

## INTRODUCCIÓN TESTIMONIAL A TRABAJOS DE LA DÉCADA DE 1980.

Cabe señalar, como aclaración previa, que al repasar para esta selección los trabajos publicados en la década de los '80, colocados en el contexto histórico bajo el cual se redactaron, puede advertirse la persistencia actual de algunas problemáticas, vigentes pese a las décadas transcurridas desde que fueron escritos. Además, existe la particularidad que el justicialismo fue derrotado por otro partido en las elecciones presidenciales de 1983 como ocurriera en la de 2015 –y en los comicios para renovación legislativa de los años 1985 y 2017 (pese a las diferencias que introdujo la reforma constitucional de 1994)- de modo que volver a recordar y analizar políticamente esa década de los '80 puede aportar reflexiones útiles para los días que vivimos. Esta similitud me alentó a efectuar la selección y publicación de ciertos trabajos en este sitio web, al mismo tiempo que ofrecer el testimonio personal sobre los años '80.

Durante el último gobierno de facto complementé mi actividad académica y profesional con una actividad empresarial que me incentivó a profundizar el estudio de problemas estructurales que presentaba la economía argentina. Esos problemas que ya se habían manifestado con virulencia en el gobierno constitucional de 1973/76, luego de la muerte de Perón y al ser desplazado el artífice de su última política económica José Ber Gelbard, no fueron resueltos y se vieron agravados por una política extremadamente liberal dirigida por el ministro José A. Martínez de Hoz, basada en una amplia reducción –estimada en un 40 al 50% del nivel anterior- en los ingresos de los sectores del trabajo (facilitada por la prohibición de la actividad gremial y la persecución –al menos en la etapa inicial- de dirigentes sindicales), en un crecimiento notorio del endeudamiento externo combinado con una política monetaria y cambiaria (la llamada *tablita*, un sistema de devaluaciones preanunciada) y en un desmedido desarrollo del capital financiero, con un peso sobrevaluado ante un dólar barato –todo lo cual generó la “época de la *plata dulce*”- que significó una baja de la producción industrial del 25% en el período 1975/80 y que concluyó en el “crack bancario” del año 1980. Los ministros de economía posteriores tampoco pudieron modificar sustancialmente ese cuadro de situación, aún en el caso de Roberto Alemann quien tuvo que lidiar con la guerra de las Malvinas. De modo que ese régimen militar, una dictadura cruel sostenida por la mayor persecución política y el terrorismo de Estado conocidos en el país, que comprometió a la función de las fuerzas armadas y culminó en la guerra perdida, dejó además como herencia a los gobiernos constitucionales posteriores una situación económica agravada por el peso de la deuda externa.

En años finales del gobierno de facto de 1976/83 un grupo de profesionales y empresarios, muchos vinculados al justicialismo, fundó el Centro Argentino de la Empresa (CADE), para debatir esa situación económica, en un análisis industrialista, emparentado con las posiciones de la Confederación General Empresaria (CGE) y del desarrollismo expresado en líneas internas de la Unión Industrial Argentina (UIA), teniendo por referentes a economistas heterodoxos como Aldo Ferrer, Marcelo Diamand y los estudios de la CEPAL. Puso el acento en la conveniencia de organizar la economía argentina sobre la base de un pacto social y de la concertación de los intereses en pugna. Por mi lado, hice allí algún aporte sobre los Consejos Económicos y Sociales que fue la base de trabajos publicados años más tarde, y que aquí he seleccionado.

La etapa final de ese gobierno de facto, desencadenada por la derrota de las fuerzas armadas en la guerra de las Malvinas, llevó a un retorno de la vida política, a la actividad de los partidos (totalmente desorganizados luego de años de proscripción) y de los equipos técnicos del justicialismo, en los cuales volví a participar. Cuando se convocaron a elecciones generales para el 30 de octubre de 1983, algunos profesionales de dichos equipos se nuclearon en torno de sus dos figuras más importantes, Ítalo Luder (con el que colaborara en ese momento) y Antonio Cafiero, quienes compitieron para la candidatura a presidente de la Nación. Sin embargo, tenían un papel decisivo para la nominación de los candidatos los sectores sindicales nucleados en las "62 Organizaciones", que emergían del Proceso con mayor organización y medios económicos. Nominado Luder para aquella candidatura, Antonio Cafiero vaciló en postularse para el cargo de gobernador de la Provincia de Buenos Aires, facilitando ello que recayera en el dirigente gremial Herminio Iglesias, con conocidos vínculos con grupos militares; el que no fuera vetado por Luder (pudo hacerlo si planteaba la renuncia a su candidatura presidencial) a pesar que sus colaboradores más estrechos le indicábamos que así lo hiciera, para cortar todo vínculo con el gobierno de facto, por entender Luder, erradamente, que la designación del candidato a gobernador de Buenos Aires era "un problema interno de las 62 Organizaciones". En paralelo, el partido radical elegía como candidato a presidente al líder de su ala izquierda Raúl Alfonsín.

Ambas situaciones produjeron varios efectos para el resultado electoral y lo sucedido en años posteriores: (i) el justicialismo quedó desplazado hacia su ala de centroderecha, mientras que el radicalismo se ubicaba al centroizquierda; (ii) el justicialismo –a pesar de haber sufrido su dirigencia la mayor represión del golpe militar- quedó vinculado al gobierno de facto, facilitando que Alfonsín, centrándose en una reivindicación de los derechos humanos violados durante el Proceso, denunciara un pacto militar/sindical para eximir responsabilidades por las consecuencias de la represión; (iii) la credibilidad ciudadana a esa denuncia de un pacto se vio

avalada por ambigüedades de Luder respecto a revisar la autoanmistía dictada por el gobierno de facto; (iv) dejó al descubierto que el justicialismo no tenía cerradas las heridas producidas por luchas entre sus diversas facciones internas -evidenciadas en el período 1973/76- y que, por lo tanto, no se aseguraba que la conducción política de Luder (de extracción republicana y democrática) -de ser elegido presidente- se impusiera sin nuevos brotes de violencia sobre las tendencias autoritarias manifestadas en grupos sindicales, asegurando la vigencia del Estado de Derecho (que era proclamada por Alfonsín en sus discursos con reiteradas menciones al Preámbulo de la Constitución Nacional), en línea con el deseo de paz de la mayoría del pueblo.

La victoria de Alfonsín, elegido presidente por el 52% de los votos, respecto del 40% de los sufragios obtenidos por Luder, produjeron un positivo shock interno dentro del justicialismo; pese a que la derrota fuese parcial porque obtuvo las gobernaciones de la mayoría de las provincias y el control del Senado de la Nación, hechos relevantes para su regeneración posterior. Cuando se rehabilitó el Congreso se pudo advertir la influencia sindical en la Cámara de Diputados y la debilidad de sus sectores políticos provenientes, en su mayoría, de ciertas provincias. Al ser designado, desde 1984, asesor en el bloque justicialista y en la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara, tuve la oportunidad de seguir de cerca el período de luchas internas por el control partidario, que lentamente iría produciendo el nacimiento y predominio de la “[renovación peronista](#)” o el “[justicialismo renovador](#)”.

De los años iniciales de la presidencia de Alfonsín he seleccionado artículos periodísticos publicados en “Ámbito Financiero” y en “Tiempo Argentino”. El primero (mayo de 1984), hace referencia al manejo institucional de la [deuda externa](#) que fue un nefasto legado del gobierno de facto para todos los gobiernos constitucionales posteriores, por ser un decisivo condicionamiento del desarrollo económico, atendiendo a cuál era nuestra historia nacional en la materia y las facultades presidenciales y del Congreso. Además, comencé a acumular mayores elementos técnicos, que facilitaron la tarea que tuve que enfrentar –en el manejo de la deuda externa- al ser nombrado Procurador del Tesoro de la Nación en el período 1991/95, y que los publiqué, ante la nueva crisis de la deuda de 2001/2002, en números de la Revista La Ley. El segundo artículo (agosto de 1985) se refiere a la [concertación económica y social](#) que intentaba implementar –con resistencias de sectores económicos- el presidente Alfonsín (sigue siendo un debate presente en nuestros días); que desarrollé en un trabajo para la Revista del Instituto de Derecho Público y Teoría del Estado, denominado “[Instituciones para la concertación y la participación económico-social](#)” (1987) también incluido en este sitio web, porque no sólo expresa mis opiniones sobre “la concertación como herramienta de la democracia”, sino que examinaba como se desenvolvía la

concertación durante el gobierno del presidente Alfonsín, su situación en ese momento y en el futuro, su relación con la reforma constitucional que impulsaba ese gobierno, y los modelos de organización para la creación de un Consejo Económico y Social.

Otros artículos de esa época se refieren al [inicio de la reforma constitucional](#) promovida por el presidente Alfonsín, los publicados en *Ámbito Financiero* (julio de 1986) y *Tiempo Argentino* (septiembre de 1986). Esa temática fue ampliada en un extenso trabajo de base teórica –“Reflexiones acerca de una futura reforma de la Constitución” (agosto de 1986)- publicado en la citada *Revista del Instituto*, cuya creación promoviera junto a varios discípulos de Arturo E. Sampay y jóvenes estudiantes del derecho constitucional, algunos -como ha sido el caso de Alfonso Santiago (h)- que se han convertido en grandes especialistas de esa disciplina, en académicos y autores de numerosos libros.

Cabe recordar que para el año 1985 ya se había organizado el “justicialismo renovador”, que tuvo como dirigentes principales a [Antonio Cafiero](#), José Manuel De la Sota, Carlos Grosso, José Luis Manzano (presidente del bloque justicialista de la Cámara de Diputados) y [Carlos Menem](#) (gobernador de La Rioja), cuyo hermano [Eduardo Menem](#) era una figura destacada e influyente en el Senado; venciendo en las elecciones nacionales de 1985 -de carácter legislativo- a la ortodoxia justicialista que conducía al partido bajo la dirección del senador Vicente L. Saadi (caudillo de Catamarca), transformándose aquella en la línea interna principal, obteniendo con su victoria numerosas bancas en la Cámara de Diputados y en el Senado de la Nación, nucleando progresivamente a la gran mayoría del justicialismo durante los años 1986 y 1987.

Mientras tanto el gobierno de Alfonsín había encomendado un proyecto de reforma constitucional al [Consejo para la Consolidación de la Democracia](#), cuyo principal inspirador [Carlos Nino](#) fue un filósofo del derecho (y de los derechos humanos), profesor no sólo en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires sino también en la misma facultad en la Universidad de Yale (EE.UU.). El contenido del proyecto de reforma preparado por aquel Consejo fue conocido por dos dictámenes -publicados en EUDEBA- en dichos años 1986 y 1987, respecto de los cuales el justicialismo debió fijar posición.

El sector ortodoxo que todavía controlaba el partido se pronunció en el sentido, propiciado por Saadi, de reimplantar la Constitución de 1949; mientras otros dirigentes, como Luder, aceptaban la propuesta de una nueva reforma constitucional, pero se oponían a su oportunidad. En cambio, el justicialismo renovador aceptó la idea de la reforma y su oportunidad pero condicionada su realización a dos [acuerdos previos](#): a) un [pacto federal](#) a suscribirse entre el gobierno nacional

con los gobernadores de las provincias; b) un [acuerdo político](#) con las coincidencias de los grandes partidos acerca del modelo de sociedad futura; c) y lograr [respaldo social](#), de entidades intermedias y fuerzas significativas. Así se dejó establecido en dos encuentros de la renovación justicialista, en los que me tocó intervenir, celebrados en La Falda y Bariloche, en el marco de la campaña electoral de 1987, cuyos contenidos fueron volcados en dos documentos que fueron agregados al [Anexo Documental \(puntos I y II\) del libro](#) de mi autoría, incorporado a este sitio web, "[La Reforma por dentro. La difícil construcción del consenso constitucional](#)".

Antes de ese libro, y en la década de los '80, fui siguiendo y participando del proceso de reforma constitucional, en el plano político asesorando a dirigentes del justicialismo renovador y en las comisiones técnicas indicadas; y en el ámbito académico escribiendo los trabajos ya mencionados y otros posteriores, como los publicados en El Derecho –"[Contenidos de la futura reforma constitucional](#)" (mayo 22 de 1987)- y en *Ámbito Financiero* –"Avances de la Reforma Constitucional" (octubre de 1987)- de los cuales pueden extraerse las principales diferencias entre la propuesta del gobierno de Alfonsín y la perspectiva del justicialismo renovador, a saber: (i) éste compartió la idea del "[consenso](#)" como presupuesto del procedimiento de reforma, pero aludió a la necesidad de suscribir [dos pactos formales, el político partidario y el federal](#) –para lograr el apoyo provincial al ideario reformista- y un [respaldo informal de diversos sectores sociales](#), para asegurar las mayorías especiales que se requerirían en el ámbito parlamentario, y luego los sufragios necesarios para la elección de la Convención Constituyente que tendría que implementar la reforma; (ii) en el plano de contenidos se cuestionó la propuesta gubernamental por no adherir claramente a los principios del [constitucionalismo social](#), ello implicaba actualizar los conceptos clásicos de la "libertad" –orientándola al "pleno desarrollo de la persona, que procura la promoción de las personas y sectores más postergados de la sociedad"-, de la "igualdad", señalando su evolución desde el principio de "igualdad ante la ley" para arribar a la finalidad de la "[igualdad de oportunidades](#)", y el derecho de "propiedad" calificada por el carácter de su "función social"; (iii) indicaba ese análisis, como un aspecto principal, que la futura reforma debía encarar también los temas relativos a la [organización económica del Estado](#) (excluidos en la propuesta del Consejo para la Consolidación de la Democracia), señalándose el tratamiento que tuvo esa organización económica en las Constituciones de la posguerra (después de 1945) y en doctrinarios europeos; (iv) se ponía el acento que la suscripción del pacto federal debía orientarse a superar los desequilibrios territoriales estructurales que registraba el país; (v) que en este último marco cabía a las provincias examinar si era aceptable crear [regiones](#) a fin de fortalecerlas económicamente y [procesos de integración económica y social con países](#)

latinoamericanos (especialmente los limítrofes). Esos temas económicos fueron más tarde incluidos en la reforma de 1994 en la [cláusula del nuevo progreso](#) (artículo 75 inciso 19); en los [tratados internacionales de derechos humanos y de integración](#) (artículo 75 inciso 22 y 23) y [medidas de acción positiva dirigidas a la "igualdad de oportunidades"](#) (artículo 75 inciso 23), con sus demás normas correlativas del artículo 42 y otras referidas a facultades de las provincias.

Este enfoque constitucional, relativo a complementar las reformas de índole política -que eran centrales en la propuesta del gobierno de Alfonsín- con otras destinadas a modificar ciertas realidades económicas y sociales, muchas de las cuales afectaban especialmente a las provincias, venía a coincidir además con las dificultades concretas que afrontaba el gobierno en el plano económico -expresadas en una alta inflación- con sus consecuencias sociales, y huelgas numerosas promovidas por el sindicalismo más duro, dirigido por Saúl Ubaldini.

En las elecciones de septiembre de 1987- de renovación legislativa y elección de gobernadores provinciales- el radicalismo de Alfonsín es ampliamente derrotado, pierde su mayoría en la Cámara de Diputados de la Nación y veinte provincias consagran la victoria del justicialismo renovador o de unos pocos partidos locales, reteniendo el radicalismo sólo pocas provincias y la Capital.

El hombre fuerte del justicialismo renovador pasó a ser [Antonio Cafiero](#), elegido como gobernador de la Provincia de Buenos Aires; que me integró en su gabinete como Secretario de Asuntos Legislativos. En los últimos meses de 1987, para apuntalar al gobierno de Alfonsín amenazado por grupos militares, se crean varios espacios de coordinación de políticas (por ejemplo, economía, asuntos militares y de seguridad), y uno relativo a la reforma constitucional, cuya función negociadora quedó a cargo de Carlos Nino y [Ricardo Gil Lavedra](#) -por el gobierno nacional- designando Cafiero a [Héctor Masnatta](#) y a mí por el lado del justicialismo. El avance realizado por esta última comisión, permitió que a principios de diciembre de ese año 1987 se realizara una reunión en el domicilio particular de Gil Lavedra (entonces viceministro del Interior) entre los cuatro negociadores, el presidente Alfonsín y Antonio Cafiero.

Mientras proseguían las conversaciones, el 10 de enero de 1988 se celebró un encuentro de gobernadores justicialistas en la ciudad de Mar del Plata, y como resultado se suscribió el "[Pacto Federal: propuesta justicialista, documento de trabajo](#)", que me tocara proyectar, especialmente en su capítulo V referido a "Algunas [propuestas federales para una reforma constitucional](#)", que incluyó estos ítems (con breves enunciados): "1. *Constitucionalismo social*; 2. *Perfeccionamiento del sistema democrático en la Constitución*; 3. *Garantías constitucionales federales*; 4.

*Regionalización; 5. Programación económica y social; 6. Derechos sociales; 7. Municipios*". Remito para su lectura completa, al [Anexo Documental VIII](#), del libro ["La Reforma por dentro"](#).

Con el respaldo de los gobernadores justicialistas, firmantes del documento indicado, se organizó una reunión en la Casa Rosada, el 14 de enero de 1988, entre Alfonsín y Cafiero, para dar a conocer públicamente un ["Comunicado de Prensa"](#) que delineaba procedimientos y contenidos para la futura reforma constitucional, cuyo contenido fue pactado por los cuatro negociadores. De su lectura ([Anexo Documental V](#), de ["La Reforma por dentro"](#)), resultan estas conclusiones: (i) se dispone alentar una reunión entre la Nación y los gobernadores de todas las provincias "que recoja el espíritu del Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos y promueva un nuevo federalismo asentado en función de un proyecto nacional"; (ii) Ese acuerdo debería perseguir dos grandes objetivos: a) lograr 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", mencionando la recuperación de los derechos sobre sus recursos, "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, mediante el acuerdo expreso de sus concurrentes –ambos objetivos fueron receptados en los nuevos [artículos 124 y 75 incisos 2º \(3ª. parte\) y 19 de la Constitución reformada](#) en 1994; (iii) se señalaron las [bases para una reforma constitucional que perfeccione el sistema democrático](#), "favoreciendo mecanismos que establezcan la [elección directa del Poder Ejecutivo](#)", "desconcentrar funciones que no correspondan estrictamente a la jefatura del Estado", "flexibilizando la marcha de la Administración según las situaciones políticas y electorales cambiantes", "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", –estos fines son fuente del nuevo [artículo 100](#) de la Constitución reformada en 1994-, examinen el ["acortamiento de los mandatos"](#) del presidente y vicepresidente, y senadores nacionales –ello se recoge en los [artículos 90 y 56](#) de la Constitución reformada-, "doten de mayor eficacia al sistema de aprobación y sanción de las leyes" –ver reformas incorporadas por los [artículos 79 a 82](#) de la Constitución-, "provean al Poder Judicial de instrumentos idóneos para asegurar el efectivo cumplimiento de sus funciones, creando un órgano independiente con competencia para dilucidar eventuales conflictos entre los poderes de la Nación o entre éstos y las Provincias –se aludía a la posible creación de un [Tribunal Constitucional](#), que fue una intención no concretada en la reforma- y se previó "estimular la participación a través de formas semidirectas de democracia y de los sectores sociales en las

decisiones que los afecten” –frase que inspira a los nuevos [artículos 39, 40, 41, 42 y 43](#) de la Constitución reformada-; (iv) se indicó que “la reforma deberá asentar las bases de [un constitucionalismo social en que el Estado oriente y promueva el crecimiento económico con justicia social](#), preservando el legado histórico de la libertad. En tal sentido, se afianzarán los derechos personales, fortaleciendo sus garantías, y se tutelarán los derechos sociales, confiriéndoles la necesaria operatividad. Se reconocerá que la organización económica debe basarse en la propiedad privada, otorgándose jerarquía constitucional al principio universalmente aceptado de su función social” –definiciones que se llevaron a los [artículos 43 y 75 incisos 19 y 23](#), entre otros, de la Constitución reformada-; (v) se aludió al modo de facilitar “una mayor integración de nuestro país con otras naciones latinoamericanas” –esta mención originó luego el [artículo 75 inciso 24](#) de la Constitución reformada-; (vi) la parte final del comunicado fijó los procedimientos políticos para arribar a “una Reforma que verse sobre puntos estrictamente preestablecidos en la convocatoria” –que anticipó el carácter parcial de la reforma y con un método que condujo luego a la existencia de un “[núcleo de coincidencias básicas](#)” y a “[temas habilitados](#)” – con la aspiración que los convencionales se eligieran en los mismos comicios de elección de autoridades nacionales en el año 1989.

Como puede advertirse de la glosa realizada, el llamado “Comunicado de prensa” fue en los hechos un [acuerdo preconstituyente](#) que definió, varios años antes, muchos de los contenidos de la reforma de 1994.

El análisis de tales contenidos, así como otras cuestiones que se mantenían en debate, fueron analizados en un extenso artículo –publicado en el n° 3 de la Revista de Derecho Público y Teoría del Estado, en los primeros meses del año 1988- titulado “[La construcción del consenso para la reforma de la Constitución Nacional](#)”, que he aquí también seleccionado.

Cabe señalar que la comisión negociadora por el justicialismo fue ampliada, al iniciarse la campaña interna para la nominación del candidato a presidente de la Nación, entre Antonio Cafiero y Carlos Menem, incorporándose como tercer miembro el Dr. Eduardo Menem, y el Consejo Nacional de ese partido, adoptó una medida de la mayor importancia, cual fue excluir las negociaciones para la reforma constitucional del proceso de luchas internas, decisión que permitió seguir avanzando en su elaboración.

La comisión negociadora continuó impulsando acuerdos de gobernadores de provincias entre ellos cabe mencionar al “[Pacto Federal](#)”, suscripto por los gobernadores justicialistas el 20 de febrero de 1988 –una noticia de sus contenidos la realicé en un artículo publicado el 25 de abril



de 1988 en *Ámbito Financiero*, que también aquí he seleccionado- la “[Declaración de Corrientes](#)” suscripto por gobernadores que respondían a partidos provinciales y el elaborado por el gobierno nacional con gobernadores afines titulado “[Acta de Reafirmación Federal](#)” (v. [Anexo Documental VIII, IX, X de “La reforma por dentro”](#)). Todo ello fue un material que desembocó en el [Acuerdo Federal del 24 de mayo de 1990](#), al que me referiré en el testimonio de la década siguiente.

Concluida la campaña interna en el justicialismo, con la victoria de Menem sobre Cafiero, los equipos negociadores habían arribado a una enunciación más completa de los temas y procedimientos relativos al proceso de reforma constitucional, que se incluyeron en una [Agenda](#) (v. [Anexo Documental XI de “la Reforma por dentro”](#)) que debía examinarse en una reunión que se realizó el 6 de septiembre de 1988, en la casa particular de Cristian Colombo, entre el presidente Alfonsín, el candidato a presidente por el radicalismo –Angeloz-, Menem y Cafiero por el justicialismo, con el equipo de negociadores y la presencia de Eduardo Bauzá. Allí se decidió continuar las negociaciones entre ambos partidos, las que se vieron obstaculizadas por los motivos expresados en el artículo seleccionado y denominado “[Reforma Constitucional. Las dificultades del consenso](#)”, publicado en la *Revista de Derecho Público y Teoría del Estado* en diciembre de 1988. También hice mención a esas dificultades, que en definitiva interrumpieron las negociaciones de ambos partidos en el año 1988, en el punto final del capítulo I de “*La reforma por dentro*”; y que se reanudaron en la presidencia de Menem, situación que se sigue examinando en los trabajos seleccionados y mencionados en la *Introducción Testimonial* correspondiente a la década de los '90.