

CAPITULO I Cinco años de debate sobre la reforma de la Constitución Nacional (1985-1989)

1. La iniciación del debate

Durante décadas la Constitución de 1853-60 y el régimen democrático que la complementó a partir de la ley Sáenz Peña fueron violentados por proscripciones electorales, por rupturas del orden constitucional y por gobiernos de facto, que dictaron leyes supremas —superiores— a la propia constitución con carácter transitorio o con aspiraciones de permanencia, y por otros ensayos fracasados de reformas. Fue la percepción de la fragilidad de nuestras instituciones democráticas lo que condujo a parte del pensamiento del país a concebir ideas respecto de una reforma en la Constitución Nacional para permitir la consolidación del funcionamiento de dichas instituciones. Por esa razón, en repetidos momentos de los últimos cincuenta años, la temática de la reforma ocupó un lugar central en el debate político.

Se destacaron entre estos intentos el de los postreros años de la década del 40, cuando fue sancionada la Constitución del 49. Más tarde, y a raíz de su derogación por el gobierno de facto autodenominado "Revolución Libertadora", el debate fue reabierto con la convocatoria a la Convención Constituyente que, en 1957, introdujo modificaciones a la Constitución Nacional aún vigentes.

En oportunidad de concretarse en 1966 otro golpe de Estado (la "Revolución Argentina"), la cuestión fue reabierto al dictarse el Acta y Estatuto que —con carácter de leyes constitucionales— rigieron ese período de facto. Hacia fines del mismo, en la etapa de transición hacia el gobierno constitucional, se discutió nuevamente el tema, y el gobierno militar de ese entonces sancionó en el año 1972 una amplia reforma de nuestra Carta Magna que rigió durante el período 1973-76.

En los últimos meses de 1973, el presidente Perón promovió la iniciativa de encarar el estudio de una nueva constitución que preparara el acceso del país a la sociedad del siglo XXI. Interrumpidos los trabajos por su fallecimiento, otro gobierno militar —el iniciado en 1976 y denominado Proceso de Reorganización Nacional— dictó una vez más normas estatutarias con carácter de leyes fundamentales, por encima de nuestra Carta Magna.

En diciembre de 1983 concluía ese período de facto y asumía el poder un presidente elegido democráticamente, sin fraudes ni proscripciones, bajo la vigencia de la Constitución de 1853-60, con las reformas de 1866, 1898 y 1957.

Si bien en el primer año del mandato de Raúl Alfonsín ya se presentaron proyectos legislativos para promover una reforma constitucional, fue recién durante el curso del año 1985 que la idea ganó entidad. Luego de las elecciones de renovación legislativa, que favorecieron al partido del gobierno, se dispuso la creación de una comisión presidencial denominada Consejo para la Consolidación de la Democracia (decreto 2446/85).

Bajo la coordinación de Carlos S. Niño —un importante filósofo de las disciplinas jurídicas especializado en la temática de los derechos humanos— el Consejo reunió a destacadas

personalidades del mundo de la política, la cultura y el derecho, profesores de sociología o de la ciencia constitucional, y brillantes jóvenes que hacían sus primeras armas en esas materias. Aun cuando la presencia del radicalismo se hacía evidente con figuras de la talla de Enrique Nosiglia —"factótum", hombre de confianza y luego ministro del Interior del presidente Alfonsín—, participaban también entre los consejeros hombres del justicialismo, del socialcristianismo, del socialismo, o vinculados a fuerzas provinciales.

El nombre dado a la comisión revelaba las intenciones del entonces presidente al iniciar el tratamiento del tema. Se partía del presupuesto de que se estaba recorriendo una etapa de transición¹, y la reforma de las instituciones políticas era considerada como un instrumento esencial para favorecer el robustecimiento del sistema democrático.

Sin embargo, para la opinión pública la reforma estuvo asociada, desde su propio lanzamiento, con la existencia de un propósito oculto o disimulado. Teniendo en cuenta que la constitución en vigencia no permite la reelección presidencial, buena parte de la dirigencia política y de los responsables de los medios de comunicación entendieron que aquella tenía como principal finalidad admitir la reelección de Alfonsín.

Sin duda influyó para ello el precedente de la reforma constitucional de 1949 que, pese a las profundas modificaciones que introdujo en el sistema económico y social establecido en la Constitución de 1853-60, en el debate político fue caracterizada principalmente por posibilitar la reelección de Perón, a tal punto que su destitución por el golpe militar de 1955 trajo aparejada — como ya se dijo— la derogación de la Constitución de 1949.

La cuestión volvió a hacerse presente durante la discusión, sanción y vigencia de la reforma de 1972, pues ésta modificó el artículo 77 de la Constitución Nacional, reduciendo el mandato del presidente y vicepresidente de la Nación a cuatro años y permitiendo su reelección por una sola vez. También pueden haber influido en la convicción popular las reformas que se fueron encarando a partir de 1986 en constituciones provinciales, y que posibilitaron la reelección de gobernadores en ejercicio².

Las conclusiones del Consejo para la Consolidación de la Democracia incluidas en dos dictámenes producidos en 1986 y 1987³, fueron favorables a la necesidad y oportunidad de la reforma, explicaron sus posibles contenidos, y afirmaron la necesidad de que existiera un amplio y generalizado consenso social que la sustentara. Para facilitar ese consenso, los dictámenes propiciaban que las modificaciones fuesen parciales, y se circunscribieran a ciertos puntos fijados previamente por el Congreso de la Nación. La tarea de la Asamblea Constituyente se limitaría a decidir si se efectivizaba o no esa reforma y el contenido de tales puntos.

Más adelante, se explicarán en profundidad las razones de fondo y de forma, que influyeron decisivamente para que la idea de la reforma constitucional se vinculara con el consenso que debía fundarla. Por ahora basta decir que, como argumento de fondo, deseaba evitarse la experiencia de 1949, cuando la reforma impulsada por el justicialismo contribuyó a ahondar una profunda fractura ya visible en la sociedad argentina. También se presentaba una consideración formal, de índole pragmática, debida a las exigencias de los procedimientos que prescribe el artículo 30 de la Constitución Nacional. Este precepto requiere los dos tercios de los miembros

(totales o presentes) del Congreso para declarar la necesidad de la reforma que habilite la convocatoria a una Convención Constituyente. Razón por la cual, desde que se instalara el tema en el debate político, fue claro para todos los protagonistas que sólo podría accederse a su realización mediante un acuerdo político que, al menos, comprometiese a los dos partidos mayoritarios y a sus respectivos bloques legislativos.

Estas razones influyeron para que el Consejo cuestionara toda pretensión de soberanía de la Convención Constituyente, por considerarla un órgano derivado de la propia Constitución y por carecer de competencia originaria. Del mismo modo, sostenía que el consenso debería alcanzarse mediante un acuerdo entre todos los actores relevantes, dirigido a limitar los puntos de reforma cuya necesidad hubiese de fijar el Congreso⁴.

El peso de estos razonamientos impregnaría el curso posterior del proceso de reforma.

2. Oportunidad, necesidad y contenidos

El Consejo para la Consolidación de la Democracia encontró variados fundamentos favorables a la necesidad de la reforma, tanto en los trabajos de sus comisiones técnicas como en una amplia mayoría de las opiniones consultadas de personalidades y organizaciones públicas.

Uno de los principales argumentos sostenía que el hecho de que la Constitución vigente hubiera sido crónicamente transgredida durante largos períodos indicaba claramente que, si bien ese hecho estaba provocado por factores extranormativos de diversa índole, la Ley Fundamental albergaba algunas deficiencias funcionales que no favorecían la posibilidad de enfrentar con éxito las situaciones de tensión y de crisis. Entendía que había llegado el momento de ofrecer al pueblo argentino la oportunidad de remover esas deficiencias y crear los mecanismos que evitaran, en el futuro, la repetición de lo ocurrido en el pasado⁵.

El Consejo también cuestionaba la historia y validez de las últimas enmiendas a la Constitución Nacional. A la de 1949 le imputaba aquellos mismos vicios de procedimiento que en 1956 fueron invocados por el gobierno de facto para dejarla sin efecto. En cuanto a la Convención de 1957, le reprochaba que hubiera sido convocada por el gobierno militar sin ley declarativa del Congreso, con la proscripción del justicialismo y por medio de elecciones que registraron un elevadísimo número de votos en blanco.

Otras razones que, según el Consejo, sustentaban la necesidad de la reforma eran las concepciones de filosofía política del siglo XX, que enriquecieron a las de mediados del siglo XIX y que confluyeron en el llamado "constitucionalismo social". Por otra parte, se señalaba que las constituciones modernas contemplan la nueva realidad internacional previendo la posibilidad de armonizar los tratados con el sistema jurídico interno. Se afirmaba que la nuestra era una de las más antiguas del mundo y que la gran mayoría de las naciones democráticas desarrolladas habían dictado nuevas constituciones en este siglo, e inclusive en Latinoamérica muchos países habían modernizado sus leyes fundamentales. El Consejo agregaba que hasta 1955 se habían presentado al parlamento 65 proyectos de ley sobre la necesidad de la reforma y que casi todos los partidos políticos, comprendidos los dos mayoritarios, se habían pronunciado en sentido

similar. Por todo ello consideraba demostrada la existencia de una generalizada opinión política favorable a dicha necesidad.

Además de estos fundamentos, hacía también referencia a los contenidos concretos de las modificaciones que debían introducirse. Sin perjuicio de los ejemplos que aportaba en tal sentido, centraba su análisis en aquellas medidas que debían posibilitar 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 sistema presidencialista mediante la incorporación de elementos propios de los sistemas parlamentarios. Esto tenía el objetivo de desconcentrar las 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.

Aunque reconocía las ventajas del régimen presidencialista —rapidez, eficiencia y coherencia en la toma de decisiones— señalaba también sus desventajas notorias. Entre ellas, que toda la gestión del gobierno dependiera en demasía de las condiciones personales de un hombre, que la quiebra de las instituciones se facilitara mediante la amenaza de la sustitución violenta del presidente y que se concentraran en éste un cúmulo de tareas y responsabilidades que muy difícilmente pudiese asumir en forma satisfactoria. Otra desventaja era la escasa flexibilidad para adecuarse a situaciones de tensión y crisis graves, y el no favorecer una relación fluida y cooperativa entre el presidente y el parlamento⁶.

Ofrecía como solución a estos problemas instituir la figura de un jefe de gabinete, presidente del consejo de ministros o primer ministro y dotarlo de facultades atribuidas por la constitución, con responsabilidad ante la Cámara de Diputados. Esta podría removerlo (al igual que a los demás ministros) mediante un voto de censura que debía ser requerido por al menos un tercio de los miembros de dicha Cámara, y votado por una mayoría de la mitad más uno. En tal caso, el Presidente debía contar con mayoría simple de la Cámara de Diputados para designar al nuevo jefe del gobierno, pero se le asignaba, para compensar la utilización de la censura como arma parlamentaria, el poder de disolverla y llamar a elecciones generales.

Una consecuencia importante del régimen mixto que proponía, era que el presidente, según el apoyo electoral con que contase y la situación política de su partido en el Congreso, pudiese adoptar diferentes posicionamientos. Si hallaba suficiente respaldo electoral, parlamentario y político en su propio partido, el presidente ejercería efectivamente el gobierno y el primer ministro sólo desempeñaría funciones administrativas; cuando la capacidad de decisión la tuviese por motivos políticos éste último, el presidente debería retraerse a funciones fundamentales pero circunscriptas. Por lo tanto, el sistema propuesto sería más presidencialista o más parlamentarista según el apoyo electoral con que contase efectivamente el presidente.

El Consejo entendía que éste debía ser elegido por sufragio universal y directo, por el sistema del "ballotage" o doble vuelta cuando no se obtuviese mayoría absoluta en los comicios. Privilegiaba a la Cámara de Diputados por sobre el Senado al otorgarle facultades especiales, tanto en el trámite de la censura como en los procedimientos de discusión y sanción de las leyes; proponía importantes modificaciones para este último cuerpo, a fin de convertirlo en un órgano representativo del federalismo y protector de las autonomías provinciales. Propiciaba otros

cambios de trascendencia para el trámite parlamentario de los proyectos de leyes, para el sistema electoral (incluidas la elección de diputados nacionales y senadores) y para el Poder Judicial.

La gran amplitud de la propuesta del Consejo para la Consolidación de la Democracia, respaldada por Alfonsín, motivaría apoyos de figuras importantes en el entonces partido de gobierno.

Uno de los primeros en defender la propuesta fue el ministro del Interior, Antonio Tróccoli, quien aseguraba que existía "consenso público" para reformar la Constitución y "adecuarla a los tiempos", a la vez que señalaba que radicales y peronistas compartían esta "vocación reformista"⁷. Por otra parte, Fernando de la Rúa expresaba que "reformar la Constitución no significa invalidarla sino reafirmar su vigencia" y consideraba posible "encarar temas que de alguna manera han sido ya objeto de propuestas o de ensaya". Afirmaba que "la cuestión aparece nítidamente centrada en el funcionamiento del sistema de gobierno y el régimen institucional de ejercicio del poder"; pasaba revista a las cuestiones de posible reforma — similares a los contenidos propuestos por el Consejo— y marcaba la necesidad de un consenso amplio⁸. Jorge Vanossi, en un artículo bajo el título "El viejo discurso constitucional ha caducado", señalaba la conveniencia de conciliar la "modernización" —que pretendió ser un capítulo único de los autoritarios— con la "democratización", mediante la síntesis de "modernizar por la vía democrática". Decía que "...para hacerlo la democracia necesita contar con los instrumentos idóneos, entre los cuales los elementos constitucionales tienen un valor preeminente y preferente"

Los demás partidos, principalmente el justicialismo en su carácter de primera fuerza opositora, debieron abrir a su vez un debate interno para fijar posiciones respecto de la iniciativa gubernamental. Ese debate se extendió no sólo a la dirigencia política sino también a amplios sectores de la sociedad.

3. Las resistencias a la idea de la reforma

La tesitura reformista del gobierno de Alfonsín se enfrentó, desde el inicio, con las objeciones de un segmento de la opinión política que se colocó en una actitud de rigurosa defensa de los principios e instituciones de la Constitución de 1853-60.

Cuestionaban principalmente uno de los mencionados argumentos del reformismo, afirmando que la circunstancia de que la Constitución fuera crónicamente transgredida durante décadas no revelaba sus deficiencias, sino la aplicación inconveniente que hicieron de ella sucesivas generaciones. Por lo tanto, entendían que lo esencial no era reformar la Constitución sino propender a su mejor cumplimiento¹⁰.

María Julia Alsogaray lo calificaba como un proyecto inoportuno y peligroso José A. Romero Feris anticipaba ya su postura contraria a la reforma, que mantendría coherentemente en tiempos posteriores, opinando que el mejor de los pactos es la Constitución misma. Reconocía, sin embargo, que ésta había sido violada "...diría que consuetudinariamente" y que, en todo caso, "...reformarla no es peor que violarla"¹².

Si bien las posiciones que cuestionaron la necesidad de la reforma fueron francamente minoritarias dentro de la dirigencia política, un importante sector de ésta y de los comunicadores sociales planteó sin embargo que era inoportuna, al menos hasta que transcurriese un período presidencial completo. En tal sentido, uno de los constitucionalistas más importantes del país, Germán Bidart Campos, sostenía que el lapso de un período presidencial completo era necesario para dar tiempo a una consolidación constitucional que permitiese evaluar objetivamente la necesidad de los cambios ¹³. Carlos Floria, un notable científico político, luego de trazar un amplio panorama de las posiciones de ese momento histórico, coincidía con la necesidad de la reforma pero postergaba su oportunidad para el momento en que se hubiera cumplido un primer período de importancia decisiva en cuanto al tema de la sucesión ¹⁴. Otras personalidades políticas y académicas seguían la misma tesitura ¹⁵. No puede desconocerse que el efecto inmediato de tales formulaciones se dirigía frontalmente a frustrar las aspiraciones de quienes proponían la reelección del presidente Alfonsín.

Otras expresiones, desde una perspectiva menos técnica, utilizaban como argumento en contra de la oportunidad de la reforma la existencia de prioridades más acuciantes, tales como las derivadas de la alta inflación, el sobredimensionamiento estatal, la desocupación y el subempleo, la crisis financiera y la magnitud del gasto público.

4. La posición del justicialismo

Al plantear desde el gobierno la iniciativa de la reforma como uno de los temas centrales del debate político, fue menester que el justicialismo se pronunciara sobre ella.

Una amplia mayoría de los principales dirigentes se alineó a favor de la necesidad de la reforma, siguiendo la postura doctrinaria que había sustentado Perón en varias oportunidades.

Una franja de ellos, entre los que se encontraba el senador Vicente L. Saadi, quien ocuparía la presidencia del Partido Justicialista, sostuvo que debía reimplantarse directamente la Constitución de 1949, con el argumento de que había sido abrogada por un acto de un gobierno de facto. Dicha idea se expresó mediante un proyecto de ley ingresado a la Cámara de Senadores de la Nación en el año 1986 por dieciséis de sus miembros —pertenecientes al justicialismo o a sus partidos aliados— que pretendía declarar la nulidad absoluta de la proclama del 27 de abril de 1956 y de la reforma posterior de 1957, y declarar vigente la Constitución Nacional de 1853, con sus reformas de 1860, 1866, 1898 y 1949.

Esta posición no prosperó, en primer término, porque el justicialismo en el seno del nucleamiento denominado "Multipartidaria" que reunió a un amplio espectro político, había opinado a favor de la vigencia de la Constitución de 1853-60 (excluida la reforma de 1949) para el período posterior al último gobierno de facto. Allí se postuló "el retorno al estado de derecho mediante la vigencia de la Constitución Nacional"¹⁶. En segundo lugar, porque la pretensión de reinstalar la vigencia de la Constitución de 1949 había sido abandonada por el propio Perón en su discurso del 21 de diciembre de 1973 al anunciar el Plan Trienal de Gobierno. Allí expresó que "la apreciación acerca de la realidad de nuestra sociedad y de sus aspiraciones proyectadas al siglo XXI, tendrán que plasmarse en una nueva carta magna a través de la reforma constitucional" ¹⁷.

El fundador del justicialismo señalaba la necesidad del consenso como base de la reforma. La ley fundamental del país no podía ser obra exclusiva de un partido, aun cuando recibiera el apoyo de una amplia mayoría popular, dado que debía ser prenda y producto de la unidad nacional. Durante su último gobierno hubo una política concreta para llevar esos conceptos a la práctica. A mediados de diciembre de 1973, el gobierno inició una ronda de consultas con los demás partidos políticos para comenzar a implementar los procedimientos de reforma.¹⁸ Este fue tema de un encuentro personal entre Perón y Balbín el 14 de diciembre de ese año.¹⁹

El 3 de abril de 1974, el presidente Perón creó una comisión especial encargada del estudio del tema. Entre los objetivos de la reforma se encontraban el restablecimiento de los derechos sociales de la Constitución de 1949, la revisión de todos los poderes de la República y del esquema federal al introducir el concepto de "región", y la que sería la reforma institucional más significativa: la incorporación de un sistema mixto presidencialista-parlamentarista, según la idea de un presidente asistido por un primer ministro para asegurar la estabilidad constitucional²⁰. Los principales responsables de la comisión pivotaban, como eje de aquella propuesta, la idea de incorporar al sistema presidencial la figura de un primer ministro a la europea²¹.

Aquellos antecedentes de los años 1973 y 1974 fueron sin duda significativos para que sectores del justicialismo se sintieran predispuestos a apoyar la propuesta reformista del gobierno de Alfonsín, e incluso explican la participación de algunos de sus dirigentes en los trabajos del Consejo para la Consolidación de la Democracia.

Si las opiniones de la dirigencia justicialista, a partir de 1986, fueron masivamente favorables a la necesidad de la reforma, no existió en cambio la misma coincidencia en cuanto a su oportunidad. Así, Luder, quien fuera el candidato justicialista a presidente que enfrentó a Alfonsín, sostuvo que el momento elegido no era el más oportuno, entre otras razones porque la incertidumbre jurídica que generaría una reforma podría desalentar el ingreso de los capitales extranjeros²². Pese a los argumentos que levantaron algunos hombres del justicialismo en el mismo sentido, no pueden desconocerse sus motivos estrictamente electorales, es decir, oponerse a la reelección del presidente Alfonsín quien pasaba por su momento de mayor fortaleza política.

Sin embargo, la mayoría de los dirigentes del denominado "justicialismo renovador" se pronunciaron no sólo a favor de la necesidad, sino también de la oportunidad de la reforma²³. Lo hicieron por entender que, aun cuando la propuesta abriese el camino a la reelección de Alfonsín, si el justicialismo no podía consagrar como candidato a una figura política capaz de vencer al mejor dirigente del radicalismo —incluso al presidente en ejercicio—, parecía inevitable su derrota electoral, entre otros motivos por la falta de confianza en las propias fuerzas que implicaba ese pensamiento.

Esta posición de los dirigentes del justicialismo renovador quedó expresada en un proyecto de declaración presentado a la Cámara de Diputados en el año 1986, en el que proponían "declarar necesaria la reforma total de la Constitución Nacional" ²⁴.

Durante el transcurso de la campaña electoral de 1987, y particularmente en los encuentros partidarios de La Falda y Bariloche, que fueron controlados por la renovación y fijaron la estrategia para los futuros comicios, se adoptó la posición de aceptar también la oportunidad de

la reforma constitucional impulsada por el gobierno radical, sobre la base de un amplio consenso político, federal y social²⁵. En suma, la reforma debía estar precedida por tres grandes acuerdos: 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; y c) el respaldo social, de las entidades intermedias y demás fuerzas significativas del quehacer nacional, a los contenidos de la futura reforma.

5. El resultado electoral de septiembre de 1987

En la primavera de ese año el partido gobernante sufrió una gran derrota electoral frente al justicialismo. En esa oportunidad se elegían gobernadores de provincias (que tienen mandato de cuatro años, a diferencia del presidente, cuyo período es de seis), se renovaban por mitades las legislaturas provinciales, y también por mitades la Cámara de Diputados de la Nación.

El radicalismo sólo obtuvo el primer lugar en la Capital Federal, Córdoba y Río Negro. El justicialismo triunfó en diecisiete provincias (y en el entonces territorio nacional de Tierra del Fuego), entre ellas Buenos Aires, que eligió como gobernador a Antonio Cañero, Santa Fe, Mendoza y Entre Ríos. Los partidos provinciales se adjudicaron tres distritos: Corrientes, San Juan y Neuquén. La mayoría radical en la Cámara de Diputados de la Nación se redujo en gran medida y quedó sin quórum propio.

Podría señalarse que en septiembre de 1987 la presidencia de Alfonsín fue alcanzada por los efectos de una crisis profunda que se manifestó, como una constante histórica, en todos los gobiernos constitucionales desde 1958 en adelante, aproximadamente a los cuatro años de iniciados sus mandatos, con la excepción del actual de Carlos Menem (por motivos que luego se analizarán).

Es cierto que no resultan estrictamente comparables los casos de Frondizi e Illia, cuya estabilidad estuvo amenazada por un cuestionamiento de su "legitimidad de origen" por surgir de elecciones celebradas con proscripción del peronismo, con lo ocurrido a los gobiernos justicialistas de 1973-76, cuando la inestabilidad institucional estuvo vinculada primero con las consecuencias de la proscripción de Perón y luego con su muerte. Pero si circunstancias de ese tipo no amenazaron la gestión de Alfonsín, la derrota electoral de 1987 (producida precisamente a los cuatro años de iniciado su período presidencial), señalaba la insatisfacción de la ciudadanía con las políticas en curso.

En ese sentido, los gobiernos constitucionales de las últimas décadas parecieron haber seguido una lógica en el desenvolvimiento de su gestión: comenzaba con un período (de duración variable pero aproximadamente de un año) de grandes expectativas populares y apoyo al gobierno. Más tarde sobrevinía una época de desgaste, resultado de las vicisitudes del ejercicio del poder en un país que afrontó serias dificultades para lograr un desarrollo político, económico y social adecuado para la mayoría de la población. Ese desgaste era absorbido durante un tiempo por los ministros mediante cambios en el gabinete para corregir errores o rectificar políticas, arrojando el costo de los problemas irresueltos a aquellos hombres que se retiraban. Luego de agotado este margen que ofrecía el funcionamiento de las instituciones, la subsistencia

de problemas graves y la insatisfacción popular consiguiente lesionaban la propia autoridad presidencial.

Además, a partir del cuarto año de gobierno se inicia el último tercio del mandato de seis años cuya principal problemática política es la nominación de los candidatos presidenciales. A medida de que el interés popular se va centrando en ese tema, disminuye la cuota de poder del presidente en ejercicio, mensurable —por ejemplo— en que sus iniciativas son menos aptas para ser sancionadas como leyes por el Congreso. No debe olvidarse que la transición entre dos presidencias en la Argentina, por imperio de las normas constitucionales y las prácticas electorales consecuentes es una de las más extensas del mundo.

Es cierto que en la historia no existen leyes de cumplimiento necesario, sino sólo meras regularidades que pueden actuar como tendencias a la repetición de alguna especie de acontecimientos. Pero la existencia de una tendencia del tipo de la descrita, constituía una buena razón para alentar una reforma constitucional que previera la forma de superarla²⁶.

Alfonsín tuvo que afrontar las elecciones de 1987 con un fuerte desgaste, principalmente evidenciado en el plano político por las concesiones realizadas en el alzamiento militar de Semana Santa (ley de Obediencia Debida) y por el cuestionamiento a su credibilidad que suscitara el manejo de esa crisis, y en el plano económico por las dificultades que encontraba el Plan Austral para impulsar un proceso de crecimiento continuo y acelerado²⁷.

La derrota de septiembre de 1987 marca el fin de la iniciativa política de Alfonsín y el comienzo de una segunda transición. En efecto, si todo su gobierno pudo ser entendido como "de transición" entre un ciclo de gobiernos militares —concluido en 1983— y una esperada sucesión de gobiernos civiles en el marco de una democracia frágil que debía consolidarse, a partir de esta fecha comenzó una nueva transición entre el tercio final de su presidencia y el gobierno que la sucedería.

Aquella derrota colocó a la administración de Alfonsín y al sistema en su conjunto ante una situación que reconocía pocos precedentes históricos. No se había presentado en la década de 1945-1955, porque el justicialismo no fue derrotado electoralmente, como tampoco lo había sido el radicalismo entre 1916 y 1930. Las presidencias de Frondizi (1958-1962) y de Illia (1963-1966) no llegaron siquiera al tercio final de su gestión de seis años y las de Perón-Martínez de Perón (1973-1976) no alcanzaron a completar el período abreviado de cuatro años, impuesto por la enmienda constitucional de 1972.

Desde diciembre de 1987 en adelante coexistió un gobierno nacional conducido por el radicalismo con veinte ejecutivos provinciales en manos de la oposición (excepto Córdoba y Capital Federal). Por otra parte, en provincias de importancia, como Buenos Aires y Mendoza, los gobiernos justicialistas se encontraron frente a legislaturas con mayoría radical en una o ambas Cámaras. A su vez, el partido del presidente Alfonsín era minoría en la Cámara de Senadores de la Nación. Las dificultades de esta situación legislativa nacional y provincial deben ser comprendidas desde la práctica del voto por bloques, en función de la disciplina partidaria usual en nuestro país, y no en los Estados Unidos en donde el voto individual de los legisladores se asienta muchas veces en la representación de intereses locales, económicos o sociales.

Las circunstancias mencionadas, que ponían nuevamente de manifiesto los problemas estructurales del funcionamiento del sistema institucional, intensificaron el diálogo político entre el radicalismo y el justicialismo, orientado a alcanzar un acuerdo que sustentara la reforma de la Constitución Nacional.

Sin embargo, Alfonsín no aprovechó la oportunidad generada por la crisis política que debía afrontar, su gobierno, dados los adversos resultados electorales, para encarar una puesta en práctica de los cambios institucionales propuestos por el Consejo para la Consolidación de la Democracia que aquél defendía en el plano doctrinario. En efecto, había una crisis electoral y parlamentaria (por la posición minoritaria del radicalismo en el Senado) semejante a la situación hipotética contemplada en los análisis de dicho Consejo, que podía ser remediada mediante la designación de un jefe de gabinete o primer ministro con respaldo en el Congreso, con poderes suficientes para pilotear la crisis, mientras el presidente pasaría a un segundo plano del escenario gubernamental para resguardar su investidura.

Si bien este mecanismo no había sido incluido en la Constitución, Alfonsín pudo haber dictado un decreto confiando la coordinación del gobierno a uno de sus ministros y promovido una modificación de la ley de ministerios que ofreciera conformidad parlamentaria a la delegación de atribuciones presidenciales en materia de la administración del país.

Aun cuando tal proceder hubiera podido merecer algunas objeciones constitucionales, porque quebraba la igualdad de rango de los ministros resultante de la Constitución vigente, la creciente gravedad de la emergencia institucional y económica que padecía el país hubiese inclinado, muy probablemente, a los restantes poderes del Estado a realizar una exégesis dinámica y flexible de nuestra Carta Magna que permitiese llevar a la práctica ese ensayo, anticipatorio de la reforma constitucional pretendida.

Sin embargo, el presidente prefirió pilotear personalmente la crisis, rodeado del núcleo de dirigentes partidarios de mayor confianza²⁸, y nombró a Nosiglia ministro del Interior, poniendo totalmente en juego la investidura presidencial] y el muy importante prestigio que había ganado en los primeros años de su gobierno y todavía conservaba.

6. El acuerdo Alfonsín-Cañero

Poco después de conocerse y evaluarse los resultados de las elecciones de septiembre de 1987, comenzó un diálogo entre colaboradores de Alfonsín y del candidato triunfante Antonio Cañero. Dicho diálogo tenía por objeto apuntalar la transición entre el gobierno radical saliente y el equipo justicialista entrante en la Provincia de Buenos Aires, así como sentar las bases de convivencia política entre el nuevo gobierno provincial y la administración nacional.

Tal transición se iniciaba en el marco de dificultades económicas crecientes, de intranquilidad militar (porque no se habían asimilado definitivamente las consecuencias del juicio y condena a los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas) y de crisis política, que sacudía al gobierno nacional y al radicalismo a causa de la derrota electoral.

Precisamente, las coincidencias que se buscaban debían permitir llevar adelante el plan de gobierno elaborado por los equipos justicia- listas para la principal provincia del país, que era

considerado un modelo de las propuestas que el justicialismo llevaría con carácter nacional a los comicios presidenciales de 1989, mientras que también pretendía apuntalar la presidencia de Alfonsín respecto de los enemigos que, enquistados en algunos ámbitos de las Fuerzas Armadas, amenazaban la subsistencia misma del sistema democrático.

Las conversaciones, encaradas en los últimos meses de 1987, abarcaron diferentes áreas tales como la económica (donde Guido Di Tella, Rodolfo Frigerio y Eduardo Amadeo fueron responsables de las negociaciones con el gabinete que dirigía Sourrouille) y la de seguridad y asuntos militares (confiadas a Hernán Patiño Mayer como nexo con Horacio Jaunarena), para hacer mención sólo a algunas de ellas.

En el contexto señalado, se promovieron contactos dirigidos a lograr un acuerdo político para la reforma de la Constitución Nacional. Alfonsín confió la tarea negociadora a Carlos Niño, y a Ricardo Gil Lavedra, mientras que Cañero hacía lo propio designando a Héctor Masnatta y al autor de este trabajo.

En el mes de noviembre, en un encuentro de la dirigencia justicialista celebrado en Parque Norte, se fijaron posiciones ante los distintos asuntos de la actualidad nacional, incluyendo el tema de la re-forma constitucional produciéndose las primeras definiciones del justicialismo renovador en cuanto a sus contenidos²⁹.

A comienzos de diciembre se realizó una reunión reservada, en el domicilio de Ricardo Gil Lavedra, entre Alfonsín y Cañero, con la asistencia de los cuatro negociadores que discutían los términos de un acuerdo político para la reforma. El objetivo de la reunión era pasar revista al avance logrado en las conversaciones mantenidas entre los negociadores de ambos partidos³⁰. Las coincidencias evidenciadas se consideraron suficientes para hacer algún anuncio público sobre el proceso de la reforma.

Antonio Cafiero adoptó la decisión de dar el primer paso. Al pronunciar un discurso ante la legislatura provincial en oportunidad de asumir sus funciones, anticipó su disposición para reunirse con el presidente y los gobernadores de las provincias a fin de tratar el tema del Pacto Federal. Expresó que ese pacto serviría "...como paso inicial para una reforma constitucional integral y consensuada, que contemple la consolidación del sistema democrático, la vigencia efectiva de los derechos humanos y el afianzamiento de la justicia social"³¹.

En un artículo publicado el 2 de enero de 1988 ³², Cafiero explicaba las preocupaciones centrales que inspiraban su acercamiento al gobierno de Alfonsín y advertía sobre los riesgos que presentaba la situación del país: "El año 1988 será un año de transición, dominado por la creciente expectativa que despertarán las elecciones nacionales de 1989. La principal tarea de gobierno debería ser la de crear las condiciones para que tal transición opere en el marco más favorable posible al fortalecimiento de la democracia". Anunciaba su propósito de avanzar hacia una reforma que permitiese conciliar "la idea de libertad que alumbró la Constitución de 1853", con la de "justicia social a través del moderno constitucionalismo social", pero indicando que no debería emerger de una confrontación electoral sino "ser objeto del consenso mayoritario de los argentinos, logrado después del correspondiente debate".

Alertaba respecto de la vinculación entre la reforma y la crítica situación económica del país en los inicios de 1988, y anticipaba que "sólo el nuevo gobierno por instalarse en 1989 podrá haber reunido la masa crítica de poder como para iniciar las reformas de fondo capaces de incorporar la economía argentina en el camino de su crecimiento autosostenido [...] pero ello no debe impedirle al actual gobierno intentar recomponer y aliviar los aspectos más negativos de la crisis y de esta manera evitar que el futuro gobierno herede, a su vez, una carga aún peor que la que este gobierno recibió en 1983".

En los primeros días de enero de 1988, se daban también otros pasos preparatorios de la reunión con Alfonsín. El III Encuentro de Gobernadores Justicialistas, celebrado en Mar del Plata el 10 de ese mes, que tuviera como figuras predominantes a Cafiero y a Carlos Menem, respaldaba el camino emprendido de consensuar con el radicalismo la reforma constitucional precedida por un pacto federal.

Con ese apoyo político, Cafiero concurría a una reunión con Alfonsín el 14 de enero de 1988 en la Casa Rosada. Al concluir el encuentro se daba a conocer un comunicado de prensa, cuyos términos habían sido preparados durante los meses anteriores, que reflejaba las coincidencias logradas hasta ese momento entre el justicialismo y el radicalismo 33.

7. El comunicado de prensa (14 de enero de 1988)

En ese documento ambos líderes expresaban la necesidad de alentar una ronda de consultas con los gobernadores de provincia a fin de promover un nuevo federalismo en función de un proyecto nacional. Sus objetivos eran revertir la acumulación de poder económico en el gobierno central e incorporar el concepto de "región interprovincial". Las circunstancias de la época (veinte provincias en manos de la oposición y el gobierno nacional manejado por el radicalismo) dotaban a la temática del federalismo de un especial significado coyuntural.

Para el justicialismo el eje de la negociación política pasaba por obtener "la elección directa del Poder Ejecutivo", puesto que deseaba evitar la intervención de los Colegios Electorales en la renovación presidencial del año 1989. Asimismo, pretendía evitar que una Asamblea Legislativa en donde sería mayoría el radicalismo, dado que la renovación por mitades de la Cámara de Diputados en 1987 le permitía ser todavía el bloque más numeroso de ese cuerpo, tuviese que desempatar entre los dos candidatos más votados si ninguno de ellos obtenía la mayoría absoluta de los votos de los electores. Como producto de la negociación, el justicialismo obtenía el reconocimiento de la elección directa como punto central de la reforma, sin condicionarlo a la existencia del "ballotage" o segunda vuelta.

El radicalismo, a su vez, pretendía acordar que el sistema presidencialista evolucionara a un régimen mixto, pero en este punto el comunicado de prensa tenía deliberadamente un significado ambiguo. Podía entenderse como una aproximación a un acuerdo, en el sentido anteriormente indicado, o como una simple atenuación del sistema sin llegar a un cambio de régimen. Un párrafo crucial hablaba de "mecanismos" que protegiesen al Poder Ejecutivo "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" y que "hagan más estrecha y

coordinada la relación entre el Ejecutivo y el Parlamento, permitiendo acuerdos interpartidarios en su seno que faciliten la agilidad y eficiencia de la administración y su contralor por el Congreso".

Los delegados justicialistas no habían aceptado avanzar en la determinación de esos "mecanismos" y reservaban dicha tarea para una etapa ulterior de las negociaciones.

Se enunciaban también otros contenidos de la reforma, tales como hacer más eficiente el sistema de aprobación y sanción de las leyes, proveer al Poder Judicial de instrumentos idóneos para el cumplimiento de sus funciones, crear un órgano independiente con competencia para dilucidar eventuales conflictos entre los poderes de la Nación o entre éstos y las provincias (aludiendo al Tribunal Constitucional), y estimular la participación de los sectores sociales a través de formas semidirectas de democracia.

La reforma debía "sentar las bases de un constitucionalismo social en que el Estado orienta y promueve el crecimiento económico con justicia social, preservando el legado histórico de la libertad". Asimismo, debía "facilitar una mayor integración de nuestro país con otras naciones latinoamericanas".

8. Avances en la construcción del consenso

Durante el año 1988 se dieron pasos significativos en la construcción del consenso, que tanto el justicialismo como el radicalismo —según expresiones de Antonio Cafiero y Fernando de la Rúa 34— consideraban condición indispensable de la reforma constitucional. Se tenía conciencia de que éste no surgiría espontáneamente de la dirigencia ni del conjunto de la sociedad, sino que debía ser alcanzado por una política desplegada a tal efecto. Un buen ejemplo era lo sucedido previamente al dictado de la Constitución española de 1978³⁵.

No obstante, ya se advertía lentitud en la gestación de dicho consenso, que sería cada vez más notoria en el curso de los años posteriores. Podrían individualizarse tres causas de dicha lentitud. En primer término, la excesiva reacción contra la reforma por parte de algunas

COMUNICADO DE PRENSA. (Comunicado de prensa Alfonsín-Cafiero). Véase Apéndice documental V.

En el día de la fecha, el Señor Presidente de la República, Dr. Raúl R. Alfonsín, se reunió con el Presidente del Partido Justicialista, Gobernador de la Provincia de Buenos Aires Dr. Antonio F. Cafiero y pasaron revista a temas de actualidad nacional, en el convencimiento que el grado de madurez alcanzado por el pueblo argentino exige que los dirigentes políticos intercambien opiniones y extremen esfuerzos en el análisis y búsqueda de soluciones para los graves problemas que afronta la Nación, sin que ello implique, abdicar de 1 a 3 identidades de sus respectivos partidos, fruto de propias - trayectorias, concepciones doctrinarias y propuestas

para la superación de dichos problemas, ni de los disensos que hacen a la competencia democrática. En el curso de las conversaciones coincidieron en impulsar, por las vías pertinentes, procedimientos dirigidos al logro de transformaciones institucionales necesarias para el bienestar del pueblo.

Al abordar la materia de las relaciones entre la Nación y las Provincias coincidieron en alentar una ronda de consultas con los señores Gobernadores de todas las Provincias, con miras a realizar una reunión, en fecha a determinar, que recoja el espíritu del Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos, y promueva un nuevo federalismo asentado en función de un proyecto nacional.

En tal sentido, grandes objetivos:

- a) Un nuevo equilibrio entre la Nación y las Provincias, tratando de revertir la acumulación de poder económico en el gobierno central en detrimento de los estados locales, deberían recuperar los derechos sobre sus recursos para ejercer un efectivo poder de decisión, sin descuidar la necesaria acción solidaria de las zonas más favorecidas en favor de las más carenciadas, ni las exigencias propias de la unión nacional.
- b) Incorporar el concepto de región interprovincial. Tales regiones se constituirán mediante el acuerdo expreso de sus concurrentes.

A tal efecto, el señor Presidente de la Nación dispuso que el señor Ministro del Interior tome a su cargo las gestiones y procedimientos que resulten necesarios para materializar tales objetivos.

personalidades y ciertos sectores, actitud explicable por un temor al cambio social que era vivido como la presunta pérdida de algunos privilegios. La segunda causa era la gran competencia entre los partidos y los protagonistas políticos, que llevaba a acentuar las discrepancias, como un negocio más seguro y redituable que saber balancearlas con necesarias coincidencias. La tercera era la incomprensión respecto del rol que podía cumplir la Ley Fundamental en la estructuración de una sociedad futura, es decir, su papel como agente de cambio. Esa incomprensión impedía que la dirigencia política y los cuadros partidarios defendieran decididamente la idea de la reforma 36.

Los pasos para la construcción del consenso recorrieron dos andariveles distintos: por un lado, el ámbito de los debates internos en los partidos y las posiciones públicas adoptadas por éstos en

ciertas ocasiones, preparatorias del acuerdo político, por el otro, las reuniones de gobernadores dirigidas a fijar los lineamientos de un pacto federal.

Paralelamente, los dos principales partidos creaban sus respectivas comisiones de reforma constitucional. La de la UCR produjo su dictamen, en febrero de 1988", mientras que la formada por el Partido Justicialista lo hizo varios meses después, en septiembre, una vez finalizada la contienda electoral para la nominación de su candidato presidencial (que concluyera con la victoria de Menem sobre Cafiero) y celebrado el encuentro reservado de éstos dos con Alfonsín y Angeloz³⁸.

Mientras la comisión radical centraba sus posiciones en la evolución del sistema presidencialista, hacia un régimen mixto, su par justicialista se mantenía fiel al presidencialismo pero aceptaba flexibilizar su funcionamiento. Ambas coincidían con la elección directa del presidente, pero la radical postulaba requerir la mayoría absoluta de los sufragios (aludiendo al "ballotage"), y con la reducción del mandato presidencial a cuatro años. El radicalismo proponía la renovación total de la Cámara de Diputados cada cuatro años, el justicialismo concordaba con ello y extendía para los senadores la reducción y unificación de los mandatos por ese término. El dictamen radical no se pronunciaba sobre las reelecciones, mientras que el justicialismo admitía la reelección ilimitada para todos los mandatos. El radicalismo pretendía diferenciar las facultades del Senado respecto de las de la Cámara de Diputados, aspecto en que no coincidía el justicialismo.

Los dos partidos postulaban agilizar el sistema de tratamiento y sanción de las leyes por el Congreso a través de medidas diversas. El justicialismo proponía un conjunto de reformas al Poder Judicial, mientras que el radicalismo no incluía propuestas al respecto. Coincidían también en plantear modificaciones a la denominada "parte dogmática" de la Constitución (sus Declaraciones, Derechos y Garantías) con miras a adoptar formulaciones propias del constitucionalismo social, para facilitar el proceso de integración latinoamericana, modificar el régimen federal, prever la autonomía municipal e incorporar formas de democracia semidirecta.

Como evidencia de los pasos que se daban en los partidos políticos para construir el consenso, hay que mencionar la existencia de numerosas iniciativas parlamentarias, tanto en ese año 1988 como en el inmediatamente previo y en el posterior³⁹.

El otro andarivel fue el recorrido durante el año 1988 por los gobernadores de distintas extracciones políticas con sus trabajos preparatorios de la reforma constitucional. El 20 de febrero, el IV Encuentro de Gobernadores Justicialistas realizado en Jujuy aprobaba un documento denominado "Pacto Federal", preparado por una comisión de especialistas reunidos en Santa Fe días antes, que se entregó formalmente a Alfonsín el 8 de marzo⁴⁰. Ese documento fue compatibilizado con otros denominados "Declaración de Comentes"⁴¹ (suscrito por los gobernadores que respondían a partidos provinciales) y "Acta de Reafirmación Federal"⁴² (presentado por el gobierno), en el seno de una comisión que funcionó durante ese año en el Ministerio del Interior⁴³. Estos trabajos fueron continuados durante el gobierno del presidente Menem y concluidos con la firma del acuerdo suscrito el 24 de mayo de 1990.

9. La reunión del 6 de septiembre

A comienzos de septiembre de 1988 tuvo lugar una reunión, del máximo nivel y de carácter reservado, entre el presidente Alfonsín, los candidatos presidenciales del justicialismo y del radicalismo —Menem y Angeloz— y el gobernador Cañero⁴⁴, a fin de continuar las negociaciones entre los dos principales partidos, sobre la reforma constitucional.

Por parte del justicialismo, el principal interés político en activar el diálogo continuaba siendo el cambio de los procedimientos de elección indirecta del presidente y vicepresidente de la Nación, a fin de reemplazarlos por la elección directa. Se trataba así de sortear la posible presencia de alianzas del radicalismo con sectores de centro-derecha en el Colegio Electoral, camino que recorría Eduardo Angeloz. De convenirse esos términos, el justicialismo pretendía también anticipar los efectos de la reforma mediante un acuerdo político entre los principales partidos, válido para los comicios presidenciales de 1989, que permitiera consagrar por los Colegios Electorales, a los candidatos que obtuviesen el mayor número de votos en dichos comicios⁴⁵.

Por su parte, el radicalismo continuaba con sus intenciones de implementar un régimen mixto, aunque había moderado sus posiciones anteriores, evolucionando hacia la atenuación del presidencialismo.

Los equipos negociadores del Gobierno y del justicialismo⁴⁶ habían preparado una agenda de temas a resolver que indicaba los procedimientos y la materia comprometida en la iniciativa reformista. El interés de dicha agenda reside en que la temática allí incluida serviría de base, varios años más tarde, para la reiniciación de las conversaciones que culminarían en el Acuerdo Menem-Alfonsín⁴⁷.

En cuanto a las etapas para concretar la reforma, se enumeraban la realización de un pacto político que definiese el procedimiento y el texto de la Enmienda, el envío del proyecto al Congreso, la limitación del tiempo de funcionamiento de la Convención (dos meses) y del mecanismo de adopción de decisiones (es decir, que sus alcances estuvieran fijados por el Congreso y que las resoluciones de la Convención tuvieran que adoptarse por mayoría absoluta de sus miembros). Se pretendía la elección conjunta de constituyentes con la del presidente y vicepresidente, y reunir a la Asamblea desde principios de julio hasta fines de agosto de 1989.

El espíritu que presidió esa reunión fue el de una gran comprensión y colaboración entre las partes. Sin embargo, no se ingresó a un análisis específico de los puntos enumerados en la agenda, sino que simplemente los asistentes manifestaron su conformidad con los lineamientos generales de la reforma y encomendaron a sus asesores la continuación de los trabajos para definir el contenido de tales puntos.

Si bien esos trabajos prosiguieron luego de la reunión del 6 de septiembre, un conjunto de circunstancias políticas desencadenadas pocos días después, demostraría claramente las dificultades del consenso.

10. Las dificultades del consenso (1988-1989)

Tres días después de celebrada la cumbre, el viernes 9 de septiembre, la CGT realizaba una movilización, seguida por su duodécima huelga contra el gobierno de Alfonsín. En esa movilización, a diferencia de todas las anteriores, se produjeron graves tumultos, con destrozos

de vidrieras en locales del centro de Buenos Aires, y enfrentamientos entre activistas y la policía, que dejaron heridos de ambas partes.

La interpretación sobre el origen de los disturbios, afectó las buenas relaciones entre el gobierno y los líderes justicialistas. Angeloz, quien en la cumbre había tenido una actitud más bien pasiva, a poco de conocidos los disturbios hizo referencia a las características violentas que acompañaban al justicialismo y fue avalado en sus apreciaciones por otros dirigentes radicales, entre ellos el ex ministro del Interior Tróccoli, quien comparaba los sucesos de ese viernes 9 con la tragedia de Ezeiza, cuando Perón regresó al país. En cambio, para Nosiglia, los incidentes en la manifestación de la CGT no fueron responsabilidad del peronismo ni de la central obrera sino de infiltrados y provocadores.

Las diferencias de apreciación en el seno del radicalismo sobre aquellos acontecimientos reconocían raíces más hondas en las estrategias para la campaña electoral. Alfonsín no descartaba de plano la idea de acceder al compromiso planteado por el peronismo (respaldar a quien resultara primera minoría en el Colegio Electoral), porque pretendía hacer de ese punto del posible acuerdo un instrumento de polarización del electorado. En efecto, volvería a darse en las urnas la tradicional antinomia peronismo-antiperonismo, que acercaría al radicalismo votos independientes o de otros partidos. Angeloz prefería, por el contrario, 'gestar alianzas' en el propio Colegio Electoral —de tal modo que éstas no pasarían por el partido radical sino por él mismo como candidato presidencial— y, por tal razón, no favorecía un acuerdo político con el justicialismo⁴⁸.

Menem, por su parte, si bien había respondido duramente a los dirigentes radicales que responsabilizaban al justicialismo por los incidentes (advirtiendo sobre los riesgos de que sectores de aquella dirigencia ensayasen un "autogolpe" para impedir los comicios), manifestaba también su predisposición a concurrir a una nueva cumbre y esperaba —una semana después de la movilización cegetista— una convocatoria en tal sentido ⁴⁹.

Sin embargo, dos semanas después del encuentro entre los cuatro líderes políticos era evidente que la dialéctica de la campaña electoral, que endurecía las respectivas posiciones de ambos partidos, primaría sobre la posibilidad de llegar a acuerdos políticos acerca de la reforma de las instituciones. Ya el 20 de septiembre, Alfonsín desestimaba que en esos días se concretara una nueva reunión con los candidatos presidenciales del radicalismo y del justicialismo⁵⁰.

Así, el 28 de septiembre el ministro Nosiglia cursaba una carta al presidente del Partido Justicialista, manifestando que "la dinámica de confrontación propia de un período preelectoral" hacía dificultosa la rápida concreción de coincidencias, y en esas condiciones interpretaba que "no se encuentran reunidos los extremos indispensables para posibilitar una reforma constitucional" ⁵¹.

Por su parte, el justicialismo, al contestar esa carta entendía que "la construcción de los acuerdos aludidos no puede ser obstaculizada por la dinámica de la confrontación electoral, máxime si se toma en cuenta que las modalidades de nuestro sistema constitucional colocan a los partidos en un proceso político casi todos los años..."⁵².

Pese a la buena predisposición justicialista para continuar las negociaciones, Alfonsín ingresaría de lleno en la campaña electoral, actuando como principal protagonista (desplazando incluso al propio Angeloz), de modo tal que la misma lógica de los hechos iría produciendo un alejamiento personal cada vez más notorio de Carlos Menem, pese a las buenas relaciones previas entre ambos.

La primera de las dificultades que impidieron llegar a una reforma constitucional consensuada fue el progresivo electoralismo que invadió prematuramente a los grandes partidos y a todo el país. Alfonsín había adelantado los tiempos electorales, desde fines del año 1987, para superar la debilidad en que se hallaba su gobierno a causa de la derrota en los comicios de ese año. En ese sentido, había puesto en marcha dos estrategias políticas que en muchos aspectos eran contradictorias entre sí.

Si por una parte se intentaba construir, mediante el diálogo con el justicialismo, los necesarios acuerdos previos a la reforma institucional, por otro lado se decidió promover una confrontación electoral anticipada, nominando como candidato presidencial al gobernador Angeloz dos años antes de la fecha prevista para la entrega del mando presidencial (diciembre de 1989). Ello obligó al justicialismo a adelantar su propia interna partidaria para afrontar el desafío que le planteaba el gobierno.

Adviértase aquí que 1988 no debió ser un año electoral. No existían comicios previstos para ese año y pudo haber sido un período adecuado para gobernar sin urgencias de tal naturaleza y encarar las necesarias reformas de las instituciones. No obstante, habiéndose lanzado los principales partidos a una contienda adelantada, el clima político se fue enrareciendo a medida que crecía el enfrentamiento, dificultándose el diálogo y la tarea de colaboración imprescindible para encarar la reforma constitucional.

La segunda dificultad que se presentó en 1988, también de orden

local y complementarla, en la medida de la expansión del sector, con inmigración y personal extranjero temporario, a partir de acuerdos concertados entre los sectores empresario[^] gremial con la supervisión del Estado.

ASUNTOS CONSTITUCIONALES

Después de haber logrado en 1983 la restitución del Estado de Derecho, es necesario adoptar las medidas conducentes para su afianzamiento en el futuro. La vigencia de la democracia como forma de vida de nuestra sociedad es un valor fundamental, que cabe preservar a las generaciones presentes, para dar, tanto a nosotros como a nuestros hijos, una República plenamente consolidada sobre instituciones que sean reconocidas y respetadas por el conjunto de la sociedad.

La Constitución Nacional de 1853 es el marco de referencia de la unión de los argentinos, pues en ella se establecen principios básicos de nuestra convivencia.

La propia Constitución prevé su adaptación a las nuevas exigencias de su vida social y política a través de un procedimiento de reforma cuyo ejercicio constituye precisamente, el acto más perfecto de respeto a la voluntad constitucional.

La reforma parcial de la Constitución, en el sentido señalado por la H. Convención en 1987 es para la Unión Cívica Radical una de las piezas fundamentales del proyecto de democratización y modernización que está impulsando desde el 10 de diciembre de 1983.

La reforma de la constitución es un tema político. Su actualización no debe ser, sin embargo, el producto de la aspiración de un gobierno o de un partido político. Debe resultar del más amplio consenso, tal como lo exige la misma Constitución, luego de un debate abierto, transparente y creativo.

Por ello, la reforma de la Constitución debe dirigirse a lograr formas jurídicas capaces de receptar los cambios políticos afianzando la continuidad institucional.

Debe superar la rigidez actual del sistema presidencialista, estableciendo su descentralización y su desconcentración para flexibilizar el funcionamiento. Debe, por otra parte, rediseñar las relaciones de la Nación y las Provincias, dando a éstas las atribuciones necesarias para que, ejercidas realmente, fortalezcan el federalismo que nutre en nuestra historia. Además, la reforma debe establecer mecanismos que aseguren la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y el pluralismo, para afianzar la credibilidad y la adhesión de éstos a la Democracia.

De esta manera, se habrá logrado flexibilizar y actualizar el ordenamiento constitucional, asegurando su estabilidad y la Consolidación de la República.

Plataforma electoral radical, 1989. Véase Apéndice documental, XV.

político, radicaba en que si se obtenía la sanción de la ley declarativa de la necesidad de la reforma, había que acudir a una elección de convencionales constituyentes. Si ésta se llamaba para ese año, independizada de los comicios bianuales, el radicalismo debía afrontar el riesgo de una nueva evaluación ciudadana en posición considerablemente incómoda, cuando todavía estaban frescas las heridas causadas por los resultados de 1987. De allí su interés en formar listas conjuntas con el justicialismo para constituyentes, propuesta que no interesó a este partido, puesto que entrañaba una imagen pública de excesivo compromiso con el oficialismo.

Si en cambio, se convocaba al acto comicial en forma conjunta con las elecciones nacionales, se produciría la posible coexistencia de un nuevo gobierno con una Asamblea Constituyente, cuyos efectos negativos pudieron apreciarse en el proceso reformista del Brasil. La solución que restaba era diferir el tiempo de asunción de las autoridades electas, reunir, apenas conocidos los resultados, a la Asamblea Constituyente y fijarle un término perentorio (no más de noventa días)

para sancionar la reforma. Esta fue la alternativa que trabajaron las comisiones partidarias para la reunión del 6 de septiembre.

El adelantamiento de los tiempos políticos implicados en la elección presidencial impulsó al gobierno de Alfonsín a convocar los comicios para mayo de 1989, con una anticipación de siete meses a la fecha prevista para la finalización de su mandato.

Es cierto que el artículo 81 de la Constitución Nacional establece que los Colegios Electorales deben reunirse cuatro meses antes de finalizado el período presidencial y que debe contarse además con el tiempo necesario para realizar el escrutinio. Pero aquel precepto tiene un fundamento arcaico: la lentitud de los medios de comunicación en la mitad del siglo pasado para un territorio tan extenso como el argentino. Sin gran esfuerzo —y mediante una exégesis dinámica— pudo interpretarse el aludido plazo como debiendo ocurrir la elección "dentro" de los cuatro meses de la entrega del mando, acortándose de tal modo la extensión de una transición que reconoce pocos antecedentes en el mundo contemporáneo.

Pese a los esfuerzos desplegados por el gobierno al anticipar los tiempos políticos como modo de descomprimir la presión que ocasionaba la crisis permanente, varios acontecimientos provocaron el fracaso de esa estrategia. La cuestión militar permanecía irresuelta en términos satisfactorios desde la Semana Santa de 1987 y actuaba como un factor de desestabilización del escenario político, agravado por el ataque guerrillero al regimiento de La Tablada⁵³. La situación alcanzó ribetes más graves con el colapso de la política económica de coyuntura (Plan Primavera) diseñada para afrontar el desafío electoral, implementada el 2 de mayo de 1988, que arrastró al ministro Sorrouille y a sus sucesores, colocando al país en los bordes de un proceso hiperinflacionario ⁵⁴. Estos hechos contribuyeron a hacer más clara la tendencia popular avanzada en los comicios de 1987 y llevaron indefectiblemente a la nueva derrota del radicalismo.

La falta de correspondencia entre los tiempos impuestos para la última etapa de transición (en base a una interpretación formalista de la ley), y las características del sistema de elección indirecta de presidente y vicepresidente mediante colegios electorales, se puso en evidencia poco después de conocidos los resultados de los comicios del 14 de mayo de 1989 y la victoria de Carlos Menem.

Alfonsín reconoció de inmediato el triunfo del candidato opositor, sin aguardar su proclamación por los Colegios Electorales (entendida como una mera formalidad). Pretendió entregar el mando sin respetar los plazos fijados e inició al mismo tiempo una negociación para discutir las condiciones bajo las cuales se realizaría esa entrega anticipada.

Las marchas y contramarchas que produjo el problema de la renuncia llevaron a un nuevo y más bajo escalón en el deterioro de la autoridad, con inmediatas repercusiones en el sistema económico. Así, el debilitamiento del poder político contribuyó al pasaje de una inflación reprimida —por causas económicas— a la hiperinflación declarada, y esta sacudió toda la estructura social con el desborde y la violencia popular que trajo aparejadas.

El epílogo de esa tercera y última transición, en donde un presidente en ejercicio entregó el poder a un sucesor proveniente de un partido político opositor, casi inédita en nuestro país desde 1916 evidencia que la normativa constitucional es inadecuada para regirla, por la antigüedad de los preceptos y su desconexión con las nuevas realidades históricas, que registran una íntima vinculación entre los procesos políticos, económicos y sociales.

Las dificultades que se presentaron durante el gobierno de Alfonsín para concretar la reforma constitucional servirían, sin embargo, como objeto de análisis en los años siguientes, durante los cuales continuarían manifestándose los elementos negativos del funcionamiento de nuestras instituciones.

La responsabilidad de la iniciativa política se trasladaba, a partir de julio de 1989, al gobierno de Carlos Menem.

NOTAS

1. Cfr. el trabajo "Balance político 85. Perspectiva 86". obrante en el libro Argentina: de la transición al despegue. Editorial Fundación Eugenio Blanco, Bs. As., 1986.
2. Los casos más notorios fueron las reformas constitucionales de Córdoba para posibilitar la reelección de Eduardo Angeloz (mediante una cláusula de duración transitoria) y de La Rioja para hacer lo propio con Carlos Menem. ambos candidatos presidenciales del radicalismo y del justicialismo en los comicios de 1989. Otras constituciones reformadas que admitieron la reelección del gobernador por un nuevo período fueron las de Catamarca, Río Negro y San Luis (Cfr. Las nuevas constituciones provinciales, por Pedro J. Frías y otros, Ed. Depalma, Bs. As., 1989) y asimismo lo permitió la fracasada reforma a la Constitución de Buenos Aires (Cfr. "Algunos perfiles de la Enmienda a la Constitución de la Provincia de Buenos Aires", por Alberto B. Bianchi. El Derecho, N° 7397).
3. Dictamen Preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia, ELI- DEBA. Bs. As. 1986 y Reforma Constitucional. Segundo Dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia. EUDEBA. Bs. As., 1987.
4. Dictamen preliminar, op. cit.. 111. "Alcance y Procedimiento de la reforma constitucional". págs. 36-37.
5. Dictamen preliminar, op. cit.. II. "Oportunidad y Necesidad de la reforma". Las citas posteriores corresponden a dicho capítulo, págs. 23-30.
6. Dictamen preliminar, op. cit.. Cap. V. que se cita en adelante, págs. 49-64.
7. Tiempo Argentino, 16-VIII-86.
8. La Nación. 8-XI-86.
9. La Nación. 31-X-86. Cfr. también Clarín. 4-VI-86.
10. Una buena aproximación a los argumentos de la tesis antirreformista puede encontrarse en los siguientes materiales, entre muchos otros: editorial del diario La Nación del 13

de diciembre de 1986: artículos de Ricardo Zinn en El Cronista Comercial del 18 de septiembre de 1987 y en Ambito Financiero del 21 de diciembre de 1987; de Alberto A. Natale "Letra y esencia de nuestra Carta Magna", en La Nación del 8 de marzo de 1989: una síntesis de la posición antirreformista del líder de la UCEDE. Alvaro Alsogaray, en el reportaje titulado "A la búsqueda del shock de confianza", en el libro Argentina tiene salida. Aguilar, Bs. As., 1989.

W.La Nación, I-XI-86.

12. La Nación, 4-X-86.

13. La Constitución de frente a su reforma, Ed. Ediar. Bs. As., 1987, págs. 14-15.

14. "Un largo proceso constituyente". La Nación, 17-VI-86.

15. Uno de los miembros del Consejo para la Consolidación de la Democracia, Oscar Puiggrós, planteaba una disidencia con la oportunidad de la reforma en estos términos: "Bien se ha señalado que la legitimidad de nuestro sistema institucional quedará consolidada el día en que un presidente constitucional transfiera el poder a otro presidente legítimamente elegido. Entre tanto, se habrá dado un paso seguro hacia la estabilidad y la contabilidad de nuestras instituciones y en el pueblo que las respeta, con la vigencia del mismo texto que fue jurado al asumir el mandato" (Dictamen preliminar. op. cit., pág. 33).

16. Cfr. punto 1° de los objetivos básicos. "Convocatoria al país" del 28 de agosto de 1981. en La propuesta de la Multipartidaria. El Cid Editor. Bs. As.. 1982.

17. Cfr. Juan Perón en la Argentina 1973. Vespa Ediciones. Bs. As., 1974, pág. 247. "Esta reforma —continuaba diciendo el general Perón en esa oportunidad— deberá receptor en normas jurídicas el sentimiento de resolución pacífica que anida en todos nosotros, dentro de nuestra tradición y nuestras costumbres. Ese fue el espíritu humanista con que se encaró la reforma constitucional de 1949. cuyos principios, asentados en la esencia misma de la realidad cultural, política, social y económica de la Nación, deberán revisarse pues como la Constitución debe perdurar en el tiempo, debemos intuir el sentido de la evolución del mundo en que nos tocará vivir en el año 2000".

18. .La iniciativa recayó en la Secretaría General de la Presidencia, ejercida por Vicente Solano Lima, la Subsecretaría General, desempeñada por Francisco José Figue-rola y la Secretaría política a cargo de Francisco J. Licastro.

19. La Nación. 13 y 14 de diciembre de 1973.

20. Cfr. artículo en Clarín. 23-XI-1973. "La reforma constitucional. ¿En los Umbrales de la Segunda República?".

21. La Nación, 4-IV-1974; La Razón. 15-IV-1974; La Opinión. 16-IV-1974; artículo de Rodolfo Pandolfi en La Opinión. 22-VI-1974.

22. Cfr. reportaje publicado en el diario Clarín del 5 de julio de 1986.

23. Cfr. La Nación del 4 de mayo de 1987, "Apoya el justicialismo renovador la reforma de la Constitución". Artículo de Eduardo Menem en La Nación del 5 de noviembre de 1986 titulado "Acentuar el matiz parlamentario, en especial en relación con los ministros": siendo de destacar el siguiente párrafo: "Y en cuanto al tema de la reelección presidencial, que es el que ha suscitado suspicacias y especulaciones de política partidaria, no tengo ninguna duda de que debemos admitirla". Idem Diego Guelar. La Razón. 17-XI-1986.

24. Llevaba las firmas de los diputados Massini, Fappiano, Lamberto. Manzano. Mac Karthv y Massey, algunos de los cuales ocuparían posiciones destacadas en el posterior gobierno justicialista.

25. Cfr. en el Anexo documental, 1 y II, los instrumentos denominados "Primer Encuentro de candidatos justicialistas y presidentes de distrito". La Falda, mayo de 1987, y "Conclusiones de la Comisión de Reforma Constitucional" (Segundo Encuentro de candidatos a gobernadores, diputados nacionales y presidentes de distrito del Partido Justicialista), San Carlos de Bariloche. 23 de junio de 1987.

26. Se volverá sobre el tema en otras partes de este trabajo, especialmente en la cuestión relativa a la reducción del término del mandato presidencial y a la posibilidad de la reelección. Por ahora basta decir que los aspectos precedentemente señalados fueron particularmente tenidos en cuenta en la estrategia política desarrollada por el gobierno del presidente Menem a partir del año 1992, en relación con la importancia acordada a la reforma constitucional (incluida la posibilidad de la reelección). Como más adelante podrá apreciarse con mayor detenimiento, uno de los aspectos centrales de dicha estrategia fue bloquear el lanzamiento prematuro a la lucha política de posibles candidatos presidenciales en el cuarto año de gobierno de Menem, a fin de mantener intacto su poder e iniciativa.

27. Cfr. Torcuato S. Di Tella. Historia de los partidos políticos en América Latina, Brevarios. Fondo de Cultura Económica. Bs. As.. 1993. págs. 318-319.

28. Cfr. Joaquín Morales Sola. Asalto a la ilusión. Planeta, Espejo de la Argentina. Bs. As.. 1990. págs. 19 y ss.

29. La comisión que analizó dicho tema estaba integrada por algunos de los especialistas que intervendrían activamente en el proceso de reforma durante la presidencia de Carlos Menem, tales como Carlos Corach, Héctor Masnatta, Oscar Fappiano. Juan C. Maqueda y el autor, entre otros. Se enunciaban, entre las conclusiones de esa comisión, aspectos que se mantuvieron a lo largo de los próximos años de debate, mientras que otros se dejaron de lado en sucesivas negociaciones. Se contemplaban garantías constitucionales para los derechos individuales como el hábeas corpus, el amparo y el defensor del pueblo, y la operatividad de los derechos sociales. Se consagraban protecciones especiales a la familia, a la tercera edad, a la educación y la cultura, a los consumidores y usuarios, al medio ambiente y a la calidad de vida. Se reivindicaba el rol orientador, promotor y concertador del Estado, aconsejándose la descentralización para fortalecer el poder federal y municipal, y la creación de regiones que nuclearan a diversas provincias. La organización económica se orientaría en función de programas de crecimiento, asegurándose la libertad de mercados en condiciones de libre

conurrencia y desalentando la acción monopólica u oligopólica. La nueva constitución debía reconocer los procesos de integración latinoamericana. Se protegería el accionar de los partidos políticos, sindicatos y asociaciones intermedias. Se reconocería la autonomía municipal y las formas de democracia semidirecta y participativa.

En lo que respecta al sistema institucional se proponía la elección directa del presidente y vicepresidente de la Nación, la desconcentración de las tareas administrativas del presidente en el gabinete de ministros, la reformulación del vetusto sistema de aprobación y sanción de las leyes, como también la introducción de mecanismos que aseguraran un mayor control legislativo sobre la administración del país. En lo referente al Poder Judicial, se propiciaba su autarquía financiera y la creación de un Tribunal Constitucional para la tutela de los derechos y garantías individuales. La participación de los sectores sociales se efectivizaría mediante la creación de un Consejo Económico Social. Cfr. Anexo documental. 111.

30. Véanse las noticias periodísticas sobre la reunión que trascendieron tiempo después en La Nación. 2-1-88.
31. Cfr. parte pertinente al pacto federal y reforma constitucional del discurso del gobernador de Buenos Aires ante la Legislatura de la provincia, 11 de diciembre de 1987. Cfr. Anexo documental. IV.
32. La Nación. 2-1-88.
33. Cfr. el texto completo de dicho comunicado de prensa, en el Anexo documental, V.
34. Cfr. del primero "Un camino para superar la desesperanza en la razón". La Nación, 5-III-88, y del segundo "El consenso condición de libre reforma", en La Nación.
35. Cfr. Alberto García Lema, "La construcción del consenso para la reforma de la Constitución Nacional", Revista de Derecho Público y Teoría del Estado. Primer Semestre 1988, págs. 146-147, con cita de Pedro Farías García, Breve historia constitucional de España, 1808-1978, Editorial Latina Universitaria, Madrid, 1981, Segunda Parte, págs. 77-96.
36. Alberto García Lema, op. cit., págs. 148-149.
37. El dictamen radical se centraba en la flexibilización del sistema presidencialista, desconcentrando funciones ejecutivas en un primer ministro y su gabinete. Al primer ministro se le confiaría "la jefatura del gobierno y de la administración pública". El presidente conservaría "la jefatura del Estado, la facultad de nombrar y remover al primer ministro y demás integrantes del gabinete, la de promulgar y vetar las leyes, la jefatura de las Fuerzas Armadas, lo relativo al estado de sitio e intervención federal y el nombramiento de los jueces, embajadores y oficiales de las Fuerzas Armadas". Ciertos actos, como el dictado de reglamentos de necesidad y urgencia y la celebración de tratados serían ejercidos por el presidente con el refrendo del primer ministro. Cfr. Anexo documental, VI.
38. La comisión justicialista se manifestaba a favor de "...mantener un régimen presidencialista flexibilizando su funcionamiento", y "admitir la posibilidad de delegar facultades

administrativas del poder ejecutivo sin que puedan afectarse las atribuciones políticas propias del Presidente". Era advertible el punto de contacto que presentaba con la posición radical, consistente en la "flexibilización" del régimen, pero se había una importante diferencia de matiz: el presidente conservaría las "atribuciones políticas propias", haciéndose implícita alusión a su jefatura del gobierno.

Esta comisión ofrecía una solución a las diferencias con el radicalismo. En efecto, proponía "...eliminar la limitación constitucional del número de ministros cuyas facultades y competencias se determinarán por una ley especial". Al atribuir a la ley de ministerios la fijación de las facultades y competencias de los ministros, inclusive la presencia misma de un ministro coordinador, se libraba a la discrecionalidad del Congreso la oportunidad de implementar la flexibilización del régimen presidencialista, así como su duración.

Por lo demás, la comisión justicialista no se pronunciaba sobre el mecanismo de censura parlamentaria que el dictamen radical contemplaba para "situaciones extremas de crisis política", y que podía implementar mediante la intervención de la mayoría absoluta de los miembros de la cámara baja e incluyendo la propuesta de un nuevo jefe de gobierno (censura constructiva), con la facultad para el presidente de disolver la cámara y convocar anticipadamente a elecciones generales. El texto de las conclusiones de la comisión del Partido Justicialista obra en el Anexo documental. Vil.

39. Entre los diputados del radicalismo podemos mencionar los proyectos de José A. Furque (1987-), Ricardo J. Cornaglia (1987), Carlos M. A. Mosca (1988), Lucía T. N. Alberti (1988), Jorge R. Vanossi y Juan C. Pugliese (1989), Bernardo I. R. Salduna

(1989), Juan F. Armagnague (1989). Respecto a iniciativas del justicialismo podemos recordar a la presentada por Héctor R. Massini, José M. de la Sota y Eduardo Bauza

(1988) ; de la democracia cristiana las promovidas por los diputados Jorge H. Gentile

(1989) y Carlos Auyero (1989); del socialismo, la de Guillermo E. Estévez Boero (1989). entre muchas otras.

40. Cfr. el respectivo instrumento en el Anexo documental. VIH.

41. Cfr. Anexo documental, IX.

42. Cfr. Anexo documental, X.

43. La delegación justicialista estaba integrada por el senador Eduardo Menem, el ex gobernador de Santa Fe. José M. Vernet. y el autor de esta obra.

44. Se encontraban presentes por el radicalismo Carlos Niño > Ricardo Gil Lavedra y por el justicialismo Eduardo Bauza y el autor de este libro.

45. El 10 de agosto de 1988 se celebraba una reunión en el Ministerio del Interior, a cargo de Enrique Nosiglia, a la que asistían Carlos Menem y Cañero, acompañados por Eduardo Menem, José M. de la Sota y el autor de este libro, en donde se analizaba la cuestión del

Colegio Electoral \ los mecanismos para regular la transición electoral, tratándose de llegar a un acuerdo para que la reforma fuese por consenso y en base a contenidos preestablecidos. (Cfr. Página 12 y El Cronista del 11-VIII-88).

46. El senador Eduardo Menem también se había incorporado, desde meses antes, a un nuevo equipo negociador constituido por José Manuel de la Sota y el autor de este libro.

47. En ella se definía a la reforma por su carácter parcial, abriéndose tres alternativas: que se restringiera a la parte orgánica de la Constitución, que comprendiera la orgánica y levemente la dogmática y aspectos federales, o que se extendiera a las tres partes.

En la parte orgánica el aspecto central era la atenuación del régimen presidencialista, lo cual pasaba por desconcentrar facultades entre la jefatura de Estado y de gobierno. Se enumeraban, como puntos a discutir, la forma de designación y remoción del jefe de gobierno, la censura parlamentaria, el acortamiento de mandato, la elección directa, la eliminación del número de ministros de la Constitución, el mejoramiento del procedimiento de sanción de las leyes, la flexibilización del régimen de reformas y el Consejo Constitucional.

Respecto de la parte dogmática se incluían para definir, según fuera el alcance asegurado a la reforma, la introducción de principios del constitucionalismo social, el fortalecimiento de garantías individuales, las formas semidirectas de democracia, la participación consultiva de entidades intermedias, la defensa de la constitución y el estado de sitio, la relación Iglesia-Estado, y la constitucionalización de los partidos políticos. Entre los aspectos federales de la reforma se mencionaba la autonomía municipal, la regionalización y la intervención federal por decisión del Congreso. También se contemplaba la integración latinoamericana y los tratados internacionales. Cfr. Anexo documental XI.

48. Cfr. La Nación. 11 y 18-IX.

49. La Nación. 18-IX.

50. La Nación. 21 -IX.

51. Cfr. Anexo documental. XII.

52. Cfr. Anexo documental. XIII.

53. Cfr. Joaquín Morales Sola. op. cit.. Capítulo III, "En el infierno", págs. 131-191.

54. Cfr. la evolución de los hechos económicos desde el 2 de agosto de 1988. en la obra de Jorge Garfunkel. 59 semanas y media. Emecé Editores S. A., Bs. As., 1990. También para una interpretación del proceso económico entre 1988 y 1989. véase el libro de Domingo F. Cavallo, Economía en tiempos de crisis. F.d. Sudamericana. Bs. As.. 1989.