

**LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994. LA POLÍTICA DEL
CONSENSO INSTITUCIONAL Y DISENSOS POSTERIORES**

*Exposición del Dr. ALBERTO GARCÍA LEMA en la reunión conjunta del
Instituto de Filosofía Política e Historia de las Ideas Políticas y
el Instituto de Política Constitucional
4 de julio de 2021*

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994. LA POLÍTICA DEL CONSENSO INSTITUCIONAL Y DISENSOS POSTERIORES

Por el Dr. ALBERTO GARCÍA LEMA

I. Las condiciones para la construcción del consenso constitucional

La reforma constitucional de 1994, aprobada el 24 de agosto de ese año, fue resultado de un amplio consenso y diálogo político, demostrado por la participación de todos los partidos o fuerzas significativas de esa época en la etapa de los acuerdos preconstituyentes, al tratarse en el Congreso Nacional la ley declarativa de la reforma —sancionada con cumplimiento riguroso de los requisitos impuestos por el artículo 30 de la Constitución Nacional—, o en el amplio debate ocurrido durante el período electoral en los comicios para elegir por el pueblo a los integrantes de la Convención Constituyente, y luego en el seno de la Convención, hasta arribar a la votación unánime de su texto final por todos los convencionales y su juramento posterior. Ello fue solo posible por la política del presidente Carlos Menem, al privilegiar la unidad nacional y la paz entre los argentinos en cuestiones fundamentales, superando diferencias partidarias existentes.

En efecto, si bien muchos contenidos de la reforma constitucional de 1994 fueron preparados en sucesivas etapas —que recordaré poco más adelante—, fue obra del presidente Menem crear las condiciones necesarias para pacificar el país, acercando posiciones contrapuestas —muchas veces extremas— entre "peronistas" y "antiperonistas", tanto en las dirigencias como en la ciudadanía, privilegiando el diálogo institucional con diferentes

segmentos de la oposición y encauzando la economía nacional luego de superar dos hiperinflaciones desencadenadas en 1989 y 1990.

En ese diálogo institucional tuvo un lugar privilegiado la relación con Raúl Alfonsín. Aun antes de arribar a la presidencia de la Nación, Carlos Menem —inspirándose en el abrazo estratégico entre Juan D. Perón (en su último gobierno) y Ricardo Balbín en 1973— afirmaba la importancia del que mantenía con el entonces presidente Alfonsín. Así lo señalaba, como aspecto central de su pensamiento, a la vez que valoraba la actuación de la "renovación justicialista" a la que adscribía, en una obra publicada en 1986 que vale citar.¹

Menem compartía con Alfonsín el apego a la democracia —y a su consolidación—, destacando la importancia del voto popular tanto en el proceso institucional del país como en la organización partidaria interna;² sustentándolo en el sometimiento de Perón al voto en momentos históricos decisivos.³ Cuando ya era presidente, en el período en que se cumplían los primeros diez años de democracia, Carlos Menem decía el 25 de junio de 1993: "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.

¹ Carlos Menem y Gustavo Béliz, Menem. Argentina hacia el año 2000, Buenos Aires, Galerna, abril de 1986, pág. 222. Al respecto expresaba Menem: "Yo apoyo y respeto al presidente Alfonsín, simplemente porque lo eligió el pueblo y no estoy dispuesto a burlar su voluntad con actitudes engeguicadas. Pero nadie me puede quitar el derecho de reclamarle correcciones en sus políticas equivocadas. Y quienes suponen que mis entrevistas con el presidente implican que avale su política económica, por ejemplo, se olvidan del célebre abrazo de Perón con Balbín en 1973, que puso fin a una era de desencuentros en la Argentina".

² Señalaba Menem que, si bien el peronismo es un gran movimiento nacional, "ya ha superado la etapa gregaria y los tiempos nuevos requieren que ingrese en su etapa institucional [...] El mismo General Perón manifestó antes de su muerte que solo la organización vence al tiempo y que deberíamos utilizar formas imaginativas y avanzadas para institucionalizar el peronismo. De lo contrario, nos advirtió que nos ocurriría algo que precisamente nos ocurrió: frenaríamos nuestro avance como producto de nuestro propio desorden y contradicción interna. Recuerdo con gran precisión una charla que los gobernadores justicialistas mantuvimos con Perón en 1973. Él fue clarísimo, dijo que el dedo se había acabado como forma de proceso electoral interno. Que deberíamos emprender la búsqueda de un nuevo tipo de liderazgo para suplantar al suyo. Lamentablemente, no entendimos aquel mensaje y así nos fue" (ibídem, op. cit., pág. 199)

³ Perón "hizo la revolución desde la legalidad, y de ahí lo verdaderamente genuino de su concepción política. No quiso subir a la presidencia a través de conciliábulos ni roscas. Se expuso a la opinión del pueblo argentino. Cuando tuvo que reformar la Constitución de 1949 lo mismo. Cuando retornó en 1973, volvió a respetar escrupulosamente los mecanismos que indicaba la ley. Y al adoptar este temperamento demostró un profundo respeto por su pueblo. Creo más: el propio pueblo siempre reclamó en sus procesos históricos que se clarificara totalmente el grado de su participación" (ibídem, op. cit., págs. 202-203).

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 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 fratricidas. Debemos dejar en el pasado las antinomias peronismo y antiperonismo, civiles y militares, capital y trabajo. El exilio y la represalia son palabras de viejos tiempos". En esa misma obra, Raúl Alfonsín abordaba a continuación el tema "Acerca del rol del Estado".⁴

Al realizar, seguidamente, un resumen de las etapas que se recorrieron para arribar al consenso que concluyó exitosamente con la sanción y vigencia de la reforma de 1994, profundizo estas condiciones políticas que lo posibilitaron, destacando el valor acordado al espíritu de "diálogo", considerado centro del constitucionalismo occidental.⁵

II. Etapas en la construcción del consenso constitucional

⁴ Véase Por 100 años de democracia. 10º Aniversario, coedición Eudeba/Prondec, noviembre de 1994, págs. 13-34

⁵ André Hauriou, Jean Gicquel y Patrice Gélard, Derecho constitucional e instituciones políticas —traducción al español de José Antonio González Casanova, con un análisis de la Constitución de España de 1978—, Barcelona, Ariel, 1980; en págs. 58,68-70 expresan: "Hay tres temas principales [...] que nos aclaran todo el movimiento constitucional occidental", cuales son: "la confianza en el individuo, la creencia en el valor del diálogo y el gusto por la organización racional". Indican que "una civilización del diálogo implica: • La convicción de que existe una verdad y una justicia o de que, en todo caso, es posible una aproximación a la verdad y a la justicia. • El sentimiento de que la búsqueda y descubrimiento de la verdad dependen principalmente de una especie de experimentación de las proposiciones o de las ideas primeras que, al ir pasando por sucesivos espíritus con sus propias particularidades, nos permiten, por así decirlo, suprimir todas o algunas porciones de error que se mezclan con la verdad en las primeras aproximaciones a estas. • Finalmente, la propensión al diálogo implica la creencia de que existe una cierta igualdad intelectual entre los hombres [...]. Por ello, la creencia en el valor del diálogo se une a la tradición de confianza en el hombre"

1. Antecedentes de los acuerdos políticos en el último gobierno de Perón

Para explicar los contenidos político-institucionales de la reforma de 1994 cabe atender a lo sucedido en el gobierno postrero del presidente Perón (1973-1974). La tercera etapa de gobiernos justicialistas (1973-1976) estuvo signada por la contraposición de dos proyectos: uno hegemónico, reivindicando la violencia y la continuidad de la acción armada, aun después del retorno a la democracia,⁶ y el otro, asumido directamente por Perón, al regresar a la Argentina el 20 de julio de 1973, en su discurso del día siguiente, postulando encauzar el 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"⁷ en una posición que "difería sensiblemente de aquel que esperaban los sectores juveniles y las organizaciones armadas peronistas",⁸ como se apreció durante el gobierno de Cámpora.⁹ El proceso de construir una relación privilegiada entre el justicialismo y el radicalismo se afianzó el 22 de julio, cuando Perón fue a visitar a Balbín en sus oficinas. Como señala Page: "El jefe del justicialismo parecía estar inclinándose a favor del logro de un amplio consenso con el otro partido importante de la Argentina".¹⁰

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 1853,¹¹ dejando de lado la de 1949. Vicente Solano Lima¹² anunciaba que Perón llamaría a los partidos políticos para reconstruir el Acuerdo de San Nicolás, bajo la Constitución que será de todos los argentinos, fijando como metodología que

⁶ Entre la gran bibliografía existente puede citarse: Richard Gillespie, *Soldados de Perón. Los Montoneros* (ed. inglesa Nueva York, 1982), Buenos Aires, Grijalbo, 1987, esp. caps. 4 y 5 págs. 157- 277; Alejandro Horowicz, *Los cuatro peronismos*, Buenos Aires, Legasa, 1985, esp. pág. 233; Hugo Gambini, *Historia del peronismo. La violencia (1956-1983)*, Buenos Aires, Vergara, 1988; Daniel James, *Nueva Historia argentina. Violencia, proscripción y autoritarismo (1955-1976)*, Buenos Aires, Sudamericana, 2003.

⁷ Luciano de Privitellio y Luis Alberto Romero, *Grandes discursos de la historia argentina*, Aguilar, 2000, "Juan Domingo Perón. Necesitamos una paz constructiva, 21 de julio de 1973 (al día siguiente de los enfrentamientos en Ezeiza)

⁸ D. James, op. cit., pág. 404.

⁹ Véase Juan Pablo Csipka, *Los 49 días de Cámpora. Crónica de una primavera rota*, Buenos Aires, Sudamericana, 2013

¹⁰ Joseph A. Page, *Perón. Una biografía*, Buenos Aires, Grijalbo, 1999, pág. 558.

¹¹ *El Cronista Comercial*, 15/12/1973, con declaraciones de Solano Lima, entonces secretario general de la Presidencia de la Nación. *La Opinión*, 15/12/1973, decía que el presidente —un día antes— había realizado una terminante defensa de los políticos.

¹² Secretario general de la Presidencia, en cuyo ámbito encaminaría esa intención.

un grupo de juristas de diversos partidos redactara el texto, que luego sería discutido por el Gobierno con los jefes de los partidos,¹³ similar metodología a la que se aplicaría a fines de 1993. No estaban ausentes en el tema la salud precaria del presidente y los problemas que podría acarrear para el futuro.¹⁴ El 20 de diciembre se anunciaba que la Convención reformadora sería elegida por el sistema proporcional y que habría que hacer una Constitución mirando al siglo XXI y al universalismo.¹⁵ En el primer semestre de 1974 se aceleraron esos trabajos, y el 19 de mayo, el presidente anunciaba ante el Congreso una "democracia plena de justicia social",¹⁶ basada en pactos sectoriales y políticos como fuente de una república ensanchada gracias a la amplitud de los consensos.¹⁷ Sin embargo, esa habría de ser también la jornada del enfrentamiento y la ruptura final con los Montoneros.¹⁸

Entre abril y junio de 1974 desarrollé en varios trabajos,¹⁹ algunos publicados en El Cronista Comercial, aspectos relativos a la anunciada futura reforma de la Constitución. De su relectura, décadas después, extraje 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 la llamada "globalización"—, advirtiendo —según expresara en su discurso del 1º 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 presente la problemática de la liberación nacional y su discusión en una mesa de negociaciones.²⁰ "Lo prohibido es la guerra social. La construcción... debe hacerse en paz."

¹³ La Opinión, 6/12/1973

¹⁴ La urgencia llevaba a alentar una "generación intermedia" en los partidos, confiada al secretario político de la presidencia, Julián Licastro, La Opinión, 21/12/1973.

¹⁵ La Opinión, 21/12/1973.

¹⁶ La Opinión, 2/5/1974. Véase además Juan Perón, El proyecto nacional. Mi testamento político, Buenos Aires, El Cid, 3 ed. 1982.

¹⁷ También en Liliana De Riz, La política en suspenso. 1966-1976, Buenos Aires, Paidós, 2000, pág. 152.

¹⁸ Hugo Gambini, en op. cit., pág. 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"

¹⁹ Véanse artículos de la década de 1970 en la página web www.garcialema.com.ar

²⁰ En mi opinión, entonces, 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 sociocultural, la preservación de hábitos y tradiciones en el proceso de universalización; en lo científico-tecnológico, una ciencia y tecnología no dependientes. Señalaba que, si la Constitución de 1853

El fallecimiento de Perón y la presidencia de su esposa y sucesora truncaron el mayor proyecto político institucional de los años setenta, debido —como lo afirman autores— a graves errores internos, pero también por el accionar de centros de poder externos;²¹ se fue recomponiendo el poder de las Fuerzas Armadas, que desestimaron salidas democráticas de compromiso²² —como las que representó la presidencia interina del presidente del Senado, Ítalo Luder, pergeñada por el ministro Ángel 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.

2. El debate sobre la propuesta constitucional de Alfonsín

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 afectaría el régimen federal, que habría 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 años setenta se hallaba próximo a recorrer el último cuarto del siglo XX "y en donde hace ya tiempo que no estábamos políticamente presentes".²¹ Marcelo Cavarozzi, *Autoritarismo y democracia (1955-2006)*, Buenos Aires, Ariel, 2006; allí explica cómo 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, fue desmoronando sus engranajes en los años siguientes a su muerte, por los errores internos (de su sucesora), y fomentado por dos actores externos: las Fuerzas Armadas y la cúpula empresaria liberal (véanse págs. 54-56). Un protagonista de la política económica de Gelbard, Carlos Leyba (*Economía política en el tercer gobierno de Perón*, Buenos Aires, Biblos, 2010) explica la etapa final en que se resquebraja el consenso (económico y social) y el golpe liberal de palacio (págs. 157-178)

²² 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 el 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 estos 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 el que 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)

Con la caída del último gobierno militar de facto y el retorno a la democracia en diciembre de 1983, pudo retomarse el debate constitucional a los dos años de iniciado el mandato del presidente Alfonsín, al poner en marcha en un marco consensual, como él lo señalara en su Memoria política,²³ los trabajos del Consejo para la Consolidación de la Democracia, y la respuesta afirmativa a esta iniciativa por el justicialismo renovador, que analicé en otra obra.²⁴ El Consejo para la Consolidación de la Democracia emitió dos dictámenes, el primero en 1986 y el segundo en 1987²⁵ bajo la coordinación del destacado filósofo del derecho Carlos Niño,²⁶ centrandose sus propuestas en la adopción de un sistema semipresidencial, postulando reformar en pos de esa idea la forma de gobierno de la Constitución de 1853/60.²⁷

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 él mismo afirma—²⁸ al crearse la línea interna del justicialismo renovador,²⁹ cuyos documentos iniciales y un análisis de ese proceso se incluyen en una obra que recoge las opiniones de Cañero, Grosso y Menem;³⁰ proceso interno que analizara Carlos Menem desde su propia perspectiva.³¹

²³ Raúl Alfonsín, Memoria política. Transición a la democracia y derechos humanos, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2004, pág. 158

²⁴ Alberto García Lerma, La reforma por dentro. La difícil construcción del consenso constitucional, Buenos Aires, Planeta, 1994. El propio subtítulo de la obra expresa la perspectiva utilizada.

²⁵ Reforma Constitucional, "Primer y segundo dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia", Buenos Aires, Eudeba, 1986 y 1987

²⁶ Una expresión acabada de su línea de pensamiento es la obra La constitución de la democracia deliberativa, Barcelona, Gedisa, 1997, editada en forma póstuma porque Carlos Niño falleció en 1993 y, lamentablemente, no pudo ver concretada la reforma de 1994.

²⁷ La modificación de la parte orgánica de la Constitución resulta clara en el segundo dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia, en sus fundamentos conceptuales (Introducción), en sus siete capítulos y en su síntesis final. Y se completa en la tercera publicación de ese Consejo, Presidencialismo vs. parlamentarismo, Buenos Aires, Eudeba, 1988

²⁸ Véase Memoria política, op. cit., págs. 175-176.

²⁹ Véanse Cafiero-Grosso-Menem, Hablan los renovadores, Buenos Aires, Ediciones de la Galera, mayo de 1986; Cafiero-De la Sota, José Pablo Feinmann, Carlos Álvarez, La renovación fundacional. Diálogos con Mona Moncalvillo y Alberto Fernández, Buenos Aires, El Cid, junio de 1986; para un análisis más científico, Gerardo Aboy Caries, Las dos fronteras de la democracia argentina. La reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem, Buenos Aires, Homo Sapiens, 2001, véase 4.3, págs. 272 y ss., y Carlos Altamirano, "'La Lucha por la idea': el proyecto de la renovación peronista", en Marcos Novaro y Vicente Palermo (comps.), La historia reciente, Buenos Aires, Edhasa, 2004, págs. 59 y ss

³⁰ Antonio Cafiero, Testimonios del 45y del 2000 también, Buenos Aires, Nuevo hacer, 1995.

³¹ C. Menem, Argentina hacia el año 2000, op. cit., véase el capítulo 5.

Entonces se encamina una primera etapa del acuerdo para la reforma, en la que el justicialismo renovador la condicionó en 1987, en dos encuentros (La Falda y Bariloche), a realizar tres grandes compromisos 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.³² Quedó así trazada la metodología que conduciría a concretar la reforma.

Con el triunfo del justicialismo en las elecciones de finales de 1987 se abrió un proceso de negociaciones con el gobierno de Alfonsín, que fueron aportando ideas para superar las diferencias en cuanto a los contenidos de una reforma constitucional existentes entre la propuesta del radicalismo y las perspectivas del justicialismo renovador. Este último no aceptó aquella propuesta en cuanto diferenciaba los roles de las 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 el justicialismo privilegió un acuerdo federal. Como resultado de varios meses de conversaciones se avanzó en los contenidos reformistas de un acuerdo federal, según las opiniones de gobernadores del justicialismo,³³ de partidos provinciales y del radicalismo.³⁴

Los contenidos políticos de los primeros acuerdos fueron expresados en un comunicado de prensa suscripto por Alfonsín y Cañero el 14 de enero de 1988.³⁵ Es de señalar que a principios de 1988 se abrió una interna partidaria, por las candidaturas a presidente de la Nación, entre Carlos Menem y Antonio Cafiero, pero por una resolución del Consejo del

³² Véanse A. García Lema, *La reforma por dentro*, op. cit., pág. 48, y las declaraciones de ambos encuentros en puntos 1 y II del Anexo Documental.

³³ Antonio Cafiero y Carlos Menem hicieron aprobar por todos 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 las que se hallaban: 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).

³⁴ A. García Lema, *La reforma por dentro*, op. cit., documentos VIII, IX y X.

³⁵ *Ibidem*, documentos III, IV y V.

Partido Justicialista —reunido en Mar del Plata— se decidió que las negociaciones con el gobierno del presidente Alfonsín quedaban excluidas de esa interna y a tales efectos se conformó una comisión negociadora integrada por Héctor Masnatta, Eduardo Menem y el autor de este trabajo.

Los desarrollos de los contenidos iniciales de la reforma culminaron en una reunión política de alto nivel, a la que asistieron Alfonsín; Eduardo Angeloz, como candidato presidencial del radicalismo; Carlos Menem —triunfante en la elección interna y candidato presidencial justicialista—; Antonio Cafiero, gobernador de Buenos Aires, y sus asesores, el 6 de septiembre de 1988, en la que fueron detallados los temas de la reforma, como recuerda Alfonsín.³⁶ En esa fecha quedaron definidos los contenidos básicos de la reforma de 1994. No obstante, poco después se produjeron desencuentros políticos, dada la campaña electoral de 1989, que no pudieron salvarse, y por el agravamiento de dificultades económicas del país, que culminaron en la primera hiperinflación, la que incluso llevó a la entrega anticipada de la presidencia por Alfonsín a Carlos Menem en 1989.

3. Los documentos preconstituyentes

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 a ese fin en el gobierno de Menem.³⁷

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,³⁸ cuyos principales contenidos se convirtieron luego en normas de la Constitución reformada en 1994, de similar naturaleza ese acuerdo a los "pactos preexistentes" a los que se refiere el Preámbulo de la Constitución.

³⁶ R. Alfonsín, Memoria política, op. cit., págs. 183-184, con detalle de todos los contenidos acordados

³⁷ Rodolfo Díaz traza un panorama global de las reformas en la obra ¿Prosperidad o ilusión? Las reformas de los 90 en la Argentina, Buenos Aires, Ábaco de Rodolfo Depalma, 1992. En su 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 (cap. I), del Estado (cap. II), monetaria (cap. III), fiscal (cap. IV), educativa (cap. V), laboral (cap. VI), previsional (cap. VII) y administrativa (cap. IX), dedicando a la reforma constitucional el capítulo VIII.

³⁸ Véase A. García Lema, La reforma por dentro, op. cit., documento XVII.

Por otra parte, al estabilizarse la situación económica en 1991 se produjo el triunfo electoral del justicialismo —en los comicios de renovación legislativa y elección de gobernadores— en la mayoría de las provincias. El 23 de marzo de 1992, el presidente Menem reanudó el proceso interrumpido de reforma constitucional con 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.³⁹

A partir de ese momento se reanudó un 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 releva en detalle en otra obra.⁴⁰ Durante ese período terminó de gestarse un implícito acuerdo de carácter económico y social, con la idea de 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 su parte orgánica. 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 Guillermo Snopek y Augusto 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 de 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 lo aseguró.⁴¹

El denominado Pacto de Olivos, firmado en la residencia presidencial el 14 de noviembre de 1993, entre Carlos Menem y Raúl Alfonsín,⁴² incorporó elementos políticos principales de la agenda concluida en el año 1988.⁴³ No obstante, su parte final explícita una

³⁹ Véanse *Ámbito Financiero* y *Clarín* del 24/3/1992.

⁴⁰ A. García Lema, *La reforma por dentro*, op. cit., págs. 76-118.

⁴¹ 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.

⁴² Véase Alfonsín, *Memoria política*, op. cit., págs. 205-207.

⁴³ A. García Lema, *La reforma por dentro*, op. cit., texto en punto XIX del Anexo documental

apertura política y metodológica,⁴⁴ no solo respecto de los futuros acuerdos que irían realizando ambos partidos, sino de las propuestas de otros sectores políticos y sociales. En ese documento ya se distinguió entre "coincidencias definitivas", con procedimientos para garantizarlas, y otras reformas que estarían sujetas a controversia electoral. Días después, Menem y Alfonsín explicaron, en sendas notas de opinión, sus principales razones para suscribirlo.⁴⁵ Cabe rescatar el espíritu de diálogo y consenso que primó en ese acuerdo, en que ambas partes realizaron mutuas concesiones no solo de índole coyuntural, sino de carácter estructural, porque se privilegió consolidar un proyecto de país, por sucesivos acuerdos, cada vez más amplios en sus contenidos.

Los acuerdos preconstituyentes del 1º y 13 de diciembre de 1993⁴⁶ fueron elaborados en reuniones mantenidas en el Salón Gris del Senado, inmediato a la presidencia de esa Cámara a cargo del doctor Eduardo Menem, o en la Procuración del Tesoro de la Nación, y precisaron el alcance del Núcleo de Coincidencias Básicas —garantía, para el radicalismo, de su "carácter cerrado", expresado por la votación en conjunto de esas reformas—⁴⁷ y la enunciación de temas de libre tratamiento por la Convención Constituyente, dentro del marco de los fines enunciados,⁴⁸ 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 —v. g. la cláusula del nuevo progreso o el regionalismo., entre

⁴⁴ 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 establecerán los procedimientos que permitan garantizar el debido respeto para esos acuerdos"

⁴⁵ En Clarín 22/11/1993. El primero recordaba el encuentro de Perón y Balbín, que clausurara casi treinta años de desencuentros, cuando el país estaba en ruinas y que las consecuencias de esos desencuentros las pagaron no solo 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.

⁴⁶ Véanse documentos XX y XXI incluidos en el Anexo Documental de la Reforma por Dentro.

⁴⁷ Así lo previó el artículo 5 de la ley declarativa 24.309.

⁴⁸ Surge de tal modo del artículo 3 de la ley declarativa 24.309.

otros— que hacían a la ideología de la reforma de 1994.⁴⁹ La amplitud de los temas habilitados extendió el debate y facilitó nuevos acuerdos durante la Convención de 1994.

4. La tarea de la Convención Constituyente de 1994

En los comicios del 10 de abril de 1994 triunfaron los partidos del acuerdo, que eligieron 213 convencionales, el 70% del total de 305 miembros, siendo el primer bloque el del Partido Justicialista y luego el del radicalismo. El 30% restante se distribuyó en la representación de fuerzas políticas situadas a derecha (el MODIN, partidos provinciales e independientes) y a la izquierda (el Frente Grande) de aquellos. Aunque existía la posibilidad, dada esa composición, de que el justicialismo o el radicalismo intentaran votar fórmulas propias en los temas habilitados, apoyándose en las fuerzas que estaban a su derecha o a su izquierda, prefirieron en todos los casos privilegiar posiciones comunes a las que fueron arribando.

Así, en esa cuarta etapa transcurrida durante los noventa días que duró la Convención Constituyente, no solo fueron aprobados los contenidos del Núcleo de Coincidencias Básicas, sino que se trataron y aprobaron proyectos en casi la totalidad de los temas de libre consideración, los cuales serán examinados a continuación en los aspectos principales, con una somera evaluación de la aplicación de esas reformas hasta ahora.

Es decir, a las reformas originariamente pactadas entre el justicialismo y el radicalismo en la etapa preconstituyente se fueron agregando muchas otras adicionales en las que intervinieron otras fuerzas políticas, ampliando notablemente los acuerdos originales. Arribar a los nuevos consensos, tarea que se extendió durante la Convención —más allá de los naturales debates y controversias que se produjeron en ciertos temas y en la redacción de las normas—, fue principalmente posible por el amplio espíritu de diálogo existente, alentado y conducido por el presidente de la Asamblea, Eduardo Menem, como fue reconocido por convencionales de todas las fuerzas representadas. Ello quedó ratificado al aprobarse y jurarse el texto final de la reforma por unanimidad de los constituyentes.

⁴⁹ Véase punto E de los temas habilitados, artículo 3 de la ley declarativa 24.309.

III. Contenidos de la reforma constitucional de 1994 y los desafíos posteriores

En la Convención, como miembro informante del dictamen de mayoría del Núcleo de Coincidencias Básicas, sostuve que el diseño de la reforma de 1994, en consonancia con sus fuentes, pretendió el logro de cinco grandes fines estructurales: i) consolidación y perfeccionamiento del sistema democrático; ii) obtención de un nuevo equilibrio entre los tres poderes clásicos del Estado y de una mejor eficacia en su accionar; iii) mayor reconocimiento de ciertos derechos de las personas y de sus garantías específicas; iv) promoción de la integración latinoamericana; v) fortalecimiento del régimen federal.⁵⁰ Cada una de las reformas implementadas en 1994, en función de esas cinco ideas fuerza, debían influirse recíprocamente para el mejor logro de tales fines. Haré breves referencias a ellas, a importantes consensos logrados para su aplicación, o a cuando han sufrido ante políticas, costumbres o ideologías hegemónicas que dificultaron su vigencia.

1. Consolidación y perfeccionamiento del sistema democrático y sus desafíos

Las reformas que menos dificultades han tenido para implementarse fueron las vinculadas con la consolidación y el perfeccionamiento del sistema democrático,⁵¹ aunque la idea de la "democracia" ha sufrido en el siglo XXI varios embates en la teoría y en la práctica.

a) INCORPORACIÓN DEL VALOR DEMOCRACIA EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL

⁵⁰ Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos del Ministerio de Justicia de la Nación, t. V., págs. 4882-4883.

⁵¹ Incluyo aquí las siguientes reformas: a) cláusula de defensa de la democracia aunada a la ética pública para el ejercicio de las funciones políticas; b) garantía de los derechos políticos de los ciudadanos y de los partidos; c) formas semidirectas de democracia; d) elección directa de presidente y vicepresidente de la Nación, con ballottage, acortamiento de sus mandatos a 4 años, posibilidad de una reelección inmediata (luego, con un período intermedio), y supresión del requisito de su catolicidad; e) elección directa de senadores nacionales, reducción de su mandato a 6 años y ampliación del número a tres por provincia, para dar representación a una minoría provincial; f) mayor participación de las mujeres por aplicación del artículo 37, 2- parte; g) régimen de autonomía especial de la ciudad de Buenos Aires; h) autonomía municipal en el ámbito provincial.

La Constitución de 1853/60 fue pensada y ejecutada —primero por hombres de la generación de 1837 y luego por la de 1880— desde un marco elitista, que afirmaba los valores de la forma republicana y representativa de gobierno (artículo 1, Constitución Nacional), que resistió durante más de medio siglo la elección popular.⁵² No es casual que la palabra "democracia" no figurara en aquella, pues su finalidad principal era tanto de naturaleza económica como de construcción de una nueva sociedad.⁵³ Como señaló Natalio Botana, se ofrecía a los inmigrantes "libertad política para pocos y libertad civil para todos".⁵⁴

Esa visión hegemónica confrontó durante décadas con la línea política de la democracia popular,⁵⁵ hasta que el pacto entre Roque Sáenz Peña e Hipólito Irigoyen⁵⁶ sentó un acuerdo, entre sectores conservadores y el radicalismo, que democratizó el sistema constitucional. Dos décadas después era desvirtuado por gobiernos de facto y proscripciones electorales —con base en ideologías antidemocráticas— por el rol protagónico de las Fuerzas Armadas que llevó a represiones políticas y sociales, como al proceso de desconstitucionalización.⁵⁷ La falta de normas constitucionales que implementaran la democracia facilitó el apoyo jurídico para los golpes de Estado y gobiernos de facto que sucedieron en gran parte del siglo XX a partir de 1930. Además, el último de ellos (1976-1982] produjo una extensa y grave violación de derechos humanos, que unificó a los convencionales constituyentes en una amplia defensa y aseguramiento de sus garantías.

⁵² Esteban Echeverría, *Dogma socialista y otras páginas políticas*, Buenos Aires, Estrada, 1956, págs. 154-158, sintetizó el pensamiento de la generación del 37: "La razón colectiva es soberana, no la voluntad colectiva"; "la soberanía del pueblo solo puede existir en la razón del pueblo, y que solo es llamada a ejercerla la parte sensata racional de la comunidad social. La parte ignorante queda bajo la tutela y salvaguardia de la ley dictada por el consentimiento uniforme del pueblo racional"

⁵³ Así principalmente vencer al "desierto" por la inmigración masiva y la incorporación de capitales extranjeros, las libertades económicas y los estímulos referidos en los artículos 14,20,25 y en la antigua cláusula del progreso; ahora artículo 75, inciso 18 de la Constitución

⁵⁴ Natalio Botana, *El orden conservador. La política argentina entre 1880y 1916*, Buenos Aires, Sudamericana, 1979, págs. 52 y 218.

⁵⁵ José Luis Romero, *Las ideas políticas en Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2002, pág. 211.

⁵⁶ Arturo Sampay, *Las constituciones ja Argentina (1810-1972)*, págs. 441-449. La reforma electoral fue analizada en la obra Mario Justo López (h) (comp.), *De la República oligárquica a la República democrática. Estudio sobre la reforma política de Roque Sáenz Peña*

⁵⁷ Véase un análisis de este proceso en Alberto García Lema, "Comentario al artículo 37 de la Constitución", en obra con Alberto Ricardo Dalla Via, *Nuevos derechos y garantías*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 2008, págs. 219-238.

La norma de defensa de la democracia, establecida en el artículo 36 de la Constitución —ubicada al comienzo de un nuevo capítulo, incorporado por la reforma de 1994, denominado "Nuevos derechos y garantías"—, sin duda ha contribuido a disuadir la posibilidad de que el sistema constitucional argentino fuese amenazado por golpes de Estado. Desde este solo punto de vista, cabe considerar que la reforma de 1994 ha sido particularmente exitosa, porque las diferencias políticas —aun las más graves— acaecidas desde su vigencia han sido resueltas por los procedimientos establecidos en la Constitución y —salvo un caso al que enseguida me refiero— por sucesivas elecciones.

En efecto, a partir de 2002, una crisis fundamentalmente económica, causada por el abandono de la convertibilidad, que había durado más de una década desde su implementación en 1991, y un cepo bancario con una importante devaluación, ocasionó numerosas protestas populares que derivaron en la renuncia del presidente Fernando de la Rúa,⁵⁸ que ya estaba debilitado por la derrota electoral de la Alianza gobernante en aquel año.⁵⁹ La crisis política produjo circunstancias confusas, con interinatos por pocos días de varios presidentes provisorios, hasta que el Congreso, acudiendo a la Ley de Acefalía del Poder Ejecutivo, designó a Eduardo Duhalde como presidente. Su gobierno, con origen y apoyo parlamentario, encauzó los problemas más acuciantes de la crisis, en un breve período que no llegó a completar el previsto para la presidencia anterior. En las elecciones celebradas en 2003 fue electo presidente Néstor Kirchner, quien a su vez fue sucedido por su esposa Cristina Fernández de Kirchner durante dos períodos, sumando entonces esas presidencias más de doce años en el ejercicio del Poder Ejecutivo. Tales acontecimientos políticos e institucionales fueron, a mi entender, decisivos para obstaculizar el pleno desarrollo de instituciones creadas por la reforma de 1994 vinculadas con el sistema democrático, así como

⁵⁸ De la Rúa pudo evitar su renuncia, si en el manejo inicial de la crisis hubiese ofrecido al Partido Justicialista la designación de un jefe de Gabinete, organizando un gobierno acordado, aplicando la Constitución reformada

⁵⁹La Alianza entre la UCR y el Frepaso que llevó a De la Rúa a la presidencia fue desde su origen de naturaleza inestable, porque el Frepaso era una fuerza de centroizquierda — compuesta por sectores del Partido justicialista, la democracia cristiana y otros del progresismo socialdemócrata—, conducida por Carlos Álvarez, que había sido electo vicepresidente, de difícil compatibilidad con De la Rúa, quien pertenecía a la línea conservadora de la UCR. Las diferencias ideológicas en la Alianza se agudizaron con una crisis producida por el intento del Gobierno de aprobar una cuestionada Ley de Reforma Laboral, impugnada por el opositor Partido Justicialista y los sindicatos, que originó un escándalo durante su tratamiento en el Senado, cuando se acusó al Gobierno nacional de sobornos para comprar voluntades de senadores, y llevó a la renuncia del vicepresidente. Esta situación de debilidad del Gobierno se agravó con su derrota en los comicios de medio término para renovación parlamentaria, en los que triunfó el justicialismo

dificultaron la prosecución del espíritu de acuerdos y consensos que había sido su fundamento. Por otra parte, se suscitaban en el ámbito mundial y en el latinoamericano —en especial— ciertos cambios relevantes del siglo XXI, a los que haré breve referencia.

b) LAS CONCEPCIONES DE LA "RADICALIZACIÓN" DE LA DEMOCRACIA

No es intención abordar aquí en profundidad el debate actual sobre la democracia. Baste, en este sentido, una lectura detenida de la obra de Andrea Greppi, sobre sus concepciones contemporáneas,⁶⁰ para advertir la complejidad de este tema en la filosofía política actual —y quizás hasta en la misma filosofía general—, que excede los campos más circunscriptos, en este trabajo, de la ciencia política o del derecho constitucional.

Sin embargo, hay razones para llamar la atención sobre ciertos planteos que cuestionan la necesidad de "consensos básicos" para el funcionamiento de instituciones de la Constitución o, dicho de otro modo, que aseguran reglas que evitan agudizar los conflictos sociales. Así, autores que abordan el tema desde posiciones llamadas "populistas" y cercanas a una nueva izquierda adscriben a la democracia radical y sostienen que "toda forma de consenso es el resultado de una articulación hegemónica, y que siempre existirá una exterioridad que impedirá su realización plena".⁶¹ Chantal Mouffe sigue esa línea, cuestionando la idea del consenso —"todo consenso existe como resultado temporal de una hegemonía provisional"— aunque admite: "El consenso es necesario en las instituciones que son constitutivas de la democracia. Pero siempre [acota] existirá un desacuerdo en lo que se refiere al modo en que debería llevarse a la práctica la justicia social en dichas instituciones".⁶² Lo grave de esta concepción es que controvierte la existencia de consensos

⁶⁰ Andrea Greppi, *Concepciones de la democracia en el pensamiento político contemporáneo*, Madrid, Trotta, 2006.

⁶¹ Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia* (original en inglés, Londres 1985), Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2005. Agrega: "Lo que está en juego es la construcción de una nueva hegemonía. Nuestro lema debe ser. 'Volvamos a la lucha hegemónica'", citas del Prólogo a la segunda edición, 2002, págs. 18-20

⁶² Chantal Mouffe, *La paradoja democrática. El peligro del consenso en la política contemporánea*, Barcelona, Gedisa, 2- ed., 2012. Desde el punto de vista de lo que denomina "pluralismo agonístico", admite que la política democrática es construir el "ellos" de tal forma "que deje de ser percibido como un enemigo a destruir y se conciba como un 'adversario'", categoría que no elimina el "antagonismo", y aunque, por un lado, admite "la tolerancia liberal democrática" porque comparte sus principios éticos de libertad e igualdad, por otro lado sostiene que "el desacuerdo no es un desacuerdo que pueda resolverse mediante la deliberación y el debate

que se han fundado en los acuerdos de la reforma de 1994 y obstaculiza las reglas normativas que sustentan las instituciones, que enmarcan luego las luchas y conflictos de cualquier naturaleza, política, económica o social.

Contra esa perspectiva, Dworkin —que analiza experiencia reciente en los Estados Unidos— admite la presencia de profundas divisiones políticas y sociales que socavan la democracia en ese país, pero se coloca en la actitud inversa a la democracia radicalizada, al hallar principios comunes, compartidos, lo suficientemente sustanciales como para posibilitar el debate político racional, indicando que son abstractos, filosóficos, acerca del valor y las responsabilidades centrales de la vida humana, que conforman un patrimonio común de los norteamericanos, aunque también los comparten muchas personas de otros países, en especial de democracias maduras. Dworkin se presenta como jurista y realiza comentarios desde el derecho constitucional, aunque su interés principal es político, es decir, procura desarrollar principios que proporcionen una base común a quienes adscriben a las dos culturas políticas que actualmente dividen a los Estados Unidos, para conciliar el conflicto entre igualdad y libertad mediante interpretaciones jurídicas que muestren que ambos valores son compatibles.⁶³ En este sentido, para Greppi, las teorías del constitucionalismo democrático vuelven a jugar un papel crucial. Plantea la importancia de las reglas y los procedimientos, que indiquen los "principios para la asignación de derechos y deberes, cargas y beneficios de la cooperación social".⁶⁴

c) LAS GARANTÍAS DE LOS DERECHOS POLÍTICOS

El éxito de la democracia, y el resguardo de su defensa en el artículo 36 de la Constitución reformada, radicó en la observación plena del artículo 37, según el cual el principio de la "soberanía popular" que funda la democracia quedó asociado a: "El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio". Estas modalidades del voto —constitucionalizadas en 1994— impiden utilizar su antagónico, el "sufragio libre" (no obligatorio) que tiende a

racional"; "los compromisos también son posibles; son parte inseparable de la política; pero deberían considerarse como un respiro temporal en una confrontación que no cesa", citas de págs. 114-117 y 126-128

⁶³ Ronald Dworkin, *La democracia posible. Principios para un nuevo debate político*, Barcelona, Paidós Ibérica, 2008; con citas de otra de sus obras (pág. 26), en la que elabora la relación entre libertad e igualdad

⁶⁴ Véase obra citada, págs. 167-177.

excluir de la actividad política a los individuos o sectores sociales no integrados en el mercado por su situación económica y social. Ese principio general fue complementado por la incorporación de garantías para las mujeres en el acceso a cargos electivos y partidarios, mediante acciones positivas, que fue cumplido ampliamente por la legislación sobre protección de la mujer, lo que se reflejó en un crecimiento notable de su participación en las cámaras del Congreso y en prácticas de fórmulas mixtas para la nominación de las candidaturas a cargos ejecutivos.

d) EL DEBILITAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL SIGLO XXI

Al momento de debatirse la reforma de 1994, los partidos argentinos habían superado una larga etapa de luchas y proscripciones, comenzadas en el siglo XIX y extendidas a lo largo del XX —salvo escasos períodos de ese último—, a los que hice referencia en otro lugar.⁶⁵ En la redacción del artículo 38 se adoptaron los criterios que estaban vigentes en la legislación electoral, respecto de la libertad de su actuación y organización, remarcando "la representación de las minorías", el "acceso a la información pública y difusión de las ideas", el "sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes", debiendo "dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio". Estas directrices han sido cumplidas, en términos generales, especialmente por el control de los partidos que efectúa la justicia electoral. El sostenimiento económico de la capacitación de sus dirigentes no ha logrado la envergadura que tiene en los países europeos centrales —adoptados como modelos al redactarse el artículo 38— o en los Estados Unidos mediante fundaciones de gran poder financiero; afectando así el nivel de las dirigencias.

La representación de las minorías tampoco fue reglamentada en línea con el sistema D'Hont que rige para elección de los diputados nacionales; esto ha facilitado la ruptura de sectores de los partidos, la preferencia por la creación de nuevas fuerzas —en vez de reformar las existentes— y la conformación de alianzas coyunturales, tal como sucede actualmente en muchos países europeos. Cuando han existido escisiones o fragmentaciones en los partidos, se prefirió competir por fuera y no por dentro de ellos. Incluso, la preferencia por competir

⁶⁵ Véase "Comentario al artículo 38 de la Constitución", en *Nuevos derechos y garantías*, op. cit., 1.1, págs. 307-308, sus citas y algunas conclusiones sobre la historia de los partidos en la Argentina.

fuera de los partidos se expresó en la adopción de la Ley de Lemas en diversas provincias, para otorgar representación a varias fuerzas políticas que confluyen en una candidatura a gobernador o en una fórmula presidencial.⁶⁶

Cabe además señalar que desde comienzos del siglo XXI ha existido un proceso de debilitamiento de los partidos políticos. Parecen haber entrado en una franca declinación, incluyendo como causas la disminución de recursos políticos propios de los Estados nacionales, el debilitamiento de las grandes identidades construidas en torno del mundo del trabajo, las enormes transformaciones en la cotidianidad de la población de las democracias, la "americanización" de las campañas —la desaparición del debate de ideas y la competencia entre las imágenes de los candidatos—, que aparecen como premisas de una creciente desafección y descontento ciudadano frente a los partidos, que ven reducirse el número de sus afiliados, disminuyendo la militancia activa, mientras sus funciones tradicionales se debilitan, ya que dejan de ser las herramientas insustituibles para la integración y movilización de la ciudadanía.⁶⁷

A ello cabe agregar las consecuencias de la política videoplasmada, ya advertida desde fines de la década de 1990 por Giovanni Sartori,⁶⁸ quien alertaba sobre la gran significación de este fenómeno en los Estados Unidos: "En los sistemas presidenciales la personalización de la política es máxima. Y lo es especialmente en los Estados Unidos, donde la fuerza de la televisión es asimismo máxima". Agregaba: "El último punto es este: que la videopolítica tiende a destruir —unas veces más, otras menos— el partido o, al menos, el partido organizado de masas que en Europa ha dominado la escena durante casi un siglo [...] No preveo que los partidos desaparezcan. Pero la videopolítica reduce el peso y la

⁶⁶ Ernesto Calvo y Marcelo Escolar, *La nueva política de partidos en la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2005, págs. 23-24.

⁶⁷ "Los partidos políticos: entre el derrumbe y la oportunidad", en Isidoro Cheresky y Jean Michel Blanquer (comps.), *¿Qué cambió en la política argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada*, Buenos Aires, Homo Sapiens Ediciones, 2004, págs.

⁶⁸ Giovanni Sartori, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Madrid, Taurus, 1998, citas de págs. 106 y 109-110. Acotaba: "Cuatro de cada cinco americanos declaran que votan en función de lo que aprenden ante la pantalla. Son, con toda probabilidad, personas que no leen periódico alguno, y como en los Estados Unidos los partidos son muy débiles y las emisoras de radio son todas locales y dan poquísimas noticias políticas, podemos deducir las conclusiones muy rápidamente".

esencialidad de los partidos y, por eso mismo, los obliga a transformarse. El llamado 'partido de peso' ya no es indispensable; el 'partido ligero' es suficiente".

En línea con este análisis, Sergio Fabbrini⁶⁹ señala que "en las teledemocracias las diferencias de política y de policy entre los candidatos son mínimas y, por lo tanto, que la homogeneización del público, realizada por los medios, ha llegado a niveles tan altos que excluyen toda posibilidad de discusión acerca de los programas, y más aún acerca de las ideologías. En semejante contexto, el líder es un recurso estratégico, la llave maestra para resolver, a favor de una u otra posición, la carrera para alcanzar el Poder Ejecutivo". En los Estados Unidos se considera que a partir de los años noventa se han fortalecido los partidos en el Poder Legislativo, a punto tal que "el Congreso de los individuos y la Presidencia de la persona han debido encontrar modalidades colectivas, es decir, de colaboración política para gobernar el país". Y, aunque también halla en Europa similares condiciones que favorecieron la personalización de la política, considera que "si bien más abiertos los partidos siguen desempeñando una función en la política electoral y, sobre todo, en la institucional". Es decir, tanto en los Estados Unidos como en Francia, o en regímenes parlamentarios al estilo inglés, los partidos políticos siguieron siendo necesarios como instrumentos de gobierno.

Si estas consecuencias de la videopolítica favorecen entonces la presidencia personalizada y actúan en detrimento de los partidos —y también concurren contra la atenuación del presidencialismo—, lo cierto es que la complejidad del moderno sistema comunicacional produce efectos colaterales que generan impactos significativos en la democracia contemporánea. En este sentido, la progresiva desaparición de la confianza pública y la crisis de la legitimidad política, si bien afectan todos los órganos del Estado, hacen mella en el Ejecutivo hiperpresidencialista, por su predominancia.

Manuel Castells, en una extensa obra sobre la relación entre la comunicación y el poder,⁷⁰ acentúa la desaparición de la confianza pública y la crisis de legitimidad política. Así, la "confianza" —y la integración a redes sociales de confianza— aparece, en oportunidades que han sido estudiadas especialmente por algunos autores, como fuerzas de

⁶⁹ Sergio Fabbrini, *El ascenso del príncipe democrático. Quién gobierna y cómo se gobiernan las democracias*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2009, citas de págs. 70, 72-73, 75-76 y 209

⁷⁰ Manuel Castells, *Comunicación y poder*, Madrid, Alianza Editorial, 2009; cita de págs. 376- 377-380

avance en el proceso de la democracia, también sucede lo contrario cuando grupos de ciudadanos rompen sus compromisos con la política pública en general, creando sus propias alternativas a los servicios gubernamentales o ejerciendo un control privado sobre diferentes partes del gobierno, en cuyo caso se está en presencia de situaciones de "desdemocratización", que explican aspectos de la crisis de la democracia.⁷¹

e) LA UTILIZACIÓN DEL "ESCÁNDALO PÚBLICO" EN LA LUCHA DEMOCRÁTICA

En esta línea cabe hacer siquiera una mención incidental a la cuestión del escándalo político y su impacto sobre la lucha democrática, que John B. Thompson ha estudiado con rigurosidad en una de sus obras.⁷² El escándalo político afecta tres aspectos importantes conectados entre sí: el poder simbólico, la reputación y la confianza. Son especialmente vulnerables los partidos políticos, los gobiernos y las administraciones.

Ello termina por significar cuál es el grado de confianza que tienen los ciudadanos sobre las instituciones o las dirigencias políticas. Es decir, afecta el valor de la democracia.

f) LA REDUCCIÓN DE MANDATOS, ELECCIONES DIRECTAS, LAS PASO Y EL BALOTAJE

Frente a las tendencias actuales señaladas, la reforma de 1994 proporcionó una mayor adaptación del sistema político e institucional a circunstancias cambiantes. La elección

⁷¹ Charles Tilly, *Confianza y gobierno*, Buenos Aires, Amorrortu, 2000. Afirma: "Como se documenta en el Apéndice, una mayoría de ciudadanos del mundo no confía en sus gobiernos ni en sus parlamentos y un grupo aún mayor de ciudadanos desprecia a los políticos y a los partidos y cree que su gobierno no representa la voluntad popular. Aquí se incluyen las democracias avanzadas, ya que numerosas encuestas muestran que la confianza pública en el gobierno y en las instituciones políticas ha disminuido sustancialmente en las tres últimas décadas [con citas de ellas] [...] los datos de las encuestas indican que la percepción de la corrupción es el principal predictor de la desconfianza política

⁷² John B. Thompson, *El escándalo político. Poder y visibilidad en la era de los medios de comunicación*, Paidós Ibérica, 2001. Señala que al contribuir los escándalos a "una desconfianza generalizada y profunda [...] pueden generar formas más debilitadas de gobierno"; "los presidentes y los primeros ministros pueden convertirse en funcionarios insolventes". "Uno de los peligros de los escándalos políticos consiste en que puedan contribuir a generar una actitud de profunda desconfianza entre algunos sectores de la población, lo que llevaría a la generalización de unos decrecientes niveles de interés y participación" (véanse págs. 338-357)

directa del presidente y vicepresidente de la Nación y de los senadores nacionales —con representación de un tercer senador por la minoría por cada provincia y la ciudad de Buenos Aires— y el acortamiento de sus mandatos facilitaron la expresión ciudadana ante los cambios acelerados que impone la "modernidad líquida".⁷³ La reducción del mandato presidencial a cuatro años permite que presidencias no exitosas no renueven sus mandatos en un tiempo acotado, como acaba de suceder con el gobierno de Mauricio Macri.

Asimismo, ha sido comprobada, a partir de los comicios de 2015, la ductilidad de la fórmula ideada por la reforma de 1994 para el balotaje en nuestro país.

En cambio, el régimen de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO),⁷⁴ que pretende regular las elecciones internas partidarias, no ha tenido éxito porque, desde su creación en 2011, la gran mayoría de los grandes partidos o alianzas políticas optó por utilizar el sistema de lista única de candidatos. Ello significó, en la práctica, que las PASO duplicaran las elecciones previstas en la Constitución, con el consiguiente incremento de su costo y la dificultad de su financiamiento. Más grave aún ha sido que las PASO introdujeron, en el caso de elecciones presidenciales —como se ha podido apreciar en 2019—, una dificultad adicional relativa a la gobernabilidad del sistema político, consistente en la extensión del período que transcurre entre la primera elección nacional y la entrega del mando al presidente electo, en contra de lo previsto en la Constitución reformada en 1994, cuyos artículos 95 y 96 previeron la realización de la elección presidencial dentro de los dos meses anteriores a la entrega del mando, y en caso de balotaje, su realización dentro de treinta días. La extensión de los plazos que supone la realización previa de las PASO afecta la gobernabilidad del sistema constitucional.

g) FORTALECER EL "CONSENSO" PARA ENFRENTAR LOS NUEVOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA

⁷³ Véanse esas tendencias desarrolladas por Zygmunt Bauman en *Modernidad líquida*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2002.

⁷⁴ La ley electoral 26.571, de Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO), dispuso obligar a los partidos políticos, alianzas y frentes electorales a presentar listas de precandidatos para todos los cargos electivos nacionales; la selección de estos precandidatos debía resolverse por una elección nacional, con aplicación del régimen de representación proporcional vigente

Como se ha señalado, en forma sucinta, existen significativos peligros —que pueden entenderse como nuevos desafíos— para la consolidación y perfeccionamiento del sistema democrático. Afrontarlos con éxito requiere la permanente recreación de consensos políticos e institucionales, que deben ser abordados desde la perspectiva no solo del fortalecimiento de la democracia, sino también del mejor cumplimiento de la Constitución y de las otras ideas fuerza ya mencionadas.

2. Atenuación o flexibilización del presidencialismo y equilibrio de los poderes

La atenuación —o flexibilización— del régimen presidencialista ha sido el eje central de la segunda de las ideas fuerza referidas, como necesaria para lograr un nuevo y mejor equilibrio entre los poderes del Estado.⁷⁵ Adelanto que dicha idea central se expresa por todo un conjunto de reformas concatenadas, introducidas en los tres poderes del Estado, incrementando los controles e incluso agregando un órgano extrapoder, el Ministerio Público.⁷⁶ Así, aquella cuestión excede el marco de la figura del jefe de Gabinete de Ministros, si bien fue incorporada por la reforma de 1994 para lograr los señalados fines.

a) REFORMAS PARA UN NUEVO EQUILIBRIO ENTRE LOS PODERES DEL ESTADO⁷⁷

⁷⁵ Debía obtenerse tal fin mediante las siguientes reformas: a) atenuación (o flexibilización) del régimen presidencialista, por un jefe de Gabinete de Ministros coordinando la administración (ello ya presupone el accionar permanente del Gabinete de Ministros); b) fortalecer el Congreso, con un mayor período de sesiones, haciendo más ágil el procedimiento de discusión y aprobación de las leyes, pretendiendo incrementar su control sobre el Poder Ejecutivo por obligaciones impuestas al jefe de Gabinete y la posibilidad de la censura parlamentaria, restringiendo el uso de decretos de necesidad y urgencia, de la legislación delegada y del veto parcial, y por las amplias facultades concedidas a la Auditoría General de la Nación y al defensor del pueblo; c) otorgar mayores garantías de independencia al Poder Judicial, mejorando el sistema de designación de los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación al requerir una mayoría de dos tercios del Senado para aprobar la propuesta del Ejecutivo; la creación del Consejo de la Magistratura y del jurado de enjuiciamiento, para disminuir el rol de los poderes políticos en el sistema de elección y remoción de los jueces; d) transformar el Ministerio Público en un órgano extrapoder para promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad

⁷⁶ Alberto García Lema, "La modernización del Parlamento en el contexto de las reformas al régimen de poderes", La Ley, 2 de mayo de 1996.

⁷⁷ Debía obtenerse tal fin mediante estas reformas: a) atenuación (o flexibilización) del régimen presidencialista, por un jefe de Gabinete de Ministros coordinando la administración y presupone el accionar

Ante todo, el jefe de Gabinete resulta inconsistente cuando los presidentes deciden actuar —en contra de lo dispuesto en la Constitución— sin realizar reuniones de Gabinete de Ministros —lo cual es una forma de la atenuación de su poder/8 de control intraórgano—,⁷⁸ como ha sucedido en las dos presidencias de los años 2003-2015. No tiene sentido un primus ínter pares entre los ministros, sin que aquellos puedan ejercer en plenitud sus atribuciones colectivas en el Gabinete.⁷⁹ Durante la presidencia de Menem, el Gabinete se reunió regularmente, así también hubo una delegación fáctica de poderes en alguno de sus jefes de Gabinete, dada la necesidad de cuidar su salud —luego de sufrir una cirugía arterial—. En cambio, con De la Rúa, los jefes de Gabinete cumplieron dos roles distintos: en la primera fase de la Alianza, Rodolfo Terragno tuvo una función principal de índole política, articulando entre el presidente y su vicepresidente. Carlos Álvarez, de diferentes partidos; luego de la renuncia de este último, Chrystian Colombo, que devino jefe de Gabinete, se hizo cargo del funcionamiento de la administración. En las presidencias del matrimonio Kirchner, tres jefes de Gabinete tuvieron importancia —Alberto y Aníbal Fernández y Jorge Capitanich—, pero estaba limitada por la desaparición del Gabinete. En la presidencia de Macri, su jefe de Gabinete, Marcos Peña, excedió sus funciones, porque no solo tuvo el rol de conducir la administración, sino que formuló la política del gobierno.

b) EL CONTROL PARLAMENTARIO

En cuanto a la función del jefe de Gabinete como nexo entre el presidente y el Congreso, en el ejercicio de sus facultades u obligaciones, su cumplimiento fue irregular. No

permanente del Gabinete de Ministros); b) fortalecer al Congreso, con un mayor período de sesiones, haciendo más ágil el procedimiento de discusión y aprobación de las leyes, pretendiendo incrementar su control sobre el Poder Ejecutivo por obligaciones impuestas al jefe de Gabinete y la posibilidad de la censura parlamentaria, restringiendo el uso de decretos de necesidad y urgencia, de la legislación delegada y del veto parcial, y por las amplias facultades concedidas a la Auditoría General de la Nación y al defensor del pueblo; c) otorgar mayores garantías de independencia al Poder Judicial, mejorando el sistema de designación de los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación al requerir una mayoría de dos tercios del Senado para aprobar la propuesta del Ejecutivo y la creación del Consejo de la Magistratura y del jurado de enjuiciamiento, para disminuir el rol de los poderes políticos en el sistema de elección y remoción de los jueces; d) transformar el Ministerio Público en un órgano extrapoder para promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad

⁷⁸ A. García Lema, "La modernización del Parlamento en el contexto de las reformas al régimen de poderes", op. cit

⁷⁹ Véanse incisos 3 y 6 del artículo 99, CN

obstante que el Congreso actualizó su funcionamiento⁸⁰ según la reforma de 1994,⁸¹ las Cámaras no llevaron a la práctica los mecanismos constitucionales para dar mayor visibilidad a sus actos o al control del Ejecutivo, en una época signada por la política videoplasmada. Y ese fue un comportamiento imputable a partidos de oposición, los cuales no han exigido el cumplimiento de las obligaciones de los jefes de Gabinete —ni los interpeló a los fines de una moción de censura—. ⁸² No obstante, el control parlamentario se incrementó por dictámenes importantes emitidos por la Auditoría General de la Nación.

c) LAS REFORMAS AL PODER JUDICIAL Y EL MINISTERIO PÚBLICO

Las reformas de 1994 relativas a dicho poder tuvieron por objeto dos grandes finalidades: "asegurar la independencia de los jueces" y lograr "la eficaz prestación de los servicios de justicia", para mejorar la imagen pública de la administración de Justicia,⁸³ tal como sostuvo Enrique Paixáo, como miembro informante del Núcleo de Coincidencias Básicas ante el plenario de la Convención Constituyente.⁸⁴ A su vez se vinculaban también

⁸⁰ Adaptación de los reglamentos de las Cámaras respecto de la reducción a tres de los antiguos cinco pasajes, entre ellas, para la discusión y modificación de los proyectos de ley; prohibición a la Cámara de origen de introducir nuevas reformas a los textos provenientes de la revisora y el cómputo de las mayorías que debe prevalecer en cada caso; como también reformas de las leyes que requieren ahora mayorías especiales para su sanción; adaptación de la Auditoría General de la Nación y creación del Defensor del Pueblo de la Nación, como instituciones dotadas de autonomía dentro del ámbito del Congreso; previsiones sobre los informes mensuales del jefe de Gabinete; entre otras nuevas funciones reglamentadas.

⁸¹ Véase Eduardo Menem, *Derecho procesal parlamentario*, Buenos Aires, La Ley, 2- ed, 2020, para el funcionamiento del Poder Legislativo, con las reformas introducidas en 1994.

⁸² Entre ellas, la concurrencia mensual del jefe de Gabinete de Ministros a las Cámaras, cuando este incumplió con su obligación constitucional; la interpelación del jefe de Gabinete a los efectos del tratamiento de una moción de censura, a pesar de que en ciertas ocasiones ha contado con la mayoría absoluta de los miembros de una Cámara para poner en marcha ese mecanismo — con el impacto público consiguiente, aun cuando no se lograra efectivamente lograr su remoción—; no requirió la presencia personal del jefe de Gabinete en los casos del dictado de decretos de necesidad y urgencia y de los que promulgan parcialmente las leyes —veto parcial— conforme lo prevé la Constitución; no efectivizó un control respecto de si los proyectos de Ley de Ministerios o de Presupuesto Nacional han tenido el previo tratamiento en acuerdo de Gabinete; admitió durante largo tiempo que no se creara la Comisión Bicameral Permanente para el control de los decretos de necesidad y urgencia y de los que promulgan parcialmente las leyes, y ha delegado poderes al Ejecutivo —en materia presupuestaria— o a algún organismo descentralizado en contra de lo previsto en el artículo 76 de la Constitución Nacional.

⁸³ Alberto M. García Lema, "El Consejo de la Magistratura y el jurado de enjuiciamiento de jueces en la teoría de la división de poderes", *La Ley*, 1995-B, 1129.

⁸⁴ Enrique Paixáo, "La reforma de la administración de Justicia. El Consejo de la Magistratura", cap. X, de "Las reformas del sistema institucional. El núcleo de coincidencias básicas", por Alberto M. García Lema y Enrique Paixáo, en *La reforma de la Constitución. Explicada por miembros de la Comisión de Redacción*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 1994, págs. 411-412

con la atenuación del sistema presidencialista, al disminuir la intervención de los poderes políticos del Estado en el proceso de selección y nombramiento de los jueces y en el de su remoción,⁸⁵ que intentaron ser desnaturalizados por la reforma judicial que encaró el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, declarada inconstitucional en el caso Rizzo, por la Corte Suprema de Justicia. Por lo demás, la reforma de 1994 acrecentó la independencia del Poder judicial al introducir la mayoría de dos tercios de los miembros del Senado en el acuerdo para el nombramiento de los jueces de la Corte Suprema. Esa reforma, con el auxilio que presta el Ministerio Público como órgano extrapoder, acrecentó el poder de la Corte y le permitió suplir al Ejecutivo y al Congreso en el incumplimiento de sus deberes constitucionales, aun en temas complejos como la coparticipación federal.

3. Mayor reconocimiento de derechos y garantías de las personas⁸⁶

La reforma de 1994 hizo evolucionar el sentido de la Constitución de 1853/60, al pasar de ser una expresión del Estado liberal de mitad del siglo XIX a adherir al constitucionalismo social, consagrando un plexo de nuevos derechos.

El plexo que resulta de las normas citadas ha tenido la consecuencia de facilitar la democratización del acceso a la justicia, en un proceso asimilable al que tuvo la adopción del sufragio universal en el siglo XX. Incide, además, por la actuación de los medios de comunicación, "que amplifican las cuestiones que deben decidir los jueces. Ello termina provocando una instalación en sede de la Justicia del conflicto político, dando lugar a la 'judicialización de la política'".⁸⁷ La incorporación de los nuevos derechos agrega un control

⁸⁵ Se suprimió la discrecionalidad política que tenía el presidente de la Nación para nombrar los jueces federales inferiores a los de la Corte Suprema, con acuerdo del Senado, mediante las funciones que se encomendaron al Consejo de la Magistratura, y se suprimió para esta categoría la remoción por el Congreso mediante juicio político, reemplazándolo por un jurado de enjuiciamiento

⁸⁶ Las reformas dirigidas a ampliar la defensa de los intereses personales o de incidencia colectiva, y sus garantías, resultan especialmente de los nuevos artículos 41 a 43 de la Constitución Nacional —que conectan con la finalidad anterior porque se concede legitimación a las asociaciones de consumidores y usuarios para controlar al Ejecutivo, en la esfera administrativa o judicial—, se desarrollan con las convenciones o tratados de derechos humanos, con rango constitucional, aplicables en función de lo previsto en el inciso 22 del artículo 75 CN y con medidas de acción positiva previstas en el inciso 23, o por contenidos que enlazan el derecho con la constitución económica del Estado, en la cláusula del nuevo progreso del inciso 19 de ese artículo

⁸⁷ Véase Valentín Thury Cornejo, *Juez y división de poderes hoy*, Buenos Aires-Madrid, Ciudad Argentina, 2002, págs. 247-259.

social a la administración del Estado por la actuación de las asociaciones —en audiencias públicas u otros medios— y, de ser necesario, activa el Poder Judicial en defensa de derechos afectados o de intereses generales. Son otros modos combatir contra las concepciones hegemónicas del Ejecutivo.

Relacionadas con esta idea fuerza se hallan cuestiones vinculadas con la denominada "constitución económica del Estado", cuya orientación central y el delicado equilibrio de diversos factores en juego fueron previstos en la nueva cláusula del progreso (artículo 75, inciso 19). Como programación a mediano o largo plazo, su progresiva concreción obliga a adoptar políticas de Estado, asentadas en acuerdos o consensos económicos y sociales. En defecto de la ejecución de tales políticas de Estado, reaparecieron cíclicamente, en las dos décadas posteriores a 1994, cuestiones críticas de índole estructural, como la alta inflación, que revelan conflictos no resueltos entre el sistema de creación de riqueza y su distribución, en aras del crecimiento económico con justicia social.

4 y 5. Promoción de la integración latinoamericana ⁸⁸ y fortalecimiento del régimen federal ⁸⁹

La afirmación del federalismo y la creación de regiones económicas y sociales fueron previstos en función de un proyecto de país vuelto hacia Latinoamérica. Se modificaba así la matriz de la Constitución de 1853/60 que, si bien se inspiró en su modelo de los Estados Unidos en lo político, se dirigió hacia los países más desarrollados de Europa, donde se buscaban los capitales extranjeros y la inmigración promocionada.

En los últimos veinte años, el proceso de integración latinoamericana ha avanzado, pero sin llegar a la creación de instituciones supranacionales, como lo previera la Constitución reformada. Téngase en cuenta que prever una categoría constitucional especial para los tratados de integración responde a la misma lógica de conceder rango constitucional a ciertas declaraciones universales de derechos humanos, o jerarquía superior a las leyes de los simples tratados. Esta lógica consistió en abrir el país al mundo y a la región

⁸⁸ Los términos de la promoción de la integración latinoamericana previstos en el inciso 24 del artículo 75 son los más amplios existentes en las constituciones de la región

⁸⁹ Las reformas al régimen federal fueron de naturaleza impositiva (incisos 2 y 3 del artículo 75, CN); el reconocimiento de los derechos a sus recursos naturales para las provincias (artículo 124, CN), y se articulan con la integración latinoamericana, por el fomento previsto para las regiones económicas y sociales, y el poder de las provincias de celebrar convenios internacionales (artículo 75, inc. 19 y 124, CN)

latinoamericana en particular, para impedir nacionalismos extremos que sustentaron los gobiernos de facto, con su corolario, la guerra por las islas Malvinas.

Con relación a las reformas para afirmar el federalismo, los progresos realizados en los veinte años transcurridos desde 1994 son relativos. Por ejemplo, en su mayoría las regiones económico-sociales se han conformado como tales mediante la firma de acuerdos interprovinciales, pero no ampliaron las facultades locales tal como fue la visión originaria, pues las provincias se han mostrado reticentes a la hora de ceder poderes de importancia.

Por otra parte, la extraordinaria demora en sancionar una nueva Ley de Coparticipación Federal, que debía dictarse antes de finalizar 1996, con sanción aún pendiente —pese a acuerdos federales de índole tributaria y previsional tendientes a paliar esta carencia—, es la demostración adicional de un hiperpresidencialismo que ha resistido aquella sanción e impedido ejecutar un programa económico de índole federal.

IV. Reflexiones finales acerca de los consensos básicos

Según se ha visto, desde los orígenes del proceso preconstituyente hasta la sanción de la reforma de 1994, tuvo especial significado el logro de sucesivos acuerdos constitucionales. Ello fue posible por los esfuerzos políticos realizados en las presidencias de Alfonsín y Carlos Menem, por vía de un diálogo institucional, cada vez más ampliado.

En los veinte años posteriores a la sanción de dicha reforma, ese diálogo fue dificultado, o directamente bloqueado, respecto de políticas de Estado que debían ir completando el programa constitucional, por razones ideológicas o por crisis que afectan la democracia o los partidos políticos. La mayor dificultad para las políticas de Estado ha sido el "hiperpresidencialismo", que sobrevivió en algunas presidencias del siglo XXI.

Además de resaltar diversos aspectos de la antinomia entre consensos y hegemonías, los incumplimientos —a veces groseros— del texto y de los fines del programa constitucional, se ha puesto el acento en la mayor responsabilidad que tiene ahora el Poder Judicial para corregir muchas deficiencias apuntadas. También parece fundamental destacar

que, más allá de las prácticas contrarias, las normas de la Constitución reformada se hallan vigentes y están disponibles para ser utilizadas con los fines para las que fueron creadas.

No cabe obviar que las circunstancias políticas fueron y son cambiantes. Es decir, la atenuación del presidencialismo no es un diseño constitucional fracasado, ni tampoco lo es la fuente histórica e ideológica que lo originó, que puede privilegiar consensos políticos y evitar hegemonías antidemocráticas, como lograr un programa de desarrollo económico federal y social, apoyado en las regiones e integrado con los países latinoamericanos.