988). *Presidencialismo vs. Parlamentarismo*. Eudeba.
- Dalla Vía, A. R. y García Lema, A. M.** (Dirs.). (2016). *Estudios constitucionales sobre el Código Civil y Comercial de la Nación*. Rubinzal-Culzoni Editores.

- García Lema, A. M.** (1994). *La reforma por dentro. La difícil construcción del consenso constitucional*. Planeta.
- (2003). Relectura de la idea del “progreso”. En *Constitución de la Nación Argentina: con motivo del sesquicentenario de su sanción*. Tomo I. Asociación Argentina de Derecho Constitucional.
- (20 de marzo de 2004). Un antecedente necesario para el debate de un nuevo pacto federal. *La Nación*. lanacion.com.ar/opinion/un-antecedente-necesario-para-el-debate-de-un-nuevo-pacto-federal-nid20032024/
- (2019). Desafíos institucionales a 25 años de la reforma de 1994. Necesaria continuidad de los consensos constitucionales para afrontar las grietas políticas, económicas, sociales y culturales del siglo XXI. *Revista Jurídica de Buenos Aires*, (99).
- García Lema, A. M. y Paixao, E.** (1994). *La reforma de la Constitución. Explicada por miembros de la Comisión de Redacción*. Rubinzal-Culzoni Editores.
- Gargarella, R.** (Comp.). (2014). *Por una justicia dialógica. El poder judicial como promotor de la deliberación democrática*. Siglo Veintiuno Editores.
- Menem, C. S. y Béliz, G.** (1986). *Menem. Argentina hacia el año 2000*. Galerna.
- Moncalvillo, M. y Fernández, A. A.** (1986). *La Renovación fundacional: Antonio Cafiero, José Manuel de la Sota, reportajes de Mona Moncalvillo: José Pablo Feinmann, Carlos “Chacho” Álvarez, diálogos con Alberto Fernández*. El Cid Editor.
- Montenegro, N. y García, R.** (1988). *Cafiero, Grosso, Menem. Hablan los renovadores*. Ediciones de la Galera.
- Thury Cornejo, V.** (2002). *Juez y división de poderes hoy*. Ciudad Argentina.