DIALOGOS Y CONSENSOS EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994.

A treinta años de su sanción.

por Alberto Manuel García Lema[*]

I. Introducción.

El propósito de este trabajo, señalado en su título es recordar, en primer término, que la reforma constitucional fue fruto de un arduo proceso de elaboración de consensos en el triple plano de acuerdos políticos, federales (en sentido de interprovinciales) y sociales, que demandó un largo tiempo, desde 1986 hasta 1994, hasta lograr un texto votado y jurado por unanimidad de la Convención Constituyente; situación que ha generado la circunstancia excepcional que **en estos últimos treinta años, e incluso en el presente, no se han presentado intentos serios de modificar o introducir nuevos cambios en la Constitución Nacional vigente,** y algunas pocas opiniones que pudieron llegar a analizar esta posibilidad no llegaron a proponer proyectos concretos. La primera parte de este aporte, entonces, se dedica a señalar los aspectos más destacados del proceso de los diálogos y construcción de consensos, tal como le ha tocado vivirlos al autor.

La segunda finalidad del trabajo consiste en mencionar cuáles fueron las **políticas de Estado, concebidas en la reforma de 1994, volcadas en normas e instituciones para seguir rigiendo el futuro, por la construcción de nuevos acuerdos y consensos**, que pueden permanecer cumplidas parcialmente o estar incumplidas, pero **las normas que las previeron mantienen su jerarquía constitucional**; deben ser aplicadas por todas las autoridades previstas en la Constitución Nacional, y en especial por los jueces, en los casos concretos que se les sometan en las jurisdicciones competentes.

II. Etapas en la construcción del consenso constitucional.

1. La propuesta constitucional del presidente Alfonsín.

Con la conclusión del último gobierno de facto militar y el retorno a la democracia en diciembre de 1983, a los dos años de iniciado el mandato, el presidente Raúl Alfonsín, puso en marcha en un marco consensual, como lo

---

[*]Conjuez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (desde 2003 hasta la actualidad). Ex Procurador del Tesoro de la Nación (1991-1995); Ex vicejefe de gabinete de ministros (1995-1996); negociador de la reforma constitucional por el Partido Justicialista, en todas las etapas de la reforma (1987/1994); Convencional Constituyente, Miembro de la Comisión Redactora y de Coincidencias Básicas (1994); Profesor de D. Político y de D. Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y en Universidades del Salvador y Austral (1973 en adelante); autor o coautor de numerosas obras, en su mayoría reproducidas en el sitio web www.garcialema.com.ar.

señalara en su "*Memoria Política*"[1], los trabajos del Consejo para la Consolidación de la Democracia,

Según es bien conocido, el Consejo para la Consolidación de la Democracia fue coordinado por el distinguido filósofo del derecho Carlos Nino, profesor en la Universidad de Buenos Aires y en Yale, cuya línea de pensamiento más acabada fue su obra *"La constitución de la democracia deliberativa"*[2], y con quien me unía una amistad desde nuestros años juveniles. Estuvo integrado por una representación pluralista –y un cuerpo de jóvenes y destacados profesores, como asesores- con una baja integración de políticos justicialistas, aunque entre ellos destacaba el Dr. Ángel Robledo (ex ministro en el último gobierno de la tercera presidencia de Juan D. Perón).

En su primer dictamen el Consejo[3] dejó claro que se postulaba la adopción de un sistema que posibilitara una organización racional y eficiente de la administración del Estado, hacer más fluidas y eficaces las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, y flexibilizar nuestro tradicional régimen presidencialista mediante la incorporación de elementos propios de los sistemas parlamentarios. Tenía el objetivo de desconcentrar numerosas funciones que cumplía el presidente, **para obtener una mejor cooperación entre los poderes y otorgar mayor participación y responsabilidad al Congreso de la Nación**, finalidades éstas que se mantuvieron a lo largo del debate y que tiene importancia para lo que expondré en la segunda parte de este trabajo.

Postulaba instituir la figura de un jefe de gabinete, presidente del consejo de ministros o primer ministro y dotarlo de las facultades atribuidas por la constitución, con responsabilidad ante la Cámara de Diputados de la Nación, previendo un mecanismo de censura parlamentaria. Privilegiaba a esa Cámara al otorgarle facultades especiales, respecto del Senado, limitándolo a ser un órgano representativo del federalismo y protector de las autonomías provinciales. Adelanto que este último elemento de la propuesta nunca fue aceptado por el justicialismo, aún el más dialoguista, que siempre se mantuvo a favor de las facultades históricas de la Cámara Alta y aun acrecentándolas, situación que llevó a un diseño constitucional distinto al propuesto por el citado Consejo.

El marco conceptual, sintéticamente expuesto, permite un mejor abordaje de la propuesta del Consejo que surge más detallada en el segundo dictamen[4] cuando se precisa la modificación de la parte orgánica de la Constitución, en sus fundamentos conceptuales (Introducción), en sus siete capítulos y síntesis final; todo lo cual se completa en un tercer dictamen, publicado cuando estaba ya abierto el debate constitucional[5].

La respuesta afirmativa a dicha iniciativa del presidente Alfonsín, por el que sería su contraparte, el justicialismo renovador, la analicé en una obra anterior a la Convención Constituyente, *"La reforma por dentro. La difícil*

---

[1] Raúl Alfonsín, *"Memoria Política. Transición a la democracia y derechos humanos"*, Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A.", Bs. As. 2004, pag. 158.
[2] Obra editada en forma póstuma por Gedisa, Barcelona, 1997.
[3] *"Dictamen Preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia"*, EUDEBA, Bs. As.1986.
[4] EUDEBA, Bs. As. 1987.
[5] *"Presidencialismo vs. Parlamentarismo"*, EUDEBA, Bs. As. 1988.

construcción del consenso constitucional"[6], pero que aquí merece un comentario más actualizado.

2. La aceptación de la propuesta de reforma por el justicialismo renovador.

En la búsqueda de un necesario consenso que permitiera avanzar en la reforma constitucional, Alfonsín contó a su favor el proceso de democratización abierto en el seno del peronismo –como el mismo lo afirmó[7]- al crearse la línea interna del justicialismo renovador estudiada por diversos autores[8], cuyos documentos iniciales y un análisis de ese proceso obran en una obra que recoge las opiniones de Cafiero[9]; proceso interno que analizara también Carlos Menem desde su propia perspectiva[10].

En el debate interno que se abrió en el justicialismo acerca de la conveniencia –o no- de convalidar y retornar a la Constitución de 1949, se puso especial acento en la posición política acuerdista que postuló el último gobierno del propio Perón.

En efecto, la tercera etapa de gobiernos justicialistas (1973/76) estuvo signada por la contraposición de dos proyectos: uno hegemónico reivindicando la violencia y la continuidad de la acción armada, aún después del retorno a la democracia[11], y el otro, asumido directamente por Perón, al regresar al país el 20 de julio de 1973, en su discurso del día siguiente, postulando encauzar al país en una "paz constructiva, sin la cual podemos sucumbir como Nación", y "volver al orden legal y constitucional, como única garantía de libertad y justicia"[12], que implicaba una posición que "difería sensiblemente de aquel esperaban los sectores juveniles y las organizaciones armadas peronistas"[13]; tal como ya se apreció durante el gobierno de Cámpora[14] y en el período posterior. El proceso de construir una relación privilegiada entre el justicialismo y el radicalismo, con Balbín como presidente de ese partido, se afianzó el 22 de julio cuando Perón fue a visitarlo a sus oficinas. Como señala Page: "el jefe del

---

[6] Planeta, Bs. As., 1994. El propio subtítulo de la obra expresa la perspectiva utilizada.

[7] *"Memoria Política..."*, op. cit., pags. 175/176.

[8] Ver, Cafiero – Grosso – Menem, "Hablan los renovadores", Ediciones de la Galera, Bs. As., mayo de 1986; "Cafiero – De la Sota", reportajes de Mona Monclvillo; José Pablo Feiman – "Carlos 'Chacho' Alvarez, diálogos con Alberto Fernández", El Cid Editor, junio de 1986; para un análisis más científico, Gerardo Aboy Carles, "Las dos fronteras de la democracia argentina. La reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem", Homo sapiens Ediciones, Bs. As. 2001, v. 4.3., pags. 272 y ss; y Carlos Altamirano "'La Lucha por la idea': el proyecto de la renovación peronista" en Marcos Novaro – Vicente Palermo (compiladores), "La Historia reciente", Bs. As. 2004, pags. 59 y ss.

[9] Antonio Cafiero, "Testimonios del 45 y del 2000 también", Nuevohacer, Bs.As. 1995.

[10] Carlos Menem y Gustavo Béliz, *"Menem. Argentina hacia el año 2000"*, Galerna, Bs. As. 1986.

[11] Entre la gran bibliografía existente puede citarse: Richard Gillespie, *"Soldados de Perón. Los Montoneros"* (ed. inglesa Nueva York, 1982), y Grijalbo, Bs. As. 1987, esp. caps. 4 y 5 ps. 157/ 277; Alejandro Horowiz, *"Los cuatro peronismos"*, Legasa, Bs. As., 1985, esp. p. 233; Hugo Gambini, *"Historia del Peronismo. La violencia (1956-1983)"*, Bs. As 1988; Daniel James, *"Nueva Historia Argentina. Violencia, proscripción y autoritarismo (1955-1976)"*, Sudamericana, Bs. As., 2003.

[12] Ver en *"Grandes discursos de la Historia Argentina"*, "Juan Domingo Perón". *"Necesitamos una paz constructiva"*. 21 de julio de 1973 (al día siguiente de los enfrentamientos en Ezeiza), Aguilar, 2000.

[13] Daniel James, op. cit., p. 404.

[14] Ver, Juan Pablo Csipka, "Los 49 días de Cámpora. Crónica de una primavera rota", Sudamericana, Bs. As. 2013.

justicialismo parecía estar inclinándose a favor del logro de un amplio consenso con el otro partido importante de la Argentina"[15]. Ese entendimiento, luego de la elección de Perón como presidente de la Nación, se afirmó **el 14 de diciembre de 1973, cuando se resolvió encarar una reforma constitucional, partiendo de la Constitución de 1853[16], dejando de lado la Constitución de 1949**. Solano Lima[17], anunciaba que Perón llamará a los partidos políticos, para reconstruir el Acuerdo de San Nicolás bajo la Constitución que será de todos los argentinos, **fijando como metodología que un grupo de juristas de diversos partidos redactará el texto, que luego será discutido por el gobierno con los jefes de los partidos[18], similar a la que se aplicaría luego a fines de 1993**. No estaba ausente en el tema la salud precaria del presidente y los problemas que podría acarrear para el futuro[19]. El 20 de diciembre de 1973 se anunciaba que *la Convención reformadora será elegida por el sistema proporcional, y que había que hacer una Constitución mirando al siglo XXI y al universalismo*[20]. En el primer semestre de 1974 se aceleraron esos trabajos, y el 1 de mayo el presidente anunciaba ante el Congreso una "democracia plena de justicia social"[21], basada en pactos sectoriales y políticos como fuente de una república ensanchada gracias a la amplitud de los consensos[22]. Sin embargo esa habría de ser la jornada del enfrentamiento y ruptura final con los Montoneros[23].

Entre abril y junio de 1974 desarrollé en varios trabajos[24], algunos publicados en "El Cronista Comercial" y otros en la revista "Criterio", aspectos relativos a la anunciada futura reforma de la Constitución. De su relectura, muchas décadas después, extraigo que Perón abrió el rumbo al asimilar el histórico acuerdo de San Nicolás a un moderno acuerdo entre los partidos políticos; porque se hallaba principalmente preocupado por la inserción del país en un mundo signado por el universalismo (ahora sería la llamada "globalización"), advirtiendo –según expresara en su discurso del 1 de mayo de ese año- que "a pocas décadas del presente nos puede conducir a formas integradas, tanto en el orden económico como en el político", pero al que debía arribarse mediante la organización libre de las naciones en continentes; estaba allí presentes la problemática de la liberación nacional[25] y su discusión en una

---

[15] Joseph A. Page en *"Perón. Una biografía"*, Grijalbo, Bs. As. 1999, pag. 558.

[16] *"El Cronista Comercial"* del 15 de diciembre de 1973, con declaraciones de Solano Lima, entonces Secretario General de la Presidencia de la Nación. La Opinión del 15 de diciembre decía que el presidente –un día antes- había realizado una terminante defensa de los políticos.

[17] Entonces secretario general de la presidencia, en cuyo ámbito encaminaría esa intención.

[18] "La Opinión", 6 de diciembre de 1973.

[19] La urgencia llevaba a alentar una "generación intermedia" en los partidos; confiada al secretario político de la presidencia Julián Licastro ("La Opinión", 21 de diciembre de 1973).

[20] "La Opinión", 21 de diciembre de 1973.

[21] "La Opinión", 2 de mayo de 1974. Ver además Juan Perón, *"El proyecto nacional. Mi testamento político"*, El Cid. Editor, 3ra ed., Bs. As. 1982.

[22] También en Liliana De Riz, "La política en suspenso" (1966/76), Paidos 2000, pag. 152.

[23] Hugo Gambini, en op. cit, pag. 311, cita la opinión de Firmenich (tomada de su obra) de que para Perón "el socialismo nacional no es socialismo...es el justicialismo, algo que propugnaba la alianza de clases en vez de impulsar la lucha entre ellas".

[24] Ver artículos de la década de 1970 en la citada página web www.garcialema.com.ar

[25] En mi opinión, la temática de la liberación nacional requería, en lo político, de un Estado con capacidad de decisión autónoma; en lo económico una producción organizada para lograr una justicia distributiva; en lo socio-cultural la preservación de hábitos y tradiciones en el proceso de universalización; en lo científico-tecnológico, una ciencia y tecnología no totalmente dependientes.

mesa de negociaciones para comenzar a acordar: "Lo prohibido es la guerra social. La construcción...debe hacerse en paz". Señalaba, por mi parte, que si la Constitución de 1853 fue, esencialmente, un proyecto de europeización del país, la nueva que se dicte sería un proyecto vuelto hacia Latinoamérica, a la organización de su unidad. Agregaba que ello afectará al régimen federal, que habrá de perfeccionarse mediante la regionalización del país para proyectar la influencia sobre los países limítrofes. Lo que importaba era reubicar el país en el mundo, que en mitad de los '70 se hallaba próximo a recorrer el último cuarto del siglo XX "y en donde hace ya tiempo que no estábamos políticamente presentes".

El fallecimiento de Perón y la presidencia de su esposa truncaron el mayor proyecto político institucional de los años '70, debido -como lo afirman varios autores- a graves errores internos pero también por el accionar de centros de poder externos[26]; se fue recomponiendo el poder de las fuerzas armadas que desestimaron salidas democráticas de compromiso[27] -como las que pudo representar la presidencia interina del presidente del Senado Italo Luder pergeñada por el ministro Angel F. Robledo- y prefirieron destituir al gobierno constitucional, para generar el gobierno de facto de 1976, con una política hegemónica impuesta por una represión ilegal llevada a extremos de barbarie (desconocidos en procesos anteriores), persiguiendo y prohibiendo también el accionar de sectores políticos, sindicales o sociales democráticos ajenos a la violencia.

Desde esta base conceptual, el justicialismo renovador entendió necesario aceptar la propuesta del presidente Alfonsín de encarar una reforma constitucional consensuada.

Sin embargo, desde la primera etapa de la propuesta, el justicialismo renovador en dos encuentros (La Falda y Bariloche), **condicionó en 1987 la**

---

[26] Marcelo Cavarozzi, en *"Autoritarismo y democracia (1955-2006)"*, Ariel, Bs. As. 2006, explica el complejo andamiaje político-institucional concebido por Perón, apoyado por algunos sectores minoritarios del peronismo político y sindical, por la mayoría de sus aliados en el FREJULI y por la principal oposición partidaria, la Unión Cívica Radical, que fue desmoronando sus engranajes en los años siguientes a su muerte, por los errores internos (de su sucesora), y fomentada por dos actores externos: las fuerzas armadas y la cúpula empresaria (v. ps. 54/56). Un protagonista de la política económica de Gelbard, Carlos Leyba -en *"Economía y política en el tercer gobierno de Perón"*, Ed. Biblos, 2010- explica la etapa final en que se resquebraja el consenso (económico y social) y el golpe liberal de palacio (ps. 157/178).

[27] Todavía hacia mediados de 1975 publiqué en la revista "Criterio" un artículo denominado *"Las fuerzas armadas y la futura reforma de la Constitución"*, planteando el problema de cómo permitir la participación del poder militar en la estructura institucional del Estado, pero garantizando el predominio de las fuerzas políticas democráticas, como representantes del pueblo. En otro posterior, también en 1975 en la misma revista -*"Hacia la búsqueda de un nuevo acuerdo constitucional"*- consciente de la puja económica desbordada que carcomía con una alta inflación al gobierno democrático- afirmaba la importancia de un "acuerdo social [que] no podría ser obtenido sin considerable trabajo. En efecto, tendrían que compatibilizarse las opiniones y los intereses de los distintos sectores que conforman la estructura actual de la sociedad, lo que exigirá por parte de éstos de una actitud dispuesta a hacer concesiones. Así, y a título de ejemplo, para definir el futuro perfil económico de la Nación –por varias décadas- cabría articular las opiniones del capital y el trabajo, de la industria y el agro, del comercio y las finanzas, de los intereses privados y los de la comunidad". Este tema también lo desarrollé en otro trabajo en "Criterio", *"La problemática de la propiedad en los sistemas constitucionales"*, en donde examinaba las áreas de la propiedad privada, social y estatal en los diferentes sistemas del derecho comparado (liberales, socialistas y del constitucionalismo intermedio o social).

reforma a tres grandes acuerdos previos: a) un pacto federal a suscribirse entre los gobernadores de provincia; b) un acuerdo político que reflejase las coincidencias de los grandes partidos respecto del modelo de sociedad del futuro; c) el respaldo social de las entidades intermedias y demás fuerzas significativas del quehacer nacional a los objetivos de la reforma[28]. Así fue trazada la metodología que condujo a concretarla.

3. Contenidos iniciales de los acuerdos políticos.

Con el triunfo del justicialismo en las elecciones de finales de 1987, se abrió un proceso de negociaciones con el gobierno de Alfonsín, mediante las cuales se fueron aportando ideas para superar las diferencias en cuanto a los contenidos de una reforma constitucional, que existían entre la propuesta del radicalismo y las perspectivas del justicialismo renovador. Este último no aceptó la propuesta del Consejo para la Consolidación de la Democracia en cuanto diferenciaba los roles de las dos cámaras legislativas, otorgando preeminencia a la Cámara de Diputados respecto del Senado de la Nación –lo cual incidía sobre el funcionamiento del Poder Ejecutivo y la creación de un jefe de gabinete o primer ministro responsable solo ante la Cámara de Diputados- sino que, por el contrario, **el justicialismo privilegió un acuerdo federal**. Como resultado de varios meses de conversaciones se avanzó en los contenidos reformistas de un acuerdo federal, conformado para las opiniones de gobernadores del justicialismo[29], de partidos provinciales y del radicalismo[30].

Es decir, como puede apreciarse, el debate sobre la reforma constitucional fue entonces concretándose en múltiples reuniones, algunas públicas, que incluyeron a un número creciente de dirigentes –con divulgación en medios de prensa- y otras reservadas a los negociadores y a los líderes políticos. Con respecto a estas últimas, los contenidos de los primeros acuerdos fueron preparados por Alfonsín y Cafiero, y por entonces dos negociadores de ambos partidos –Carlos Nino y Ricardo Gil Lavedra (por Alfonsín); Héctor Masnatta y el autor de este trabajo (por Antonio Cafiero)- **que elaboraron un Comunicado de Prensa suscripto por Alfonsín y Cafiero el 14 de enero de 1988**[31].

La lectura del Comunicado de Prensa corrobora que se siguió la metodología del documento aprobado en la reunión de gobernadores justicialistas, es decir, iniciativas que podían implementarse inmediatamente, en el marco de la Constitución de 1853/60 todavía vigente, y soluciones federales más amplias que requerían de la reforma constitucional. En este último caso, el

---

[28] Ver, García Lema, *"La reforma por dentro..."*, op. cit., pag. 48 y declaraciones de ambos encuentros en puntos I y II del Anexo Documental.

[29] 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 de enero de 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 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).

[30] *"La reforma por dentro..."*, op cit., documentos VIII, IX y X.

[31] *"La reforma por dentro..."*, op cit., documentos III, IV y V.

comunicado avanzó en coincidencias generales; pero del texto surgen directrices[32] que inmediatamente fueron desarrolladas por documentos de ambos partidos concertantes, es decir por comisiones del radicalismo[33] y del justicialismo[34].

Así se enunciaron en el Comunicado de Prensa, principios centrales de la reforma:

"En orden a una reforma constitucional que perfeccione el sistema democrático, **entendieron conveniente que, a través de amplias consultas, debates públicos y estudios técnicos, se obtenga un consenso para favorecer mecanismos** que establezcan la elección directa del Poder Ejecutivo; protejan a ese órgano del desgaste de las cuestiones políticas cotidianas, desconcentrando funciones que no correspondan estrictamente a la jefatura del Estado; flexibilizando la marcha de la Administración según las situaciones políticas y electorales cambiantes; examinen el acortamiento de los mandatos; hagan más estrecha y coordinada la relación entre el Ejecutivo y el Parlamento, permitiendo acuerdos interpartidarios en su seno que faciliten la agilidad y eficacia de la administración y su contralor por el Congreso; doten de mayor eficacia al sistema de aprobación y sanción de las leyes; provean al Poder Judicial de instrumentos idóneos para asegurar el efectivo cumplimiento de sus funciones...Igualmente la reforma deberá asentar las bases de un constitucionalismo social en que el Estado oriente y promueva el crecimiento económico con justicia social, preservando el legado histórico de la libertad. En tal sentido, se afianzarán los derechos personales, fortaleciendo sus garantías, y se tutelarán los derechos sociales, confiriéndoles la necesaria operatividad. Se reconocerá que la organización económica debe basarse en la propiedad privada, otorgándose jerarquía constitucional al principio universalmente aceptado de su función social. También deberá prever el modo de facilitar una mayor integración de nuestro país con otras naciones latinoamericanas, a fin de alcanzar un progreso común y favorecer el crecimiento conjunto a través de la ampliación y diversificación de sus respectivos mercados. **Estuvieron de acuerdo en someter las opiniones que anteceden a un necesario debate en el seno de los partidos a los que pertenecen, a las demás fuerzas políticas, y al conjunto de la sociedad, ya que una reforma de la Constitución Nacional requiere de la mayor suma de contribuciones con el objeto de arribar a un texto consensual que refleje el acuerdo de los más significativos sectores políticos y sociales"**. Al final del Comunicado de prensa se preveía que si el Congreso acogiera favorablemente "...**la iniciativa de una Reforma que verse sobre puntos estrictamente preestablecidos en la convocatoria**, sería deseable que la elección de la Asamblea Constituyente se efectuara simultáneamente con la de las autoridades nacionales en el año 1989 y que sus trabajos finalizaran antes de la asunción del nuevo gobierno".

Los destacados, de mi autoría, revelan los principios y la metodología de trabajo reveladores del alto grado de diálogos y consenso planteados, desde el

---

[32] El Comunicado de prensa fue explicado en mi trabajo de mayo de1988, titulado *"La construcción del consenso para la reforma de la Constitución Nacional"*, publicado en la "Revista de Derecho Público y Teoría del Estado", N° 3, primer semestre de 1988, pags. 145/178. Ver www.garcialema.com.ar

[33] *"La reforma por dentro..."*, op cit., documento VI dictamen de la Comisión del radicalismo.

[34] *"La reforma por dentro..."*, op cit., documento VII pre-dictamen de la Comisión del P. Justicialista.

inicio, por los principales inspiradores del proceso de reforma constitucional, así como se exponen un conjunto de fines que luego se concretaron en normas de la Constitución Nacional.

Es de señalar, que a principios del año 1988 se abrió una interna partidaria, por las candidaturas a presidente de la Nación, de Carlos Menem y Antonio Cafiero; pero por una resolución del Consejo del Partido Justicialista –reunido en Mar del Plata- se decidió que las negociaciones con el gobierno del presidente Alfonsín quedaban excluidas de dicha interna, y a tales efectos se conformó una comisión negociadora integrada por Héctor Masnatta, Eduardo Menem y el autor de este trabajo[35].

Los desarrollos de los contenidos iniciales de la reforma, culminaron en una reunión política a la que asistieron Alfonsín, Eduardo Angeloz (candidato presidencial del radicalismo), Carlos Menem (triunfante en elección interna y candidato presidencial justicialista), Antonio Cafiero, Gobernador de Buenos Aires, el 6 de septiembre de 1988, en la que fueron detallados los temas de la reforma, como los recuerda Alfonsín[36]. En esa fecha quedaron definidos los contenidos básicos de la reforma de 1994, preparados por los negociadores en una Agenda previa a la reunión[37]. No obstante, poco después se produjeron desencuentros políticos por la cercanía con la campaña electoral de 1989[38], que no pudieron salvarse, y por agravamiento de dificultades económicas del país, que culminó en la primera hiperinflación que llevó a la entrega anticipada de la presidencia por Alfonsín a Carlos Menem, en 1989.

4. Los documentos preconstituyentes en el gobierno de Menem.

Desde los últimos meses de 1988 hasta los primeros de 1992 fue prioridad de las políticas nacionales de la presidencia de Menem lograr una estabilidad económica que permitiera controlar al proceso inflacionario. Rodolfo Díaz analizó la importancia de este proceso y el conjunto de reformas ejecutadas en el gobierno de Menem, para tratar de controlar el proceso inflacionario[39].

Sin embargo, como una continuación de la metodología seguida, se aprobó el 24 de mayo de 1990 el *Acuerdo de Reafirmación Federal*, suscripto por el presidente Menem y todos los gobernadores de provincias[40], cuyos principales contenidos se convirtieron luego en normas de la Constitución reformada en

---

[35] Ver la mención en el Prólogo a la obra de Eduardo Menem, *"Crónicas de la Convención Constituyente de 1994"*, Ciudad Argentina – Hispania Libros, 1° ed. Bs. As., 2022.

[36] Alfonsín, *"Memoria Política..."*, pag. 183/84, con detalle de todos los contenidos acordados.

[37] *"La reforma por dentro..."*, op cit., documento XI.

[38] Ver la cartas intercambiadas por Enrique Nosiglia, como ministro del Interior, y Carlos Grosso y Juan M. De la Sota, en *"La reforma por dentro..."*, op cit., documentos XII y XIII.

[39] Rodolfo Díaz, quien fuera Ministro de Trabajo y Procurador del Tesoro de la Nación durante el gobierno de Menem, traza un panorama global de las reformas en: *"¿Prosperidad o ilusión?. Las reformas de los 90 en la Argentina"* -Ed. Ábaco de Rodolfo Depalma, Bs. As., 1992- en cuya Introducción analiza el modelo burocrático-autoritario de Estado, la inflación como medio y su impacto social, que implicó el colapso del capitalismo asistido; dando origen a las reformas: económica (capítulo primero), del Estado (capítulo segundo), monetaria (capítulo III), fiscal (capítulo IV), educativa (capítulo V), laboral (capítulo VI), previsional (capítulo VII) y administrativa (capítulo IX); dedicando a la reforma constitucional el cap. VIII.

[40] *"La reforma por dentro..."*, op cit., documento XVII.

1994 los que acabo de recordar en un reciente artículo[41], integrando así los pactos preconstituyentes.

Por otra parte, al estabilizarse la situación económica a mediados de 1991 se produjo otro amplio triunfo electoral del justicialismo, en los comicios de renovación legislativa y elección de gobernadores de provincia, en la mayoría de ellas. El 23 de marzo de 1992 el presidente Menem reanudó el proceso interrumpido de reforma constitucional declarando la búsqueda de "un nuevo pacto que conjugue principios del constitucionalismo liberal con principios del constitucionalismo social"; señalando que se dirigía a "lo instrumental" de la Constitución, para ampliar la voluntad popular[42].

A partir de ese momento se reanudó el debate político en los principales partidos, que originó controversias internas en el seno del radicalismo, dudas u oposiciones en importantes sectores económicos, académicos y sociales, que alcanzó hasta el propio gobierno, conforme relatara en detalle en *"La reforma por dentro..."*[43].

Durante ese período terminó de gestarse un implícito acuerdo de carácter económico y social, con la idea que el contenido "duro" de la Constitución de 1853/60 no habría de ser afectado por una reforma de naturaleza "parcial", que se dirigiría a realizar modificaciones solo en la parte orgánica de ella. No obstante, ya en el primer tratamiento en el Senado de la ley declarativa de la reforma constitucional, entre los meses de julio y agosto de 1993, por iniciativa de los senadores Snopek y Alasino se elaboró una solución al debate que allí se daba, consistente en agrupar temas vinculados con la parte dogmática de la constitución en un nuevo capítulo que se agregaría a los primeros 35 artículos, denominado "Otros derechos y garantías", que luego se llevó al texto en 1994. La certeza que no se modificarían los primeros 35 artículos de la Constitución de 1853/60, facilitó el acuerdo de sectores económicos y sociales opuestos a la reforma; y la ley declarativa 24.309 les aseguró esa garantía[44].

Menem creyó necesario concretar un acuerdo amplio con Alfonsín, tal como lo expresó el 25 de junio de 1993, al referirse a los 10 años de democracia que se cumplían:

"En estos jóvenes diez años de democracia, debemos hacer un paréntesis para reflexionar sobre aquellas cuestiones que unen a todos los auténticos demócratas. Cuestiones que son mucho más importantes que aquellas que nos separan. No eran muchos los que hace diez años auguraban que se iba a alcanzar una democracia estable con bases económicas racionales. **Durante años hemos crecido en la intolerancia, la desmesura y omnipotencia**. Arrastramos por ello defectos de formación contra los que debemos combatir. El Presidente, un argentino más, salido del pueblo, no es una excepción ni mucho menos. La búsqueda de la libertad perdida, la lucha constante, los años de persecuciones y de cárcel, la ausencia de debate democrático, nos han

---

[41] *"Un antecedente necesario para el debate de un nuevo pacto federal"*; La Nación del 20/03/2004.

[42] Ver, Ámbito Financiero y Clarín del 24–III-1992.

[43] Op. cit., pags. 76/118.

[44] Su artículo 7 dispuso: "La Convención Constituyente no podrá introducir modificación alguna a las Declaraciones, Derechos y Garantías contenidos en el Capítulo Único de la Primera Parte de la Constitución Nacional" –es decir, sus primeros 35 artículos- bajo la pena de nulidad prevista, como garantía de toda la metodología utilizada, en el artículo 6 de esa ley.

dejado a muchos políticos carencias formativas. En mi caso, soy consciente de ellas y las asumo. Hoy los argentinos estamos aprendiendo a vivir en democracia. A respetar las ideas ajenas y a tomar conciencia de la importancia de los beneficios que esta recuperación ha significado para todos [...] **Esta última década ha tenido la virtud de desterrar la violencia como arma política y eliminar las antinomias que terminaron llevando a los argentinos a luchas fraticidas. Debemos dejar en el pasado las antinomias de peronismo y antiperonismo, civiles y militares, capital y trabajo. El exilio y la represalia son palabras de viejos tiempos**". En esa obra que recoge esta alocución, Raúl Alfonsín abordaba la fuerza democrática en el tema "Acerca del rol del Estado"[45].

El resaltado, de mi autoría, destaca las convicciones que permitieron arribar a las conversaciones privadas y luego públicas de acuerdos que permitieron la concreción del gran Acuerdo posterior. Se hallaba en juego, en la reforma de la Constitución Nacional, la consolidación de una democracia, todavía débil y amenazada por las fuerzas del pasado expresadas en una extensa historia de golpes de Estado, de persecuciones tanto de las fuerzas políticas como de amplios sectores sociales, que requería le legitimidad absoluta de una reforma constitucional –y de un proyecto de desarrollo del país actualizado en la Carta Magna- para poder defender e impulsar otras décadas de democracia futura.

El denominado *"Pacto de Olivos"*, firmado en la residencia presidencial el 14 de noviembre de 1993, entre Carlos Menem y Raúl Alfonsín[46] incorporó los elementos principales de la agenda concluida en el año 1988[47]. No obstante, su parte final explicita una apertura política y metodológica[48], no sólo respecto a los futuros acuerdos que irían realizando ambos partidos, sino a las propuestas de otros sectores políticos y sociales. En ese documento ya se distinguió entre "coincidencias definitivas", con procedimientos para garantizar esos acuerdos, de otras que estarían sujetas a controversia electoral. Menem y Alfonsín explicaron, días después, en sendas notas de opinión sus principales razones para suscribirlo[49]. Cabe rescatar el espíritu de diálogo y consenso que primó en

---

[45] Ver, *"Por 100 años de democracia. 10° Aniversario"*, coedición EUDEBA/PRONDEC, noviembre de 1994, pags. 13/34.

[46] Alfonsín, "Memoria Política...", op. cit., pags. 205 a 207.

[47] *"La reforma por dentro..."*, su texto en Anexo documental XIX.

[48] Ese párrafo final dice: "en función de los acuerdos que se vayan alcanzando y a las propuestas que se reciban de otros sectores políticos o sociales, una vez que sean aprobadas por los órganos partidarios pertinentes, constituirán una base de coincidencias definitivas algunas y sujetas otras –en cuanto a su diseño constitucional- a controversia electoral. Los temas incluidos en dicha base de coincidencias quedarán acordados para su habilitación al momento en que el H. Congreso declare la necesidad de la reforma. Asimismo, se establecerá los procedimientos que permitan garantizar el debido respeto para esos acuerdos".

[49] En Clarín 22-XI-1993. El primero recordaba el encuentro de Perón y Balbín que clausurara casi 30 años de desencuentros, cuando el país estaba en ruinas y que las consecuencias de esos desencuentros la pagaron no sólo los dirigentes políticos sino el conjunto del pueblo que pagó "el precio duro de la decadencia" y el "precio trágico de la represión". Estaba orgulloso de "protagonizar hoy una etapa de encuentro y convivencia que, superando antinomias y frustraciones, abre al camino al diálogo, una ancha vía de consenso...la reforma de la Constitución nos dará el marco adecuado para que todos, sin exclusiones ni proscripciones, construyamos un gran país". Por su parte, Alfonsín otorgaba al acuerdo el carácter de nuevo hito de la democracia argentina a pocos días de cumplirse diez años de su retorno, evitaba una reforma más limitada y una consulta popular y recreaba el clima de acuerdo fundamental entre las fuerzas políticas mayoritarias con la participación de otros sectores políticos y sociales.

el Pacto de Olivos, en donde ambas partes realizaron mutuas concesiones, no sólo de índole coyuntural sino de carácter estructural porque se privilegió consolidar un proyecto de país democrático, por sucesivos acuerdos, cada vez más amplios en sus contenidos.

Así, los *acuerdos preconstituyentes del 1° y 13 de diciembre de 1993*[50] fueron elaborados en reuniones mantenidas en el salón gris del Senado, inmediato a la presidencia de esa Cámara a cargo del Dr. Eduardo Menem, o en la Procuración del Tesoro de la Nación que dirigía, y precisaron el alcance del Núcleo de Coincidencias Básicas –garantía, para el radicalismo, en su "carácter cerrado", expresado por la votación en conjunto de esas reformas[51]- y la enunciación de temas que fueron habilitados para su libre tratamiento por la Convención Constituyente, dentro del marco de los fines enunciados[52], que respondieron –por una parte- a introducir derechos humanos de naturaleza individual o social; mientras que la amplia modificación prevista para el entonces artículo 67 de la Constitución de 1853/60 –facultades del Congreso- facilitaba considerar otros aspectos (la cláusula del nuevo progreso o el regionalismo, entre otros) que hacían a la ideología de la reforma de 1994[53]. La amplitud de los temas habilitados, extendió el debate y facilitó nuevos acuerdos durante la Convención de 1994.

5. La Ley 24.309 declarativa de la reforma. La elección de los constituyentes.

La ley 24.309, incluyó el contenido del citado Acuerdo del 13 de diciembre de 1983, y **fue votada por más de los dos tercios de los miembros totales de ambas Cámaras, cumpliéndose con la exégesis más rigurosa del artículo 30 de la Constitución de 1853/60**, y dispuso por su artículo 8° que el Poder Ejecutivo Nacional "convocará al pueblo de la Nación dentro de los 120 días de promulgada la presente ley de declaración para elegir a los convencionales constituyentes que reformarán la Constitución Nacional"; estableciendo el régimen de representación proporcional D'Hont, con arreglo a la ley general vigente para la elección de diputados nacionales (art. 10), y luego de otras normas de procedimiento dispuso que la Convención Constituyente se instalara en las ciudades de Santa Fe y Paraná –con el simbolismo histórico que ello significaba- y le fijó un breve tiempo de 90 días para cumplir su labor sin poder prorrogarlo (art. 12°). También dispuso que la Convención se regiría por el reglamento interno de la Cámara de Diputados de la Nación, sin perjuicio de la facultad de aquella de modificarlo (art. 13), otorgándole también la facultad "de realizar la renumeración de los artículos y compatibilización de las secciones y de los capítulos de la Constitución Nacional que resulten después de la reforma" (art. 15).

Por otra parte, los resultados de los comicios para la elección de los convencionales constituyentes, del 10 de abril de 1994, implicó la victoria de los dos partidos acuerdistas, ya que el justicialismo y el radicalismo reunieron 206

[50] Ver documentos XX y XXI incluidos en el Anexo Documental de la *"Reforma por Dentro..."*.
[51] Así lo previó el artículo 5 de la ley declarativa 24.309.
[52] Surge de tal modo del artículo 3 de la ley declarativa 24.309.
[53] Ver punto E de los temas habilitados, artículo 3 de la ley declarativa 24.309.

convencionales (136 y 70 respectivamente, siendo la primera y segunda fuerza) representando el 68% del total de la Asamblea (de 305 miembros). Es también de resaltar que durante el desarrollo de toda la Convención ambas fuerzas actuaron siempre en coincidencia, arribando a textos –en los numerosos temas habilitados para su libre tratamiento- que fueron también acordados en una etapa de mayores diálogos, que representó un trabajo muy significativo para sus convencionales.

El trabajo de debatir y buscar coincidencias se desarrolló en la ciudad de Santa Fe, desde antes de reunirse formalmente la Convención en reuniones celebradas en la Sala de Acuerdos y salones adyacentes del Superior Tribunal de Justicia de esa provincia, por una comisión integrada por los negociadores de los pactos pre-constituyentes que habían sido elegido convencionales y pocos nuevos miembros, con el fin de completar la "letra chica" del Núcleo de Coincidencias Básicas, elaborado en los acuerdos de diciembre de 1983, y luego de intensos intercambios de opiniones se arribó a un proyecto denominado Alasino – Alfonsín (los jefes de bloques justicialista y radical en la Convención), y que llevó también la firma de todos los integrantes de la comisión que lo elaboró. Ese fue el proyecto por mayoría que ambos partidos defendieron juntos en la Convención.

A la izquierda de las dos fuerzas mayoritarias, se colocó el Frente Grande (que obtuvo el 12,59% de los votos de todo el país), coalición que reunió a justicialistas disidentes –encabezados por "Chacho" Álvarez, luego vicepresidente de la Nación-, a democristianos muy destacados (como el convencional Auyero), y a fuerzas del socialismo y un comunista, con 31 miembros; mientras que a la derecha se colocaron los convencionales del Modin (que habían obtenido el 9,17% de los votos del país) con vínculos con militares carapintadas y bajo la conducción de Aldo Ricco, con 21 convencionales. Aparte también existieron representaciones de fuerzas nacionales menores y provinciales de varios distritos, en su mayoría de raigambre más liberal.

Ese fue el espectro político de convencionales elegidos por el pueblo, que integró la Convención Constituyente, a cuya organización y tareas refiero a continuación.

6. El desarrollo de la Convención Constituyente.

La Convención Constituyente realizó una obra casi titánica al poder tratar las reformas contenidas en el Núcleo de Coincidencias Básicas –más allá de la votación conjunta de todas ellas, se analizaron detenidamente- y la casi totalidad de los temas habilitados, muchos de ellos muy importantes, en el plazo perentorio de 90 días corridos, que se cumplieron rigurosamente; así se extendió entre el 25 de mayo y el 24 de agosto de 1994, a pesar el tiempo que demandó la organización de las comisiones, su desarrollo y las sesiones plenarias, como el modo de supervisión y apoyo en los debates y en la redacción de los textos finales por la Comisión Redactora.

Para apreciar debidamente el trabajo de la Asamblea ahora se cuenta con una obra, elaborada por Eduardo Menem, y a la que ya se ha hecho referencia

"Crónicas de la Convención Constituyente de 1994", donde ha sistematizado su organización y tareas.

Así, explicó que existieron 11 comisiones creadas en función de los temas a tratar –las más importantes por la materia asignada fueron la Comisión Redactora y la de Coincidencias Básicas-, mientras hubo dos comisiones dedicadas a la cuestión federal, y otras también muy significativas como las de "Nuevos Derechos y Garantías"; "Sistemas de Control"; "Participación Democrática"; "Integración y Tratados Internacionales"; con tres comisiones de organización, entre las que destacó la de "Peticiones, Poderes y Reglamentos", ya que fue allí donde se debatió y se aceptó por la Convención el modo de votación conjunta de las reformas del Núcleo de Coincidencias Básicas"; legitimando ese sistema de votación que había sido muy cuestionado en el período preelectoral.

Las comisiones temáticas recibieron ordenadamente los 1593 proyectos de reformas presentados por los convencionales dentro del plazo de 30 días iniciales[54], y allí comenzó el análisis de los diversos puntos previstos en la ley 24.309 –se trataran de los contenidos en el Núcleo, que fueron remitidos a las Comisión de Coincidencias Básicas, o de los correspondientes a temas habilitados para su libre tratamiento- de modo que al expedir sus dictámenes (por mayoría o minoría/s) constaba los proyectos examinados.

La gran mayoría de los dictámenes de las comisiones de cabecera fueron remitidos luego a la Comisión Redactora, que los sometió a una intensa revisión, antes de proyectar sus propios dictámenes, y estar en condiciones de ser examinados en las sesiones de los plenarios de la Convención. Asimismo, la Comisión Redactora otorgaba su aprobación previa a los proyectos de modificaciones a los textos propuestos que resultaban de los debates en el plenario. Una importante excepción a esa metodología, cuando la Convención entró en los días finales -previos a la conclusión del plazo de 90 días- fue cuando se debió conformar una comisión interna de la Comisión Redactora (que me tocó integrar) para depurar textos de los antiguos artículos 67 y 86 -hoy arts. 75 y 99- de la Constitución, es decir las facultades del Congreso y del Poder Ejecutivo respectivamente, para concretar la derogación ya operada por desuetudo de antiguas normas de la Constitución histórica y la incorporación en tales artículos de los nuevos preceptos que resultaban de los textos aprobados en las sesiones plenarias de la Convención.

El Orden del Día de tratamiento de los proyectos era decidido por la Comisión de Labor Parlamentaria, integrada por el Presidente de la Convención y los Presidentes de cada uno de los bloques; y Eduardo Menem –en su triple condición de presidente de la Asamblea, de la Comisión de Labor Parlamentaria, y de autor de la obra citada- expresó su "...satisfacción que no solamente no se hizo uso del voto ponderado [en la toma de las decisiones, posibilidad contemplada por el Reglamento de la Convención Constituyente, art. 32], **sino que todas las resoluciones adoptadas por esa Comisión fueron por consenso de los Presidentes de bloque**..."[55]. **El resaltado mío, expresa**

---

[54] *"Crónicas de la Convención Constituyente..."*, op. cit.; pag. 116.
[55] *"Crónicas de la Convención Constituyente..."*, op. cit.; pag. 113.

como fueron ampliándose los diálogos y consensos en la construcción de la reforma.

Las diferencias entre los proyectos de mayoría de las comisiones temáticas, la redacción propuesta respecto de ellas por la Comisión Redactora, la sanción por la Convención y el número de artículo del texto final, figura en un Cuadro Comparativo incluido en el Tomo IV de la *"Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994"*[56]. En ese Tomo IV también se puede apreciar el trabajo de la Convención, en las Comisiones temáticas (incluidas las Comisiones de Coincidencias Básicas y Redactora); así como el texto de los debates en las sesiones plenarias se halla en los Tomos V y VI. **La lectura de tales trabajos resultan demostrativos también de los mayores diálogos y consensos a los que se arribó durante la Convención Constituyente.**

De este modo también lo entendió Eduardo Menem en los dos discursos que pronunciara en la apertura y en la clausura de la Convención Constituyente, según ya lo resalté en el Prólogo a su obra referida *"Crónicas de la Convención Constituyente..."*, en conceptos que reproduzco a continuación:

"En las exposiciones el presidente de la Convención no sólo hizo referencia al valor de la democracia –que en lo interno se manifestó en la amplia libertad de expresión (dentro de normas reglamentarias aprobadas) de los convencionales, sin exclusiones- que siempre se procuraron los consensos o cuando no se lograron se actuó aplicando las reglas de las mayorías, pero en donde los representantes de diversas minorías dejaron asentadas sus opiniones. Resaltando, entre varios conceptos, como un valor central, '...el desarrollo de una cultura de la paz fundada en el respeto de los valores universales de la vida, la libertad, la justicia, la solidaridad, la tolerancia, los derechos humanos y la igualdad entre los hombres y las mujeres', indicando '...que esta Convención Nacional Constituyente ha contribuido al desarrollo de la cultura de la paz en la República Argentina y en el mundo...Por la forma como se ha integrado esta Convención Nacional Constituyente, por cómo se ha trabajado en las comisiones y en el plenario – donde se posibilitó la participación de los más variados sectores- y, en definitiva, por el grado de consenso logrado en la redacción de muchos artículos, me atrevo a afirmar que ésta no es la Constitución de un partido o de un sector, sino que es la Constitución de todos, hecha con todos y para todos los argentinos. Sólo nos resta jurar que vamos a cumplir y hacer cumplir sus preceptos. Tenemos que hacerlo con el espíritu de sumisión a la ley que nos exigía en su magnífico sermón el orador de la Constitución [de 1853], Fray Mamerto Esquiú, bajo cuya advocación delibera esta Convención Constituyente. Principalmente decía que teníamos que obedecer la Constitución, porque sin sumisión a ella no hay ley, y sin ley no hay patria ni libertad, sino anarquía y disolución'".

III. <u>Ideas - fuerzas de la reforma y la proyección en sus 30 años</u>.

En función de lo expresado hasta aquí parece conveniente hacer un resumen de cómo pueden agruparse las principales ideas – fuerzas que inspiraron las negociaciones y acuerdos examinados en los puntos anteriores,

[56] Editada por el Ministerio de Justicia de la Nación, 1995, pags. 4301 a 4379.

que fueron volcados en las normas constitucionales vigentes, y apreciar que el proyecto del país que contienen pudo superar grandes desafíos en los 30 años posteriores, y tiene capacidad de superar nuevos peligros.

Esas ideas- fuerza provenían del debate de 1986/88, fueron retomadas en el "Acuerdo de Olivos", y las sinteticé como miembro informante ante el Plenario de la Convención Constituyente al sostener el dictamen del Núcleo de Coincidencias Básicas. y las recuerdo ahora para apreciar su proyección en los últimos 30 años.

Conforme señalé en un trabajo inmediatamente posterior a la reforma[57], las dos primeras ideas-fuerzas fueron las fuentes de las reformas incluidas en el Núcleo –aunque se complementaron en la Convención con otras reformas-, mientras que las tres restantes surgieron del desarrollo en la Convención de los temas habilitados, aunque habían estado presentes en los equipos negociadores ya que fueron quienes adoptaron la decisión de enunciar dichos temas habilitados y el margen de acción previsto para cada uno de ellos.

Esos grandes fines de la reforma fueron sintetizados, en estas ideas – fuerza:

A. Consolidación y perfeccionamiento del sistema democrático. Son aquí de mencionar: la elección directa (por doble vuelta), suprimiendo los antiguos colegios electorales, del presidente y vicepresidente, como también de los senadores nacionales y aumentando su número a tres, dos por la mayoría y uno por primera minoría de cada provincia y de la ciudad de Bs. As. (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 las formas semidirectas de democracia. **Estas reformas están complementadas y juegan en conjunto con las incluidas en la idea-fuerza siguiente**

B. Obtención de un nuevo equilibrio entre los tres órganos clásicos del poder del Estado, para lograr una mayor eficiencia en su accionar por nuevos organismos, 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-.

---

[57] *"Las reformas del sistema institucional. El núcleo de Coincidencias Básicas"*, en coautoría con Enrique Paixao, en la obra *"La reforma de la Constitución. Explicada por miembros de la Comisión de Redacción"*; Rubinzal – Culzoni Editores, Santa Fe 1994,307 capítulo II, pags. 303/307.

C. Promoción de la integración latinoamericana (y continental), con posibles delegaciones de poderes en órganos supranacionales bajo ciertos requisitos.

D. Mayor reconocimiento de los derechos humanos y sus garantías (amparo y habeas corpus entre otras), **y de la inserción internacional del país,** mediante el rango superior de los tratados sobre las leyes y la jerarquía constitucional de ciertos tratados de derechos humanos; implicando también mayores participaciones de la sociedad civil

E. Fortalecimiento del régimen federal: por la inclusión del sistema tributario de Coparticipación Federal, incorporación de regiones económicas y sociales, el dominio provincial de los recursos naturales, facultades internacionales limitadas para provincias, una autonomía municipal amplia, promoción del desarrollo de aquellas y de las regiones.

A continuación se realizará un sintético examen de la evolución de tales reformas, tomando en cuenta sus principales avances y dificultades enfrentadas durante los 30 años transcurridos desde la sanción de la reforma de 1994.

1. La consolidación y perfeccionamiento del sistema democrático.

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, sin golpes militares o gobiernos de facto**; siendo la renuncia anticipada del presidente 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 constitucional explícito, y el sistema de garantías allí previsto (en los artículos, 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 – aplicables a la nueva derecha- fueron analizadas en el trabajo que cito en nota**[58], porque dificultaron la acción de los gobiernos y el dictado de leyes dirigidas a promover mejor el desarrollo nacional con justicia social, tal como lo previó el art. 75 inc. 19 CN.

c) Otros aspectos relevantes que dificultaron los procesos de desarrollo fueron el retroceso de los partidos políticos en el siglo XXI, como resultado del

[58] *"DESAFIOS 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."* Publicado en Revista de la Facultad de Derecho UBA.

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 también analizados en el trabajo citado.

d) 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 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**.

2. Obtención de un mayor equilibrio entre poderes del Estado.

En la serie larga de los últimos 30 años no se ha obtenido un mayor equilibrio entre 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, lo cual se aprecia en los varios cambios de jefes de gabinete en las dos presidencias de Cristina Fernández de Kirchner y en la presidencia de Alberto Fernández.

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 puede 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**.

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.

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

3. Promoción de la integración latinoamericana (e inserción internacional).

Una de las mayores expectativas del programa de la reforma de 1994, cual fue promover la integración latinoamericana, siguiendo el modelo de Unión Europea, que se ha intentado con el desarrollo del MERCOSUR, **ha fracasado en buena medida hasta ahora**, debido a la importancia que viene teniendo Brasil en la región, y a la pérdida del poder económico relativo de la Argentina.

Pese a que el orden internacional evoluciona a la existencia de acuerdos de integración o comerciales, no sólo en el ámbito europeo, sino también en América del Norte y en varias zonas asiáticas, no ha podido asentarse en la realidad argentina. No obstante, **esta situación podría revertirse en la medida que se perfeccionen políticas de integración por los desafíos que implica la globalización con mayor protagonismo de grandes países del Asia**. El internacionalismo previsto en la reforma de 1994 contempla también la posibilidad 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 proyectos de desarrollos.

4. Mayor reconocimiento de los derechos humanos y garantías.

Esta es **una de las ideas – fuerza del programa 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), sino en particular con la amplitud que ha generado en el ámbito de las competencias del poder judicial, provincial o nacional –acrecentando su poder[59]- en su jurisprudencia y en fallos de la Corte Suprema[60]; todo lo cual también incide en el proceso de una mayor democracia[61], y **en la evolución hacia la "igualdad de oportunidades y de trato" (art. 75, inc. 23, CN), que es una expresión del**

---

[59] Valentín Thury Cornejo, *"Juez y división de poderes hoy"*, Ciudad Argentina, Bs. As. – Madrid 2002.
[60] Para comentarios de fallos importantes, *"La Corte y los Derechos 2005/2007, Siglo Veintiuno Editores – ADC/Asociación por los Derechos Civiles, 2008"*.
[61] Ver, *"Por una justicia dialógica. El poder judicial como promotor de la deliberación democrática"*, Roberto Gargarella, Compilador, Siglo Veintiuno Editores, 2014.

constitucionalismo social al que adscribe la reforma de 1994, conforme a los enunciados del art. 75 inc. 19 CN, entre otros.

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"*[62], y en otra obra dedicada especialmente a este tema[63]. **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[64]; 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 de la CN, controlando la acción monopólica y propendiendo a la libre competencia, por las reformas incorporadas en el artículo 42 de la CN, y con respeto a los derechos al ambiente sano (art. 41 CN). Más aún, existen elementos que pueden estimular un desarrollo económico federal, que ahora trato.

5. Fortalecimiento del régimen federal y el desarrollo económico integrado.

5.1. El "progreso" 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 grandes dificultades para avanzar en la "igualdad de oportunidades y de trato", y cuando los hechos parecen recorrer un camino distinto, obligan a formular las preguntas **si son posibles las ideas de "progreso" y del "desarrollo humano" y al "progreso económico con justicia social" (art. 75, incs. 18 y 19 CN)**. Ante todo corresponde recordar que las normas atinentes al desarrollo o el "progreso" económico están dispersas en diversas normas de la Constitución

---

[62]Ver, Primera edición en español 2001, 5ta reimpresión, Fondo de Cultura Económica 2011, pags. 184/189. 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...", salvo por medios que él propone.

[63] *"Daños colaterales. Desigualdades en la era global"*, Fondo de Cultura Económica, 2011.

[64] Ver, *"Documento de Trabajo. Pobreza multidimensional fundada en derechos económicos y sociales Argentina urbana 2010-2018"*, e informes de años posteriores que se actualizan permanentemente.

histórica de 1853/60, como lo señalaba Alberdi[65]; 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"*[66], 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 "individualizado", porque la oferta de opciones para mejorar las realidades presentes es muy diversa, como lo son las nuevas modalidades del trabajo[67].

5.2. 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 artículo 75 de la Constitución reformada**. El último de ellos prevé la necesidad de responder a la flexibilidad de esta época pues "la generación de

---

[65] Alberdi, en *"Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina. Según su Constitución de 1853"*, cito edición de Editorial Raigal, Bs. As., 1954, Introducción, pag. 1: "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".

[66] Con motivo de cumplirse los 150 años de la Constitución de 1853, en el Ier. Tomo de *"La Constitución con motivo del sesquicentenario de su sanción"*, editado por la Asociación Argentina de Derecho Constitucional y Rubinzal – Culzoni, v. en www.garcialema.com.ar; 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 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); para finalizar ese trabajo con algunas conclusiones (punto XIV).

[67] Primera edición en inglés, 2000; cito por Edición del Fondo de Cultura Económica, Argentina 2002, pags. 141/149, en pag. 147 dice: "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".

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, en mi opinión, la idea del "progreso" y su continuadora –la del desarrollo humano y el crecimiento económico con justicia social- mantienen plena validez, a pesar de una época signada por el referido concepto de "modernidad líquida", especialmente para enfrentar el desafío que suscita ahora la gran extensión de la pobreza.

5.3. 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 incisos 18 y 19 del artículo 75 en cuanto asignan competencias nacionales, hay que relacionarlas con las similitudes que ya existían y ahora se expanden en el actual artículo 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**.

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 artículo 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 artículo 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").

5.4. Dominio de los recursos naturales, coparticipación, regionalización y acuerdos federales. Necesidad de la concertación económico – 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 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 -artículo 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 artículo 75**. Y porque la distribución o comercialización de la producción provincial de sus recursos, requiere habitualmente de la Nación, por sus competencias comerciales (artículo 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 permanentes épocas de crisis fiscales- los aprovechó 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 (artículo 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 artículo 124 de la Constitución para las provincias y regiones, tampoco ha dado 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 (p. ej. los Aportes del Tesoro Nacional o 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**.

Si la reforma de 1994 ha sido fruto de grandes acuerdos y consensos políticos, faltó en cambio la adopción de instrumentos para que las concertaciones que la generaron se proyectaran en el tiempo. Ha contribuido a ese fracaso del desarrollo económico, con su alto impacto regresivo en materia social, que se impidiera instrumentar en la reforma de 1994 la creación de un Consejo Económico y Social de carácter consultivo, tal como se propusiera como tema de libre tratamiento para la decisión de la Convención Constituyente[68]. La oposición terminante del equipo económico del ministro Cavallo contra la instrumentación de dicho Consejo, que fue característica habitual de las constituciones europeas de la segunda posguerra mundial, y que adoptaron diferentes modelos para su implementación, incluso en nuestro país fuera del marco constitucional, según lo examinara ya en la década de los '80[69], impidió que la Convención Constituyente tratara ese tema y lo adoptara como institución constitucional.

En dicha oposición subyacía, en la década de los '90, la creencia –fuente de una "grieta" conceptual que se acentuó en los últimos tiempos- que las fuerzas ciegas del mercado eran las mejores impulsoras del desarrollo nacional y de la distribución social. Después de 30 años, esa "grieta" no ha sido ni es la más adecuada para lograr esos fines.

IV. Conclusión. Diálogos y consensos políticos como políticas de Estado.

El panorama trazado en los capítulos anteriores respecto a los estudios, diálogos, negociaciones y acuerdos que fueron construyendo el camino y contenidos de la reforma de 1994, no se limitó, según se viera, a las reformas del sistema institucional, sino incluyó la extensa temática de los derechos humanos como nuevos fines agregados a los previstos en la Constitución histórica; así como también contuvieron diversas normas 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; y todo ello con vistas a un programa flexible adaptado a las necesidades

[68] V. punto "L" del artículo 3° de la ley 24.309, declarativa de la reforma.

[69] *"Instituciones para la concertación y la participación económico-social"*, en Revista de Derecho Público y Teoría del Estado n° 2, 1987 pags. 81/106; v. en www.garcialema.com.ar

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).

A ello cabe agregar que las previsiones de las normas del texto mismo de la reforma de 1994, nunca pueden ser consideradas simplemente "programáticas", puesto que desde hace tiempo la buena y extensa doctrina constitucional moderna ha dejado de lado esa categorización normativa, para sostener que la constitucionalidad de cada norma obliga a dar contenidos, siquiera mínimos, a las finalidades que inspiraron su dictado.

Como conclusión principal 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.