

**Tipo de documento:** Tesis de Maestría

*Maestría en Historia*

# La reforma constitucional inconclusa. Consensos imposibles en la prehistoria del Pacto de Olivos (1983-1989)

**Autor:** *Amorosino, Mauro*

**Año de defensa de la tesis:** 2023

¿Cómo citar este trabajo?

*Amorosino, M. (2023) "La reforma constitucional inconclusa. Consensos imposibles en la prehistoria del Pacto de Olivos (1983-1989)" [Tesis de maestría. Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella <https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/11991>*

El presente documento se encuentra alojado en el Repositorio Digital de la **Universidad Torcuato Di Tella** bajo una licencia Creative Commons Atribución-Compartir Igual 2.5 Argentina (CC BY-SA 2.5 AR)

**Dirección:** <https://repositorio.utdt.edu>

Universidad Torcuato Di Tella

Departamento de Estudios Históricos y Sociales

**La reforma constitucional inconclusa.  
Consensos imposibles en la prehistoria del Pacto de Olivos  
(1983-1989)**

Tesis para optar por el título de Magister en Historia

**Autor:** Mauro Amorosino

**Tutor:** Marcos Novaro

Buenos Aires, agosto 2022



## Resumen

En 1986 Alfonsín le solicita al Consejo para la Consolidación de la Democracia, un órgano creado el año anterior con el fin de asesorarlo en una variedad de temas institucionales, que dictamine acerca de la oportunidad y necesidad de reformar la Constitución Nacional. Entre sus conclusiones, el Consejo planteará que cualquier tipo de reforma, en contraste con los dos intentos inmediatamente anteriores de 1949 y 1957, debería realizarse sobre la base de un gran acuerdo entre todas las expresiones políticas del momento, de entre las cuales sobresalía por peso propio el Partido Justicialista (PJ).

Este trabajo busca indagar sobre las razones que permitieron alcanzar un acuerdo político entre el radicalismo y el justicialismo para llevar adelante una reforma constitucional, al mismo tiempo que intenta responder al interrogante respecto de cuáles fueron las causas que impidieron su inmediata concreción.

Desde el retorno a la democracia, el vínculo entre ambos partidos estuvo signado por las características que el proceso de transición desde un régimen autoritario trajo consigo en la Argentina. La falta de acuerdos previos para asentar reglas mínimas de convivencia y competencia naturalizará una lógica de suma cero, en la cual existieron pocos incentivos para generar procesos de concertación entre los partidos aun cuando el régimen no parecía estar lo suficientemente afianzado como para contener una relación de abierto enfrentamiento entre sus principales fuerzas políticas. Sin embargo, uno de los pocos indicadores que mostrará rasgos de acercamiento, negociación y conciliación entre intereses contrapuestos, con relativo éxito, será lo alcanzado por los equipos técnicos y políticos radicales y peronistas para reformar la Constitución.

Tres serán los contextos que ayudarán a entender el proceso de auge y caída de la reforma: la estrategia que tomaron ambos partidos para relacionarse institucionalmente, el proceso de regeneración hacia el interior que vivirá el peronismo y la realidad económica.

El gobierno optará por iniciar su relación con el principal partido de la oposición desde la confrontación. El fracaso de ese primer movimiento, corporeizado en su incapacidad para sancionar la así llamada Ley Mucci, lo obligará a matizar su jugada inicial con una política de acercamiento, que obtendrá resultados dispares. El justicialismo, con sus

diferentes facetas, representantes y liderazgos, también alternará un rol de oposición dura e intransigente, con puntuales acercamientos, encabezados en su mayor medida, a partir de 1985, por la facción renovadora.

A partir de la derrota de 1983, el PJ vivirá un proceso de regeneración que desembocará en el surgimiento de diferentes corrientes que competirán entre sí por el control de las riendas partidarias. No será hasta la imposición de una facción renovadora por sobre el poder sindical –que había liderado hasta ese momento– que el gobierno encontrará un interlocutor dispuesto a negociar los principios sobre los que codificar los nuevos valores que traía consigo la legitimidad democrática. Sin embargo, también surgirá desde el seno mismo de esta corriente, fuertemente asentada en los poderes provinciales, quien será uno de los principales responsables por pausar el proyecto de la reforma alfonsinista: Carlos Menem.

Por último, la realidad económica del período impondrá los límites de lo posible, generando incentivos tanto para el acercamiento de las partes como para el distanciamiento, permitiendo pensar estrategias de consolidación democrática, pero también obligando a detener cualquier iniciativa que no estuviera anclada en las necesidades de lo inmediato. La reforma constitucional verá la luz en un momento de estabilización económica dado por el Plan Austral y se difuminará cuando la hiperinflación lo arrastre todo, incluida la presidencia de Alfonsín.

Aún a pesar de las dificultades que el proyecto debió enfrentar, existió una clara consciencia en sectores preponderantes de la dirigencia política de que una nueva legitimidad atravesaba la sociedad argentina y que esto debía llevar a traducir ese cambio de época en una modificación de la Constitución vigente. Este proceso tardará 8 años en materializarse -desde 1986 hasta su concreción en 1994- y, para lograrlo, se habrán de dar dos variables que no estuvieron presentes en el primer ciclo de negociaciones: la estabilidad económica y un oficialismo capaz de imponer por sobre su contraparte la necesidad y oportunidad de la reforma.

La historia de esta reforma inconclusa condensará en sí misma la historia del período: será producto de una época de transformaciones e ideales acotados en la práctica por la realidad de un contexto económico sumamente adverso y coercitivo. Nacerá al calor de

luchas partidarias y sectoriales que encontraron en la posibilidad de modificar la Constitución un momento para negociar intereses contrapuestos, imponer visiones sobre el sistema político futuro y despertar la posibilidad de darle un marco normativo y de valores a la transición que estaban viviendo. Esto fue posible porque, a pesar de las distancias que separaban a los protagonistas, hubo en la vocación reformista de las partes una particularidad presente que funcionó como un puente que las conectó y que se mantendría erigido a pesar de los temblores de las coyunturas, permitiendo que las cenizas del proyecto fallido se transformen en los cimientos sobre los que se construirán las futuras negociaciones entre viejos conocidos que darán forma a la reforma constitucional de 1994.



## Índice

Resumen	3
Introducción	9
Primera Parte	22
I. Transiciones	22
II. El consenso imposible, la Segunda República y la hegemonía trunca	35
II.I. Chocar, abrazar, repetir	37
II.II. Estabilización, triunfo electoral y la búsqueda del proyecto hegemónico	43
II.III. Parque Norte, o el intento de la construcción de un proyecto hegemónico	49
Segunda Parte	55
I. En busca del consenso perdido: la reforma de la Constitución	55
III. El primer momento del PJ en el consenso constitucional, la declinación económica y las elecciones de 1987	66
III.I. La declinación económica: monetaristas, estructuralistas y macumbas	70
III.II. La elección de 1987: un nuevo equilibrio de fuerzas	75
IV. El segundo momento del PJ en el consenso constitucional: el pacto Alfonsín-Cafiero (o los cimientos del Pacto de Olivos), la victoria de Menem y el final	81
IV.I. La elección interna del PJ: el ocaso de Cafiero, el ascenso de Menem y el cambio de prioridades	95
IV.II. El cambio de prioridades: el cajoneo de la Reforma	97
Epílogo	107
Conclusión	110
Bibliografía y fuentes	115





## **Introducción**

### **De legitimidades, transiciones y fracasos**

Este trabajo busca exponer y comprender las razones y mecanismos que permitieron, en un marco histórico de transición desde un régimen autoritario hacia uno democrático, el acercamiento entre los dos partidos mayoritarios de la Argentina para generar los cimientos de una futura reforma constitucional y, al mismo tiempo, discernir los motivos que impidieron que dicha reforma pudiese llevarse a cabo durante la presidencia de Alfonsín.

Las relaciones entre la Unión Cívica Radical (UCR) y el PJ se dieron en el contexto de una transición democrática que se caracterizó por su falta de acuerdos previos o inmediatamente posteriores, que pudieran generar una concertación entre las fuerzas políticas sobre los cuales asentar reglas mínimas de convivencia y competencia para el régimen a inaugurarse. En cambio, los actores del momento optaron por recostarse en la Constitución de 1853, un instrumento de más de 130 años, para procurar reconstruir la convivencia política.

Este contexto será causa y consecuencia de que la lógica que moldeó la competencia entre radicalismo y justicialismo, principalmente durante los primeros años del retorno a la democracia, fuera de suma cero, en la cual la dirigencia de ambos partidos percibió cualquier triunfo de su adversario como una pérdida de sus propios intereses, haciendo de la conveniencia de la cooperación para el logro de un objetivo común superior algo muy poco frecuente. Al no encontrar incentivos para el relacionamiento entre las partes, las fuerzas políticas chocarán en abierta competencia cuando el régimen democrático aún vivía los problemas propios de la transición. Sin embargo, esto no significó que no existieran intentos de concertación, aunque estos se hayan caracterizado por su tibieza de objetivos y, en líneas generales, también por su fracaso.

El intento de reforma constitucional que se llevó adelante durante la década de 1980 puede inscribirse en esa última categoría de concertación (momentáneamente) fallida, donde las relaciones intra y extra partidarias se enmarcaron en lo que se conoce como un juego de negociación de doble nivel en el cual quienes encontraron mayor beneficio

en la concreción de la misma serán los actores que detentaban los liderazgos partidarios en ese momento: Alfonsín y Cafiero. Estos recibieron presiones externas que corroyeron las negociaciones, pero por sobre todo fueron aquellos que aspiraban a sucederlos en sus posiciones de poder al interior de sus propias fuerzas políticas quienes ejercieron la coacción definitiva que detuvo el impulso reformista. Para cuando la debilidad de uno y otro fue patente, producto de la crisis económica galopante que vivía el país y del triunfo en la interna justicialista por parte de Menem, el rol dominante que tenían aquellos que habían forjado la reforma para consolidar reglas de juego sistémicas y su propio proyecto partidario, no encontrarán ni sustento ni estabilidad para mantenerla, debiendo ceder la iniciativa en esa cuestión en particular, y en la conducción de sus espacios en general.

Asimismo, las negociaciones para modificar la Constitución se inscribieron en una doble coyuntura que explican su auge y caída. Por un lado, la estrategia de gobierno y oposición en cuanto a su relacionamiento mutuo, donde alternaron principalmente la coerción con muestras de consenso, la negociación y el acuerdo con la búsqueda de imposición y de la construcción de una hegemonía.

El segundo marco lo dará la realidad económica que estableció el límite de lo posible, generó incentivos para el acercamiento y el distanciamiento, permitió pensar estrategias de consolidación democrática pero también obligó a pausar cualquier proyecto que no estuviera anclado en las necesidades de lo inmediato.

Por último, este trabajo parte de pensar el legado de las negociaciones políticas y técnicas de ambos partidos, y los cimientos que construirán, como la “prehistoria” de los acuerdos que culminarán en la reforma constitucional de 1994, cuya fecha de partida podemos asentar el 13 de marzo de 1986 con la solicitud del entonces presidente al Consejo para la Consolidación de la Democracia para que se abocara a reunir antecedentes y opiniones para orientar al Poder Ejecutivo acerca de la posible reforma de la Constitución Nacional. Tuvo un *impasse* entre 1988 y 1993, y culminó el 22 de agosto de 1994 con la aprobación de la Convención Constituyente de la reforma constitucional.

Este proceso, que tomó 8 años en concretarse, se puede interpretar como la culminación de la transición democrática argentina, entendiendo esta como el asentamiento definitivo del régimen, al plasmarse de manera exitosa la codificación de la reestructuración de los valores que la sociedad argentina fue construyendo a partir de diciembre de 1983 en un texto constitucional amoldado al tiempo transcurrido. Y esto se logrará (de una forma tardía y con cierto letargo) mediante el consenso de las elites políticas, que entendieron la negociación política como un juego de imposición y cesión, para plasmar así la legitimidad del régimen en un texto normativo 11 años después de la vuelta a la vida democrática.

### **El sistema de legitimidad democrático o la importancia de la Constitución como factor legitimador de un régimen político**

David Hume (1994) muestra su sorpresa, en su ensayo sobre los principios de gobierno, por la facilidad con la que las mayorías son gobernadas por las minorías y la sumisión con la que los hombres renuncian a sus sentimientos y pasiones a cambio de las de sus gobernantes. Aquellos actos que le serán tan extraños al pensador escocés son, dentro de la política, producto de una de las primeras acciones en sí mismas: la búsqueda de un poder justificado.

Esta búsqueda se realiza tanto para lograr el rol de mando como para asegurar la obediencia porque: “todo poder trata de ganarse el consenso para que se le reconozca como legítimo, transformando la obediencia en adhesión” (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 2008: 862).

A medida que el grado de civilización humana fue evolucionando, mayor fue la necesidad de que el poder sea acompañado por reglas y principios, desde su adquisición, hasta el desempeño que se hiciera del mismo. Es el concepto de legitimidad, como afirma Weber (2014), el que transformará una relación de fuerza a una de derecho para pasar a formar dos caras de una misma moneda. El poder como herramienta de hecho y de derecho, y el derecho como la norma válida y eficaz.

Para que esta relación pueda mantenerse en el tiempo, las situaciones de poder deben estar basadas más en el consentimiento que en la fuerza ya que “a la larga, la mera

fuerza, por más que esté totalmente a disposición de los pocos que gobiernan, no constituye una base suficiente para inducir el consentimiento” (Morgan, 2006: 13). En consecuencia, el poder debe organizarse y estructurarse para que la relación del mismo esté ligada a las cualidades propias del régimen político y de la sociedad.

Rosanvallon (2009: 31-32), por otro lado, definirá a la legitimidad como una “institución invisible” que permite que la relación de poder se establezca sólidamente entre aquellos que lo detentan y los ciudadanos. Esta, continúa el profesor del Collège de France:

contribuye a dar cuerpo a la apropiación social de los poderes. La legitimidad produce un movimiento de adhesión de los ciudadanos indisociable de una sensación de valorización de ellos mismos (...) es por cierto una “institución invisible” y un “indicador sensible” de las expectativas políticas de la sociedad y del modo en que se les responde.

Sin embargo, la búsqueda y construcción de la legitimidad es puesta constantemente a prueba ya que esta “nunca está, pues, adquirida. Siempre continúa siendo precaria, permanentemente cuestionada, dependiente de la percepción social de la acción y del comportamiento de las instituciones” (Rosanvallon, 2009: 29-31). Por lo tanto, la relación entre aquellos que gobiernan y aquellos que son gobernados, se funda y se refunda constantemente apoyándose en los cimientos de un marco de valores que moldea, y es moldeado, por ese mismo acuerdo de legitimidad.

Los principios de legitimidad serán los que le den una expresión histórica al poder. Estos no serán ni homogéneos ni permanecerán estáticos en el tiempo, sino que son contingentes a cada momento histórico. Así, cada sistema de poder justificará su sistema de creencias, sus propios valores más significativos para brindarle validez al poder legítimo. Esto significa que la búsqueda de la legitimidad implica una relación en la cual gobernantes y gobernados se unen, en parte por el consentimiento y en parte por la fuerza, con el fin de garantizar ciertos valores y alcanzar ciertos objetivos.

Natalio Botana (1968) explicará que el marco en el que surgirán los principios constitutivos que brindarán la legitimidad estará dado por el régimen político. Este

deberá plantear los vínculos de subordinación política del resto de los sectores y las reglas que garantizarán el acceso y el ejercicio del poder de futuros gobernantes. Para consagrar un principio de legitimidad que regule la vida en sociedad, se deberá traducir la madeja de intereses y valores en una creencia compartida que haga las veces de norma habitual para regular las relaciones de poder.

Por lo tanto, consagrar un principio de legitimidad no solo buscará satisfacer ciertas ideas acerca del régimen, sino también gratificar intereses materiales reivindicados por grupos y clases sociales. De estas acciones surgirá un sistema de legitimidad que vinculará las expectativas, valores e intereses de los actores con las instituciones del régimen que, finalmente, se erigirá como una relación de poder que deberá organizarse y estructurarse para que se pueda estabilizar progresivamente.

La legitimidad que se le brinda al poder real está dada por el sistema legal que gobierna la sociedad y constituye el fundamento de toda legalidad (cuya propia legalidad está dada por el consentimiento de los ciudadanos). Entonces la conducta es doble: por una parte, tenemos el sistema legal que confiere la legitimidad al poder real y, por otra parte, tenemos el consentimiento real o supuesto del conjunto de ciudadanos sobre el sistema legal que regula la organización del poder de donde este mismo sistema legal produce su propia legitimidad.

La Constitución será, por lo tanto, el código normativo en el que se verán reflejados los principios de legitimidad, los valores y el orden constitutivo de las relaciones de poder existente en el ordenamiento de las instituciones, sus roles y cualidades. En palabras de Fioravanti (2014: 9), el constitucionalismo tendrá como fin “la consecución de finalidades políticas concretas, consistentes, fundamentalmente, en la limitación de los poderes públicos y en la consolidación de esferas de autonomía garantizadas mediante normas”.

En un sentido similar, Rawls (2005) rastrea a la legitimidad como un criterio de validación para observar la estabilidad normativa de una sociedad democrática y pluralista. Al mismo tiempo, esta estabilidad normativa requiere de un asentimiento de los ciudadanos con los principios en cuestión o, lo que es lo mismo, con los valores de la sociedad civil tal y como es organizada en sus instituciones básicas. Asimismo, debe

haber una motivación moral por parte de los ciudadanos que sustente el compromiso de seguir voluntariamente el orden institucional creado.

Si existe un asentimiento de los ciudadanos por los principios que sostienen el orden institucional de una sociedad democrática y, al mismo tiempo, existe también una motivación moral por parte de estos para aceptar voluntariamente el orden autoritario de la misma, para Rawls estaremos en presencia de una sociedad con un orden normativo estable. Es decir, las leyes, y las instituciones que se construyen sobre estas, deben basarse en valores reconocidos y aceptados por los ciudadanos para organizarse voluntariamente. Una democracia plural deberá asentarse, para ser estable, en leyes cuyos principios estén en concordancia con los valores de la sociedad.

En ese mismo sentido, Estlund (2011) afirma que el Estado obtendrá un sentido autoritativo y ordenador a través de las leyes y por la capacidad de la amenaza de una sanción ante el incumplimiento de las mismas. Sin embargo, la legitimidad de ese marco legal, y la posibilidad de utilizar la fuerza en el caso de que se vea quebrado, estará justificado cuando exista una aceptación de todos los puntos de vista calificados de ese marco legal. Es decir, el marco legal deberá ser aceptado y permitido moralmente, entendiendo esa moral como los valores compartidos de la sociedad regida bajo ese Estado que, por un lado, genera en nosotros un compromiso normativo y, por el otro, una aceptación voluntaria de esa autoridad.

Comprender el debate sobre la legitimidad, su relación con la legalidad y como dicha discusión se corporeiza en un código normativo constitucional como expresión histórica del poder resulta de especial interés para contextualizar la importancia que una reforma constitucional posee en una sociedad democrática liberal (o al menos una que aspira a robustecer esos valores en un proceso de transición desde un régimen autoritario) con las herramientas y recursos propios de este régimen político.

### **Los primeros años de la transición argentina: la falta de acuerdos previos en un juego político de suma cero**

El paso de un régimen autoritario a uno democrático no estuvo acompañado en la Argentina por la codificación de los valores que traía consigo esta etapa para afrontar

institucionalmente los desafíos que los nuevos tiempos acarrearán (muchos de ellos heredados de la administración militar). En cambio, persistió como Constitución aquella sancionada en 1853, aun cuando el gobierno de Alfonsín asentó su legitimidad en los valores que representaba ese “despertar democrático”.

La transición democrática en Argentina (González Martínez, 2018; Mainwaring y Pérez Liñán, 2019; Mustapic y Goretti, 1992; Novaro, 2009; Novaro y Palermo, 2011; Torre, 1991) tuvo características propias esculpidas en la implosión del gobierno militar a raíz del fracaso de la guerra de Malvinas, lo que generó una disgregación de la unidad y la autoridad de las fuerzas salientes que derivó en su incapacidad para negociar las condiciones de salida o pautas de autodisolución. Este proceso, conocido como transición por ruptura o colapso (O’Donnell y Schmitter, 1994), en donde no existen pactos, ni negociaciones, ni acuerdos entre las fuerzas salientes con las entrantes, ni tampoco entre las fuerzas políticas, generó una falta de incentivos para el relacionamiento entre los partidos políticos preponderantes provocando un choque en abierta competencia cuando aún el régimen democrático vivía los problemas propios de la transición.

Asimismo, las lógicas mediante las cuales la UCR y el PJ ingresarán a la restauración de la vida democrática serán absolutamente antagónicas. Mientras el radicalismo encaró una renovación interna producto de la desaparición de su dirigencia histórica y el ascenso de Alfonsín, el justicialismo vivió la continuidad del liderazgo del sindicalismo en la estructura partidaria y con él, la continuidad de una percepción de la política propia de otro momento histórico.

A pesar de que dentro del peronismo la así llamada ortodoxia no funcionaba como un aparato monolítico y poseía matices en cuanto al rol que debería llevar adelante el movimiento a futuro -aun en momentos donde el liderazgo de la pata sindical se mostraba firme-, no fue hasta la derrota de 1983 cuando el justicialismo entrará en una lucha abierta por el liderazgo del partido que desembocó en el surgimiento de diferentes corrientes que competirán entre sí (Aboy Carlés, 2001; Cavarozzi, 2006; Ferrari y Mellado, 2017; Levitsky, 2005; Mora y Araujo, 1995; Mustapic, 2013; Palermo, 2014). Asimismo, estas fuerzas en choque se alternarán la primacía de la relación con el gobierno de Alfonsín, ya sea desde una posición combativa o desde una más cercana al



consenso. Entre las principales facciones con las que nos encontraremos a partir de 1983 (ortodoxos y renovadores), el sindicalismo surgirá con componentes bifrontes. Por un lado, su línea más confrontativa, con Ubaldini como su cara más visible, optó por mantener una relación desde la consolidación de una oposición dura que alternó con acercamientos a la presidencia de Alfonsín al participar de diferentes mesas de concertación auspiciadas por el gobierno, aunque manteniendo su intransigencia. Y por el otro, tendremos expresiones del sindicalismo peronista más abiertas al consenso (el Grupo de los 15) y a la participación activa en el gobierno radical llegando, incluso, a ocupar lugares en la administración. Dependiendo el momento y el contexto, las cabezas alternaron el protagonismo.

La rama política del peronismo también alternó diálogo y choque, acercándose al oficialismo para consensuar políticas (como la negociación por la reforma constitucional, o el posicionamiento colaborativo que tomaron algunos gobernadores durante los primeros años de la presidencia radical, ejemplificado en el apoyo que encontrará Alfonsín en Menem por el tratado con Chile en la cuestión del Beagle), pero también mostrándose como una fuerza antagonista poco dispuesta al diálogo (el cafierismo después del discurso de Alfonsín en Parque Norte), o directamente tendiente a la ruptura (la Ley Mucchi que encontró a ambas facciones unidas frente al gobierno, o cuando el menemismo ganó la interna del PJ, en un giro posicional del otrora acercamiento que había tenido el gobernador riojano con la administración radical).

La reforma de la Constitución se inscribe como un indicador más de esta compleja relación que existió durante la presidencia de Alfonsín entre oficialismo y oposición. Los actores que participarán de manera activa en la negociación serán el propio oficialismo y la pata política del peronismo, representada en un primer momento por la renovación cafierista con los gobernadores como custodios de la regeneración y, en un segundo momento, se incorporará el ascendente menemismo, que será el encargado de poner la discusión en un coma inducido hasta que eventualmente necesite resucitarla, partiendo prácticamente desde el mismo lugar desde donde dio por terminado el tema en 1988.

La estrategia del oficialismo para gobernar (Aboy Carlés, 2004b; Fair, 2009; Masi, 2014; Mustapic y Goretti, 1992; Portantiero, 1987b; Pucciarelli, 2006, De Riz y

Feldman, 1991) también tendrá aristas y una falta de coherencia a largo plazo, aunque su liderazgo, encarnado por Alfonsín, haya sido más centralizado e identificable que el del peronismo, al menos hasta la designación de Angeloz como el candidato radical a la elección presidencial de 1989. El gobierno alternará la confrontación –sustentada casi exclusivamente en el apoyo ciudadano antes bien que en alianzas estratégicas con actores políticos, económicos o sociales,– con el consenso, la negociación y el acuerdo, especialmente cuando su estrategia de confrontación se había mostrado fallida.

Durante el primer año, el gobierno se alejará de cualquier tipo de prudencia en su relacionamiento con la oposición peronista. No estuvo en su agenda racionalizar el proceso de democratización para reducir los márgenes de incertidumbre, optando en cambio por una vorágine de beligerancia directa que culminará en fracaso. Un fracaso que impactó de forma directa en su estrategia a futuro con el peronismo. Ese primer paso infructuoso (el proyecto de Ley Mucci) lo llevará a intentar, desde una posición debilitada y por el peso de las circunstancias, a lanzarse en búsqueda de una política de consenso.

En ese juego de choques y acercamientos, dos fueron los factores que incentivaron al oficialismo a buscar acuerdos políticos en pos de codificar las reglas básicas de convivencia democrática en la que la nueva era debería asentarse. Por un lado, la pausa que significó sobre las presiones económicas el Plan Austral. La relativa estabilidad de los índices de inflación y las expectativas sobre la misma, la disminución de la brecha entre dólar oficial y el paralelo, la renovación de los depósitos de los ahorristas y el fortalecimiento de la recaudación y la corrección fiscal, significaron la oportunidad que la calma post tormenta traía para buscar acuerdos de gobernabilidad desde una posición oficial de mayor fuerza que le permitiera marcar el ritmo y los lineamientos de la misma.

El segundo factor estuvo dado por los resultados de la elección intermedia de 1985. Al triunfo del oficialismo, que lo alentó a perseguir su objetivo desde una posición de fuerza, deberemos incorporar el surgimiento de la renovación peronista como alternativa política por sobre la ortodoxia sindical. Por un lado, los renovadores trazarán un discurso con características similares al del presidente cuando cuestionaban y rechazaban el papel del sindicalismo como organizadores y directores de la vida

partidaria justicialista. También, la renovación representaba la incorporación de una regeneración dirigencial, como en su momento Renovación y Cambio lo había sido para el radicalismo. Es decir, surgiría desde el corazón de la oposición un sector que se mostraba como una alternativa potencial para constituirse en interlocutor capaz de generar la concertación de un orden democrático consolidado. Y una de las facetas desde donde se puso a prueba esa construcción conjunta será la creación de un nuevo pacto político institucionalizado, una nueva legitimidad codificada, una nueva Constitución.

Sin embargo, el gobierno vivió también la aparición de los renovadores como una amenaza electoral directa al ocupar estos un espacio que le era propio de su identidad. Al incorporar los renovadores un discurso democratizador y mostrarse como la evolución del justicialismo, amoldándose a la nueva realidad del régimen político en contraste con lo que había sido la vieja guardia del partido, el gobierno consideró que los renovadores serían un rival más duro de vencer en el campo electoral, por lo que alternará aquí también un acercamiento con un apoyo a aquellos sectores más ortodoxos en su lucha interna partidaria por pensarlos como más débiles y “ganables” en un futuro escenario electoral.

### **El debate sobre la reforma de la Constitución en el marco de una política de choque y consenso durante los años de Alfonsín**

Si los principios de legitimidad le dan una expresión histórica al poder, con la vuelta a la democracia aquellos que habían hecho posibles las pasadas reformas constitucionales se habían reconfigurado. El sistema de poder del régimen político que estaba inaugurando Alfonsín en 1983 irá construyendo su propio sistema de creencias, con sus valores significativos como garantes del poder legítimo.

Sin embargo, a diferencia de las reformas anteriores (1860, 1868, 1898, 1948 y 1957), la democracia y sus métodos obligaron a que cualquier intento de modificar la Ley de Leyes se realizara con estrategias propias de un régimen político que ni de cerca podía pensarse como consolidado. En 1985 Alfonsín creará por decreto el Consejo para la Consolidación de la Democracia que, unos meses después, recibirá la tarea de buscar antecedentes y opiniones para analizar una posible reforma constitucional, lo que hará

favorablemente en 1986. Entre la multiplicidad de propuestas que acercará el Consejo, una sobresalía por su relevancia para este trabajo: la reforma debería de hacerse mediante la convergencia de un amplio y generalizado consenso social y político que lo sustentara.

Esta idea, más allá de estar incluida en el artículo 30 de la Constitución, era heredera de las dos últimas reformas que había vivido la Constitución: la de 1949, en donde la mayoría peronista se había impuesto sobre la minoría opositora, dejándola sin voz en el proceso reformista, y la de 1957, en donde el peronismo, esta vez proscrito, no tendrá capacidad de representar al sector social mayoritario que lo apoyaba.

En 1986 el Consejo estipuló, con base en estos antecedentes, que la reforma debería hacerse a partir de la voluntad de todas las partes y teniendo en consideración todas las voces. Si esto no fuera posible, no habría reforma. Esto obligó al gobierno a generar canales de diálogo con todas las fuerzas políticas, principalmente con el justicialismo, sin cuyo apoyo sería imposible cualquier intención reformista.

El peronismo encarará el proyecto de reforma constitucional con la lógica de fractura por la que se encontraba atravesado en ese momento. Por un lado, el sector más ortodoxo se opuso a la oportunidad. En contraposición, su rival interno, la renovación, se mostró abierto tanto a la oportunidad como a la necesidad de la reforma, viendo en ella la posibilidad de generar un ámbito de negociación que le permitiría relacionarse con el gobierno desde una posición de fuerza. Esto llevará a la conformación de un eje de acercamiento, en principio técnico, para negociar los fundamentos sobre los que debería asentarse la futura Constitución.

El deterioro de la, ahora descubierta como frágil, estabilidad del Plan Austral llevará a una definitiva reconfiguración de las relaciones de fuerzas entre oposición y gobierno. El peronismo renovador surgirá victorioso de las elecciones de 1987, contienda a la que el gobierno había entrado perdiendo la iniciativa, la autonomía y la coherencia de los dos momentos eleccionarios previos. El peronismo obtendrá el 41% de los votos y 17 gobernaciones, entre la que se encontraba la recuperada Buenos Aires, ahora territorio de la cara más visible de la renovación, Antonio Cafiero.

En este tercio final de la presidencia de Alfonsín es donde se darán los acercamientos más profundos entre oficialismo y oposición para lograr la reforma (Alfonsín, 1996 y 2021; García Lema, 1994; Negretto, 2015). Estos se darán, sin embargo, envueltos en una serie de paradojas. Por un lado, Alfonsín, impulsor de la iniciativa, llegará al tramo final de las negociaciones debilitado por el reciente triunfo justicialista, pero también con un liderazgo partidario menguante que encontrará en Angeloz una voz opositora interna.

Este proceso se daba con un horizonte inmediato: las elecciones internas del justicialismo que resolverían quién habría de ser el candidato peronista a disputar la presidencia en 1989. Y aunque la figura de Menem no aparecía en esos momentos más que como un simple nubarrón que no desviaría el desembarco de Cafiero al sillón de Rivadavia, se transformará luego en la tormenta perfecta que terminará de desbalancear las relaciones de poder con la que se había ingresado a la década de 1980, tanto al interior del peronismo, como en todo el sistema político en general.

Las negociaciones entre renovadores y oficialismo arrojaron una casi Constitución que fue el antecedente inmediato y mayor acreedor de la reforma de 1994. Los avances llegaron a ser tales en esos días de 1988 que las razones del fracaso fueron difíciles de encontrar más allá de dos contextos que se mostrarán imposibles de sortear: las elecciones presidenciales con candidatos de ambas partes que habían sido ajenos al proceso de negociación y que no poseían interés en acordar nada con su contraparte – Menem y Angeloz– y una crisis económica terminal que imposibilitaría la concreción de políticas que no estuvieran más allá de sortear el presente.

Sin embargo, los puntos de conexión que se lograron entre los negociadores de Alfonsín y Cafiero, muchos de los cuales seguirán formando parte de los equipos que concertarán la reforma en 1994, serán las bases sobre las cuales se construirá el Pacto de Olivos, el Pacto de la Rosada y el Núcleo de Coincidencias Básicas, plataformas desde las cuales nacerá la reforma constitucional de 1994. No resulta casual que las negociaciones entre radicalismo y justicialismo durante 1993, desde el primer acercamiento entre Menem y Alfonsín para acordar la oportunidad de la reforma, y la sanción por parte del Congreso de la Ley Declarativa y el llamado a un Congreso Constituyente, pasarán tan solo 55 días. El punto de inicio de aquellas negociaciones fue todo lo discutido y acordado entre

1986 y 1988, instancia que había quedado flotando en un limbo creado, paradójicamente, por el mismo que lo resucitará: Carlos Menem.

## Primera Parte

### I. Transiciones

El 10 de diciembre de 1983 la entonces Capital Federal amanecía con 20 grados. Un resabio de espíritu primaveral se fundía con la esperanza que la jornada despertaba en buena parte de la sociedad por estar a horas de formalizar un cambio de régimen político con la ilusión de lo no escrito aún. Una ilusión que el tiempo se encargará de acomodar en el rincón de lo que nunca se consolida. De la misma manera en que los 20 grados de aquel 10 de diciembre subirían a unos bochornoso 40 (y más habituales en la media histórica) en los días sucesivos, la democracia como ideal que todo lo puede también se acomodaría a una realidad diferente de la que aquella jornada auguraba.

La historia política argentina posterior a la Ley Saenz Peña fue más bien ajena a los sucesos que estaban próximos a inaugurarse. Los quiebres, las proscripciones, los gobiernos de facto y la violencia habían transformado la estructura institucional y los valores políticos en los casi cincuenta años que transcurrieron desde el golpe de 1930 hasta la asunción de Alfonsín en los últimos días de 1983. La Argentina comenzaba su transición hacia un modelo democrático cuyas características eran, al mismo tiempo inciertas y colmadas de potencialidad. Todo estaba por lograrse, como resumiría en el Congreso ese mismo 10 de diciembre el recién asumido Alfonsín:

Vamos a vivir en libertad. De eso, no quepa duda. Como tampoco debe caber duda de que esa libertad va a servir para construir, para crear, para producir, para trabajar, para reclamar justicia –toda la justicia, la de las leyes comunes y la de las leyes sociales–, para sostener ideas, para organizarse en defensa de los intereses y los derechos legítimos del pueblo todo y de cada sector en particular. En suma, para vivir mejor; porque, como dijimos muchas veces desde la tribuna política, los argentinos hemos aprendido, a la luz de las trágicas experiencias de los años recientes, que la democracia es un valor aún más alto que el de una mera forma de legitimidad del poder, porque con la democracia no sólo se vota, sino que también se come, se educa y se cura. (Alfonsín, 1983)

El presidente comprimía en esas últimas líneas que la sola idea de democracia abarcaba en sí misma todas las probabilidades de lo que vendría, aunque en boca de sus críticos, expresaba también una mirada algo ingenua sobre el papel que la democracia representaría en su objetivo de lograr bienestar. Porque la idea de democracia que aparecía en el discurso de Alfonsín era la de una “gran conquista histórica” que se asentaba en la revalorización del Estado de derecho, el respeto por los derechos humanos, la recuperación de las garantías constitucionales y el ejercicio del derecho a elegir a nuestros representantes mediante elecciones periódicas (Aboy Carlés, 2001: 172). Sin embargo, en sus palabras, en el espíritu de lo que estaba a punto de comenzar, se iba más allá. La “primavera democrática” surgía también como una promesa de supresión de la inestabilidad, de reparación de lo destruido, de reconstitución de los lazos sociales e institucionales que se habían quebrantado (Reano y Smola, 2013). Pero la promesa se esgrimía sin cimientos políticos estables sobre los cuales materializarla. La Argentina entraba a la incógnita democrática sin acuerdos políticos que sostuvieran esa promesa, sin un marco institucional adaptado a los nuevos desafíos y con una inestabilidad económica, social y política que pondría en continuo jaque al gobierno recién elegido. Rápidamente la promesa pasaría a percibirse de un vacío demasiado grande.

Al mirar atrás y pensar ese momento, Alfonsín no lo hará desde la idea de recuperación de lo perdido, sino desde la construcción de algo nuevo (Alfonsín, 2021: 27). No una refundación, ni una reparación, tampoco una continuidad, sino la materialización de algo que no existía con anterioridad. Porque para el presidente, durante el siglo XX, las relaciones sociales en Argentina no estuvieron sujetas a pactos de convivencia, imposibilitando convivir en un marco compartido de normas, valores e instituciones. Para él, solo hubo breves excepciones de una ficción democrática, por lo que el régimen que se estaba inaugurando en 1983 no se presentaba como restauración, sino como construcción (Alfonsín, 2021: 168).

Lo que entrará en disputa, en esta construcción pensada sobre el andar, será la base misma del discurso que pronunció Alfonsín ese 10 de diciembre: la idea de democracia contra la práctica de la misma. Si bien la promesa de lo que podría otorgar el cambio de sistema de por sí estaba presente como horizonte, la configuración de un régimen



político se moldeará sobre la adopción de rutinas asumidas y practicadas por la ciudadanía con el paso del tiempo, poniendo a prueba constantemente la legitimidad del sistema. Esto será una apuesta agresiva y ciega teniendo en cuenta el pasado del accionar de los actores que deberían acompañar esa construcción permanente: las Fuerzas Armadas, la Iglesia y la oposición política. Actores con los que debería configurar los acuerdos de convivencia que habrían de hacer posible la creación del nuevo sistema.

Si seguimos esta línea, ¿cuáles fueron las razones que llevaron a enfrentar el desafío de construir un régimen político democrático sin acuerdos previos básicos entre las fuerzas políticas preponderantes del país sobre la que asentar las reglas mínimas de convivencia, participación y, sobre todo, de competencia? ¿Por qué motivos no fue posible imaginar y materializar espacios institucionales capaces de contener las tensiones que producen los cambios? Aun dejando de lado si lo que aconteció en diciembre de 1983 se debe pensar como restauración o como la construcción de algo nuevo, las preguntas mantienen su peso y relevancia: restaurar o construir, ¿por qué no hacerlo sobre pactos contemporáneos generados de común acuerdo?

Por supuesto que estas preguntas, pasados cerca de 40 años de aquel momento, parecen insultantes e insensibles a la realidad en la que se sucedieron los hechos, donde los conflictos se mostraban más cerca de la norma que de la excepción. Pero ensayar respuestas a esos interrogantes nos puede ayudar a entender mejor lo tardío de la constitución de esos pactos que recién se concretarán en 1994 con la reforma constitucional y, asimismo, las circunstancias y los contextos donde esos consensos debieron construirse explican buena parte de lo que se hizo, pero, sobre todo, de lo que se dejó de hacer. Hacia 1986, el Consejo para la Consolidación de la Democracia afirmaba en su dictamen preliminar sobre la necesidad de una reforma constitucional que “todo nuevo período histórico necesita de un gran pacto de convivencia” (Consejo para la Consolidación de la Democracia, 1986: 29). Ese “gran pacto” tardará diez años más en ver la luz.

Un principio de respuesta a las razones por las cuales no se materializaron reglas mínimas de convivencia, participación y competencia entre las fuerzas políticas antes de los comicios y del inicio del nuevo período democrático, las podemos encontrar en la

forma mediante la cual el proceso de transición desde un régimen autoritario se llevó adelante en la Argentina. La transición en nuestro país tendrá características propias que delimitarán lo posible para los años que vendrán. Luego de la derrota en Malvinas, la descomposición militar había llegado a un punto de no retorno. La experiencia en el poder más larga de las fuerzas armadas era abiertamente repudiada y negada por la sociedad civil, al mismo tiempo que sus conflictos internos ya eran exteriorizados en un proceso de disgregación de la unidad y la autoridad (Novaro y Palermo, 2011).

La incompetencia de los gobiernos militares en su administración, impulsados por el estacazo final que significó la guerra, hará del proceso de transición uno que la literatura sobre el tema llamará por ruptura, o colapso (O'Donnell y Schmitter, 1994). Este tipo de transición se caracteriza por la falta de pactos, negociaciones y acuerdos tendientes a definir las reglas de juego de la recuperación democrática y la no negociación de condiciones de impunidad o permanencia en enclaves de poder para las Fuerzas Armadas. Un matiz a esta definición lo da Portantiero (1987a: 261), al pensar la transición en la Argentina como un proceso discontinuo, ya que ni hubo una caída del régimen total, porque sus bases se van a prolongar en la nueva situación, pero tampoco fue el resultado de un producto negociado o de una pauta de autodisolución del autoritarismo.

Al ser la apertura política argentina el resultado de una derrota externa y de una implosión en el mismo régimen saliente, fue innecesaria la concreción de una salida negociada, como sucedió en los procesos de transición de otros regímenes regionales. La debilidad de los militares para imponer concesiones generó que los políticos civiles no encontraran incentivos para negociar. Los acuerdos entre los partidos y las autoridades se limitaron a una definición del cronograma electoral y las reglas de competencia. Las tardías exigencias de la Junta respecto de la no revisión de las “secuelas de la guerra sucia” no encontrarán recepción de ningún tipo. El tiempo y la oportunidad ya habían pasado, favoreciendo a quienes menos dispuestos se mostraran a llegar a acuerdos con las fuerzas en retirada (Novaro y Palermo, 2011: 480).

Aun así, en noviembre de 1982 el gobierno militar comandado por Bignone anunció su intención de “concertar” con los partidos políticos la salida electoral y las condiciones para el futuro “proceso de institucionalización”, e indicó que estaba en estudio una

amnistía. Entre las condiciones de esa concertación se establecían como innegociables una serie de quince temas que incluían las más variadas cuestiones que iban desde los desaparecidos, la lucha contra la subversión y la presencia de las Fuerzas Armadas en el próximo gobierno, hasta aspectos más coyunturales como el plan económico, la deuda externa y Yacyretá. Las fuerzas políticas, que desde 1981 estaban reunidas en una Multipartidaria que agrupaba a los principales partidos en un bloque opositor, se negaron a concertar si ello implicaba acordar condicionamientos al nuevo proceso democrático (Franco, 2015) y no solo rechazaron el convite para concertar, sino que convocaron a una movilización para el mes siguiente que reuniría cerca de 80.000 personas en la Plaza de Mayo.

Paradójicamente, esta falta de incentivos para negociar con las fuerzas salientes dada su debilidad, desincentivó también el relacionamiento entre las autoridades civiles que no tuvieron que organizarse entre ellas para hacer frente al actor saliente más allá de las acciones de la Multipartidaria que, a medida que la descomposición del régimen se incrementaba, su valor como elemento cohesionador democrático decrecía de forma proporcional. Esta falta de estímulo para negociar algún tipo de acuerdo futuro que pudiera imponer las condiciones del proceso de transición sobre temas de la agenda pública, la distribución del poder o una adhesión homogénea a ciertas reglas de sostenimiento institucional del futuro régimen tuvo como resultado una ausencia de acuerdos entre las principales fuerzas políticas, el PJ y la UCR, lo que llevará a que ambos partidos choquen una vez abierto el proceso democrático, en abierta competencia, asentando la misma en reglas propias de una democracia ya consolidada cuando el régimen político aún vivía los problemas propios de la transición (Mustapic y Goretti, 1992).

Una vez asumido el nuevo gobierno, este sustentará su legitimidad sobre los valores que representaban la esperanza de cambio que podía llegar a tener la política para regenerar el tejido de la sociedad quebrantado por las experiencias pasadas marcadas por la violencia (Reano y Smola, 2013). Pero esta esperanza no se materializará en la práctica sobre ningún tipo de construcción conjunta, ni en la reconstrucción de un marco legal que tradujera esos nuevos valores que traía la legitimidad democrática en una institucionalidad adaptada a los desafíos económicos, políticos y sociales que el período

traía consigo. Antes bien, los principales partidos entrarán en un proceso de enfrentamiento abierto, como relatan Mustapic y Goretti (1992). La cultura del pluralismo democrático pareció interpretarse más como un terreno e instrumento de la competencia entre partidos y corporaciones antes que como un sustrato común desde el cual construir los cimientos de consensos cohesionadores de un sistema que lejos estaba de pensarse como establecido, cuando aún ni se había inaugurado.

Aun así, el pluralismo y el republicanismo de la transición democrática argentina se presentaban como una novedad en relación a transiciones anteriores, como la de 1973, en donde los militares habían tenido activa participación y cierto poder de veto, así como también la percepción que existía en ese momento acerca de la cultura de partidos y la idea de pluralidad liberal era más bien negativa, al pensarlas como parte de una cultura política estéril, desvalorizada y superada. Por contraste a lo sucedido entonces, se atribuía un valor intrínseco a la tolerancia, a las diferencias y al respeto de los procedimientos institucionales (Novaro, 2009: 49).

El contexto sobre el que se construirá esa esperanza de cambio será el de una emergencia económica absolutamente subestimada.<sup>1</sup> Si los interludios democráticos anteriores convivieron con una economía mundial pujante y crecimientos locales limitados, pero crecimientos al fin (sobre todo vistos en perspectiva con lo que sucederá luego), en 1982 se abrió una crisis de deuda externa que afectará a toda la región y que pondrá en tensión la relación entre democracia y emergencia económica. Para graficar la dimensión del problema, Gerchunoff la equipara con la siguiente imagen: los servicios de la deuda de Argentina en ese momento eran mayores que las reparaciones

---

<sup>1</sup> En marzo de 1984, el equipo económico de Alfonsín realizaba un repaso de los componentes que hacían a la crisis: inflación del 400%, la más alta del mundo en ese momento; producto per cápita inferior a 1970; producto industrial de 1983 inferior a 1971; nivel de inversión a principios de la década de 1980 inferior al de una década atrás; un sistema productivo desarticulado por efecto de una política de apertura externa irresponsable; deuda externa que equivale a no menos de cinco años de exportaciones y cuyos intereses representan anualmente casi el 40% del ahorro total; demandas sociales postergadas por la inequitativa política de destitución; emergencia de la pobreza como problema social; administración pública destruida; sistema financiero orientado a incentivar actividades especulativas; descontrolado déficit fiscal, superior al 15% del PBI hacia finales de 1983; distorsión de la estructura de salarios y desarticulación de las economías regionales (Torre, 2021: 70-71).

de guerra que le fijó el Tratado de Versalles a Alemania tras la Primera Guerra Mundial (Gerchunoff y Hora, 2021: 251).

La forma en la cual la clase dirigente argentina abordará inicialmente la crisis económica (ya sea desde su rol de oposición durante la dictadura, como gobierno una vez lograda la democracia) será la de plegarse a la idea optimista de que la penuria económica heredada podría ser fácilmente dejada atrás, para construir sobre ese pasado los cimientos de nuevas políticas de progreso y prosperidad (Torre, 1991: 146). Siguiendo el patrón que parece normal en la transición argentina, la cuestión económica, que explicará en parte la incapacidad del gobierno para lograr reformas institucionales y acuerdos políticos una vez puesto en marcha el periodo democrático, fue librada a un diagnóstico ligero de que el mero cambio de sistema político bastaría para su solución. Esta evaluación poco cabal de generar expectativas transformadoras sin acompañarlas con instrumentos económicos que permitieran tales cambios, provocó una decepción generalizada que hará tambalear al gobierno todo y a su proyecto de regeneración. Como afirma Novaro (2009: 106-107), el gobierno esperaba menos dolores de cabeza en ese frente, por lo que no estimaron que su manejo requiriera invertir especiales destrezas técnicas, capacidad innovadora, ni una cuota importante de otros recursos. Bastaría con instrumentos conocidos y probados para reanimar a un paciente comatoso mantenido con vida artificialmente. La perspectiva inaugural del alfonsinismo era que el éxito económico sería fácil de lograr y acompañaría la moral democrática de réditos contantes y sonantes para los bolsillos de los ciudadanos. El diagnóstico se recostaba sobre la no existencia de problemas estructurales serios, al contrario, se contaba con potencias inexploradas cuya reactivación no requeriría de mayores esfuerzos ni medidas y, tanto fue así, que Alfonsín había rechazado la oferta de Bignone y Sigaut de firmar algunos decretos que lo aliviaran de problemas provisionales y federales.

Así como 1983 se mostraría diferente con transiciones pasadas, también el caso argentino será paradigmático y contrapuesto, por diferentes motivos, a lo que acontecería en Uruguay, Chile y Brasil, por citar casos regionales donde las dictaduras salientes influyeron en forma directa en el proceso de transición, generando una

estructura institucional que legaría un armado constitucional a las democracias entrantes.

En Uruguay se llevó adelante un proceso de transición pactado, el cual se caracterizó por acuerdos, negociaciones y concertaciones, tanto entre las fuerzas políticas opositoras a la dictadura (la Convergencia Democrática de 1980, el pacto de Parque Hotel de 1983 y el Pacto del Club Naval), como entre representantes partidarios y militares, así como también de concertación (la CONAPRO), que posibilitaron la construcción de una transición democrática negociada (Garategaray, 2021: 27-28). La transición restaurará la tradición democrática uruguaya articulada por el predominio de sus principales formaciones políticas (Blancos y Colorados), caracterizada por una baja diferenciación ideológica y un liderazgo predispuesto al compromiso (Torre, 1991: 151). Esta vuelta al estilo político fue más sensible a la construcción de consensos.

En contraste a la salida negociada que experimentó Uruguay, en Chile la transición se hizo sobre las bases legales e institucionales definidas por el régimen dictatorial y bajo la constante presión de una intervención militar restauradora, este proceso se conocerá como “transición vigilada”. Solo de a pequeños pasos el sistema de partidos fue recuperando su lugar central en el juego político, desplazando a las organizaciones sociales que llevaron la iniciativa contra la dictadura (y con ello limitando a la participación ciudadana). Los acuerdos políticos suscritos por la oposición democrática con el régimen saliente (que garantizarían la continuidad del modelo económico), inaugurados en el Acuerdo Nacional de 1985 y concluidos con las reformas constitucionales de 1989, contribuyeron a un escenario político signado por las insuficiencias democráticas y por un arraigado tutelaje de las Fuerzas Armadas (Goicovi Donoso, 2018: 232). La radical reorganización jurídica del país que llevó adelante Pinochet incluyó en lo que se conocerán como los *enclaves autoritarios*: la institución de senadores vitalicios, senadores “designados”, un Consejo de Seguridad Nacional, un sistema electoral fuertemente excluyente y la exigencia de mayorías calificadas para reformar aspectos cruciales de la vida institucional. Solo por medio de reformas constitucionales, y de manera muy lenta, el poder democrático fue desprendiéndose de tales limitaciones (Gargarella, 2021: 270).

En el caso de Brasil, el constitucionalismo posdictadura compartirá varios elementos con el caso chileno. La Constitución de 1988 puede leerse como una forma de acción frente al legado del constitucionalismo autoritario materializado en la Constitución de 1967, sancionada durante el gobierno de Humberto Castelo Branco que, sumada la enmienda de 1969, imponía limitaciones a la organización federal y las libertades políticas y civiles. Poco después de recuperada la democracia, los brasileños elaboraron una nueva Constitución que proscribió la tortura, restableció el voto directo y secreto, sentó las bases para la reorganización de la competencia democrática electoral, fijó penas contra la restricción de libertades civiles, dispuso medidas antidiscriminatorias, alentó la participación política y consagró una larga y muy detallada lista de derechos y garantías sociales (Gargarella, 2021: 271-272).

En Argentina, la debilitada dictadura ni legó una Constitución autoritaria que influyera en la transición democrática, ni tampoco generó un proceso pactado centrado en acuerdos ni concertaciones (intentadas con posterioridad al acto eleccionario por las fuerzas partidarias y con resultados inocuos). Tampoco la inminente apertura llevó a que los actores políticos civiles generaran acuerdos que asentaran las bases del proceso de transición al modo de la Convergencia Democrática uruguaya, Pacto de la Moncloa en España o el Pacto del Punto Fijo en Venezuela, acuerdos que tuvieron por objetivo reducir los conflictos y límites a la competitividad política a fin de fortalecer la adhesión de todos los actores políticos al sostenimiento de las instituciones (Mustapic y Goretti, 1992: 251). En consecuencia, en nuestro país la institucionalidad democrática no estuvo limitada por los actores salientes (al menos no por legar un marco normativo autoritario o condicionante), pero tampoco hubo un acuerdo entre los que serían los protagonistas de la vida civil para delimitar pautas institucionales democráticas ni políticas de lo que vendrá. Todo quedaría en manos de un texto de más de 130 años. No exactamente el escenario ideal para crear un nuevo régimen.

Las pocas expresiones en pos de lograr acuerdos previos que podemos encontrar serán limitados y puntualmente rechazados por una o todas las partes. No existió un deseo –o se percibió la necesidad– de pensar un esquema normativo por fuera del ya tradicional afianzado en la Constitución de 1853 que surgió como el único horizonte para hacer frente a una reconstrucción institucional que parecía desbordar los cauces de lo

normado hacía más de un siglo. Las voces que buscaron alternativas fueron contadas. Alfonsín se había expresado –débilmente– durante el desarrollo de la guerra de Malvinas para que asumiera un presidente civil designado por la Multipartidaria para encarar una reforma constitucional y convocar a elecciones. La propuesta fue rechazada por la misma Multipartidaria y Alfonsín se resignará a apostar por esta vía para no debilitar la frágil cohesión del frente civil (Novaro y Palermo, 2011: 470-471). Ya con la campaña electoral en marcha, Alfonsín centró su discurso en recuperar la vieja Constitución y, con ella, los valores de paz que, en su opinión, estaban allí contenidos (Mustapic y Goretti, 1992), priorizando de ese modo la ruptura total con el pasado para recuperar un natural proceso de paz y prosperidad interrumpido por el accionar de las fuerzas armadas en la conducción del Estado.

Resulta algo complejo comprender la persistencia de una Constitución escrita en 1853 cuando en el retorno de un ciclo de fuerza, las libertades y soberanías del pueblo procuraban reconstruir la convivencia política. Pareció existir, en la lógica del momento, una necesidad por concluir con la mayor velocidad posible y, al mismo tiempo, generando el menor nivel de conflictividad en pos de no desgastar el proceso de cambio de régimen. Al optar por la persistencia de la Constitución, se escogió fugarse hacia adelante, dejando por el camino la idea de llevar adelante una “reforma política practicada por consenso” (Botana y Mustapic, 1991: 49-50). Existía la idea de que la vuelta a la Constitución era suficiente para redimir los vicios de los argentinos. Cuando más adelante en el tiempo se quiso impulsar esa reforma por parte del gobierno radical, la misma demostró ser una tarea traumática y compleja.

En contraposición a este escenario, los actores políticos recorrieron la transición desde el antagonismo. En Argentina se recreará con el mismo vigor de otros tiempos la fuerte competencia entre los dos principales partidos, exacerbada por lo que serán los (novedosos) resultados electorales de los comicios de 1983. Fue recrear el paisaje familiar de una clase política enfrentada consigo misma bajo una lógica de confrontación intransigente que acercó y opuso a estos dos partidos haciendo de la *adversary politics* la regla, y del compromiso la excepción (Torre, 1991: 152).

La lógica desde la cual se construyó la competencia entre el radicalismo y el justicialismo fomentó también un clima de distanciamiento y rivalidad a partir de la



construcción de idearios antagónicos respecto de lo acontecido. Alfonsín optó por una narrativa crítica al pasado reciente y de ruptura con lo vivido, articulando su discurso mediante una severa crítica a las violaciones a los derechos humanos, la promesa de que no habría impunidad para esos crímenes, el distanciamiento respecto de prácticas violentas que habían derivado en la militarización de los conflictos internos del peronismo en el período 1973-1976, y el compromiso de democratización de diferentes esferas organizativas de la sociedad, especialmente los sindicatos (Aboy Carlés, 2001: 168). También el rechazo a acompañar la acción militar de Malvinas, aún en medio de la efervescencia nacionalista que contagió a gran parte de la dirigencia política argentina, le permitió a Alfonsín construir una frontera rupturista que le servirá como capital político al surgir como la contracara del régimen saliente.

El justicialismo, en cambio, estaba imbuido en un conflicto interno cargado de violencia que no había sido zanjado aún. Muerto Perón en 1974, el PJ se enfrentó a la difícil tarea de sobrevivir a su propio fundador. La conducción quedaría formalmente en manos de Isabel Perón, pero en la práctica, serán los sindicatos los que llevarán las riendas, como lo habían hecho desde 1955 hasta el retorno del líder. Así, la dirigencia sindical aunada en las 62 Organizaciones, aglutinará a su alrededor un conjunto de dirigentes que movilizarán la identidad peronista proveyendo financiamiento, personal político, redes de militancia y contacto con las corporaciones, con el objeto de mantener y recuperar espacios de poder. Todos estos atributos volvieron a modelar la estructura partidaria e incidieron en la gravitación que adquirió la rama sindical por sobre las ramas política y femenina (Ferrari y Mellado, 2017: 13).

El escenario político de 1983 tendrá al poder sindical consolidado en la estructura partidaria en virtud del papel que habían desempeñado las 62 Organizaciones y del dominio que habían logrado sobre la estructura partidaria por medio de los posicionamientos que alcanzaron sus principales dirigentes, poniéndoles su impronta a la campaña con un discurso mucho menos tajante en su corte con el pasado. Por ello mismo, el PJ ingresó en el momento electoral alejado de las corrientes que el presente de la época marcaba para lo que vendría. El PJ no planteó un corte con lo ocurrido como lo había hecho Alfonsín dentro del radicalismo tal vez anclado en lo seguro de su triunfo y en la necesidad de generar un marco de convivencia realista, al menos bajo su

concepción, con las fuerzas gobernantes salientes con las cuales habría de convivir. Ítalo Luder, el candidato presidencial peronista, consideraba que la ley de autoamnistía, con la cual el gobierno de Bignone quería zanjar el actuar de las fuerzas represivas durante su estadía en el poder, era –desde el punto de vista jurídico– irreversible. Además, los sindicatos como corporación eran percibidos por gran parte de la opinión pública con un desprestigio que Alfonsín advirtió y atacó, detectando la debilidad de su adversario, al denunciarlos como parte de un pacto con los militares para garantizar su impunidad, echar un manto de olvido sobre los excesos cometidos y garantizar la no revisión de los actos ilícitos cometidos durante el Proceso. Esta idea de convivencia entre la cúpula sindical y el gobierno militar, independientemente de ratificaciones y desmentidas que se pudieran hacer antes y después, quedaría inserta en la sociedad (Aboy Carlés, 2001: 270-271). Alfonsín pudo marcar una clara diferenciación respecto de sus rivales al comprometerse a derogar la ley de amnistía y al asociar al peronismo a la dictadura y a un pasado violento que se quería dejar atrás en la etapa por nacer. Esto constituirá en el radicalismo un discurso contrario a los acuerdos y a favor de una innovación sin negociación que explicará la falta de cooperación en el presente y los condicionamientos a los que estará atada en el futuro inmediato.

Las elecciones de octubre de 1983 le dieron el triunfo al radicalismo por el 51,75% de los votos. La segunda fuerza, el peronismo, alcanzó el 40% de los sufragios. Esta alta polarización dejará al resto de las fuerzas políticas con una presencia apenas testimonial (el Partido Intransigente logró el 2% y el Movimiento de Integración y Desarrollo, el 1%). La victoria de Alfonsín pondrá fin a casi cuarenta años de hegemonía electoral del peronismo, abriendo el juego de la redistribución de poder político. En ese barajar, el PJ logró 21 senadores por sobre los 18 del radicalismo y 111 diputados, frente a los 129 legisladores radicales, lo que le permitirá tener una ajustada mayoría. Además, el PJ obtuvo 12 gobernadores sobre los 7 radicales, marcando de esta manera el contraste entre el poder territorial de una y otra fuerza. Así, el oficialismo asumirá el poder sin una mayoría propia en el Congreso, iniciando el proceso democrático con una paridad de fuerzas en un sistema partidario polarizado y con una capacidad de veto mutuo en un marco, como hemos visto, de una transición sin acuerdos previos entre las fuerzas políticas.

Ante esta situación, se abrían para el gobierno dos opciones: gobernar a través del consenso, la negociación y el acuerdo (un camino que, como se ha marcado, no fue el elegido en el proceso inmediatamente anterior a las elecciones); u optar por la confrontación a partir de la regla de la mayoría (Fair, 2009; Mustapic y Goretti, 1992; Portantiero, 1987b) asentada en los recursos que le había dado la elección: la mayoría ciudadana, un partido fortalecido por haber logrado la victoria contra el justicialismo por primera vez en la historia y, asimismo, por mostrarse como aquel que había logrado, finalmente, clausurar el régimen autoritario.

El gobierno combinará ambas estrategias dependiendo del momento y la fuerza política con la que contara. En determinadas circunstancias bloqueará un acuerdo con el peronismo, como con el proyecto de Ley de Reordenamiento Sindical (o Ley Mucci). Con iniciativas como la reforma constitucional, optará por un acercamiento con su tradicional adversario político amparado en la renovación de la dirigencia que el justicialismo vivirá a partir de la elección de 1985. Al mismo tiempo, el comportamiento del peronismo, fragmentado como estaba por sus conflictos internos y liderados por un combativo sindicalismo, tampoco generará acercamientos ni instancias de diálogo. La dirigencia peronista percibía cualquier triunfo de la administración radical como una pérdida para sus propios intereses. Como afirmará Portantiero (1987b: 142), “el sistema se coloca así en una situación de gran competencia, lo que obstaculiza la constitución de lealtades generales. La principal fuerza opositora busca en primer lugar deslindarse del gobierno y, más aún, aspira a usufructuar sus errores”. En línea con esa apreciación, Torre (1991: 154) entiende que la dificultad de generar estrategias de cooperación aparece cuando alguna de las partes no adopta la perspectiva del sistema en su conjunto, generando identidades intransigentes. Estos actores priorizarán la competencia en pos de construir una identidad propia que reafirme sus expectativas para reacomodar el equilibrio de poder existente al momento.

En este escenario, la estabilidad solo sería posible si la negociación entre grupos con diferentes intereses fuera capaz de encontrar un horizonte común signado por un sistema de reglas compartido. Este tipo de enfrentamiento es normal en democracias estabilizadas, pero en un escenario de debilidad institucional, como lo es uno postautoritario, la excesiva identificación del gobierno con el sistema generó que la

democracia se jugara en la relación entre gobierno y oposición. Esto, para Portantiero (1987b: 142) será el origen de una contradicción de difícil resolución, pues “una excesiva confrontación coloca la luz roja del peligro institucional, pero a la vez, no hay un aprendizaje democrático si se desalienta la conflictividad política”.

## **II. El consenso imposible, la Segunda República y la hegemonía trunca**

La falta de acuerdos previos a la inauguración del ciclo democrático dejará como responsabilidad solitaria del oficialismo el fortalecimiento de un sistema cuyo éxito no solo implicaba afianzar la propia administración, sino a todo el novel régimen político. Para lograrlo, el gobierno debió lidiar con una oposición política poco dispuesta a ceder triunfos a su contrincante, un contexto económico que limitaba cualquier planificación y accionar y un sin fin de comportamientos antisistémicos por parte de las corporaciones militares y económicas.

La coexistencia de estrategias de confrontación directa con la búsqueda de consensos que llevará adelante Alfonsín en su relacionamiento con el justicialismo para lograr establecer las bases sobre las que asentar su gobierno se mostrarán, hacia el final del recorrido, mayoritariamente como limitadas, infructuosas o directamente fracasadas.

El gobierno radical inició su gestión con dos ofensivas que claramente marcaban sus intenciones de distanciarse con el pasado que se estaba dejando atrás. Una de ellas tendrá como objetivo la corporación militar y será la derogación de la Ley de amnistía. La segunda, la de mayor interés para este trabajo, apuntará directamente al corazón de su rival político: la corporación sindical.

Alentado por la percepción de que el triunfo en las urnas significaba el comienzo de un (nuevo) proceso de desperonización (tantas veces esgrimido como falseado), el alfonsinismo partirá de un diagnóstico que el tiempo desnudará como errado: considerar la fragmentación en la que estaba subsumido el sindicalismo justicialista como una brecha desde donde se podría construir la separación del partido. El resultado de esta confrontación marcará las pautas del futuro relacionamiento entre el gobierno y su principal oposición política.

Esta estrategia de enfrentamiento será llevada adelante a través de la concreción de dos objetivos paralelos. Por un lado, el gobierno buscará un acercamiento con lo que podríamos denominar el ala política del partido mediante la promoción de Alfonsín de buenas relaciones con Isabel Perón, que continuaba siendo presidenta del Consejo Nacional Justicialista; el ofrecimiento a Luder de la presidencia de la Corte Suprema de Justicia, cargo que terminaría rechazando; la convocatoria a Juárez, gobernador de Santiago del Estero; y la designación como asesor presidencial al exfuncionario camporista y de Isabel, Ángel Robledo (Masi, 2014:105-106).

En ese marco se encuadra también el primer llamado a la concertación que llevó adelante Alfonsín. El 8 de junio de 1984 el gobierno firmó, junto a dieciséis partidos políticos, un documento de entendimiento denominado Acta de Coincidencias. Sin embargo, el Acta contaba con un pecado de origen que sería imposible de sortear: la fragmentación del justicialismo.

El Acta tenía como objetivo acercar posiciones con la rama política del peronismo, aprovechando la visita de María Estela Martínez de Perón en ese momento (para facilitarle el regreso al país, el oficialismo debió votar una ley que eximía a la viuda de Perón de los cargos que tenía pendientes en la justicia). Sin embargo, como ya se ha mencionado, la fuerza del sindicalismo seguía siendo preponderante al interior de la oposición y la capacidad de influencia de Isabel, prácticamente nula. Seis días después de la firma, el Acta mostrará su vacío de sustancia cuando la CGT anunciara la puesta en discusión interna de un plan de lucha cuyo objetivo sería promover el cambio de la política económica oficial del Ministro de Economía, Bernardo Grinspun. La búsqueda por lograr un interlocutor dentro del PJ diferente a la CGT se mostraría, en este primer momento, fútil.

El objetivo de fortalecer un interlocutor dentro del justicialismo apartado de la dirección sindical, acción que volvería a llevar adelante luego del triunfo de la renovación dentro del peronismo, no era contradictoria con la convicción del presidente de la necesidad de romper con el pasado para construir las bases de un nuevo régimen político (Aboy Carlés 2001: 213). Por el contrario, este primer movimiento significaba, además, bajo la óptica del gobierno, un mecanismo idóneo para medirse directamente con la rama del peronismo que menos se acercaba al modelo alfonsinista de régimen futuro y dejarlo, en

el caso de una victoria, como parte de la historia de aquello que se quería dejar atrás. Pero también era un objetivo político en la confrontación directa que se estaba llevando adelante en la recién resurgida democracia. Inmediatamente después de la derrota electoral, el sindicalismo había afianzado su rol en la vida interna del PJ. A la decisión de Isabel de prolongar su retiro en Madrid, más allá de esa esporádica visita, y el ocaso de Lúder y Bittel, se sumaba que, de los 111 diputados peronistas, 35 eran de origen sindical y que se habían quedado con los cargos de la bancada y la Cámara, además de poseer una alta proporción de los vicegobernadores y varios senadores (Novaro, 2009: 76).

El segundo movimiento de la estrategia confrontativa estará condicionado al éxito del proyecto de Ley de Reordenamiento Sindical. El gobierno consideraba que, a esta primera etapa de confrontación le seguiría un momento de concertación, ya no pensando exclusivamente en el ala política, si no directamente en los sindicatos. Si la administración de Alfonsín podía vencer en un primer embate a la corporación sindical, generando una democratización de los mismos y su consecuente cambio dirigenal, podría generar un cambio en la correlación de fuerzas al momento de sentarlos en la mesa de concertación para lograr de ellos un compromiso de moderación de la conflictividad social y un apoyo al programa económico del gobierno en general (Messano, 2015).

Las bases sobre las que se asentará Alfonsín para avanzar en su programa regeneracionista serán, casi de forma exclusiva, la opinión pública (la dirigencia sindical registraba un 69% de imagen negativa). La adhesión popular hacia la democracia como institución pasaba principalmente por la figura del presidente, por el contrato implícito establecido entre las expectativas de la gente y la promesa de renovación política que encarnaba el hombre de Chascomús. La democracia era en la Argentina un “*one man show*” (Torre, 2021: 170). No tardará mucho en chocar con la realidad de la complejidad que implicaba poder traducir ese respaldo en una mayoría institucional para generar reformas y lograr resultados que legitimaran el régimen (Novaro, 2009: 72-73).

## **II.I. Chocar, abrazar, repetir**

Una semana después de la asunción, el Poder Ejecutivo envió al Congreso el proyecto de Ley de Reordenamiento Sindical (conocida también como la *Ley Mucci*, por el ministro de Trabajo Antonio Mucci) cuya meta era la democratización del movimiento obrero. El mismo, ya esbozado como promesa durante de campaña, establecía la remoción de los delegados nombrados en los gremios por la dictadura, la conformación de comisiones normalizadoras y el llamado a elecciones en los sindicatos. El sindicalismo peronista lo consideró como una intromisión partidaria en la vida interna de los gremios. Se abrió así una intensa lucha por definir los partícipes y las reglas de la comunidad política.

Desde finales de 1983 hasta marzo de 1984, el proyecto abriría una confrontación que tuvo un matiz de hostilidad desde ambas posiciones y que culminará en fracaso para el gobierno, quien había combinado una intransigencia a negociar el contenido del mismo en las Cámaras con intervenciones de sindicatos (papeleros, ferroviarios, telefónicos y petroleros) amenazando con sostener de manera permanente y definitiva la legislación laboral sancionada durante la dictadura militar si no se aprobaba el proyecto (Messano, 2015: 13). Esta intransigencia no le dió lugar a plantear la posibilidad de pensar una estrategia gradualista por parte de quienes llevaron adelante el proyecto de ley (el ministro del Interior Tróccoli, Antonio Mucci y el secretario de la presidencia, Germán López), planteando un único escenario posible: la sanción de la ley sin modificación a como había sido presentada por el ejecutivo,

“hubo mucha ingenuidad en el tratamiento político [...] que también estuvo guiado por una actitud excesivamente antiperonista al no querer negociar una ley intermedia que significara controlar la chequera del sindicato y garantizar lo único que en ese momento importaba garantizar que era la realización de elecciones libres en los sindicatos [...] quisimos llegar al 100% de nuestros objetivos y terminamos frustrando esa posibilidad por no querer negociar, algo intrínseco al sistema democrático.” (Moreau, AHO)

El sindicalismo, por su parte, que había ingresado en la contienda dividido en dos centrales (Brasil y Azopardo) se reunificaría (no de inmediato, ni ajeno a tensiones) para enfrentar el proyecto radical en enero de 1984 bajo una central única, liderada desde ese

momento por una conducción colegiada integrada por Saúl Ubaldini, Jorge Triaca, Ramón Baldassini y Osvaldo Borda. El gobierno había logrado objetivos disímiles de sus iniciales: reunificación y movilización de la oposición y objetivación de lo que habían sido hasta allí, los principios de legitimidad que el gobierno invocaba.

Como habrá de comentar el entonces subsecretario de la Secretaría de Planificación a cargo de Juan Sourrouille, Juan Carlos Torre:

Hasta allí (el gobierno de Alfonsín) parecía que avanzaba triunfalmente sostenido por el mismo ímpetu con el que había conducido su campaña electoral. El rechazo de la ley de democratización sindical detuvo su marcha. Hoy en día el gobierno parece un ejército que, luego de un avance arrollador, se encuentra bloqueado por las dificultades del terreno, por los obstáculos que van dejando sus adversarios en retirada. (2021: 76)

La derrota, dura por la importancia material y simbólica que se le asignaba al proyecto, además de por las formas (22 positivos contra 24 votos negativos en la votación del Senado),<sup>2</sup> lo obligará a reacomodarse al tener que actuar sobre una realidad que ofrecía resistencia, forzándolo a un cambio de política que derivará, eventualmente, a finales de abril, en la renuncia de Antonio Mucci, que será reemplazado en la cartera de Trabajo por Juan Manuel Casella. De forma inmediata, Alfonsín nombrará a un gremialista representante del Grupo de los 20, Hugo Barrionuevo, como delegado personal con rango de secretario de Estado, en pos de reencauzar las relaciones (con escaso éxito) con el mundo sindical. La CGT había logrado, a pesar del deseo del gobierno, ser reconocida como un interlocutor, y partícipe, privilegiado.

El proceso de democratización, en su faceta de relacionamiento entre las principales fuerzas políticas, mostraba durante su primer año haber comenzado muy alejado de cualquier tipo de prudencia. No hubo una apuesta desde el gobierno por reducir los márgenes de incertidumbre que todo tránsito desde el autoritarismo posee (Aboy Carlés,

---

<sup>2</sup> Alfonsín afirmará varios años después que podría haber logrado un resultado diferente de la votación en el Senado si hubiera llegado a un acuerdo con el senador del Movimiento Popular Neuquino, Elías Sapag, si el Gobierno nacional le hubiera asegurado obras a la provincia a cambio de su voto. “Me parecía que era espantoso. Era, en ese sentido, muy ingenuo. Si levantaba el teléfono para ofrecerle esta obra, o esta otra, me daba el voto. Pero me parecía muy antidemocrático actuar de esa manera” (Alfonsín, AHO).



2014: 64). Se ingresó en una vorágine de beligerancia directa con las fuerzas opositoras y sindicales que culminó en un fracaso, este no solo impactará en la política oficial en materia sindical, sino que también desdibujará los fundamentos desarrollados durante la campaña, dejando una imagen de claudicación. Fue el primer quiebre del líder radical en cuanto a su estrategia confrontativa y su resignación a ejercer control sobre el sindicalismo como recurso objetivo (Masi, 2014: 129).

Este primer paso en falso alterará la estrategia de Alfonsín de pasar de la confrontación a la concertación, abandonando con ello la idea de la autosuficiencia alimentada por la euforia del triunfo electoral, para pasar a llamar a la unidad nacional. Este giro fue impuesto por el peso de las circunstancias. Como expresa Torre (2021: 105-106) en su papel de observador contemporáneo a los sucesos de 1984:

Los radicales han comprendido, a pesar suyo, que no pueden gobernar solos y se han lanzado a comprar consenso dentro del peronismo (...) los pronósticos que prometían un rápido desmantelamiento del peronismo, corroído por la crisis de su inédita derrota electoral, no se han cumplido (...) una división rotunda de las fuerzas peronistas habría facilitado mucho la empresa política del gobierno; hoy, en cambio, debe resignarse a tener que negociar con ellos.

Por otro lado, el frente económico de los primeros meses de gestión encontró al gobierno estableciendo un ambicioso horizonte. En contra del supuesto ajuste ortodoxo que se pensaba había sido aplicado los años anteriores, el gobierno militar había dejado una herencia récord de niveles de gasto e inversión pública (el primero fue en promedio 31,4% del PBI entre 1976 y 1980), manteniendo artificialmente la demanda interna mediante crédito externo. Como corolario de la herencia, existía una acumulación de vencimientos que, para 1983 sumaría 43.000 millones de dólares, lo que representaba un 66,8% del PBI. Alrededor de 15.000 millones deberían cancelarse en 1984, con retrasos que triplicaban los 1.000 millones de dólares que existían en reserva (Gerchunoff y Llach, 2010; Machinea, 1990; Novaro, 2009).

En enero de 1984, Alfonsín enumeraría en cadena nacional los objetivos económicos del año: la reducción del déficit fiscal del 14% al 4% hasta su eliminación al año siguiente.

Esto sería acompañado por un aumento salarial de entre el 6 y el 8%, una reducción de la emisión monetaria y una disminución de la inflación a una cifra menor a los tres dígitos (*La Nación*, 18/12/83). Al mismo tiempo, Alfonsín buscará como objetivos paralelos mantener un alto nivel de empleo, recuperar el poder adquisitivo y fomentar el consumo mediante la instrumentación de políticas expansivas, al mismo tiempo que su gobierno debía bajar la inflación y resolver la cuestión de la deuda externa, renegociando pagos con la banca acreedora y finalizando los acuerdos Stand-by que había firmado el gobierno militar con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Estas metas chocarán con una realidad antagónica. En septiembre de 1984 se presentó al FMI un memorándum de entendimiento y un programa consensuado que implicaba un shock devaluatorio (158% de julio a diciembre de 1984), aumento de tarifas públicas (20% en promedio) y restricción monetaria (8,03% del PBI de ese año) (Masi, 2014: 133). Estas medidas generaron, nuevamente, efectos contrarios a los objetivos económicos iniciales del gobierno, acelerando la inflación, haciendo caer los salarios reales y contrayendo la economía, todo ello sin mejorar la situación fiscal por la inflación y la recesión sobre la recaudación real.

El 15 de septiembre, ya firmado el entendimiento con el FMI, el Ministerio del Interior acercó a las partes de la concertación un documento de trabajo que disponía las líneas económicas sobre las que se asentaría el gobierno de allí en más. La respuesta será un rechazo conjunto desde las organizaciones empresariales y sindicales (que ya habían llevado adelante su primer paro general con un acatamiento limitado) que harían público un documento conjunto de coincidencias sobre lo improcedentes de las políticas económicas del gobierno y la necesidad de refundar el sistema productivo nacional, los llamados “20 puntos” (Portantiero, 1987: 160). El acercamiento entre el sindicalismo y los empresarios derivará en la formación de un frente común, el “Grupo de los 11”, que unirá a la CGT con cámaras empresarias como la UIA, la SRA, CAME, CRA, Consagro, Adeba, Educa, la CAC, la Cámara de la Construcción y la Confederación del Comercio, la Industria y la Construcción. Aunque de posiciones divergentes en cuestiones como el salario o las obras sociales, este vínculo mostraba que el adversario común era la administración de Alfonsín. Se había formado una concertación cuyo foco

y estrategia común era ir contra el presidente (De Riz, Cavarozzi y Feldman, 1987; Gaudio y Thompson, 1990).

El gobierno y el sindicalismo parecían estar abiertamente lanzados en una confrontación en la que los canales institucionalizados para acercar posiciones se mostraban como carcazas vacías que, contraproducentemente a lo buscado por el oficialismo, funcionaban antes bien como una plataforma desde la cual el sindicalismo ampliaba su arco de alianzas para generar políticas contrarias a los objetivos presidenciales.

Hacia finales de 1984 y durante los primeros meses de 1985, hasta la presentación del Plan Austral, en medio de un gobierno dividido sobre la posición a tomar frente a los sindicatos, con dos ministros de trabajo renunciados, la concertación languidecería entre los reclamos antigubernamentales por parte de los sindicatos y una situación económica cada vez más compleja que arrastró consigo al primer ministro de Economía de Alfonsín, Bernardo Grinspun, quien fue reemplazado por Juan Sourrouille.

La recuperación democrática mostraba sus límites como fuente única de tracción del régimen. Sin una mejora de las condiciones económicas, las probabilidades de encontrar puntos de encuentro con los actores sociales y económicos resultaba, como mínimo, complejo. Tampoco facilitaba la situación el rol marcadamente hostil que enarbolaba el sindicalismo en su doble papel de representante de una clase obrera que veía sus ingresos evaporarse frente a la inflación, y de cabeza de la principal fuerza política opositora que entendía su propia agenda como de suma cero frente a la del gobierno. El principal adversario para el sindicalismo peronista parecía ser el gobierno antes que las patronales. Para Torre (1991: 150), el haber ingresado en la apertura democrática sin el sustento de acuerdos previos entre actores políticos y sociales repercutiría directamente en la capacidad de gobierno y la gestión del mismo ante crisis como la que viviría esos primeros años, por quitarle capacidad para consensuar de forma transparente, las demandas sociales con vista a armonizar las expectativas políticas con las restricciones económicas.

Según Novaro (2009: 100), las condiciones económicas que empeoraban desde fines de 1984 no agotaban la cuestión. El gobierno estaba pagando el precio de su propio exceso en haber planteado la transición como un proceso de refundación que rápidamente se

consumaría. Alfonsín, con esa promesa, había generado una tensión entre expectativas y posibilidades, fruto de la contradicción implícita de la transición incondicionada (sin pactos ni restricciones expresas del poder autoritario a los actores democráticos que tendrían las manos libres para decidir sus políticas) y en los hechos fuertemente condicionada por los legados que recibió. Para el autor, esto explicaría mejor que la presión de demandas de reparación desde la opinión pública y desde una multitud de sectores debiera convivir con una tendencia a sobrevalorar las posibilidades del gobierno de otorgar reparación. Esto generó una brecha entre el entusiasmo democratizador y una cotidianeidad que no se correspondían, suscitando una frustración inevitable y también concluyendo que “alguien no había hecho lo que debía”.

Al mismo tiempo, esa inflación de expectativas debió convivir con una competencia entre actores políticos que obstaculizaron constantemente que la solución a la cuestión económica se canalizara por acuerdos o criterios mínimamente técnicos por no haber un mutuo reconocimiento entre los partidos que protagonizaban la vida democrática, ni tampoco reglas de juego compartidas. Mientras el radicalismo trabajaba para la disolución del peronismo, los justicialistas aplicaban la ley de la oposición más implacable a cada acercamiento o medida que viniera desde el gobierno. Existió una lucha sin cuartel por representar todos los intereses en la que se jugaba la propia existencia de las fuerzas, y no solo la ocasional distribución de poder entre ellas, trabando así, desde el inicio mismo de la democratización, toda posibilidad de acuerdo (Novaro, 2009: 101).

## **II.II. Estabilización, triunfo electoral y la búsqueda del proyecto hegemónico**

Ante la incapacidad de alcanzar las metas pactadas con el FMI, y no contar por ello con el desembolso del segundo tramo del préstamo Stand-by,<sup>3</sup> en un contexto de presiones sectoriales, descontrol de las variables económicas a nivel interno y de negociaciones estancadas con el Fondo, Grinspun renunciará a poco de cumplir un año en su cargo (Masi, 2014: 133). Lo reemplazará quién había redactado el “Compromiso de Concertación” y hasta entonces secretario de Planificación, Juan Sorrouille. Este

---

<sup>3</sup> En los acuerdos Stand-by los desembolsos escalonados se efectivizan si el FMI aprueba los programas de estabilización a aplicar y acredita que se cumplen sus objetivos mediante monitoreo de corto plazo.

movimiento no solo implicó un cambio de nombres, sino también un repensar de los métodos económicos hacia una mirada más heterodoxa en relación a su predecesor. Este giro le traerá a Alfonsín una objeción desde dentro mismo de su partido, al considerarlo como algo ajeno a la tradición radical. Ayudaba a esa consideración que Sorrouille fuera un economista independiente, distanciado del tronco partidario.<sup>4</sup>

El contexto en el que asumirá el nuevo equipo económico lo llevó a planificar, en el más absoluto secreto, un plan antiinflacionario.<sup>5</sup> Durante el primer semestre de 1985 la situación económica había empeorado notablemente. El ritmo de inflación se había acelerado hasta alcanzar niveles de 30% mensual, la actividad industrial caía y algunas provincias habían optado por la emisión de bonos.

El diagnóstico que hacía el equipo de Sorrouille se asentaba en dos pilares. Por un lado, veían que el déficit fiscal y la consecuente emisión monetaria eran la principal causa de inflación a largo plazo. Pero también existía, en países como la Argentina con economías históricamente inflacionarias, una fuerte inflación inercial, por lo que las políticas gradualistas tenían pocas chances de éxito. Había que atacar tanto las expectativas como desactivar las causas últimas del problema, es decir, el déficit fiscal y la emisión monetaria para consolidar la nueva situación y que las expectativas se mantuvieran en el tiempo (Gerchunoff y Llach, 2010: 369).

El equipo económico se lanzó, entonces, a aplicar un ambicioso programa de estabilización mediante una política de shock que combinara dichas medidas ortodoxas y heterodoxas para detener la inflación y las expectativas que existían sobre la misma. Antes de dar marcha al plan, se corrigieron hacia arriba algunos precios y tarifas retrasados, se devaluó la moneda (todas acciones que llevarían al país al borde de la

---

4 Esta decisión del presidente, distanciado del tradicional modelo partido-comité del radicalismo, no será la última que excluirá de la toma de decisiones a su propia estructura partidaria, lo que caracterizará su liderazgo con un matiz propio (De Riz y Feldman, 1991).

5 El secreto del Plan Austral no se pudo mantener hasta el final. Un día antes del “día D”, el 14 de junio, el diario *Ámbito Financiero* tituló en tapa los principios del Plan, obligando a adelantar su anuncio. Ese mismo diario será quien adelante, 9 años después, el Pacto de Olivos, obligando a Alfonsín a acelerar sus negociaciones al interior del radicalismo, ya que aún no era presidente del partido y, por lo tanto, no tenía ninguna autoridad para negociar con el presidente. Terminará asumiendo una semana después.

hiperinflación durante los meses de abril, mayo y junio) y también se acordó con el Fondo un paquete de ayuda.

El Programa de Reforma Económica consistió en no recurrir al Banco Central para emitir en pos de financiar el déficit fiscal (que pasaría a financiarse con deuda externa), al mismo tiempo que se buscó lograr un acuerdo con acreedores externos para permitir el pago de intereses de la deuda y un equilibrio externo. Las políticas heterodoxas del plan apuntaron a cambiar las expectativas inflacionarias mediante el cambio de moneda (el austral reemplazaría al peso a un tipo de cambio fijo de 80 centavos de austral por dólar), la creación de un mecanismo de desligo para anular las previsiones inflacionarias de los contratos en pesos y la aplicación de controles de precios y congelamiento de salarios (Belini y Korol, 2020: 256).

El plan fue bien recibido, con evidente esperanza por parte de la población, esperanzas que se afianzaron sobre las muestras de éxito que mostraban los resultados en relación con las metas de estabilización. Para octubre, la inflación al consumidor se estabilizaba en 2% mensual.

Sin embargo, la CGT demostrará una actitud confortativa al declarar el estado de alerta y movilización de los sindicatos y la formación de un frente en defensa de la producción, el congelamiento del salario y el alza de la desocupación. La oposición calificó al plan de recesivo y lo tildó como una continuación de las políticas económicas del Proceso (Ubal dini terminaría llamando al tercer paro general para el 29 de agosto). Ya para ese momento, desde el gobierno habían suspendido las reuniones de concertación con sindicalistas y empresarios, aunque más adelante crearía la Conferencia Económica y Social para ocupar ese espacio de deliberación, en donde la CGT aceptará participar.

El Plan Austral pareció erigirse como el momento en el cual el gobierno decidió no limitarse por pactos, conciliaciones, ni por la capacidad del sistema político para absorber los conflictos que podrían derivarse del nuevo escenario que se abría. Si hasta ese momento las múltiples demandas insatisfechas heredadas de la dictadura se habían configurado como guías de las decisiones políticas de gobierno, ahora eran la estabilidad económica y del régimen político lo que marcaba la prioridad por sobre las

primeras. Se había terminado el momento de las decisiones colegiadas, la sociedad reclamaba una regla definida por alguien, por la ley, por la autoridad (De Riz, Cavarozzi y Fredman, 1987: 51).

De la vereda de enfrente, a las voces opositoras sindicales se le sumaban las del peronismo renovador, una corriente interna del partido que tenía a Antonio Cafiero como su cara más visible y que iba conquistando espacios dentro del PJ. Esta rama enlazaba las medidas económicas del gobierno con la ortodoxia liberal del FMI (*La Nación*, 16/06/85), lo que los llevará a encabezar una crítica con matiz institucional, ya que el Plan había salido por decreto y no había sido discutido en el Congreso. En línea con lo afirmado con De Riz et al. (1987), ello revelaba, para la oposición, una disposición del oficialismo a recurrir a soluciones autoritarias tras haber cedido a las exigencias antipopulares de los acreedores extranjeros. Bajo ese lema, los senadores peronistas condenaron a la nueva moneda por inconstitucional.

Desde la segunda mitad de 1984, los conflictos internos del justicialismo luego de la tregua que había representado la Ley Mucci, desembocaron en una nueva batalla por ocupar la conducción del partido. Algunos de sus cuadros estaban replanteando la organización partidaria en pos de desplazar a quienes consideraban como los responsables de la derrota, mediante la democratización del peronismo. Y quienes mejor estaban preparados para reemplazar a la dirigencia de la derrota serán los gobernadores.

A partir de 1983, señala Marcelo Cavarozzi (2006: 86-87), la política argentina ingresará en un proceso de reprovincialización que incidirá en el rearmado del sistema político. Para el autor, esta reprovincialización tuvo como uno de sus orígenes el incremento de la autonomía y poder de negociación de las unidades subnacionales sobre el Poder Ejecutivo. En parte, este proceso es tributario de los procesos descentralizadores que desplazaron mayores responsabilidades administrativas y fiscales hacia las provincias. La contracara de esto serán, como se explayará más adelante en este trabajo, las mayores dosis de responsabilidad de los gobiernos provinciales frente a las crisis administrativas, políticas y sociales, colaborando en la fragmentación del sistema al multiplicar los obstáculos para construir una política de conjunto y favoreciendo la necesidad de establecer alianzas entre dirigentes provinciales en la construcción de políticas a nivel nacional.

Será desde el seno de estas unidades políticas reempoderadas, sobre todo en aquellas donde el peronismo resultara victorioso en la elección de 1983 (principalmente Juárez en Santiago del Estero, Marín en La Pampa, Menem en La Rioja y Rodríguez Saá en San Luis),<sup>6</sup> desde donde se afianzarán los nuevos cuadros, encontrando en estas estructuras estatales provinciales los recursos y la red de recursos humanos necesarios para mostrarse como alternativa al sindicalismo y la burocracia partidaria que estos gobernaban (Levitsky, 2005:150-151). Esta red de estructuras territoriales y organizativas se opuso a la conducción de las “62”, encabezadas por Lorenzo Miguel, y sentaron las bases para la renovación del partido junto a los gremios pertenecientes al sector de los “25”.<sup>7</sup> Nombres como Grosso en la Capital Federal y Cafiero en la provincia de Buenos Aires surgirán como alternativas de liderazgos al interior del peronismo. En su mayoría eran dirigentes que provenían de la rama política del Movimiento Nacional Justicialista (MNJ). Manuel Mora y Araujo (1995) será el primero en clarificar la heterogeneidad de este grupo autoconvocado de dirigentes variados entre los que identificaba tres líneas: los que renovaron estilos e ideas (el mendocino José Octavio Bordón, el cordobés De la Sota y Menem una vez hubo accedido a la presidencia); los que se renovaron solo en ideas (Menem en campaña) y finalmente los que se renovaron en estilo, pero no en ideas, los “renovadores ortodoxos” (Antonio Cafiero y “Chacho” Álvarez, entre otros, entrarían en este último grupo).

Como veremos más adelante, será a partir del triunfo del PJ en las elecciones de 1987 – gracias a las cuales pasará a gobernar 17 provincias– que el peronismo renovador se asentará definitivamente sobre la agenda política de los gobernadores para articular la

---

<sup>6</sup> Ferrari y Mellado (2017) encuentran una lógica detrás del crecimiento de la renovación peronista desde la periferia hacia el centro, ya que, en las provincias con menor desarrollo urbano-industrial, los sindicatos tenían un menor peso relativo en las configuraciones locales del partido. En cambio, en aquellos donde la ortodoxia poseía una mayor presencia en virtud de su estructura socioeconómica, el conflicto fue más perdurable y las reformas se adoptaron más tardíamente.

<sup>7</sup> También en el trabajo coordinado por Ferrari y Mellado (2017) se da cuenta de la multiplicidad de realidades territoriales que representó la renovación. Cada provincia viviría un proceso particular y característico para unirse en un mosaico heterogéneo que fue corriendo a la rama ortodoxa de los liderazgos locales y nacionales hasta dejarla en una posición marginal en los 90. A fines de simplificar la lectura de este trabajo, obviaré estas diferencias para englobarlas todas bajo el rótulo de “renovadores”, aunque no por ello debe sortearse que la simplificación esconde matices que impiden ver a esta corriente interna del peronismo como un todo homogéneo.



negociación con el Gobierno nacional. Esto fue el resultado de un proceso que nació en 1983 y se construyó en detrimento de la agenda del sindicalismo y el peronismo ortodoxo que pasará a un segundo plano. El origen de esta mutación del centro de gravedad del poder al interior del peronismo hacia las estructuras provinciales se explica por el proceso de territorialización del partido, un fenómeno nacional al que el justicialismo no escapó. Mustapic (2013: 255) afirma que fueron las características propias del PJ las que promovieron una organización descentralizada en la cual cada unidad conservó su autonomía respecto a la conducción nacional, suscitando sus propios líderes, disponibilidad de recursos financieros y sistemas de representación internos. Con ello, la conducción nacional del partido pasará a depender financieramente del aporte de las subunidades que la conforman antes que del apoyo financiero que había descansado hasta ese momento en las cajas sindicales.

La partición se formalizará en diciembre de 1984 cuando en el Congreso Nacional del partido reunido en el Teatro Odeón, los sectores sindicales expulsaran a los “renovadores”. Como respuesta, dos meses más tarde, los dirigentes descontentos organizaron un nuevo Congreso Nacional partidario a celebrarse en Río Hondo, en el cual comenzaron a autodenominarse renovadores. A partir de allí, Antonio Cafiero abandonó temporalmente el partido en 1985 para crear el Frente de la Renovación junto a incipientes agrupaciones lideradas por intendentes como Duhalde y Carpinetti, además de las “25”, para competir directamente con la vieja guardia del PJ de Iglesias en las elecciones parlamentarias de Buenos Aires. Procesos similares se repetirán en Córdoba y Río Negro. Cafiero surgía, entre esos diversos nombres, posiciones e intereses, como el principal referente a partir de haber sido aquel que supo clarificar una línea de pensamiento distintiva dentro del movimiento para generar la unificación de la heterogeneidad a partir de la misma.

El oficialismo, por su parte, ingresó a las elecciones intermedias de 1985 con el aumento del salario real, la reaparición de líneas de crédito para el consumo y una demanda más tonificada. Además, la política de derechos humanos que estaba llevando adelante con los juicios a las Juntas ingresaba a su etapa resolutoria, anticipando duras condenas a los excomandantes. El radicalismo se abrazó a ambas políticas como banderas de campaña, obteniendo de la ciudadanía un respaldo que le permitiría triunfar

con el 42,93% de los votos, para mantener así las 129 bancas que poseía en la Cámara de Diputados. El PJ, fuertemente fragmentado como hemos visto, alcanzará el 34% de los sufragios, perdiendo 10 bancas a favor de los partidos menores. En la provincia de Buenos Aires, el frente agrupado por Cafiero, el FREJUDEPA (Frente Renovador, Justicia, Democracia y Participación) será la segunda fuerza más votada, detrás del radicalismo que obtuvo el 49% y por delante del PJ oficial, que sacó un 11%.

El triunfo de los sectores renovadores del justicialismo por sobre la ortodoxia tendrá un efecto en el alfonsinismo. Por un lado, los renovadores trazaban un discurso similar al que el mismo presidente esgrimía al momento de cuestionar el papel de “los mariscales de la derrota”, es decir, el rechazo al rol de la cúpula sindical al interior del partido y también al exigir una democratización e institucionalización del mismo (se reclamaba la elección directa de los candidatos a cargos ejecutivos electivos por parte de los afiliados). Al mismo tiempo, la renovación representaba la encarnación tangible de la regeneración de los actores políticos, la materialización de un interlocutor opositor con el cual el gobierno podría construir puentes para la concreción de la concertación deseada (aunque no por ello la renovación dejaba de representar una amenaza electoral que llevará al alfonsinismo en no pocas ocasiones a privilegiar como interlocutor al bando contrario) (Aboy Carlés, 2004b: 45). Los renovadores, con un ideal más cercano al que esgrimía el alfonsinismo, podrían representar la posibilidad de un acercamiento entre las dos fuerzas mayoritarias, asentado en la estabilización de un orden democrático consolidado.

“Dentro del gobierno se creía que iba a haber un proceso de diáspora donde el peronismo iba a desembocar en una configuración de centro derecha aliado a sectores autoritarios y un peronismo en cabeza de la renovación en condiciones de confluir con nosotros en un frente nacional reformista democrático y progresista que garantizara la estabilidad del proceso democrático y la puesta en marcha de mecanismos de transformación más profundos.” (Moreau, AHO)

### **II.III. Parque Norte, o el intento de la construcción de un proyecto hegemónico**

La victoria electoral convencerá a sectores dentro del gobierno de que se estaba ingresando en una etapa de consolidación, momento indicado para encarar nuevos y audaces cambios. Con la estrella de Alfonsín en ascenso, en un escenario económico que por primera vez parecía tender a la estabilidad desde su asunción, con el justicialismo dividido y perdedor con 11 diputados menos, el 1 de diciembre de 1985 Alfonsín hablará por más de una hora en un plenario de soñolientos delegados del Comité Nacional de la UCR, en lo que se conocerá como el discurso de Parque Norte.

Allí, asentado en la esperanza del momento y con un lenguaje demasiado denso para un recinto de masas, llamará a una convergencia democrática a través del quiebre definitivo con la forma en la cual se habían constituido las identidades políticas en la Argentina, como voluntades hegemónicas que derivaban en facciones. Para ello, si el objetivo era consolidar la democracia para que pudiera traer consigo un futuro de bienestar y prosperidad, sería necesaria la conformación de una nueva cultura política (construida a partir de un pacto democrático y social) que permitiera regenerar los principales actores políticos y sociales, para así eliminar el faccionalismo que tan disruptivo había sido para la estabilización de un régimen político en el país (Aboy Carlés, 2004b: 39).

En un marco victorioso y estable, al mismo tiempo que en la vereda de enfrente se vivía un momento de confusión, las palabras de Alfonsín se percibieron, por propios y extraños, como el llamado a la construcción de un nuevo movimiento político superador de los movimientos pasados (tanto radicales como peronistas), que pudiera cooptar sectores de la oposición, sobre todo a partir de enlazar su discurso con las banderas sociales que enarbolaba el justicialismo. Alfonsín reactualizaba su deseo de formar un “tercer movimiento histórico” alrededor de su figura sobre las bases de un pacto de gobernabilidad con las principales fuerzas políticas y sociales. Como afirma Aboy Carlés (2004b: 47), poco importa la literalidad del discurso cuyo pilar había sido, justamente, la crítica del hegemonismo, sus efectos políticos quedaron lejos de la intención de sus redactores.

Para de Ípola (2004: 53), protagonista en la redacción del discurso como parte integral de los “Teólogos del Grupo Esmeralda” junto a Hugo Rapoport y Juan Carlos Portantiero, la idea que oficiaba de punto de partida era que la transición democrática

pasaba ahora a un momento de consolidación que debía fundarse sobre un conjunto de pactos asentados en un “trípode conceptual”: democracia participativa, modernización y ética de la solidaridad.<sup>8</sup> Reinstalado el Estado de derecho por medio de la pronta finalización de los juicios a las Juntas y consolidada la democracia política tras haber sorteado la primera elección intermedia sin inconvenientes, era el momento de dar contenidos a un nuevo proyecto de país mediante la proposición de un sistema de acuerdos fundamentales, excluyentes del viejo régimen, a través de un consenso suprapartidario.

Parque Norte reflató la estrategia del gobierno de constituir una concertación con las principales corporaciones. Los resultados de la elección propiciarían a que un sector del gobierno considerara que las discordias internas que atravesaba el PJ podría acelerarse acercando oportunas ofertas de cooperación a los sectores mejor dispuestos a plegarse a la nueva mayoría. La aparición de la renovación en el justicialismo había alentado la posibilidad de una ruptura en la estructura organizativa del PJ que llevará a un cambio dirigencial en las filas de la oposición hacia una rama mucho más cercana, en objetivos generales, de ese pacto de gobernabilidad de lo que habían sido hasta el momento la dirigencia sindical. La renovación aparecía como un potencial interlocutor privilegiado para construir ese (nuevo) diálogo. Todo parecía indicar que el surgimiento de Cafiero encarnaba la garantía de una innovadora reestructuración del sistema político.

Sin embargo, pocas semanas después del discurso de Parque Norte, los renovadores respondieron a las palabras del presidente (recusadas por ser de una ingenuidad y simplicidad histórica alentada por “arrepentidos científicos sociales”) con un “Documento Fundacional de la Renovación Peronista”, firmado por el propio Cafiero. Las críticas se asentaban, no en el deseo de generar una transformación social en el marco democrático, sino en el camino elegido y en la forma de encarar dichas

---

<sup>8</sup> De Ípola dirá que la idea original del “trípode” fue de Juan Carlos Portantiero y estaba basada en una figura más abstracta, un triángulo. Portantiero había pensado tres lados del triángulo: democracia, modernización y solidaridad. Alfonsín transformó inmediatamente la figura abstracta del triángulo en un trípode y le comenzó a agregar cosas a la idea de Portantiero: democracia participativa y ética de la solidaridad, además de la modernización. Este era un comportamiento habitual de Alfonsín al trabajar con el Grupo Esmeralda: bajar inmediatamente sus ideas a una realidad concreta, agregar política a la abstracción (de Ípola, AHO).

transformaciones. Cafiero veía en las acciones del gobierno la implementación de políticas antinacionales en lo económico y antipopulares en lo social y, por el otro lado, afirmaba que el gobierno estaba priorizando la concepción de una democracia procedimental (de forma) antes que la concreción de contenidos sustantivos. El hombre fuerte de la renovación consideraba que el radicalismo estaba enfocándose en las formas democráticas antes que en los cambios sustantivos del poder real:

El radicalismo pretende "universalizar" su mediocridad, hacernos apéndice minoritario de su cultura política, un partido de tecnocracias políticas y económicas, con aptitud electoral, pero inofensivo a la hora de ejercer el poder. Precisamente, en este punto radica nuestra diferencia sustancial con el partido hoy gobernante. Nuestra cultura política es distinta, y nuestra visión de la democracia, diferente. (Cafiero, 1985: 4)

No parecía haber una repuesta positiva por parte de los renovadores a la idea de una refundación del pacto de gobernabilidad ni mucho menos al llamado a conformar un tercer movimiento histórico –“No somos peronistas vergonzantes que tenemos que dar cuenta crítica de nuestra propia historia” (Cafiero, 1985: 5)– denunciando que ese hegemonismo pretendía forzar a los votantes y partidos a elegir sumarse al gobierno o ser descalificados como autoritarios.

La renovación buscaba constituirse desde la misma ruptura alfonsinista, es decir, en contraposición con el autoritarismo y la ortodoxia sindical. Pero también constituirá su identidad desde la oposición al gobierno en su gestión de la cosa pública, ya sea esta económica, política o social, haciendo suyo los tópicos del bagaje nacional-popular peronista, el movimentismo, la justicia social, etc. (Palermo, 2014: 114). Sin un triunfo sobre su rival radical, la renovación no podría imponerse al interior de su propio partido. Cafiero parecía ser consciente de que la confrontación, antes bien que la cooperación, al menos en este momento inicial, debía ser la base constitutiva de la identidad política de la renovación para construir su validación ante la sociedad. Optar por otro camino podría haber acarreado el peligro de ser absorbido por un alfonsinismo que amagaba a constituirse como una opción superadora de las viejas antinomias. Esta estrategia de la renovación, como la del alfonsinismo de transformarse en un Tercer

Movimiento Histórico, dificultará el establecimiento de acuerdos de gobernabilidad entre ambos partidos. Sin un triunfo que validara su solidez como unidad, como la que ocurrirá en las elecciones de 1987 y que haría posible la cooperación legislativa e intrapartidaria, los acercamientos posibles corrían el riesgo de ser percibidos, por propios y ajenos, más contraproducentes que efectivos.

Por el otro lado, esta nueva etapa cuya meta era generar acuerdos de gobernabilidad democrática desde una posición radical de mayor estabilidad gubernamental, puso a la figura presidencial a ocupar el eje central de la arena política, asociando toda política a su figura en desmedro del rol de los partidos (Botana y Mustapic, 1991: 67). Bajo esta lógica, el presidente llevaría adelante proyectos que profundizarían el patrón plebiscitario al centrar su relación con los actores corporativos, como el proyecto de traslado de la capital al sur y la reforma de la Constitución (De Riz y Smulovitz, 1991: 141). Finalmente, si el objetivo era buscar un pacto para transformar las reglas democráticas, el paso lógico para lograrlo sería reformar la Ley de Leyes. Paso que aún debía sortear la incógnita de cómo actuaría la renovación como agente de transformación de la regeneración institucional bajo los parámetros establecidos por un gobierno que heredaría del discurso de Parque Norte, antes que una vocación dialoguista, una percepción de buena parte del arco político de estar trabajando en un proyecto hegemónico.



## Segunda Parte

### I. En busca del consenso perdido: la reforma de la Constitución

Dos años después de la elección que llevó a Alfonsín a la presidencia, la transición democrática llevaba recorrido un sinuoso camino que encontrará en el año 1986 un último momento de impulso entusiasta para el gobierno antes de disipar las promesas que había traído consigo el cambio de régimen en un mar de imposibilidades.

Las metas del gobierno durante ese primer momento de transición habían sido ambiciosas y universales en sus fines y pretensiones, empezando por el restablecimiento de los derechos para intervenir de forma autónoma en la vida política y la ampliación de los canales de participación ciudadana (Torre, 1991: 149). Los medios para lograr esas metas fueron el resurgir del Estado de derecho a través de la recuperación del respeto por los derechos humanos (mediante una política de esclarecimiento y castigo a las violaciones de los mismos durante el gobierno militar), de las garantías constitucionales y mediante el ejercicio del derecho a elegir a los representantes mediante elecciones periódicas. Sin embargo, la mera defensa de las libertades por sí mismas no bastará para lograr el impulso regenerativo que el gobierno alentaba y buscaba protagonizar.

La transición, iniciada sin acuerdos previos entre las fuerzas políticas sobre las reglas básicas de juego, ni sobre políticas sobre las que asentar un futuro común del régimen, encontró, a dos años de iniciada, un intento por parte del gobierno de generar los pospuestos acuerdos para consolidar una democracia que, habiéndose mostrado débil desde una infinidad de perspectivas, para 1986 se percibía algo más afianzada.

El momento parecía ser el adecuado para el gobierno, quien pretendía dirigir el llamado a la concordancia y los tiempos de la misma. Por un lado, el respiro económico que otorgó el Plan Austral permitió una pausa de las urgencias cotidianas que la crisis económica imponía por sobre los requerimientos político institucionales (existía la percepción de que lo peor ya había pasado). El pasaje a una democracia requería resolver la crisis de un modelo económico de desarrollo que, a los patentes signos de agotamiento le sumaba los complejos síntomas recurrentes de una inflación constante en el marco de una recesión (agravados por las consecuencias de la deuda externa). La



pausa en la agonía que representó el Plan Austral se percibió, por parte de la cúpula radical, como el momento para consolidar la transición.

Asimismo, la victoria electoral le había permitido al gobierno materializar el respaldo necesario para llamar a esa construcción de objetivos democráticos mancomunados desde una posición que le permitiera plasmar su propia visión sobre lo que debería ser el proceso de refundación del sistema a raíz de su predominio político y elegir los actores políticos, económicos y sociales con los que habría que sentarse para discutir dicho proceso. Porque la aparición de la Renovación despertó en el gobierno la esperanza de encontrar un interlocutor legitimado desde de su propio discurso en el que el pasado autoritario que se quería, o más bien se debía, dejar atrás, representado por militares y sindicalistas, entre otras corporaciones, no fueran los mismos que se sentaran a negociar las bases de lo que constituiría el futuro. Cualquier medida institucional o económica que se quisiera encarar requería de la colaboración de los senadores y gobernadores peronistas que poseían la capacidad para bloquear, o empantanar al menos, cualquier iniciativa oficial.

Parque Norte será para Alfonsín, según de Ípola (2004: 53), el punto de partida para consolidar la transición. El llamado del presidente tendrá dos dimensiones. Por un lado, la necesidad de consensuar el piso mínimo de las reglas de juego del sistema que posibiliten el disenso dentro del marco institucional. Un piso mínimo que, recordemos, no había existido hasta allí, dejando a la libre competencia el juego político que pasó a identificarse, antes bien que como parte de un todo, como una competencia con características facciosas. Por el otro, un acuerdo respecto de temas básicos de reforma en la forma de un pacto de garantías y un pacto de transformación referidos al desarrollo económico y social. Al mismo tiempo, ese llamado a trabajar acuerdos básicos se proponía desde una posición superadora de la construcción política del pasado, negando tanto al populismo como al liberalismo salvaje, dando lugar a lo que se pensó como un tercer movimiento histórico.

Los objetivos que se estaba planteando Alfonsín no eran ni nuevos, ni modestos. Los desafíos implicaban la construcción de una sociedad diferente sobre nuevos consensos. Si el primer paso de esa nueva sociedad se había dado con la apertura y la pluralidad del

fin de la dictadura, era momento de plasmar esos valores y derechos en un código normativo modernizador (Alfonsín, 1996: 81).

A estas ideas orientadoras plasmadas a fines de 1985 le sucedió, al año siguiente, el diseño de un conjunto de reformas en el que se involucró buena parte del gobierno y del partido, proveyéndose así de un proyecto. Parte del peso de la generación del mismo surgiría desde el Consejo para la Consolidación de la Democracia que tendrá como objetivo trabajar sobre la reforma de la Constitución entre otros cambios institucionales. El Consejo estaba integrado por expertos de variada filiación partidaria y tuvo como ejes de trabajo, además de la cuestión de la reforma: el traslado de la sede del gobierno nacional a la ciudad de Viedma; la presentación de planes para modernizar el Estado y sectores básicos de la economía para atraer inversores externos y alentar las exportaciones industriales; y favorecer –sobre todo esos sectores– una participación creciente de los sindicatos en la determinación de los salarios y las condiciones de trabajo, buscando introducir a la vez un esquema descentralizado y más flexible de manejo de las relaciones laborales, acorde a un nuevo enfoque de la concertación (Novaro, 2009: 174).

De todas esas reformas, la de la Constitución guardaba para Alfonsín la convicción de no ser un proyecto más. Aún “sin prejuicio de ser discutido, corregido, perfeccionado, poseía una capacidad convocante que excedía, por sus virtualidades, los puntos de vista particulares de un sector, de una corporación e incluso de una agrupación partidaria” (Alfonsín, 1996: 108). La reforma constitucional era la gran apuesta política del proyecto de democracia radical, la representación del optimismo con el que miraba el futuro desde 1986, al mismo tiempo que condensaba el alma de la presidencia de Alfonsín.

## **II. El Consejo para la Consolidación de la Democracia**

Para el gobierno, 1986 será el punto de partida para la consolidación democrática a través de la generación de pactos que pudieran constituir un sistema compartido de normas. La realidad había demostrado sobrepasar las estructuras existentes hasta el momento (Alfonsín, 2021: 171).

La administración de Alfonsín, ante las dificultades que percibía al momento de generar canales institucionales para acercar posiciones con las diferentes contrapartes políticas, sociales y económicas, consideró que era necesario establecer mecanismos diferentes a los que, hasta ese momento había utilizado. Por ello constituirá el 24 de diciembre de 1985, mediante el Decreto 2446, el Consejo para la Consolidación de la Democracia, un espacio que tendrá como objetivo generar proyectos tendientes a la modernización de la sociedad en línea con los planteos esgrimidos en el discurso de Parque Norte.

Originalmente, el Consejo estuvo coordinado por Carlos Nino e integrado por una multiplicidad de actores políticos de distintas vertientes políticas como José Antonio Allende, Ismael Amit, Leopoldo Bravo, Raúl Dellepiane, Guillermo Estévez Boero, Oscar Puiggrós, Alfredo Vítolo y tres ex ministros peronistas: Jorge Taiana, Ángel Robledo y Oscar Albrieu. Enrique Nosiglia surgía como el único militante abiertamente radical. También lo integraban personalidades de diferentes ámbitos, como Genaro Carrió, René Favalaro, Ricardo Fluret, Julio Olivera, Emma Pérez Ferreira, Fernando Storni, María Elena Walsh y Emilio Weinschelbaum. La composición plural del Consejo no quitaba su cercanía al gobierno. No debemos pensarlo como un órgano independiente, ni mucho menos, aunque tampoco como un instrumento partidario. Así lo veía Ricardo Gil Lavedra:

ese Consejo, obviamente con formación plural, tampoco representaba a la política argentina, yo creo que lo representaba a Alfonsín, pero ni siquiera a su propio partido porque había muchos radicales que no creían en la necesidad de un cambio del sistema político y tampoco el justicialismo.

*(Revista Argentina de Teoría Jurídica, 2014)*

Asimismo el Consejo generará contactos con otros interlocutores opositores, como Ítalo Luder, y también con consultores académicos externos, como los estadounidenses Robert Potash, Albert Stepan, Robert Dahl y Bernard Schwartz; los españoles Rafael Arias y Manuel Aragón y los italianos Paolo Taviani y Norberto Bobbio, entre otros, quienes formarán un comité asesor que se expedirá sobre la cuestión en unas jornadas realizadas en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UBA (Alfonsín, 2021: 179).

Los ejes de trabajo que tendrá el Consejo serán las reformas político institucionales (modernización y descentralización del Estado); las reformas vinculadas a la estructura económica y social (reforma laboral, perfil productivo del país, régimen provisional y la instauración de un seguro universal) y la reforma educacional (Consejo para la Consolidación de la Democracia, 1986).

El 13 de marzo de 1986, Alfonsín le solicitará al Consejo que se aboque a reunir antecedentes y opiniones para orientar al Poder Ejecutivo acerca de la posible reforma de la Constitución Nacional. El pedido era acompañado por cierta especificación acerca de los límites que debería tener la reforma, ya que el presidente consideraba que la misma no debería modificar ni la extensión ni las condiciones del mandato de su presidencia (Consejo para la Consolidación de la Democracia, 1986: 13). Alfonsín deseaba, con esta última aclaración, sacar del debate público que la Reforma tuviera como objetivo permitir su reelección (la tarea presidencial era considerada por el hombre de Chascomús como un “trabajo insalubre”), cuestión que había sido propuesta unos meses antes desde su propio partido.

La idea de que una reforma de la Constitución posibilitara la reelección de Alfonsín había sido lanzada en los últimos días de febrero por el presidente del bloque de diputados nacionales del radicalismo, César Jaroslavsky. Inmediatamente la proposición de Jaroslavsky recibió el respaldo del diputado Sturbin, quien afirmará que el radicalismo intentaría la modificación de la Carta Magna antes de la finalización del mandato presidencial. Sin embargo, las voces contrarias surgirían también dentro del partido de Alem.

El vicepresidente Víctor Martínez ya había expresado su total discrepancia con una posible reforma. El presidente del partido, Edison Otero, veía con buenos ojos el proyecto por una cuestión histórica y política, pero excluía la posibilidad de una eventual reelección, algo que debería “decidir la soberanía popular”. Hasta incluso Alfonsín había mencionado en ese momento que su partido no se había definido acerca de la cuestión de la reforma y que, en todo caso, cualquier intento de modificarla no debía concernirle personalmente. Parte del justicialismo, representado por Ítalo Luder, se había opuesto a la oportunidad de reforma, afirmando que las prioridades del país eran otras, como la reconstrucción de la economía. Los sectores renovadores, como

veremos, se pondrán de la vereda de enfrente (tanto en la cuestión de la reforma como en la posibilidad de la reelección presidencial. El Partido Intransigente, por otro lado, había apoyado la idea, pero no así la posible reelección de Alfonsín, ya que la misma disminuía la importancia del tema (*Clarín*, 14/03/1986).

El Consejo dictaminaría, en 1986, favorablemente a la cuestión de la reforma (con las discrepancias de Oscar Puiggrós y Fernando Storni en relación a la oportunidad). Por un lado, el texto del dictamen afirmaba que las sucesivas transgresiones que había sufrido la Constitución, aunque explicadas fundamentalmente por factores externos a la misma, no dejaba de demostrar que la Ley Fundamental albergaba algunas deficiencias funcionales que no habían favorecido la posibilidad de enfrentar con éxito situaciones de tensión y crisis (Consejo para la Consolidación de la Democracia, 1986: 24). Al mismo tiempo, otra de las razones que abonaba la necesidad de reforma era la urgencia por ajustar la que era, a ese momento, una de las constituciones más antiguas del mundo, a los principios de la filosofía política que se habían incorporado al constitucionalismo desde su sanción (como el constitucionalismo social) (Consejo para la Consolidación de la Democracia, 1986: 25).

Visto en perspectiva, que la Argentina de 1986 estuviera viviendo un momento complejo parecía ser más la norma que la excepción. Tal vez por eso mismo el Dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia afirmará que la coyuntura adversa que representaban esos primeros años democráticos no eran motivo para retrasar la reforma. Finalmente, la Constitución había nacido en medio de una guerra civil y la reforma de 1860 no se había quedado atrás por su escenario desfavorable. Una nueva realidad política, requería de nuevas normas fundamentales para su encauzamiento. Y, si no hubiera habido cambios o crisis, no habría existido motivos para cambiar lo establecido (Consejo para la Consolidación de la Democracia, 1986: 28).

También Alfonsín se manifestaría en el mismo sentido. “¿Todavía no? ¿Cuándo entonces? Sumidos en nuestros conflictos internos, marginados de la economía mundial, malformados en nuestra estructura económica y social, mientras en el planeta se producen transformaciones colosales, la realidad es otra y bien diferente: el tiempo ya pasó” (Alfonsín, 1996: 151). ¿Hay en estas palabras indicios de contradicción o de

lamento por no haber podido llevar adelante con anterioridad la reforma? Recordemos que, no sin cierta debilidad, Alfonsín se había expresado a favor de una reforma constitucional antes incluso de la caída de la dictadura, aunque rápidamente se había bajado de esa idea para subirse a la reinstauración de la Constitución de 1853. Ya hemos visto como las circunstancias fueron desfavorables para impulsar este tipo de acción previo al proceso electoral que lo llevará al poder. Sin embargo, el lamento de Alfonsín parece sincero y premonitorio: el tiempo ya había pasado.

El mismo día que se hiciera público el primer dictamen del Consejo, el 7 de octubre de 1986, el diario *Clarín* adelantará lo que consideraba serían los puntos más importantes de las recomendaciones. Estos, no casualmente, serán también los puntos sobre los que el gobierno pondrá mayor énfasis en su afán por reformar la Constitución, es decir: la creación de la figura del primer ministro en el marco de la instauración de un régimen semipresidencialista (*Clarín*, 7/10/1986).

Alfonsín (y Nino) consideraba(n) que el sistema semiparlamentario estimularía la constitución de alianzas, porque estas resultarían de la naturaleza del sistema e inducirían actitudes conciliadoras gracias a la flexibilidad que lograría el sistema dependiendo de la fuerza del presidente y de su capacidad para formar mayoría en el Congreso (Alfonsín, 2021: 178). Si pensamos lo complejo que le había resultado al partido gobernante durante esos primeros años, y más aún durante los años subsiguientes, generar acercamientos con el principal partido de la oposición en cuestiones legislativas, de formación de precios y salarios y en cuestiones relacionadas a la deuda externa, y como había reaccionado el ala política del peronismo al llamado de Parque Norte, la esperanza del presidente del posible éxito del sistema semiparlamentario no se basaba tanto en la evidencia del momento como en una esperanza futura del éxito de la regeneración democrática.

La justificación de la creación de la figura del primer ministro, en consonancia con la declaración de Alfonsín de considerar como trabajo insalubre la presidencia, era la de desconcentrar las tareas que “agobian al presidente y dar más flexibilidad a la institución presidencial en situaciones de tensión y crisis” (Consejo para la Consolidación de la Democracia, 1986: 52).

A estos pilares habría que sumarle, entre otras recomendaciones, la votación directa del presidente por circunscripciones uninominales eliminando de esa manera los colegios electorales, la instauración del balotaje, la reelección sucesiva del jefe de Estado por una única vez (no mencionada por parte de la fuente en el adelanto al diario *Clarín* ante el temor de que se asociara la reforma con intereses particulares del presidente de continuar en el poder por otro período), la separación entre Iglesia y Estado y la incorporación al texto constitucional de nuevas formas de democracia participativa como el plebiscito, el referéndum, consulta o iniciativa popular. Además, el Consejo estimaba que los artículos referidos a los derechos y garantías deberían quedar exentos de toda reforma sustancial y solo ser complementados con aquellos derechos y garantías que se derivaran de la misma justificación de los primeros, y cuyo reconocimiento fuera necesario para asegurar una generalización del ejercicio efectivo de los mismos.

En el discurso que pronunció Alfonsín en el Salón Blanco de la Casa de Gobierno al momento de recibir la propuesta, el presidente reforzó lo que ya el Consejo había recomendado: “llamamos a una convergencia de fuerzas que se plantee como meta modernizar la Argentina en términos de eficiencia y de una democratización fundamental en la sociedad y el Estado, en la economía y en la cultura”. Más adelante en sus palabras continuará con la misma línea al decir que “estas reformas no pueden ser obra de un partido o de una fracción aislada”. Concluirá diciendo que “los treinta meses en democracia demostraron la voluntad de convivir y ello permite dar por hecho el pacto fundamental. Nos ha tocado ahora a todos ser protagonistas de otro gran esfuerzo democratizador y creemos sinceramente que esta vez contamos con mayores perspectivas, diría con la certeza de llevar buen término a la empresa” (*Clarín*, 8/10/1986).

Aunque resulta complejo leer las palabras de Alfonsín sin pensarlas llenas de lugares comunes, más aún si estas se enmarcan en el llamado a una reforma constitucional, no por ello dejan de ser consistentes con el discurso de Parque Norte acerca de que ese era el momento para consolidar la democracia mediante un esfuerzo conjunto de todas las fuerzas políticas, ni tampoco con la impronta que su mensaje de consenso (no siempre llevado a la práctica) le había imprimido a sus 30 meses de gobierno.

Esta cuestión, más de forma que de contenido, fue central dentro de la recomendación del Consejo: la Reforma debería hacerse a través de la construcción de un amplio y generalizado consenso social y político que lo sustentara, desde la iniciación del trámite como a lo largo de todo el proceso (Consejo para la Consolidación de la Democracia, 1986: 25). A pesar de que dicho consenso era parte de las exigencias del artículo 30 de la Constitución, las experiencias de 1949 (donde el peronismo llevó adelante una reforma sin consenso con la oposición, imponiendo su mayoría legislativa y la reinterpretación del artículo 30 de la Constitución para desestimar la minoría del radicalismo en el Congreso) y de 1957 (donde el partido mayoritario, el peronismo, estuvo proscrito de participar en las elecciones constituyentes), mostraban a las claras que no siempre aquello que está normado se cumple. En ese mismo sentido, recomendaba que las modificaciones fueran parciales, circunscriptas a ciertos puntos fijados por el Congreso de la Nación y limitando a la Asamblea Constituyente a decidir si se reformarían o no aquellos puntos (Consejo para la Consolidación de la Democracia, 1986: 36). El objetivo era limitar el papel de la Convención Constituyente a lo deliberado por el gran acuerdo previo entre todos los actores relevantes de la reforma (por considerar a la Convención como un órgano sin competencia originaria). En la práctica, ese gran acuerdo previo debía constar, fundamentalmente, del consenso entre los dos partidos mayoritarios: el radicalismo y el justicialismo. Sobre todo, si se buscaba evitar los vicios de procedimiento de la reforma de 1949 sobre la interpretación del artículo 30.

Luego de la victoria de 1946, el peronismo contaba con cerca del 70% de la cámara de diputados y, como había ganado en 13 de las 14 provincias, poseía además 26 de las 28 bancas de senadores que, luego de la intervención de Corrientes, se transformaron en unanimidad. Con la elección de medio término que renovó parcialmente la cámara de diputados (sumando dos diputados más al peronismo), Perón anunció su intención de modificar la Constitución. Para el llamado a un Congreso Constituyente es necesario que el Congreso apruebe una Ley de Necesidad de Reforma por una mayoría de dos terceras partes en ambas cámaras. Si bien el peronismo contaba con más de dos terceras partes de la Cámara, el día de la votación solo había 96 diputados del partido. Este número bastaba para alcanzar las dos terceras partes de los miembros presentes, pero



era inferior a las dos terceras partes del total que exigía la Constitución. La ley de reforma fue finalmente aprobada por 96 votos contra 34, lo cual generó el cuestionamiento de que no se había respetado el procedimiento establecido. Por esta razón, una vez realizado el conteo, los radicales consideraron inválida la votación. El argumento fue descartado y, unos días después, un Senado votó unánimemente para convocar una asamblea constituyente (Negretto, 2015: 195).

La convención inició sus sesiones desestimando los reclamos de la UCR sobre irregularidades en el proceso. La oposición, en repudio por lo que consideraban habían sido una violación de procedimientos y por el contenido mismo de la reforma, se retiró de la convención. La reforma se aprobó en bloque por los delegados peronistas, que tenían quórum propio.

Como afirma Negretto:

los cambios constitucionales suelen requerir la conformación de una coalición de al menos dos partidos, ya sea porque el procedimiento de enmienda requiere de una mayoría calificada o porque en un contexto democrático una reforma aprobada por un solo partido puede polarizar el escenario político y generar altos costos políticos en el largo plazo. (2015: 205)

El último escenario es el que mejor describe lo sucedido durante la primera presidencia de Perón. La Reforma de 1949 excluyó de su discusión y votación al principal partido de la oposición. Que la minoría estuviera representada no solo implicaba una cuestión formal (aunque aún con su presencia, debate y votación negativa, la Reforma hubiera salido igual), sino también la voluntad por parte de la mayoría de que esa minoría tuviera una representación en el armado de la nueva Constitución. Esto nunca ocurrió. Ni hubo voluntad, ni interés en que la minoría representara un rol más que figurativo.

Si la Constitución de 1949 adolecía de vicios de origen y de contenido, su derogación por un gobierno de facto, como es de esperarse, no se quedó atrás. La llamada “Revolución Libertadora” invalidó la reforma constitucional de 1949 por decreto y, en ejercicio de “poderes revolucionarios”, declaró la necesidad de la reforma en treinta de

sus artículos y convocó a elecciones de convencionales constituyentes por medio de un decreto-ley. Por supuesto que el partido político protagonista del régimen depuesto no participó de esas elecciones por estar proscrito.

En la Convención de 1957, que tenía como uno de sus principales objetivos darle validez al decreto derogativo, fueron frecuentes los enfrentamientos entre bancadas que finalizaron con el retiro de los convencionales de la UCR Intransigente. En ese ambiente de desorden el debate fue difícil y finalmente las sesiones terminaron en forma abrupta cuando los constituyentes conservadores, por pedido de los militares, dejaron sin quórum la Asamblea.

Una vez el Consejo presentó sus propuestas para la reforma, las voces a favor y en contra no tardaron en hacerse escuchar. Sin embargo, existía cierta unanimidad en la necesidad de todas las partes en que las modificaciones a la Constitución deberían contar con un amplio consenso social y político para que pudieran llevarse adelante.

Desde el gobierno y el partido radical apoyaron, con cierta lógica, la iniciativa presidencial. Dos días después de haberse dado a conocer el dictamen, las autoridades nacionales de la UCR trabajaron para que el comité nacional, encabezado por Otero y los secretarios generales de la presidencia, Carlos Becerra y Facundo Suárez Lastra, se comprometieran en explicitar su apoyo a la necesidad y la oportunidad para la reforma de la Constitución (*Clarín*, 9/10/1986).

El ministro del Interior, Antonio Tróccoli habló de que existía “en la sociedad argentina (...) una propensión reformista de la Constitución, puesto que es de consenso público reformarla para adecuarla a los tiempos, para situarla en la dinámica de las actuales circunstancias”, a la vez que señalaba que radicales y peronistas compartían esta “vocación reformista” (*Tiempo Argentino*, 16/8/1986).

En una perspectiva similar, De la Rúa, antiguo (y futuro) contrincante de Alfonsín en la interna de 1983, planteó la necesidad de modernizar el funcionamiento del sistema político y de su toma de decisiones por medio de un consenso amplio. También el diputado Jorge Vanossi señalaba que el viejo discurso constitucional había caducado y que era el momento de modernizarlo, y que “...para hacerlo la democracia necesita

contar con los instrumentos idóneos, entre los cuales los elementos constitucionales tienen un valor preeminente y preferente” (citados en García Lema, 1994: 44).

Las voces críticas al proyecto estuvieron centradas en lo innecesario de la misma. Antes bien que pensar en reformar la Constitución, era preferible cumplir los pactos que en ella se establecían, afirmaría Romero Feris (*La Nación* 4/10/1986). Álvaro Alsogaray sería una de las voces más críticas al proyecto desde la derecha, a la que se sumaría su hija, María Julia, que también sería parte del coro discordante que enfatizaba la inconveniencia y peligrosidad de la reforma (*La Nación*, 1/11/1986).

El medio para negociar el consenso con los partidos por fuera del justicialismo, sería encarado por el gobierno desde el Ministerio del Interior. El objetivo, sumamente ambicioso y optimista, de ese momento era remitir el proyecto para convocar a la Convención Constituyente a fines de ese mismo año 1986. Para ello era imperativo impulsar de forma urgente el pacto de garantía. Había conciencia por parte de los hombres de Alfonsín que sin la incorporación del PJ al pacto de compromiso de la reforma, la misma sería impracticable.

### **III. El primer momento del PJ en el consenso constitucional, la declinación económica y las elecciones de 1987**

En esos primeros momentos del proyecto existía una amplia mayoría de dirigentes que se mostraron a favor, incluyendo, por ejemplo, a Oscar Allende. El fundador del Partido Intransigente (PI) coincidía con la necesidad de consagrar formas semidirectas de democracia, unificar la función social de la propiedad; bregar por la unidad latinoamericana y su integración económica financiera y promover el crecimiento económico preservando el legado fundacional de la emancipación y la libertad (*La Nación*, 3/3/1987).

También al peronismo lo recorría un espíritu reformista, aunque esto no significara un acuerdo con el proyecto de reforma que estaba encarando el gobierno. El senador Vicente Saadi, para ese momento presidente del PJ, había presentado un proyecto de ley en 1986, acompañado por 16 senadores del partido, o aliados al mismo, para declarar vigente la Constitución de 1853 con las reformas de 1860, 1866, 1898 y 1949, dejando

nula la proclama de 1956 y la reforma de 1957. Aunque no prosperó, este proyecto aparece como indicador de la predisposición del justicialismo a la necesidad de una reforma (García Lema, 1994: 46).

La fractura que atravesaba al justicialismo se replicaba en la cuestión de la reforma constitucional. Mientras que el sector más ortodoxo planteaba que no era el momento (la cuestión de la oportunidad volvía a mostrarse como factor disruptivo), el sector de la renovación adhería tanto a la necesidad como a la oportunidad.

Entre las voces que se alzaron para mostrarse contrarios a la oportunidad se encontraba, como ya se ha citado, Ítalo Luder, quien afirmaría que no era el momento para discutir una reforma constitucional por la incertidumbre jurídica y las consecuencias que esto podría generar en el ingreso de capitales extranjeros (*Clarín*, 8/7/1986).

Eduardo Menem haría público su posicionamiento a favor del proyecto. El hermano del gobernador de La Rioja pondría el acento en la necesidad de actualizar, en línea con la posición histórica del justicialismo, la doctrina liberal que sustentaba la Constitución de 1853 debido a las transformaciones sociales, políticas, económicas y jurídicas que el mundo contemporáneo traía consigo y que hacía al documento firmado más de 130 años atrás, una pieza basada en principios alejados de la realidad del presente. El peronismo, representado aquí por la pluma de Menem, buscaba reincorporar los principios que habían sostenido la reforma de 1949 en el nuevo ordenamiento fundamental (*La Nación*, 5/11/1986).

Siempre presente en la agenda del peronismo en esos momentos, una de las materias que Menem consideraba como insoslayables para las futuras negociaciones sobre la reforma, será la de federalismo “dentro de un marco que asegure el pleno respeto de las autonomías provinciales”. Con un discurso dispuesto a revivir viejos antagonismos, el futuro senador afirmaba que:

en una muestra evidente del divorcio entre norma y realidad, (el modelo de organización político administrativo pluralista y participativo) afronta una profunda crisis que lo ha convertido en la actualidad en un sistema deteriorado por el monólogo de la Nación, que ha provocado una sistemática y progresiva desintegración de los Estados locales con la

consiguiente concentración del poder político, económico y social. (*La Nación*, 5/11/1986)

Menem escribía en su doble rol de hombre de provincia y de la renovación. La cuestión del federalismo, como veremos, estará muy presente en la agenda justicialista de los futuros debates. Además, Menem traía otro aspecto que se convertirá en uno de los principales ejes de discordia entre ambos partidos hasta bien entradas las negociaciones: la figura del primer ministro. “Considero inconveniente introducir la figura del primer ministro, como se aconseja en el dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia, por tratarse de una institución totalmente ajena a nuestra idiosincracia” (*La Nación* 5/11/1986).

El posicionamiento contrario en esta y otras cuestiones en relación a lo expresado por el dictamen del Consejo (rol del Parlamento, atribuciones del Senado, creación del Ombudsman) auguraban unas negociaciones complejas entre ambos partidos. Resultaba imperioso para las partes llegar a esos debates con el mayor fortalecimiento de poder posible en pos de lograr imponer sus posiciones. Los resultados de las futuras elecciones de 1987 serán una prueba fundamental, así como lo habían sido las de 1985 para incluir en la agenda pública, por parte del gobierno, la cuestión de la reforma.

El apoyo de la renovación al proyecto se institucionalizó en la declaración que presentaron los diputados Massini, Fappiano, Lamberto, Manzano, Mac Karthy y Massey, en el que proponían “declarar necesaria la reforma total de la Constitución Nacional” (García Lema, 1994: 48).

De igual modo, la cuestión de la reforma se incorporará en el debate interno. En 1987 se llevaron adelante dos encuentros partidarios que fueron controlados por la renovación: La Falda y Bariloche. El eje central sobre el que giraron ambos encuentros fue la estrategia para los futuros comicios, pero también se asentará posición respecto de la reforma.

En el primer Encuentro de Candidatos Justicialistas que se llevó adelante en La Falda, Córdoba (que no contó con la presencia de Carlos Menem), se elaboraron documentos que expresaban la posición renovadora sobre tres ejes: defensa nacional y situación castrense, política institucional y economía.

El documento de política institucional tenía como parte fundamental el tema de la reforma, en donde los renovadores se manifestaban a favor de la misma, aunque los miembros del partido anteponían la creación de una Asamblea Constituyente a la firma de un nuevo Pacto Federal que reafirmara las autonomías provinciales (posición que ya habíamos visto expresada por Eduardo Menem y que seguirá siendo una pauta constante en esta cuestión). El pacto, continuaba el documento, debería de ser firmado entre las nuevas autoridades provinciales a ser elegidas en la elección de septiembre y ponía como plazo para la firma diciembre de ese año. Una vez rubricado ese nuevo Pacto Federal entre Nación y provincias, los justicialistas renovadores consideraban que se podría pasar a la redacción de una nueva Constitución. Sobre este punto, se volvía a la respuesta que oportunamente Cafiero había firmado luego del discurso de Parque Norte, en donde el dirigente bonaerense diferenciaba entre una democracia como mera ingeniería institucional -una “revolución de las formas”-, de un cambio normativo anclado en la historia, la conciencia y la vida social de los argentinos que diera nacimiento a un nuevo constitucionalismo social “capaz de guiarnos al estado de justicia del siglo XXI” (La Nación, 4/5/1987). Y ponían fecha a esta discusión para el segundo semestre de 1988 (Primer Encuentro de Candidatos Justicialistas y Presidentes de Distrito, 1987).

La lectura que podemos hacer de ese documento es múltiple. A diferencia de los justicialistas ortodoxos, los renovadores no solo buscaban discutir una nueva Constitución, sino que incluso ponían un marco temporal específico para la sanción de la misma. Ese marco planteaba un horizonte pos elecciones en donde los renovadores se pensaban protagonistas como parte de una rearticulación del sistema de poder basado en las provincias como unidades de contrapeso frente al poder de la Nación. El gobierno ya comenzaba a mostrar signos de desgaste no solo políticos, sino principalmente económicos. Esto presagiaba que, en la elección de 1987, donde se elegirían 22 gobernadores (cuyo mandato era de 4 años a diferencia del presidencial), sería el momento propicio para negociar desde una posición de poder.

En el Segundo Encuentro de Candidatos, llevado adelante en Bariloche, Río Negro, se formó una Comisión que trabajó específicamente la reforma constitucional. En el comunicado que se hizo público sobre los resultados a los que llegó dicha Comisión se

volvería al recurso de reclamar que la reforma no debería ser un mero cambio institucional, sino que había que pensarla como un cambio del modelo de sociedad, superando el modelo individualista liberal. Una repetición de lo ya esgrimido en La Falda y en la carta de Cafiero en respuesta a Parque Norte. En línea con lo expresado en el Encuentro, y también con lo expresado por el Consejo y el gobierno, los renovadores consideraban que previo a la Convención, se debería llegar a tres grandes acuerdos. Uno de ellos sería el ya mencionado Pacto Federal, el segundo sería un acuerdo político en el que se reflejaran las coincidencias de los grandes partidos respecto del modelo de sociedad futura y, por último, un respaldo social de las “sociedades intermedias” a los contenidos de las futuras reformas (Segundo Encuentro de Candidatos a Gobernadores, Diputados Nacionales y Presidentes de Distrito del Partido Justicialista, 1987).

### **III.I. La declinación económica: monetaristas, estructuralistas y macumbas<sup>9</sup>**

El Plan Austral tendrá resto para mostrar algunos buenos resultados durante 1986. El año comenzará con el mundo económico hablando del “milagro argentino” y con un premio Nobel (Franco Modigliani) viajando a la Argentina para ver *in situ* el caso de éxito. El costo de vida había alcanzado un 90% anual, la mejor tasa registrada desde 1974, en tanto que el PBI superaría el incremento del 7% con una notable recuperación en el sector manufacturero (Belini y Korol, 2020: 258).

Con el diagnóstico, por parte de una rama del oficialismo, de que la estabilización había sido alcanzada y de que un nivel moderado de inflación entraba dentro de lo tolerable, el gobierno iniciará un proceso de descongelamiento de la economía como forma de dejar atrás la emergencia. Esta apreciación, según De Riz y Feldman (1991: 11), llevó a una confusión entre una política de estabilidad y una política de reestructuración de la economía que alimentó la ilusión de que se había encontrado el instrumento por medio del cual se podía quebrar el impasse económico.

---

<sup>9</sup> Al ser consultado por la prensa por la inflación creciente, el viceministro de Economía, Canitrot, declaró: “yo soy monetarista, estructuralista y todo lo que sea necesario para bajar la inflación, y si hay que recurrir a la macumba, también” (Citado en Gerchunoff y Llach, 2010).

Antes de que el Austral cumpliera su primer aniversario ya empezaban a plantearse otro tipo de preguntas: ¿cómo se hace para crecer después de la estabilización? ¿Cuál es el modelo? (Gerchunoff y Llach, 2010: 401).

Esta iniciativa, generada por la presión del ala política del radicalismo preocupada como estaba por mantener al gobierno en la gestión del futuro, era vista por el equipo económico como algo “exótico”, acostumbrados a ser un elenco de bomberos tratando de apagar aquí y allá el fuego de presiones inflacionarias. La gente de Sourrouille pensaba que los riesgos de la emergencia no habían quedado atrás, más allá de la estabilidad lograda (Torre, 2021: 339).

El 6 de febrero de 1986 se anunció la segunda parte del Plan Austral que apuntaba a responder la pregunta por el después. Era el momento de descongelar. El camino elegido para hacerlo será mediante la apertura comercial, el reemplazo de regímenes de promoción industrial por alicientes fiscales a las exportaciones industriales y la privatización de empresas estatales (rechazadas por los sindicatos y, por ello mismo, también por el presidente) (Novaro, 2009: 185). En abril se anunció una flexibilización de los precios públicos, lo que dio una pauta para el crecimiento de salarios y precios privados. La acumulación de los aumentos y la reactivación de la demanda impactó sobre los valores de venta de los productos con precios libres. Esa moderada inflación fue transmitiéndose a otros sectores de la economía, activando los mecanismos de indexación.

Como comentan Gerchunoff y Llach (2010: 403), superado el peligro hiperinflacionario de un año antes, la sensación generalizada era que había que pasar inmediatamente a una fase de crecimiento económico acorde a las ilusiones de 1983, relegando a un lugar secundario las vicisitudes de un índice que en todo caso estaba muy por debajo del promedio de la última década. En ese espíritu, el gobierno fue paulatinamente abandonando el objetivo de “estabilizar la estabilización”, conformándose con uno menos pretencioso: estabilizar la inflación.

La renegociación de salarios resultó en aumentos cada vez más rápidos, por encima de las pautas señaladas desde el Ministerio de Economía. Se estaba generando un doble discurso gubernamental dado por un presidente que había empeñado su palabra para no



entorpecer la puja distributiva y, en la otra cara de la moneda, su equipo económico llamando a la austeridad. Tampoco el presidente acompañaba las decisiones de su equipo en cuestiones de recorte de gasto, lo que generaba una tensión ante el compromiso de no emisión monetaria que había asumido el Plan originalmente.

El frente externo se mostraba como otra variable compleja y de lastre. Se daría, una vez más, un incumplimiento de metas con los organismos de crédito internacionales y los bancos acreedores. El pago de deuda externa continuó ejerciendo un peso casi imposible de solventar en cuanto exigía un superávit comercial y de las cuentas pública de magnitudes considerables y de forma sostenida. Argentina no escapaba a la realidad regional al no poder negociar con los acreedores internacionales mejores condiciones de pagos que le permitiera compatibilizar el cumplimiento de los compromisos externos con el crecimiento económico (Belini y Korol, 2020: 258). Así, el objetivo del gobierno fue lograr un perdón al incumplimiento (perdones enmarcados en el “Plan Baker” que se sucederían a lo largo de todo el año en relación a las metas de déficit e inflación), al mismo tiempo que abría su economía para promover las exportaciones, esperando de esa manera la recuperación de la economía.

Sumado a eso, los precios internacionales habían vuelto a bajar, llegando al 30% respecto de los niveles de 1980, frustrando de esa manera las expectativas puestas en las retenciones a esas exportaciones (el conflicto con el sector agroexportador afectaría de forma directa a un electorado que había sabido responderle al radicalismo). Aún bajo esa perspectiva, en el mes de febrero Economía bajó las retenciones sin que ello evitara que las confederaciones agrarias siguieran protestando durante todo ese año, logrando una nueva baja hacia finales de 1986 (Novaro, 2009: 190). Las exportaciones habían retrocedido en 1.500 millones de dólares que, sumado al alza de las importaciones por la reactivación del consumo y la industria, determinaría que el saldo comercial se redujera a menos de la mitad. El déficit volvería a crecer –sumando los pagos de intereses que eran menores a los del año anterior– ubicándose en el 8,7% del PBI, cerca del nivel anterior al plan Austral.

Por otra parte, el déficit del Estado federal no explicaba la totalidad del problema fiscal. Las provincias cumplieron un rol importante en el problema debido a la crisis de algunas de las economías regionales. El incremento del empleo público como

mecanismo compensatorio y el uso de los bancos provinciales como fuente de crédito destinado a diversos usos, aumentará el déficit de las cuentas pública de varias provincias que derivaría en la solicitud al gobierno central de mayores transferencias. El Banco Central acudirá en su auxilio, lo que terminó generando una importante expansión monetaria en 1987. El control del Senado por parte del peronismo le serviría para mejorar su posición negociadora frente al gobierno de Alfonsín que cedería constantemente (Belini y Korol, 2020: 259). Ese equilibrio de poder conjugado con las crisis regionales también explicará parte del reclamo de las provincias peronistas en pos de un nuevo Pacto Federal previo a la discusión de una reforma constitucional.

Uno de los principales ejes del reclamo de los gobernadores estaba dado por la distribución de los fondos nacionales a las provincias que, desde la asunción de Alfonsín, habían sido objeto de duras negociaciones. Como explican Pose y Pivetta (1997) en su trabajo sobre la evolución histórica de la coparticipación federal, el régimen de coparticipación al momento de la asunción de Alfonsín se regulaba mediante lo establecido por la Ley 20221 de 1973 en donde la recaudación se distribuía en forma automática en partes iguales entre la Nación (48,5%) y las provincias (48,5%), previa deducción de un 3% como aporte automático a Fondo de Desarrollo Regional. La Ley 20221 sufriría una importante modificación en 1980 al deducirse del monto total de lo recaudado los importes para el cumplimiento de la Ley de supresión de aportes patronales. Esto redujo los montos coparticipados en perjuicio de las provincias.

En teoría la vigencia de la Ley 20221 era hasta el 31 de diciembre de 1983, cuando se iniciaron intensas negociaciones entre las partes, pero sin llegar a ningún acuerdo, por lo que se prorrogó la vigencia de la Ley un año más. Los gobernadores justicialistas buscaban incorporar ciertos impuestos al sistema coparticipado y elevar el porcentaje de participación primaria de 44,4% a 56,6%, lo que sería el punto de inicio del conflicto entre Nación y provincias (Masi, 2014: 182). Durante todo 1984 se iniciaron estudios y negociaciones sin que se logaran resultados satisfactorios, caducando definitivamente la Ley. Esto obligó a incorporar directamente en el Presupuesto Nacional los montos a transferir a las provincias y girarlos bajo la forma de Aportes del Tesoro Nacional (ATN).

En 1985 se iniciaron tratativas que culminaron con el acuerdo financiero del año 1986 en el que se establecía una actualización de los montos transferidos el año anterior, que derivó en que la firme actitud de las provincias elevara su participación en los recursos coparticipados en un 11%. Esta misma situación se mantendría durante 1987. Sin embargo, este acuerdo tenía carácter de transitorio hasta que se dictase la nueva Ley de Coparticipación, que recién se aprobará en 1988.

Volviendo al escenario nacional, en julio de 1986 la inflación llegaría al 6,8% (impulsada principalmente por productos agropecuarios sobre los que no se había fijado precios máximos). Alfonsín se inclinó por redoblar la apuesta de confianza a su equipo económico, por lo que reemplazó en el Banco Central a Alfredo Concepción –en contra de la opinión de su propio partido– por José Luis Machinea, miembro del equipo de Sorrouille; autorizando así una política de restricción monetaria (en contraste con lo hecho por Concepción, quien había intentado expandir el crédito para reanimar la producción). Las medidas parecían haber llegado demasiado tarde o ser insuficientes, dado que las cuentas públicas ya se habían deteriorado demasiado debido a la sumatoria de retrasos en tarifas, reducción de las retenciones y las concesiones salariales a las provincias (Novaro, 2019: 195). Para finales del año el déficit había vuelto a subir al 9,7% del PBI. Se utilizaban los dólares del Banco Central para pagar la deuda de las empresas estatales, se daban préstamos difícilmente recuperables a bancos provinciales o se colocaban títulos del Tesoro nominados en dólares a cambio de moneda fresca. Aun así, la inflación sería la más baja desde 1974 (90,1%), pero sustancialmente mayor a las previsiones oficiales que la ubicaban en el 30% (Belini y Korol, 2020: 258).

A partir del repunte inflacionario de 1986, la política de estabilización de precios careció de una estrategia estructurada debido a la pérdida de credibilidad provocada por el rápido retorno a un régimen de alta inflación. Esta fue la tormenta en el horizonte de 1987: la inflación de dos dígitos, ante la cual el equipo económico decidió recostarse sobre su flanco heterodoxo y disponer de un nuevo congelamiento de precios, un reajuste salarial, de asignaciones familiares, jubilaciones y salario mínimo junto con un aumento y congelamiento de las tarifas públicas y combustibles (lo que se conocerá como “Australito”) (Massano, 2018). Había que lidiar con las urgencias económicas del momento con miras en las elecciones de septiembre de 1987. Al desequilibrio

estructural de las cuentas públicas se le sumaba la demanda de fondos de las provincias y una concesión para créditos para la vivienda que condujo a un creciente endeudamiento interno (Gerchunoff y Llach, 2010). Un mes antes de las elecciones se perforaría el techo de 10% de inflación mensual.

### **III.II. La elección de 1987: un nuevo equilibrio de fuerzas**

En medio de un escenario económico que incrementaba su complejidad, augurando un futuro poco claro, la relación del gobierno con la oposición hacía lo propio. Durante 1986 la estrategia consociativa ya mostraba signos de desgaste. Los sindicatos se habían declarado en enfrentamiento directo con la administración de Alfonsín, quien respondió modificando su táctica de relacionamiento, aplicando un consenso por sectores para premiar a los gremios menos confrontativos en pos de desactivar la táctica de confrontación de la CGT.

Esto se inscribe como parte de la flexibilización del Plan Austral. Los salarios comenzaron a negociarse bajo la lógica de “paritarias limitadas” en donde incrementos de salarios y precios se determinaban según exportaciones e inversiones y a la estimación de inflación futura. La punta de lanza de esta estrategia fueron los gremios industriales. El gobierno esperaba que, beneficiando a estos mediante la selectividad de la Secretaría de Industria liderada por Roberto Lavagna, limitaría la capacidad de oposición de Ubalini. Esta estrategia derivará en la creación, en marzo de 1987, del “Grupo de los 15”,<sup>10</sup> compuesto por los gremios de peso de las “62” y el sector de “Gestión y Trabajo” (GyT) liderado por Triaca, quienes tomarán una postura negociadora (Massano, 2018: 14).

Los sindicatos más combativos responderán, ante lo que consideraban aumentos salariales demasiado exigüos en relación al incremento de precios, con 5 paros

---

<sup>10</sup> El grupo estaba integrado por los líderes de SUPE, Plásticos, Luz y Fuerza, UTA, Bancarios, Gastronómicos, SMATA, Telefónicos y Sanidad, entre otros, que además tenían el respaldo no explícito de Lorenzo Miguel y la UOM.

generales en 12 meses.<sup>11</sup> Las políticas gubernamentales como la instauración de un salario social garantizado que fijaba una banda salarial con un piso mínimo y un techo conforme con la inflación, no había logrado generar una repercusión positiva en los sectores más ortodoxos.

El sindicalismo peronista ya mostraba signos de fractura interna entre estos dos grupos. Existía, dentro de los gremios más grandes, la percepción de que la estrategia de paro y movilización no estaba logrando los resultados esperados. En frente se encontraban aquellos de posición más dura, como las regionales del interior, que bregaban por continuar el plan de lucha. Cuando el paro de fines de marzo mostró pobres resultados en acatamiento y movilización, las posiciones concertacionistas dentro del sindicalismo ganaron fuerza, lo que sería estimulado por el gobierno que buscaba acuerdos para la reforma constitucional. Pero ni el gobierno pudo romper, por segundo intento consecutivo, la unidad de la CGT, ni los sectores sindicalistas más tendientes a los acuerdos lograron quebrar la lógica de Ubaldini. Así, los paros continuarían (le seguiría al de marzo uno en junio y otro en octubre) (Novaro, 2009: 199-200).

En marzo de 1987 el gobierno pretendió dilatar la grieta entre las posiciones antagónicas dentro del sindicalismo al intentar comprometer a parte del mundo gremial, el mencionado Grupo de los 15, con sus políticas y en el sostenimiento del programa económico. Para ello designó a Carlos Alderete, dirigente de Luz y Fuerza, como nuevo ministro de Trabajo, quien justificó su ingreso al gobierno radical a partir de la necesidad de “incorporar en la función de gobierno un pensamiento social del movimiento sindical” (Alderete, AHO). El objetivo de la administración pareció tener tres ejes: dividir al peronismo de cara a las elecciones; lograr un pacto social que facilitara la implementación de políticas antiinflacionarias y buscar contener al sindicalismo en las puertas de una amenaza de rebelión militar.

---

<sup>11</sup> Las reivindicaciones del sindicalismo eran variadas y las justificaciones para los paros generales también. Existía un intento por parte de Ubaldini de generar una cadena equivalencia de las demandas insatisfechas de la sociedad argentina, que iban desde las exiguas jubilaciones hasta la condena a la política recesiva impuesta por el FMI y al pago de la deuda externa. Las demandas salariales de los trabajadores no funcionaban como el único incentivo para llamar a los paros generales.

El nombramiento de Alderete se inscribe como una jugada arriesgada del presidente, alentado por la estrategia de Nosiglia, el ministro del Interior que reemplazará a Tróccoli en 1987 encumbrando al sector interno del partido de la Junta Renovadora, por generar alianzas sectoriales. Esta estrategia generará una respuesta de los sectores ortodoxos que acusaron al flamante ministro y al Grupo de los 15 de “ideólogos del gremialismo corrupto” (La Nación, 2/4/87). La CGT se reacomodará distribuyendo los roles entre los que conducían las protestas y los que encabezaban el diálogo.

Entre las consecuencias del ingreso de Alderete al gobierno se encontraba también el alejamiento momentáneo del peronismo renovador como interlocutor válido dentro del peronismo para la administración de Alfonsín. En una primera instancia el puesto había sido ofrecido al sindicalista José Rodríguez, de SMATA, pero Cafiero se había opuesto. Asimismo, obligará al gobierno a hacer suyas demandas y condiciones que había impuesto el Grupo de los 15 para ingresar a la gestión: la aprobación de las leyes de convenios colectivos de trabajo, de asociaciones profesionales y de obras sociales (lo que derivará en la salida de Aldo Neri del Ministerio de Salud y Acción Social), obligando al gobierno a abandonar sus proyectos de reforma laboral (Masi, 2014: 191-192).

También el nombramiento tuvo repercusiones al interior de la administración. Se generará allí una división entre la rama política que venía trabajando en la Convergencia Democrática y la económica y técnica que encabezaba Sorrouille, quien vio que la llegada de Alderete imposibilitaba coordinar con Trabajo la discusión de acuerdos sectoriales y las leyes laborales, minando también el control que aún tenía Economía sobre salarios (Alderete no se ajustaría en lo más mínimo a la disciplina salarial a la que el gobierno apostaba) y gasto público. La perspectiva de Sorrouille sobre el nuevo ministro era similar a la que este tenía sobre la cabeza de economía: “para nosotros el Ministerio de Trabajo tenía un enemigo estructural que era el Ministerio de Economía, porque estaba el empresariado metido y obstaculizaba muchas cosas del Ministerio de Trabajo. No jugaba cada uno en el área que realmente le correspondía.” (Alderete, AHO)

El desgaste provocado por el acercamiento del gobierno a una rama del sindicalismo peronista iba en contra del discurso que había dirigido la relación con el mismo hasta

ese momento. Los radicales (principalmente la corriente histórica de Renovación y Cambio) vieron al movimiento como un pacto con el enemigo, generando también que los sindicatos por fuera de la estructura ortodoxa, que hasta ese momento habían apoyado a Alfonsín, rompieran relaciones con este para unirse contra la política oficial. El jefe de la bancada radical en diputados, César Jaroslavsky, resumiría la sensación al interior del partido respecto a la incorporación del sindicalismo al gobierno, cuando le preguntara a Juan Sorrouille en una reunión en Olivos: “¿nosotros los estamos trayendo a nuestro juego o ellos nos están llevando al suyo?” (citado en Torre, 2021: 379). Fue el fin de los planes reformistas del gobierno para la corporación sindical y el agravamiento de las divisiones internas dentro del oficialismo que destruirán la imagen de cohesión que aún mantenía el gobierno.

En paralelo, 1986 tampoco había sido un buen año en las relaciones con las corporaciones agrarias, como hemos visto, ni tampoco con las empresarias. En enero la UIA, que ya se había mostrado con una actitud resistente ante el Plan Austral, volvería a tomar distancia del oficialismo al emitir un documento en el que reclamaban la expansión de las exportaciones mediante un apropiado régimen de reintegros, apoyos financieros y otros instrumentos promocionales (Masi, 2014: 149), y al resistirse a la integración comercial con Brasil al temer la competencia con la industria paulista (Novaro, 2009: 229).

La estrategia de confrontación que había llevado adelante el gobierno durante sus primeros años había descansado en el apoyo ciudadano como su principal base de soporte. Ese respaldo se materializaría en las elecciones de 1985, pero se mostrará como insuficiente para encarar las reformas proyectadas, aun cuando el gobierno intentaría con el plan de crecimiento económico lograr una flexibilidad y representatividad social que, para desgracia de todos, más bien corroería a pasos acelerados lo que quedaba en pie de las ganancias iniciales del Plan Austral. El gobierno entrará así a su segunda contienda electoral desde el inicio del gobierno con la credibilidad presidencial sumamente deteriorada.

Un respiro en las tensiones de las relaciones entre la oposición peronista renovadora y el gobierno lo dará el acercamiento dado a partir del levantamiento militar de Semana Santa, cuando un centenar de oficiales y suboficiales al mando del teniente coronel Aldo

Rico tomó la Escuela de Infantería de Campo de Mayo, presentando una lista de exigencias principalmente dadas por el freno a los juicios que se estaban llevando adelante por los crímenes cometidos durante la última dictadura militar.

Este alzamiento, que rápidamente logrará el plegamiento de otras unidades en solidaridad con sus objetivos, llevó al gobierno a alzar las banderas fundacionales de la presidencia de Alfonsín: autoritarismo o democracia, y convocar a partir de esta dicotomía a la ciudadanía. Cientos de miles de personas le respondieron movilizándose a Plaza de Mayo, alrededor de Campo de Mayo y a otros puntos del país, aunque ello no significara que el presidente tuviera control sobre los medios armados para hacerle frente a los rebeldes.

Alfonsín dio ante el Congreso un discurso en el que dejó en claro que no negociaría ni haría concesiones con los sublevados. Los renovadores se destacarían en el apoyo al presidente en las movilizaciones y en la Casa Rosada.<sup>12</sup> Y, si bien sectores sindicales y políticos del peronismo se mantuvieron en un ambiguo silencio, la CGT convocó a un paro para respaldar el orden institucional –Alfonsín celebró que una porción del sindicalismo se encontrara comprometida con el gobierno, a su juicio, a raíz de la incorporación de Alderete al gobierno (Novaro, 2009: 224)–. Ese marco llevó a Alfonsín a impulsar un consenso intrapartidario mediante la firma, el domingo 19, del Acta de Compromiso Democrático en apoyo de la democracia, la institucionalidad y la ley.

Ese mismo día, Alfonsín escuchó en persona los reclamos de Rico y recibió de sus manos la unidad de las tropas sublevadas. En medio de posiciones divididas (con emisarios que por propia voluntad se dirigían a Campo de Mayo a negociar sin ningún tipo de autoridad delegada), en el gobierno consideraban haber encontrado un equilibrio entre las posiciones, cerrando la cuestión de los juicios con la Ley de Obediencia Debida. Al proclamar el fin del levantamiento en el balcón de la Casa Rosada, Cafiero y también Manzano, se mostrarán a su lado.

---

<sup>12</sup> Ese apoyo específico en la cuestión del levantamiento no había tenido un correlato en el Congreso en relación a la cuestión de la Obediencia Debida y Punto Final, donde los legisladores de la renovación se habían abstenido ante Ley de Punto Final y opuesto a la de Obediencia Debida, dejando que la UCR pagara la cuenta sola (Novaro, 2009: 226).



La presencia de la dirigencia del peronismo renovador en el balcón no evitará que durante la campaña se manifieste con un discurso contrario a la amnistía total o parcial, votando en contra de la Ley de Obediencia Debida (a diferencia del peronismo ortodoxo que garantizará con su presencia el quórum) que igualmente se aprobó en junio de 1987. Los renovadores aprovecharán el momento para hacer suya una bandera que, hasta el momento, era patrimonio exclusivamente radical. Ya en el Encuentro de Candidatos de la Renovación que se había llevado a cabo en mayo, los dirigentes de esta facción del justicialismo habían reivindicado lo firmado con Alfonsín en el Acta de Compromiso Democrático:

es también la voluntad expresa de que los argentinos estaremos siempre juntos frente a quienes quieran atentar contra la democracia, sin diluir por eso nuestras propias identidades acerca de cómo hacer, crecer y planificar, con la participación plural de todos, esta democracia incipiente sin hegemonismos ni tutelajes distorsionantes (...) [Pero rechazando una eventual amnistía abierta o encubierta a través del principio de la obediencia debida. (La Nación, 4/5/1987)]

Menem dirá: “no soy partidario ni del punto final ni de la amnistía” y “el principio de la obediencia ciega que aplicaba la ley es repudiado no solo por la jurisprudencia nacional o internacional, sino en todos los campos, sea el religioso, moral o ético”. Manzano se expresará de manera similar: “[los peronistas renovadores] no convalidaremos con nuestra presencia una amnistía de la que deberán dar cuenta únicamente los radicales”, y Cafiero, en la misma línea, dirá que ley “ha sido votada por presión militar. Ha existido una claudicación ética” (citados en Musi, 2014: 186-187).

La realidad se estaba mostrando adversa para Alfonsín, quien había perdido iniciativa, autonomía y coherencia entre lo dicho y lo hecho. Los resultados de las elecciones del 6 de septiembre, evidenciarían el ingreso a la etapa de declinación de su presidencia. En 1987 se eligieron por mitades representantes de la Cámara de Diputados de la Nación, gobernadores provinciales (que, a diferencia del presidente, poseían un mandato de cuatro años) y representantes de legislaturas provinciales por mitades también. El oficialismo obtuvo el 37,24% del total de votos, 114 diputados nacionales, que lo

llevará a ser la primera minoría en la Cámara Baja perdiendo su quórum propio, y dos gobernaciones, Córdoba y Río Negro (solo quedaría primero en esas dos provincias y en la Capital Federal). La oposición justicialista alcanzó el 41,46% de los votos, 106 diputados nacionales y 17 gobernaciones (además del entonces gobierno nacional de Tierra del Fuego), entre las que se encontraba la recuperación de Buenos Aires donde triunfaría Cafiero, y los importantes distritos de Santa Fe, Mendoza y Entre Ríos. Corrientes, San Juan y Neuquén quedarán en manos de partidos provinciales.

#### **IV. El segundo momento del PJ en el consenso constitucional: el pacto Alfonsín-Cafiero (o los cimientos del Pacto de Olivos), la victoria de Menem y el final**

La derrota electoral marcó el comienzo de una segunda transición entre el tercio final de la presidencia de Alfonsín y el gobierno que le sucedería.<sup>13</sup> En ese contexto se terminó de desbalancear la relación de fuerza entre oficialismo y oposición, obligando al presidente a intensificar el diálogo político con el peronismo a raíz de su reposicionamiento institucional en las provincias y las cámaras legislativas. La percepción de que 1988 sería un año de transición también estará presente en la mirada de los contemporáneos. Cafiero así lo hará en una nota publicada en *La Nación*, en donde afirmaba:

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.  
(2/1/1988)

Ese nuevo escenario convencerá a Alfonsín de cambiar la estrategia sobre la reforma constitucional: “se hacía imprescindible compartir la responsabilidad con la fuerza que se había mostrado como la primera minoría” (Alfonsín, 2021: 183). A pesar de la estrategia ambigua que desplegaba el gobierno con la oposición justicialista, donde dependiendo la circunstancia, el momento y la política a discutir, elegía como

---

<sup>13</sup> En pos de ganar en iniciativa para poder transitar los dos años que restaban de gobierno, Alfonsín postulará como candidato presidencial a Eduardo Angeloz, quien había sido reelegido recientemente como gobernador de Córdoba.

interlocutor a la ortodoxia o a la renovación; para este segundo momento de la búsqueda de consenso para la reforma, el gobierno elegirá a la renovación como contraparte.<sup>14</sup> Este se debió a dos razones bastante transparentes. La primera era que para este momento la renovación surgía como la rama más fuerte y representativa del PJ luego de los resultados de las elecciones. En línea con ese nuevo paradigma en cuanto a la relación con el justicialismo, Alderete dejaría su lugar en el gobierno, reemplazado por Tonelli. A este cambio en el gabinete se le sumarán la incorporación de Enrique Nosiglia a Interior en reemplazo de Tróccoli y la inclusión de Rodolfo Terragno en Obras Públicas. También habría cambios de ministros en las carteras de Educación, Acción Social y Salud.

La segunda razón era que Cafiero se había mostrado en una sintonía similar a la del presidente en esta cuestión (no así en otro de los proyectos modernizadores del gobierno como el traslado de la capital a Viedma, donde se opuso) al expresar que era el momento 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 (que estaba) presente en todas las constituciones democráticas dictadas esta segunda mitad del siglo” por medio “del consenso mayoritario de los argentinos, logrado después del correspondiente debate” (*La Nación*, 2/1/1988).

Las conversaciones entre ambos equipos, 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 solo a algunas de ellas (García Lema, 1994: 52).

La cuestión de la reforma quedó a cargo de Ricardo Gil Lavedra desde el oficialismo, quien había asumido en mayo de 1988 como secretario del Ministerio del Interior luego

---

<sup>14</sup> Algunos representantes de la renovación consideraban que Alfonsín había hecho todo lo posible por impedir el ascenso al poder de esta rama del peronismo. Carlos Corach considera que el gobierno tenía una posición antirenovadora y que, por lo tanto, había hecho todo lo que estaba a su alcance para complicarle la vida cada vez que pudiera. Para Corach, quien fue ministro del Interior de Carlos Menem, el gobierno pensaba que Cafiero iba a ser candidato a presidente y que, por lo tanto, debían obstruirle la candidatura por ser la más factible de ganar en la siguiente elección presidencial (Carlos Corach, AHO).

de su alejamiento de la Cámara Federal en diciembre de 1987 con el fin específico de trabajar en esa cuestión (Gil Lavedra, AHO) y, por parte del justicialismo, en Alberto García Lema como interlocutor de Cafiero. Asimismo, participarían de forma activa Carlos Nino, quien coordinaba el Consejo para la Consolidación de la Democracia, y Héctor Masnatta por el peronismo.

Resulta interesante marcar el factor humano que unía a los negociadores de una y otra parte. García Lema y Gil Lavedra tenían una relación previa que los unía desde muchos años atrás, ya que habían trabajado juntos en la Procuración General de la Nación, donde ambos habían sido secretarios letrados. Del mismo modo, García Lema y Carlos Nino tenían una excelente relación personal anterior y paralela a sus actividades políticas que facilitó el acercamiento cuando los equipos de ambos partidos comenzaron a trabajar juntos, pero aún más, cuando las rispideces afloraran producto del surgimiento de resistencias al interior del peronismo (García Lema, 2021). “Nos conocíamos todos y había un respeto recíproco muy fuerte, lo que hacía más fácil mantener las conversaciones cuando había tensiones que trababan la cuestión en otras esferas” (Zuleta Puceiro, 2022).

Existió allí una confluencia generacional entre los dirigentes que estaban produciendo un *aggiornamento* en la UCR, más próxima al partido profesional electoral, como Zuleta Puceiro y Nosiglia, con la nueva dirigencia renovadora peronista, también integrada por jóvenes de extracción universitaria que irrumpieron en la política nacional desde la escena del Congreso. (De Riz y Feldman, 1991: 16)

En el mes de noviembre se celebró en Parque Norte un encuentro de la dirigencia justicialista. Allí se fijaron posiciones sobre diferentes aspectos que hacían a la realidad política del momento, incluyendo el tema de la reforma. Será en ese encuentro donde el justicialismo renovador dará sus primeras definiciones a partir del trabajo de una comisión que se hiciera cargo de la cuestión. Integrada por Carlos Corach, futuro ministro del Interior de Carlos Menem; Héctor Masnatta, exmiembro de la Corte Suprema durante la presidencia de Cámpora y Perón, y cabeza de las negociaciones sobre el tema de la reforma por el justicialismo junto a Alberto García Lema, también presente en la comisión de Parque Norte y que ejercería como Procurador General de Justicia durante la presidencia de Carlos Menem; Oscar Fappiano, que ejercía como

diputado nacional en ese momento y Juan Maqueda, actual juez de la Corte Suprema; entre otros.

García Lema (1994: 53) detallará las conclusiones a las que llegaría la Comisión. Algunas de ellas se mantuvieron a lo largo de los siguientes años de debate, mientras que otras 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 competencia 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.

El 7 de diciembre, en la casa de Gil Lavedra en un encuentro en principio secreto,<sup>15</sup> el presidente y el gobernador de Buenos Aires –también presidente del PJ– tuvieron su primer acercamiento directo para discutir los términos de un acuerdo político para la reforma. Estarán presentes también, además del dueño de casa, Nino, García Lema y Masnatta. Un lado y otro harían saber los alcances de las negociaciones que habían mantenido los equipos técnicos hasta ese momento.<sup>16</sup>

Con las relaciones de fuerza girando hacia la primacía del peronismo renovador, la actitud del radicalismo sobre las posiciones del justicialismo acerca de la reforma se había modificado, adquiriendo una permeabilidad que no se había visto en momentos anteriores (García Lema, 2021). Esto permitirá que las coincidencias llegaran al punto de ser suficientes como para hacer público los consensos alcanzados sobre el tema. Cafiero fue el primero en dar un paso en ese sentido. Al asumir su gobernación, en su discurso ante la legislatura provincial, anticipó su disposición para reunirse con el presidente (y los gobernadores) a fin de tratar el tema del Pacto federal que 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.” (*Clarín*, 11/12/1987)

En los primeros días de enero de 1988, se daban también otros pasos preparatorios para la reunión con Alfonsín. En el III Encuentro de Gobernadores Justicialistas, celebrado en Mar del Plata el 10 de ese mes, y que tendrá como figuras predominantes a Cafiero y a Carlos Menem, se respaldó el camino emprendido de consensuar con el radicalismo la reforma constitucional precedida por un Pacto Federal (García Lema, 1994: 54). Cafiero había construido las bases del apoyo político sobre la que sostendría su encuentro con el presidente.

---

<sup>15</sup> A tal punto fue secreto el encuentro que el presidente ingresará de incógnito, como relata Gil Lavedra: “Alfonsín entró a mi casa en Palermo por el garaje, de forma secreta porque era el presidente. Levanté el portón de mi garaje en una hora señalada y llegó Alfonsín escondido.” (*Revista Argentina de Teoría Jurídica*, 2014)

<sup>16</sup> En esa misma reunión, Gil Lavedra afirmó que Alfonsín y Cafiero crearían la fórmula de balotaje que sería incorporada a la Reforma Constitucional de 1994 (Gil Lavedra, AHO). García Lema agrega que a la fórmula de balotaje del 45% se llegará en los acuerdos de noviembre del 1993, gracias a una sugerencia suya, ya que el radicalismo quería que el ganador sea el que alcanzara el 50% y el justicialismo el 40%. “Propuse dividirlo a la turca y quedó el 45%” (García Lema, 2021).

La estrategia del justicialismo era clara y se repetiría a lo largo de las conversaciones. Ya hemos visto como el nuevo Pacto Federal por el que bregaban los gobernadores había aparecido en la agenda del peronismo renovador aún antes de las elecciones y como la reforma que ambicionaba el gobierno se consideraba, indistintamente de la ambición de varios referentes del partido por concretarla, como carta de intercambio para sentarse a negociar con el gobierno. La situación de las provincias era igual de crítica que la situación general, llevando a que los líderes locales aumentaran el empleo público y el uso de los bancos provinciales como fuente de crédito ante una situación cada vez más asfixiante.

Para Novaro (2009: 258), alfonsinistas y renovadores coincidían a esa altura en que la democracia no se sostendría si no se introducían algunos cambios estructurales para recuperar el crecimiento económico y la estabilidad de las cuentas públicas. De allí que, tras los comicios, la agenda de negociación se enfocara rápidamente en la coparticipación, entre otros temas como la promoción industrial, la reforma del Estado y la crisis previsional.

De esta manera se conjugaban dos necesidades que materializarían las posibilidades reales de una negociación. Por parte de los renovadores, cuyo origen y sostenimiento de poder había sido federal, el objetivo estaba dado por lograr concesiones del gobierno para mejorar la relación Nación-provincias y poder sortear la crisis económica en la que estaban subsumidos. Por otra parte, desde el oficialismo la reforma constitucional se percibía como una de las últimas herramientas para consolidar su legado en el proceso de transición democrática. Las ambiciones de ambas partes harían posible un acercamiento entre los partidos mayoritarios, acercamiento que se había mostrado esquivo cuando los objetivos e interlocutores habían sido otros y la percepción de ganancia por parte del justicialismo había sido menor a la que hubiera podido generar sentándose a negociar con el gobierno.

La necesidad de que la Nación aumentara las transferencias a las provincias era acuciante y el nuevo equilibrio de poder posterior a 1987 hacía que la presión se sintiera en la Casa de Gobierno. Asimismo, no es menor que en el encuentro de Parque Norte la Comisión encargada de la posible reforma constitucional pusiera el acento en aconsejar la descentralización para fortalecer el poder federal y municipal, y la creación de

regiones que nuclearan a diversas provincias en consonancia con lo expresado en los anteriores encuentros de candidatos renovadores. Los gobernadores justicialistas habían salido de la última elección fortalecidos y estaban dispuestos a hacer valer ese poder para negociar desde una posición de fuerza por un nuevo Pacto Federal utilizando al justicialismo nacional, y a Cafiero como cara visible del mismo, como la punta de lanza de su estrategia. Y la reforma constitucional aparecía como un medio para acceder a ese fin.

Como muestra de esto, en diciembre de 1987 presidente y oposición habían acordado negociar una nueva ley de coparticipación ante el vencimiento de la anterior, que se materializó el 7 de enero, con la sanción de la Ley 23548 de un nuevo régimen de distribución entre la Nación y las provincias sumamente favorable a éstas últimas (las provincias recibirían el 56,66% del total de la masa coparticipable, un 4,66% más que en la ley de 1973, la Nación retenía un 42,34% y el restante 1% iría a un Fondo de Aportes del Tesoro Nacional) en donde la Buenos Aires de Cafiero cargaría el costo al perder 6 puntos de coparticipación en favor del resto de las provincias. Esta jugada se entiende incorporando la elección interna próxima en la que el peronismo estaba pronto a elegir su candidato presidencial y en la que los gobernadores, en los papeles, jugarían un rol fundamental.<sup>17</sup>

En teoría, la Ley estipulaba un régimen transitorio por un año, aunque por su artículo 15 se preveía su prórroga automática hasta la sanción de una nueva Ley de Coparticipación Federal. Esto significaba la posibilidad de que, en un futuro gobierno peronista que tuviera a Cafiero como su cabeza, escenario posible en ese momento, la Ley hubiera sido posible renegociarla bajo nuevos parámetros menos desfavorables para Buenos Aires. Aunque complejo de lograr, resulta una hipótesis posible dentro de los acuerdos que estaba llevando adelante el bonaerense para lograr resultados inmediatos (ser el

---

17 La Ley de Coparticipación no representaría el fin del conflicto entre las provincias y Nación por los recursos. En noviembre del mismo año, fecha en que fue sancionada, los gobernadores organizaron una protesta pública para exigir más recursos del gobierno nacional, al que acusaron de querer “demostrar el fracaso de las gestiones justicialistas” demorando las transferencias. Tesis que Nosiglia y Alfonsín parecían abonar al advertir que los problemas de esos distritos no se debían a la falta de recursos, sino a que estaban “pésimamente gobernados” (Novaro, 2009: 298).



ganador de la interna del PJ y futuro presidente), en pos de generar negociaciones futuras desde una posición de mayor poder.

El 14 de enero de 1988, en la misma jornada donde se producirá en Monte Caseros un nuevo levantamiento carapintada, se concretará la reunión entre las cabezas de ambos partidos y se harán públicos los consensos a los que se había llegado en relación a la posible reforma. En la Casa de Gobierno, en lo que pareció ser un clima distendido (aunque no de concordancia total) entre bromas por el reciente nuevo nieto de Alfonsín, el presidente y Cafiero firmarán una declaración conjunta, en donde coincidirán en la necesidad de impulsar una reforma constitucional y, en línea con lo expresado en las declaraciones de La Falda y Bariloche, “sentar las bases de un nuevo federalismo” (*Clarín*, 15/1/1988).

El comunicado sobre el acuerdo se asentó sobre ciertos conceptos que encontramos presentes en las expresiones oficialistas desde su llegada al poder, como el llamado al diálogo. Así, manifestaba que el pueblo argentino había alcanzado un grado de madurez tal que exigía que los dirigentes políticos intercambien opiniones y extremen esfuerzos para buscar soluciones de forma conjunta a los graves problemas que atravesaba la Nación. El diálogo durante el gobierno de Alfonsín, como se ha marcado, tuvo diferentes expresiones, algunas de mayor éxito y otras de un rotundo fracaso, e incluso etapas de negación del mismo. Sin embargo, la concreción de la reforma sería imposible de imponerse (desde el punto de vista práctico e ideal) sin un acuerdo previo. Aquí el diálogo era condición sine qua non.

También estaba presente, en el segundo párrafo de la declaración, la agenda del peronismo renovador y, particularmente, la presencia de los intereses de los gobernadores. Las relaciones entre Nación y las provincias debían rearticularse, por ello se alentaba a una ronda de consultas con los gobernadores que recogiera el espíritu del Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos para promover un nuevo federalismo. Las provincias marcaban fuertemente sus intereses en la búsqueda de revertir (o más bien continuar con el proceso de corrosión del poder central) la acumulación de poder económico con la que contaba el gobierno nacional. Las negociaciones a ese respecto quedarían en manos del ministro del Interior (*Clarín*, 15/1/1988).

En cuestiones específicas de la reforma, la declaración comenzaba por un punto donde ambos partidos coincidían, como el voto directo para nombrar presidente (de especial interés para la agenda del peronismo) y el siguiente matizaba un reclamo de Alfonsín, la creación de la figura de un primer ministro o jefe de gabinete, aunque la declaración no nombraba directamente esa figura institucional, sino simplemente describía sus hipotéticas funciones: “[proteger 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 electores cambiantes” (*Clarín*, 15/1/1988). En diálogo con la prensa, Cafiero sería más directo, “[el sistema presidencialista] necesita ser flexibilizado, pero no suprimido” y continuará en ese sentido remarcando las diferencias con el líder radical,

el presidente cree que hay que adaptar el sistema parlamentario a la situación argentina. Partimos de dos puntos de vista opuestos (...) a lo mejor corresponde hacer una suerte de flexibilización. Él quiere [por el presidente] un primer ministro o un jefe de gabinete y nosotros hablamos de un ministro coordinador. (*La Nación*, 15/1/1988)

Ya en la reunión llevada adelante en la casa de Gil Lavedra los representantes renovadores habían dejado en claro que no compartían con el presidente la necesidad de cambiar el sistema a uno semipresidencialista o parlamentario, aunque no descartaban la posibilidad de incluir un ministro coordinador. Posición que se mantendrá lo que duren las discusiones sobre la reforma (y más allá). El peronismo también logrará incorporar la necesidad de que la reforma se asentara sobre un constitucionalismo social, aspecto que ya marcaba Cafiero desde su respuesta al discurso de Parque Norte de Alfonsín en 1985. Ambos estimaron el horizonte temporal para la elección de representantes para la Asamblea Constituyente al unísono con las elecciones nacionales de 1989 y que su labor culminara antes de la asunción del nuevo gobierno.

Alfonsín (2021: 187) considerará que el acuerdo que se hiciera público ese día sería el trampolín que posibilite el Pacto de Olivos cinco años después, así como el dictamen del Consejo constituiría la base de la Reforma de 1994.

Cafiero ya funcionaba de forma plena, o al menos así quería presentarse, como el principal interlocutor del justicialismo ante el gobierno.<sup>18</sup> Los líderes provinciales lo reconocían como un *primus inter pares* para los manejos internos y para los tratos con Nación. Solo es cuestión de ver los puntos de coparticipación de Buenos Aires para entender que Cafiero había sacrificado lo suficiente para que así lo consideraran. En su condición de presidente del Consejo, también se encargaría de hacer suyos los reclamos de los sectores sindicales y pedir por las necesidades económicas de los trabajadores, un aumento de sueldo y traer “al jefe de Estado las inquietudes de la CGT y de los empresarios”. Además de mencionar otros temas que se habían transformado en los principales tópicos de agenda del justicialismo, como la deuda externa (*Clarín*, 15/1/1988).

Cafiero encontrará respaldo en el gobernador de Catamarca, y vicepresidente del partido, Vicente Saadi, tanto a la necesidad de la reforma, como a la inclusión dentro de la negociación del Pacto Federal. No así de Ubaldini, quien se mostrará “decepcionado” por los resultados del encuentro entre Alfonsín y Cafiero, por considerar que sus “reclamos han sido desechados nuevamente en el más alto nivel de Gobierno” y exigir un inmediato incremento del salario mínimo. A pesar de que Cafiero “hizo su primera llamada para comunicarse” con el líder de la CGT, este se mostró decepcionado por las conclusiones del mismo (*Clarín*, 16/1/1988). La interna no se había cerrado y los mensajes de ese desacuerdo se hacían públicos.

No todo fue concordancia. La reunión despertará la crítica de la UCeDé que nuevamente se mostraba contraria a la modificación de la Constitución por considerarla “innecesaria, inoportuna e inconveniente (...) un acto institucional de tal importancia no puede sujetarse a oportunismos políticos y menos aún ligarse a cualquier otro acto electoral”, dirá el secretario general del partido, Jorge Podestá (*La Nación*, 16/1/1988).

---

<sup>18</sup> No por ello, los gobernadores justicialistas dejarían de generar su propio vínculo bilateral con el presidente respecto al Pacto Federal. El 20 de febrero de ese año, durante el IV Encuentro de Gobernadores Justicialista realizado en Jujuy, se aprobaría un documento denominado “Pacto Federal”, que sería entregado formalmente al presidente el 8 de marzo. Ese documento fue complementado por otros denominados “Declaraciones de Corrientes” y el “Acta de Reafirmación Federal”, surgidos del seno de una comisión que funcionó durante ese año en el Ministerio del Interior.

La fractura interna del radicalismo también dirá presente por medio del rechazo de Angeloz, recientemente reelegido gobernador de Córdoba y candidato a presidente por el radicalismo, al Pacto Federal que reclamaría el peronismo como paso previo a la reforma constitucional. Asimismo, Fernando de la Rúa se había mostrado cauto al respecto, e incluso había tenido palabras con cierto tono de advertencia, al declarar que “la Carta Magna solo debe ser modificada cuando haya un amplio consenso para ello”, consenso que el senador oficialista no percibía (*La Nación*, 16/1/1988). Esta posición “cautelosa”, que no descansaba sobre elementos contrastables –el gobierno del que era parte había establecido canales de consulta con todos los partidos y, salvo el caso de la Unión del Centro, todos expresarían coincidir sobre la necesidad de encarar un proceso de modificación de la Constitución–, parecía más bien el fruto de un disenso al interior del partido que ya empezaba a hacerse visible en varios dirigentes que comenzaron a manifestar sus diferencias con el presidente. Casella, el compañero de fórmula de Angeloz y efímero ministro de Trabajo, será uno de ellos. “Alfonsín es un excelente presidente, pero un mediano administrador” (*La Nación*, 17/1/1988).

La crítica de Angeloz sobre el Pacto Federal era también un tiro por elevación a Alfonsín, del que pretendía distanciarse, y a la reforma en sí, posición que con el paso del tiempo haría pública. El gobernador expresaba su

[...] preocupación por el modo en que está siendo discutido (el Pacto Federal) en las actuales circunstancias (...) Si un Pacto Federal, para cuyo consenso los gobernadores son convocados a adherir a plazo fijo, precede a una reforma de la Constitución Nacional, habremos perpetrado algo peor que un error jurídico: habremos sembrado las semillas de nuevos y muy dolorosos agravios para el destino de la Nación argentina. (*Clarín*, 15/1/1988)

Para continuar con una crítica a la forma en la cual Alfonsín estaba llevando adelante la negociación por la reforma:

contamos con un Pacto Federal fundamental: nuestra histórica Constitución Nacional. Si deseamos, si necesitamos reformular el sistema federal,

tracemos ese nuevo rostro de la Nación argentina rediseñado la Carta Magna. Pero hagámoslo por voluntad expresa del pueblo argentino y a través de sus únicos e irremplazables representantes para este cometido: los convencionales constituyentes. (*Clarín*, 15/1/1988).

Esto último iba en contra de la expresa recomendación del Consejo de que el papel de la Asamblea Constituyente se circunscribiera a decidir si se reformarían o no aquellos puntos modificados previamente por el Congreso de la Nación con el objeto de limitar el papel de la Convención Constituyente a lo deliberado por el gran acuerdo previo entre todos los actores relevantes de la reforma (por considerar a la Convención como un órgano sin competencia originaria).

Sin embargo, esta fractura no llegará aún al ámbito partidario ya que el 18 de febrero de 1988, en la ciudad de Córdoba y a solicitud del presidente, la comisión de reforma constitucional de la UCR se expresará sobre la misma, otorgándole un dictamen favorable, centrando sus posiciones en la transformación del sistema a uno semipresidencialista, la elección directa del presidente mediante la mayoría directa de los votos, la reducción del mandato del mismo a cuatro años, la renovación total de la cámara baja cada cuatro años, la incorporación del constitucionalismo social a la parte dogmática de la Constitución, modificar el régimen federal e incorporar formas de democracia semidirecta (García Lema, 1994). La comisión estuvo integrada por Alfredo Orgaz, Carlos Nino, Marcelo Sturbin, Ricardo Gil Lavedra, Fernando de la Rúa y Jose Vanossi (Alfonsín, 2021: 187).

El resto del año transcurriría con acercamientos de ambas partes en pos de generar el consenso necesario para lograr los acuerdos que permitieran darle vida a la reforma. Sin embargo, esta se llevará adelante no sin cierta lentitud que, a medida que los acontecimientos fueran sucediéndose, se transformarían en detención absoluta. La Reforma no tenía pocos objetores, pero las razones principales las podemos encontrar en los procesos de transformación que estaban viviendo los partidos y que llevaron a recambios de sus dirigencias. Por un lado, la elección interna del PJ para seleccionar el candidato presidencial en julio de 1988 y, por el otro, el rol cada vez más preponderante

y de oposición interna que iría tomando Angeloz dentro del radicalismo, como candidato presidencial para la elección de 1989.

A pesar de que el justicialismo era el eslabón clave en la estrategia del gobierno para la reforma, ya que con su consentimiento se aseguraba ampliamente el consenso requerido por el artículo 30 de la Constitución, desde el Ministerio del Interior generarán, luego de una serie de contactos informales, una ronda de consultas con todos los partidos políticos para conseguir consenso sobre la modificación de la Ley de Leyes. El 30 de junio, Nosiglia convocó a los partidos políticos con el objeto de analizar el tema. Seguía en pie la lógica presente desde el dictamen del Consejo: solo habría reforma si todos los partidos coincidieran en que se debía modificar la Constitución. Las conversaciones se llevaron adelante bajo el principio “del retiro de cualquier condicionante que pudiera limitar el carácter del emprendimiento” (*Clarín*, 1/07/1988).

El cronograma de consultas no incluyó con una fecha específica de reunión al justicialismo a raíz de estar este completamente imbuido en su propia interna, dejando los contactos formales para luego de la elección. Aun así, los acercamientos entre los equipos negociadores de ambas partes continuaron durante este interludio. Prueba de ello será el comunicado que emitirán desde el PJ en relación al llamado del gobierno al diálogo. Allí, cafieristas y menemistas,<sup>19</sup> unidos en la comisión de reforma constitucional del Partido, reiterarían su actitud reformista y también la posición del partido en que la misma fuera “global” y de “fondo”, y no meramente instrumental (*Clarín*, 2/07/1988).

Serán el ministro del Interior, Enrique Nosiglia, el secretario del Interior, Ricardo Gil Lavedra y el subsecretario de Asuntos Institucionales, Enrique Zuleta Puceiro, quienes se pondrán a la cabeza de las negociaciones, que incluirán al propio radicalismo (quien ratificaría su voluntad favorable expresada en febrero de ese mismo año), la UCeDé, los demócratas cristianos (partido que sumaría muchos cuadros al gobierno de Alfonsín) y la Alianza Socialista. Los parámetros que determinaron los partidos seleccionados para las consultas sería incluir a aquellas “agrupaciones nacionales con representación

---

<sup>19</sup> La comisión estaba integrada por juristas de ambas corrientes internas. A los ya mencionados García Lema y Masnotta, se le sumará también por el cafierismo De la Sota, y Eduardo Menem y Carlos Corach por el menemismo.

parlamentaria y los partidos de distrito que ejerzan el gobierno en sus respectivas provincias” (*Clarín*, 1/07/1988).

A la reunión con la UCeDé, que se manifestará en contra de la reforma de los principios dogmáticos y los derechos consagrados de la Constitución por innecesaria e inoportuna, como ya habían adelantado los principales referentes del partido en diferentes notas de opinión, asistirán por el partido de la Unión del Centro, María Julia Alsogaray y Francisco Durañona y Vedia. Aún a pesar de la negativa, la UCeDé aceptó participar de los grupos de trabajo que se formaron desde el gobierno para analizar las posibles modificaciones (*Clarín*, 5/7/1988).

Por su parte, los Demócrata Cristianos, representados por el presidente del partido, Carlos Auyero, se pronunciarán a favor de una reforma integral aduciendo que la democracia cristiana “se ha mostrado tradicionalmente favorable a la reforma como plataforma de transformación del proyecto del país al que aspiramos”. Tres serán los criterios de reforma que buscaban incorporar: la modernización y el perfeccionamiento del sistema democrático; la ampliación de los niveles de participación democrática a través de consultas populares, referéndums y plebiscitos; y una profunda reforma de los aspectos dogmáticos, como los relacionados a la propiedad social con la institucionalización de los derechos humanos y sociales (*La Nación*, 7/7/1988).

Al día siguiente, el PI expresará su posición favorable a la reforma luego de la reunión con el equipo del Ministerio del Interior, aún sin estar en la lista original de partidos incluidos en la ronda de consulta, como oportunamente manifestara Oscar Allende en su nota de opinión de marzo del año anterior (*Clarín*, 8/7/1988).

También los dirigentes de la Unidad Socialista acompañaron la iniciativa. El secretario general del Partido Socialista, Raúl Dellepiane, centrará su posición en la ampliación de los derechos consagrados en la Constitución y en extender la participación política de la ciudadanía. Existía también coincidencia en la necesidad de reformar la estructura de poder “con un régimen presidencialista muy rígido” para transformarlo en un sistema semipresidencialista “que consolide el proceso democrático” (*La Nación*, 9/7/1988).

Por último, Nosiglia también conseguirá el apoyo a la oportunidad de la reforma del Movimiento Nacional Neuquino (*La Nación*, 12/7/1988) y del Partido Federal (*La*

*Nación*, 14/7/1988). Quedaba aún la incógnita de cómo se comportaría el justicialismo sobre esta cuestión luego de la interna entre Cafiero y Menem.

#### **IV.I. La elección interna del PJ: el ocaso de Cafiero, el ascenso de Menem y el cambio de prioridades**

Cafiero había logrado hacerse con la gobernación de la principal provincia del país y, al mismo tiempo, se había comenzado a mover como el interlocutor válido ante el gobierno en representación del resto de los gobernadores y de las diferentes ramas que componían al PJ. Sin embargo, las estructuras y las bases del peronismo no estaban aseguradas. Como afirma Novaro (2009: 260), los renovadores habían realizado una arriesgada apuesta en su colaboración con el gobierno y en su estrategia de resolución de la interna al interpretar que ambas se correspondían con el haber ofrecido una alternativa democrática y moderada al alfonsinismo en contraposición a lo hecho por el partido en 1983, creyendo que esto los llevaría a una sucesión sin sobresaltos. Sin embargo, esa lógica era acotada por no incluir a las más tradicionales bases del movimiento, que serían las que decidirían la futura interna peronista, pues para ellas el abandono de posturas activas y virulentas frente al gobierno resultaban no solo indiferentes, sino hasta inconvenientes.

En la reunión de gobernadores realizada en Mar del Plata el 8 de enero de 1988, donde Cafiero sería elegido como presidente del Consejo Nacional del Partido y Menem vicepresidente presentándose ambos en una lista de unidad, el gobernador de La Rioja había planteado que el candidato a presidente para las elecciones de 1989 se debería decidir en elecciones abiertas y tomando al país como distrito único. De no ser así, el riojano amenazaba con romper con el partido y presentarse por fuera del mismo. Cafiero, fortalecido como estaba, aceptaría el convite.

Un dato relevante de la reunión en relación al eje de este trabajo es que durante la misma se pactaría entre los candidatos que la reforma no debía ser un tema de debate entre ellos, excluyéndola de la agenda. Esto implicaba que, para este momento, la reforma era para el PJ un eje de política que, sin importar quien ganara la interna, se debía continuar. Fruto también de esa conversación se decidió incluir, como tercera pata en el equipo negociador a Eduardo Menem (García Lema, 2021).



Menem iría a la interna en dupla con Duhalde, un hombre que había sido uno de los primeros aliados importantes de Cafiero en la provincia de Buenos Aires pero que, sin embargo, se había distanciado luego de que el entonces gobernador le hubiera negado, primero, la candidatura a vicegobernador y, luego, el primer lugar en la lista de diputados nacionales. Cafiero, por su parte, iría con De la Sota como acompañante. El cordobés era parte del riñón original renovador y con una larga trayectoria dentro del peronismo. Sin embargo, la elección había despertado la resistencia de las 62 Organizaciones por ser De la Sota un hombre con un discurso abiertamente antisindical o, al menos, antiortodoxo. Esta designación llevó a que se acusara a Cafiero de romper con el equilibrio interno del peronismo al establecer una fórmula completamente renovadora, perdiendo el favor de parte de la pata sindical y también de gobernadores y otros dirigentes importantes que pusieron su apoyo en duda ante la elección de la fórmula (Basso, 2011: 822). Por último, y nada menor, en la cosmovisión peronista el cordobés llegaba como perdedor en sus propias tierras al no poder arrebatarse la provincia a Angeloz.

Menem construyó su triunfo conjugando poder territorial (el apoyo de intendentes bonaerenses de peso redireccionados desde el cafierismo por Duhalde, como Pierri de La Matanza, y de gobernadores como Saadi y Rodríguez Saa, además del apoyo de las 62) con un discurso dirigido a las bases del partido en el que englobaba, como parte de un todo, al alfonsinismo y a los renovadores cafieristas a raíz del acercamiento que se había propiciado en los últimos meses entre estos sectores; y que le permitiría al hombre de las patillas apuntarlos como los responsables de la pobreza gracias a su “politiquería liberal”. Esta combinación le permitirá conseguir un triunfo que pocos auguraban y que sería percibido como “un milagro” (Carlos Corach, AHO).

El 8 de julio de 1988, en la primera interna abierta del PJ en su historia, la fórmula Menem-Duhalde gana con el 52% de los votos.<sup>20</sup> Cafiero pierde en 18 provincias, incluyendo su propio distrito, Buenos Aires. Altamirano (2004: 73) encuentra la razón

---

<sup>20</sup> Carlos Corach afirmará que el gobierno haría muchísimo para que Menem fuera elegido el candidato presidencial del PJ, ya que lo consideraba el candidato más débil de los dos. “Menem no tenía ningún apoyo, salvo el del gobierno” (Carlos Corach, AHO). Gil Lavedra será menos categórico, pero admitirá que dentro del gobierno de Alfonsín había un interés en intervenir en la interna y que así se hizo, para uno y otro lado, dependiendo la consideración del funcionario actuante (Gil Lavedra, AHO).

del sorprendente éxito de Menem en que el proyecto ordenado en torno de definiciones ideológico-políticas de Cafiero atraía más a los militantes y a los sectores medios que a los sectores populares. Estos se reconocían más en el discurso milagrero de Menem, que asumió la figura del “outsider” que llegaba para luchar en nombre de un peronismo plebeyo contra un peronismo de saco y corbata, “alfonsinizado” o socialdemócrata. Los cuadros políticos jóvenes que acompañaban a Cafiero irritaban a los dirigentes sindicales de los gremios fuertes y el apoyo que recibieron de los 25 no compensó la hostilidad de los ortodoxos.

La política de consenso que habían llevado adelante Cafiero y Alfonsín sobre asuntos económicos que hipotecaba el presente en orden de estabilizar el futuro (un futuro en el que el bonaerense daba por descontado que lo encontraría en Balcarce 50)<sup>21</sup> tendrá sus consecuencias. Cafiero le había facilitado a Menem la asimilación que hacía del cafierismo con el alfonsinismo al convertirse, desde su gobernación, en el impulsor de la colaboración con el oficialismo durante esos primeros meses de 1988 (Novaro, 2009: 262). Los acuerdos establecidos entre ambos giraron en torno a medidas muy poco populares como lo eran el aumento de impuestos a los sectores medios y, como se mencionó, el recorte de fondos coparticipables para Buenos Aires. Cafiero cristalizó una imagen de aliado de Alfonsín precisamente en sus aspectos menos simpáticos, en el marco de un proceso electoral interno en el que solo votaban peronistas. Para peor, las medidas económicas del gobierno nacional estuvieron lejos de poder arrojar resultados positivos que les permitieran a ambas partes explotar los beneficios de la concertación. Era el fin de la renovación de Cafiero y con él, como veremos, el de la reforma. Al menos por el momento.

#### **IV.II. El cambio de prioridades: el cajoneo de la Reforma**

El triunfo de Menem representará para Alfonsín (2021: 191-192) “un giro inquietante”. Si bien Cafiero continuaba estando al frente del partido y del gobierno de la provincia de Buenos Aires, era evidente que su autoridad al interior del partido se había visto condicionada. La cuestión que más preocupaba al presidente de la derrota de la

---

<sup>21</sup> El equipo de Cafiero ya armaba el posible gabinete presidencial bastante antes de las internas. En enero ya corrían los nombres de Vernet como posible ministro de economía y Menem era colocado como primer candidato a diputado y presidente de la Cámara baja (*La Nación*, 15/1/1988).

renovación era la disgregación de la facción con la que el gobierno había generado un mayor acercamiento y con la que había mantenido la mayor parte de las negociaciones en torno a la reforma. Aun así, Alfonsín consideraba que el triunfo de los sectores más históricos del peronismo hacía más necesaria que nunca la reforma, ya que la misma se transformaría en el garante de la consolidación de un Estado legítimo.

En septiembre de 1988 los candidatos presidenciales de ambos partidos, Menem y Angeloz, se reunirían junto a Cafiero y Alfonsín, en el domicilio de Chrystian Colombo, quien haría de asador para la ocasión, para continuar las discusiones sobre la reforma.<sup>22</sup> También estuvieron presentes los negociadores de ambas partes que habían estado trabajando las coincidencias y limando las diferencias hasta allí: Gil Lavedra, Carlos Nino, Eduardo Bauzá, Eduardo Menem y García Lema.

Parte de la reunión entre el presidente, los candidatos y Cafiero, según el relato de Gil Lavedra (AHO), tuvo carácter privado, mientras sus acompañantes esperaban en una sala contigua. La negociación debió de girar alrededor de la agenda que habían preparado los equipos técnicos de ambas partes, donde estaban especificados los ejes de las negociaciones que hasta ahí se habían alcanzado. Terminadas las conversaciones entre las cabezas de ambos partidos, llamaron a los equipos técnicos y Gil Lavedra repasó la agenda punto por punto para ver a dónde se había llegado. Las coincidencias habían sido importantes. García Lema (2021a) coincidirá en este punto al afirmar que la reforma “estuvo a punto de cerrarse”. Tanto el contenido como el proceso que debería seguirse para concretarlo parecían estar, luego de esa jornada, definidos. No así, algo que muchos de los concurrentes a esa reunión no parecieron percibir, el interés político de uno de los participantes. Uno que prácticamente no emitiría comentario durante toda la noche.

García Lema (1994: 58) explicará que el principal interés político del justicialismo en la reunión era el de cambiar la elección indirecta de la fórmula presidencial para sortear la posibilidad de que el radicalismo realizara alianzas con sectores de centro derecha en el Colegio Electoral. Ese temor estaba, tal vez, algo sobredimensionado por parte de los justicialistas. El llamado a la construcción de una Convergencia Democrática para

---

<sup>22</sup> La reunión había sido el resultado de una “compleja urdimbre” en cuyo tejido participaron tanto Enrique Nosiglia como Eduardo Menem, José Luis Manzano y Carlos Becerra (*Clarín*, 8/9/1988).

constituir el Tercer Movimiento Histórico con una línea progresista y democrática que había realizado Alfonsín en Parque Norte, había caído en saco roto. Los miembros socialistas y demócratas cristianos de la Convergencia se limitaron a los que ya venían ocupando cargos en el Ejecutivo desde antes y solo había podido acercarse a pequeñas fuerzas poco gravitantes, en su mayoría locales, de centro derecha. Sectores a los que el cordobés Angeloz tenía su propia capacidad de acercamiento.

Por su parte, el radicalismo insistió con su posicionamiento sobre el semipresidencialismo, aunque dadas las constantes negativas sobre este punto que había recibido de su contraparte, moderaría su pretensión al respecto hasta evolucionar a la atenuación del presidencialismo.

La hoja de ruta que habían generado los negociadores se convertiría en la base para la reiniciación de las conversaciones 5 años después, y culminaría en el Pacto de Olivos. Dicha hoja hacía hincapié en la necesidad de concretar un pacto político previo que definiera el procedimiento y el texto de la enmienda, su envío al Congreso y la limitación del funcionamiento de la Convención (dos meses), y que el alcance de las decisiones de la Convención fuera fijado con anterioridad por el Congreso, además de que las decisiones tuvieran que adoptarse por mayoría absoluta de sus miembros. Todos elementos que se constituirán como los cimientos de la futura reforma de 1994.

Lo que pretendían los negociadores era una elección conjunta de constituyentes con la del presidente y reunir a la Asamblea desde principios de julio hasta fines de agosto de 1989 (Alfonsín, 2021: 192-193; García Lema, 1994: 59). Asimismo, se acordó realizar una segunda reunión para discutir el procedimiento a seguir, aparecía así en la agenda:

1. pacto político como resultado de la mesa de partidos a convocarse luego de la ronda de consultas que definiera el procedimiento y el texto de la enmienda;
2. envío del proyecto al Congreso;
3. elección conjunta de constituyentes con la de presidente y vicepresidente;
4. limitación de la Convención en el tiempo de pronunciamiento (dos meses) y por el mecanismo de adopción de decisiones (el alcance fijado por el Congreso y las decisiones de la Constituyente, obviamente, mayoría absoluta de sus

miembros); 5. reunión de constituyentes a principio de julio hasta fines de agosto. (Alfonsín, 2021: 193)

A pesar de haber tenido carácter reservado, los medios se harían eco de la reunión.<sup>23</sup> La versión de lo acontecido durante la jornada hablaba de que la misma había sido llamada a solicitud del presidente y que se trató de la primera de una serie de reuniones con perfil marcadamente técnico que continuarían a lo largo de ese año para avanzar sobre el tema. Por ello mismo, se lo describió como un primer pantallazo a “vuelo de pájaro” de la cuestión. Los participantes le hicieron llegar al periodista de *Clarín*, Ricardo Kirschbaum, quien firmaba una de las columnas políticas más relevantes de la época, que:

En rigor, no hay diferencias notables sobre la reforma entre unos y otros. El peronismo, sin embargo, aspira a que su aprobación no sea gratuita [...] podría decirse, como primera conclusión, que no hubo acuerdos ni desacuerdos en la reunión. Esa no era la intención del diálogo: apenas otro paso en el camino de la negociación, que es intensa y tiene capítulos reservados. (*Clarín*, 8/9/1988)

Menem hablará sobre el estado de las negociaciones unos días después, en una conferencia en el Congreso, donde explicará que la reforma podría hacerse antes o después de las elecciones, dependiendo del acuerdo al que se llegue (*Clarín*, 8/9/1988). La manera despreocupada con la que respondía las preguntas sobre el tema y lo poco preciso de su interés sobre el momento en que se podría llevar adelante un acontecimiento de ese tipo, además del hecho de hablar públicamente de una reunión de

---

<sup>23</sup> Mientras que la reforma había sido el eje principal sobre el que habían girado las conversaciones, también estuvieron presentes otros temas de agenda de importancia para ambas partes, incluyendo el crítico estado financiero que atravesaban numerosas provincias. Cafiero expondría ante el presidente la queja porque la Nación se quedaba con las regalías petroleras y la mayor parte de los tributos que pesaban sobre los combustibles y no recompensaba debidamente por eso a las provincias que afrontaban conflictos importantes con sus empleados administrativos. La respuesta del presidente, según aquel que haya oficiado como informante para el diario de Noble, fue: “la situación económica es grave; estamos atravesando momentos difíciles, hemos llegado al fondo de la olla” El candidato presidencial del peronismo responderá ante ese comentario afirmando: “Yo creo que donde ustedes llegaron es al Fondo Monetario” (*Clarín*, 8/9/1988).

la que se suponía se guardaba cierto secreto, estaba dando pistas de la poca importancia que el tema tenía en su agenda del momento. Aunque también se pueden leer como indicadores del interés del riojano por desactivar en lo inmediato una cuestión que no se mostraba relevante. En consonancia con esto, Alfonsín recordará (2021: 194 y 1996: 254) que, durante toda la reunión en la casa de Colombo, Menem había mantenido una actitud entre reticente y distante, dando la impresión de que no quería comprometerse y de estar un tanto incómodo. “Prácticamente no habló”.

Otros dos referentes de la renovación, que buscaban acomodarse a la nueva realidad del partido, Carlos Grosso y José Luis Manzano, también se expedirían sobre el tema. Manzano haría público lo que a todas luces ya se percibía, al plantear que la reforma se inscribía en un “toma y daca con el gobierno por la solución a la conflictiva situación por la que atravesaban las provincias” (*Clarín*, 8/9/1988). El enojo de Cafiero por las palabras del que, hasta hacía no demasiado había sido su hombre fuerte en la Cámara de Diputados, evidenciaba que ya había comenzado la migración de cuadros desde el cafierismo al nuevo hombre fuerte del partido. Esto fue propiciado por el mismo Menem que, ante la ausencia de cuadros propios, se supo rodear de hombres cuyas relaciones y lealtades pasadas le eran indistintas (Carlos Corach, AHO). Si durante los años de Cafiero al frente del partido la negociación de la reforma se había llevado adelante manteniendo ciertos cuidados para presentarla frente a la sociedad con un fin netamente institucionalista, los nuevos tiempos se mostraban con menos lugar para trabajar a partir de las apariencias y más espacio para la política directa del *dar y recibir*.

Enmarcados en un contexto económico, político y social sumamente desfavorables y con dos candidatos presidenciales totalmente absorbidos en la lógica electoral, con los principales gestores y articuladores de la construcción del consenso reformista apartados a un rol secundario a pesar de aún dirigir la Nación y la provincia más importante del país, e incluso a pesar de que la última reunión entre las cabezas de ambas partes hubiera estado cubierta de un espíritu de comprensión y colaboración, nunca se ingresó a un análisis específico de los puntos enumerados en la agenda por parte de los candidatos. Los asistentes manifestaron su conformidad con los lineamientos generales de la reforma y delegaron en sus colaboradores continuar con el

trabajo. Si bien así se hará, la ralentización del tema por parte de Angeloz y Menem era evidente. El consenso debería de esperar.

Angeloz consideraba que no cosecharía ningún rédito si la reforma se concretaba, sería toda ganancia para su adversario al interior del partido, es decir, Alfonsín, de cuya imagen se quería despegar. Eran cambios que no buscaba ni le interesaban y que implicaban generar un compromiso con el peronismo que lo único que concretaría sería su propio perjuicio. Finalmente, el gobernador cordobés estaba construyendo su imagen a partir de su antiperonismo, ¿por qué entonces generar políticas en conjunto con aquellos que representaban todo lo contrario a lo que quería mostrar hacía afuera? La apuesta por la polarización se mostraría razonable y bien rentable, después de todo, en medio de una hiperinflación, su candidatura sacará casi cuarenta puntos.

La excusa sobre la que se asentará Menem para congelar las negociaciones por la reforma serán los enfrentamientos que se sucedieron en una nueva movilización y llamado a una jornada de protesta (la duodécima) de la CGT, solo tres días después de la reunión. A diferencia de todas las anteriores, esta culminará con choques entre la policía y los manifestantes dejando un saldo de heridos en ambas partes. Desde el peronismo acusaban que el gobierno había buscado la violencia. Desde el oficialismo afirmaban que la policía había respondido a los desmanes provocados por los propios conflictos que se vivían al interior de los sindicatos peronistas que estaban reacomodándose a la realidad que el triunfo de Menem representaba. Joaquín Morales Solá hacía suya la voz de los peronistas al afirmar en su columna que “la mano del hombre obró para que (el acto) saliera mal” y que hubo una desmedida represión policial para que el oficialismo usara “al máximo la oportunidad de decirle adentro y afuera que no tenemos capacidad de control y que con nosotros retorna el fantasma de la violencia”. Un poco respondiendo a ese pensamiento, y siempre según la pluma de Solá, desde el oficialismo se quitaban culpas: “no seremos nosotros los responsables de sus propias contradicciones” (*Clarín*, 11/9/1988).

Menem había mantenido sus reservas con la movilización de la CGT. Incluso se había negado a hablar en la Plaza de Mayo, donde se apostó el palco de la marcha, para mantenerse alejado de la interna cegetista, aun cuando tanto Lorenzo Miguel como Ubaldini se lo habían solicitado (*Clarín*, 8/9/1988). El líder del sindicato de los

cerveceros pareció no entender que el momento de la confrontación convivía con el inicio de una campaña electoral y que ambos acontecimientos podían percibirse como incompatibles. Lo cierto es que la violencia de la jornada y el rol de la policía ante los hechos le dieron la excusa que Menem necesitaba para enfriar el diálogo con el gobierno y desentenderse de la política de consenso que había llevado hasta ese momento Cafiero con el presidente, dentro de la cual la reforma constitucional era una de sus principales banderas.

Mientras que el proyecto representaba para Alfonsín un legado ambicionado, una esperanza para consolidar el proceso de transición y culminar su presidencia con algo más que una economía empobrecida y cercana al estallido (o más bien, estallada); para Cafiero (perdida la posibilidad de ser el futuro presidente) la concreción de la reforma le abría una chance para ambicionar un nuevo puesto de poder en la nueva estructura institucional –¿tal vez el primer jefe de gabinete o primer ministro de una nueva era? (Gil Lavedra, AHO)–. Menem consideraba que con la Reforma solo obtendría dos años menos de gobierno y Angeloz no percibía ganancia alguna en esos movimientos. Por eso mismo, los acontecimientos de violencia de la manifestación también le dieron la excusa ideal al candidato radical, pero en este caso para intensificar sus críticas a los opositores con un discurso de una dureza que el gobierno no se podía dar el lujo ni tenía interés de expresar. El objetivo era enfrentar la administración de Alfonsín con el justicialismo, de forma tal, que no se pudiera volver atrás, y la reforma y los compromisos preelectorales queden navegando en el mar de la incertidumbre.

Una nueva cumbre entre las partes para continuar tratando la cuestión de la reforma seguiría presente los días sucesivos, aunque como una posibilidad cada vez más remota (*Clarín* 19/9/1988). El clima político no parecía ser el más propicio para un encuentro entre los hombres fuertes de ambas partes, con una campaña que se estaba mostrando agresiva a un lado y al otro de la trincheras. En octubre, al inaugurar una concesión de cooperativistas en Mar del Plata, Alfonsín tildará a Menem de ser “el peor gobernador de toda la República Argentina” ya que, en La Rioja, “en lugar de una administración hay un desquicio (...) en un solo período ha aumentado un 80% el nivel de gastos y un 50% el empleo público”, “Hay señores que parecen no comprender (la necesidad de bajar el déficit estatal para combatir la inflación) y pretenden cubrir su clara ineptitud e



ineficiencia imputándole al Gobierno lo que son sus propios errores en las provincias que manejan” (*Clarín*, 26/10/1988).<sup>24</sup>

Esto despertará la respuesta corporativa del justicialismo. Ubaldini, Manzano, Cafiero, a través del Consejo Nacional Justicialista que presidía, y Eduardo Menem tendrán un discurso similar, lamentando el tono del presidente e inculpándolo de generar una campaña llena de confusión, exabruptos y mentiras (*Clarín*, 26/10/1988). Menem acusaba el golpe y respondería en relación a la reforma, ahí donde sabía que más daño causaría: el régimen semipresidencial. El riojano irá al choque directo al mostrarse contrario al mismo y declarase como “un partidario del sistema presidencialista (y por lo tanto) no estoy de acuerdo con la figura de primer ministro en el marco de un sistema de gobierno semiparlamentario” (*Clarín*, 19/11/1988). Ya siendo consciente del alejamiento de las partes producto del tono y beligerancia de la campaña, los últimos días de noviembre Alfonsín dirá ante la prensa “no sé si se va a hacer alguna reunión” para continuar debatiendo la cuestión de la Constitución (*Clarín*, 21/11/1988).

Aún bajo la fuerza de lo inevitable y con el fin de asestarle el golpe final al proyecto, la Comisión de Reforma Constitucional del Consejo Nacional del Partido Justicialista, integrada por César Arias, Juan Carlos Maqueda, Héctor Masnatta, Héctor Massini y Alberto García Lema, dictaminará acerca de la necesidad de la reforma y la oportunidad. En un lenguaje algo abstracto y ambiguo, la Comisión retaceó su respaldo a los cambios instrumentales y pragmáticos, como la creación del primer ministro y el mantenimiento del régimen presidencial, y propiciaba la reelección ilimitada de los cargos electivos. Sobre la oportunidad, dirá que la misma estaba sujeta a una apreciación política concreta. Así, el dictamen ponía en evidencia los cambios que estaba viviendo el justicialismo a partir del triunfo de Menem y su reticencia a continuar con las líneas que habían marcado los acuerdos Alfonsín-Cafiero, también lo dictado por el Consejo para la Consolidación de la Democracia en relación al régimen presidencial (al que la Comisión del PJ respondía con la reelección indefinida) (Alfonsín, 2021: 196).

---

<sup>24</sup> Previo al viaje, el presidente le dirá a Gil Lavedra que lo de la reforma “no va. Es imposible llegar en este clima”. Existía una contradicción entre la lógica de competencia electoral y los principios de consenso que son obligatorios en un proceso de reforma (Gil Lavedra, AHO).

Un día después el candidato presidencial del PJ ya pondría condicionamientos a cualquier tipo de reunión posible en relación a la reforma: “si hay próximos encuentros, iremos en la medida que nos convoquen, pero tendrán que ser sin conciliábulos, en reuniones públicas y sobre temas muy específicos (como) salarios, salud y vivienda” (*Clarín*, 21/11/1988). Angeloz tuvo palabras con un espíritu similar al afirmar que una posible reunión que involucre a todas las partes para continuar la negociación de la reforma “queda en la nada” (*Clarín*, 21/11/1988).

Según Novaro (2009: 280), acordar tras vencer en las internas solo podía significar para Menem desviarse del camino que había trazado para llegar a la presidencia antes de que este diera sus frutos, y justo cuando estaba probando ser el correcto para lograrlos sin ninguna ventaja que lo justificara. Un acuerdo, incluso uno que estableciera solo la agenda para una reforma a concretar luego de las presidenciales, limitaría su margen de maniobra no solo frente la futura oposición, sino al propio partido. El triunfo en la interna lo había afirmado en su ya marcado rechazo a cualquier acuerdo que limitara la competencia y lo comprometiera, en alguna medida, en el sostén de la gobernabilidad antes de asumir él mismo el gobierno.

Luego de discutir con Angeloz la cuestión, Alfonsín llegará a la conclusión de que no debía seguirse adelante con el proceso de reforma. Mas allá del clima imperante que impedía una discusión sana y seria sobre el tema, al cordobés le preocupaba que la campaña electoral pivotara sobre el tema del primer ministro en un país de tradición presidencialista como el nuestro (Alfonsín, 2021: 196). El 28 de septiembre Nosiglia le enviará una carta al presidente del PJ –y a todo el resto de los partidos que habían participado en las discusiones– para informarle 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” (García Lema, 1994). De esta manera el gobierno le ponía un cierre formal a la cuestión. Al menos durante esta etapa. Con la distancia del tiempo, Alfonsín tendrá claro que el fracaso del proyecto constitucional tenía nombre y apellido: Carlos Menem (Alfonsín, AHO).

Desde parte del justicialismo, la percepción será diferente a la del presidente, pondrán el acento en Angeloz y en que la decisión final de dar por terminadas las conversaciones

estuvo dada por el radicalismo a través de la carta de Nosiglia (García Lema, 2021). La respuesta del PJ a dicha misiva se puede inscribir en los resabios de la contradicción entre las dos corrientes internas que estaban en disputa, pero también marca a las claras que cierto sector del partido, que estaba en retirada, quería seguir negociando. Grosso y De la Sota firmaron la respuesta a la misiva en donde solicitaban continuar con la reforma: “el justicialismo se ha venido pronunciando afirmativamente acerca de encarar un proceso de reformas en las materias aludidas” y que había que insistir en la búsqueda de coincidencias (Alfonsín, 1996: 259; Gil Lavedra, AHO; García Lema, 1994: 61). El deseo de la renovación, y su falta de eco al interior del partido, nos muestra a una facción ya sin la fuerza que había sabido tener y con una capacidad para influir limitada por el ascenso del menemismo. Estos últimos estaban lejos de considerar la oportunidad de la reforma como prioritaria, como deja en claro Carlos Corach, en ese momento apoderado del partido: “nosotros se la torpedeamos, le dijimos (al gobierno) que no íbamos a aceptar ninguna reforma constitucional”. Paradójicamente, Carlos Corach asumirá como parte del gobierno de Menem, una vez este se hiciera cargo tempranamente en 1989, como secretario de Relaciones Institucionales del Ministerio del Interior con una única tarea: trabajar en la reforma constitucional (Carlos Corach, AHO).

## Epílogo

Con la inflación nuevamente en un espiral ascendente y el deterioro de la actividad económica, el equipo de Sourrouille lanzará en agosto de 1988, mes en el que la suba de precios había alcanzado el 27,6%, el “Plan Primavera”. Este consistió en un nuevo acuerdo de precios, un aumento de tarifas públicas para recomponer los ingresos del Estado y la creación de un nuevo tipo de cambio intermedio entre el comercial (que pasará a estar vigente solo para las exportaciones primarias) y el financiero (Belini y Korol, 2020). A diferencia de lo intentado en los planes económicos anteriores, el gobierno para ese momento ya había perdido prácticamente toda la confianza pública.

El Plan tenía un objetivo a corto plazo: la estabilización de precios de cara a las elecciones de 1989. Y hasta diciembre del 1988 había logrado cierto éxito al llegar a cifras de inflación de un dígito. Pero hacia finales del año, las dificultades económicas habían aumentado antes que disminuir o, al menos, estabilizarse. El costo de vida había trepado a una tasa de 350%, el déficit fiscal era algo superior al del año previo y la balanza de pagos mostraba una tendencia deficitaria. Las tensiones acumuladas desataron presiones especulativas contra el austral y las reservas del Banco Central (anémicas a causa de la crisis de endeudamiento externo que llevarán al país, en abril de 1988, a dejar de pagar los servicios de la deuda ingresando técnicamente en moratoria) no pasarán el verano de 1988-1989, provocando una estampida del dólar. Atado a ello, los precios se elevaron al ritmo de la devaluación, dándole paso a una hiperinflación. La fuga hacia el dólar se propagó al punto de provocar una depreciación cambiaria de 193% en abril y de 111% en mayo. Como afirmarán Gerchunoff y Llach (2010: 418), a la crisis real se le debió sumar una crisis psicológica por la desconfianza que la imagen de Menem despertaba en el mercado financiero, como lo indicaba el hecho de que los depósitos a plazo fijo se concentraran en la fecha final del gobierno de Alfonsín. En marzo de 1989 Sourrouille será reemplazado al frente de Economía por Juan Carlos Pugliese primero y luego este le dejará su lugar a Jesús Rodríguez.

La debacle económica final abonará el camino de la derrota electoral de Angeloz frente a Menem quien, el 14 de mayo, fue elegido presidente con mayoría absoluta de los electores (ganando por más del 10% de diferencia, con el 47,5% de los votos), aunque

esto llevará a un nuevo impulso de la especulación e hiperinflación, estallando, poco después de las elecciones, saqueos en las grandes ciudades del país.

El medio año que todavía debía transcurrir hasta la fecha de asunción de Menem parecía presentarse como un abismo infinito imposible de abarcar dadas las circunstancias. Las negociaciones entre el presidente entrante y saliente representarán el último coletazo de relacionamiento entre justicialistas y radicales de la primera presidencia democrática de la transición. Menem se había pronunciado contrario a participar de un cogobierno e incluso a la entrega anticipada del poder (Corach, AHO). El vínculo entre los mandatarios había quedado corroído por el tono que había tomado la campaña, las acusaciones cruzadas lanzadas por unos y otros, la actitud que había tomado el equipo de Menem en relación a la corrida financiera y el gris papel que había jugado el riojano en el último levantamiento carapintada encabezado por Seineldín.

El coronel Seineldín se había hecho con el liderazgo de los militares rebeldes luego del arresto y enjuiciamiento de Aldo Rico. Su discurso nacionalista y el alto grado de convocatoria al interior de la fuerza lo había llevado a tejer vínculos con el mundo político que le permitieron acercarse al candidato presidencial justicialista, quien había prometido darle cabida a sus aspiraciones, sin comprometerse a nada en concreto. Seineldín interpretará la vaguedad del futuro presidente como una oportunidad susceptible de ser presionada para concretarse mediante una acción específica. En diciembre de 1988 liderará un motín en Campo de Mayo. Cuando el gobierno buscó comprometer una vez más al peronismo en defensa de la legalidad, Menem declaró que “si fuera necesario” no dudaría en “llamar a la movilización del pueblo argentino”, pero se negó a salir de su provincia –“no nos dio respuesta, lo llamábamos y no lo podíamos encontrar (...); después me llamó expresando su solidaridad” (Alfonsín, AHO)–, lo que puso al gobierno en una posición de extrema debilidad. Los rebeldes avanzaron hacia Buenos Aires y, cuando todo parecía fuera de control, sorpresivamente se llegó a un acuerdo sin consulta al presidente ni sus ministros, solo entre el jefe del Ejército, Caridi, y Seineldín, en una decisión que pareció más bien fruto de una autolimitación y no de la movilización social y la negociación con el gobierno como en Semana Santa. Las acciones de Seineldín parecieron estar más bien influidas por el cercano recambio presidencial, para facilitarse en el futuro un margen de presión para incidir en la

próxima administración, estrategia que tendrá un inesperado efecto benéfico para la estabilidad institucional (Novaro, 2014: 297-298).

Si el movimiento inicial de Alfonsín, cinco años y medio atrás, había sido el de chocar, cuando sus interlocutores eran otros y todo objetivo parecía realizable, su presente, en donde el sindicalismo ya no lideraba la oposición y su poder no era más que material de historiadores, lo llevará a resignar el tiempo que le restaba como primer mandatario.

El presidente renunciará para permitir una entrega anticipada del gobierno. Para entonces, la inflación minorista había alcanzado una tasa de 115% mensual. Alfonsín hará el anuncio el lunes 12 de junio, en cadena nacional.

El espacio para la acción de gobierno en su función y los meses que restan de su mandato se encuentran demasiado acotados para enfrentar con posibilidades de éxito problemas en los que cualquier demora acarreará mayores padecimientos para todos [...] Con esta convicción procuramos con el señor presidente electo fórmulas de cierta gobernabilidad y encontramos el apoyo y comprensión de los legisladores. Por ello, he resuelto resignar, a partir del 30 de junio, al cargo de presidente de la Nación con que el pueblo me honrara el 10 de diciembre de 1983.  
(Alfonsín, 1989)

De aquel primer discurso que dio como presidente el día de su asunción, cuando la idea de democracia, la “gran conquista histórica”, era suficiente para suprimir la inestabilidad, para reparar lo destruido y reconstruir por sí misma los lazos sociales e institucionales que se habían quebrantado; a esta renuncia para ceder el poder antes de cumplir su mandato, lo que quedó en el ínterin fue la institucionalidad incompleta, los pactos no acordados, los desafíos infravalorados, las concertaciones ausentes, la reforma constitucional inconclusa.

## **Conclusión**

La forma en la cual el sistema político y de partidos ingresó a la transición democrática, sin acuerdos previos consensuados que definieran un marco institucional y de competencia que representaran los valores y desafíos de los tiempos que se abrían, más allá de lo establecido en 1853, ni con un adecuado diagnóstico de la problemática económica que contextualizara los retos que el horizonte futuro deparaba, generará un escenario de competencia directa entre las representaciones políticas mayoritarias del momento, quienes no consideraron necesario establecer una base sobre la cual sostener el régimen político a futuro. Como afirmaron Botana y Mustapic (1991), se eligió una fuga hacia adelante.

Esta lucha abierta en medio de diferentes escenarios que complejizaban la gobernabilidad, significó para el radicalismo y su (múltiple) oposición peronista, la búsqueda por lograr mayorías para confrontar y gobernar desde una posición de fuerza en pos de imponer su propio modelo de gobierno y sociedad, tarea que desde el oficialismo nunca se llegará a imponer de forma total ni, salvo en determinadas ocasiones muy particulares y durante un muy corto plazo de tiempo, de forma parcial. Ante la imposibilidad de eso, la administración de Alfonsín debió buscar estrategias alternativas en cuanto a su relación con el justicialismo para lograr conseguir sus metas. Estas irán desde el consenso, la negociación, la incorporación de miembros de la oposición al gobierno para hacerlos parte de los objetivos de gobierno, hasta la claudicación.

Hacia el final de su presidencia, la coexistencia de dinámicas de convivencia y polarización dentro del radicalismo para con el justicialismo dejará al presidente solo en su afán de la búsqueda de cooperación, caracterizada tanto por su intención de mantener a flote la reforma constitucional como por su acercamiento con Cafiero en distintas acciones de gobierno para lograr la supervivencia de su administración. En contraposición, el partido, y la línea que encabezaba Angeloz, optarán por la confrontación y el antagonismo con su tradicional adversario y con esas banderas ingresarán a las elecciones de 1989.

En la vereda de enfrente, el justicialismo se mostrará envuelto en sus propias transformaciones, lo que generará una multiplicidad de objetivos en cuanto a su relación

con el gobierno de acuerdo a los intereses que los actores predominantes de cada momento propiciaban, como también a lo que determinarían los resultados de sus luchas internas.

La reforma constitucional condensa bastante bien en sí misma esta multiplicidad de intereses, lógicas y objetivos, tanto desde la mirada oficialista como opositora. En primer lugar, el gobierno no buscó su discusión hasta que no advirtió que estaba en una posición de poder desde la cual podría resultarle factible imponer a su adversario su propia posición en una cuestión que, indefectiblemente, debería consensuar.

En segundo lugar, en el proyecto de reforma también estarán comprimidas la multiplicidad de posiciones del justicialismo y la lucha que llevarán adelante las diferentes facciones por imponerse como interlocutores válidos del gobierno como oposición. Así, por un lado, nos encontraremos con el rechazo explícito del peronismo ortodoxo al proyecto, cuya posición ante cualquier iniciativa del gobierno había sido históricamente de intransigencia. Y por el otro, también está presente con un rol protagónico la renovación, que funcionará, en la historia del peronismo, como el eslabón intermedio entre dos mundos: la vieja guardia sindical de los años 70 y el peronismo clientelista de los años 90, como expresará el subtítulo del clásico libro de Levitsky (2005). El rol de la renovación terminó siendo el de legitimar al peronismo en un régimen político democrático y adecuarlo a los nuevos parámetros que los tiempos traían consigo. Y para ello mantuvo la identidad histórica de las banderas justicialistas, que lo llevará a confrontar con el radicalismo en los momentos en el que el proyecto hegemónico del alfonsinismo parecía dispuesto a incorporarlo, pero también a consensuar en aquellas iniciativas que lo harán ingresar a la lógica y valores dominantes del momento, entre ellos, la reforma constitucional.

Por último, el vencedor menos esperado. En contraposición a la percepción de Cafiero que al ganar la gobernación de Buenos Aires ya pensaba en la elección presidencial, la concepción de la política de Menem era menos abierta a buscar consensos cuando estos no traían consigo beneficios inmediatos. Y al momento del triunfo de Menem en la interna de 1988, el ocaso del gobierno era marcado y poseía una tendencia irreversible a la baja. La reforma quedará atrapada en esa lógica en la cual no había cabida ni para hacer suyo un proyecto cuyos principios no habían partido de su iniciativa, ni habían



sido negociados por su gente, ni tampoco estaba dispuesto a otorgarle un triunfo simbólico al gobierno para que este pudiera terminar su mandato legando, no solo la recuperación de la democracia a partir del triunfo de 1983, sino también la Constitución que le daría fin a la transición.

Aun así, la importancia de la reforma constitucional como proyecto inconcluso se probará en la continuidad que tuvo, aún en un plano secundario, aunque siempre presente, su idea durante los primeros años de la presidencia de Menem. Y lo significativo del legado de lo alcanzado durante el gobierno de Alfonsín se muestra también por una multiplicidad de indicadores, que irán desde la continuidad de muchos de los hombres encargados de la negociación en los futuros equipos técnicos del menemismo, sobre todo los hombres que habían conformado los equipos del peronismo renovador, hasta la permanencia de muchos de los puntos a reformar en los núcleos básicos de coincidencia a los que llegaron radicales y peronistas en 1993.

A pesar de las dificultades que el proyecto debió enfrentar, dado principalmente por la forma en la cual los partidos y el sistema político todo había entrado en la vida democrática, existió una clara consciencia de que una nueva legitimidad política atravesaba la sociedad argentina. Esto llevará a que las partes, o al menos a sectores mayoritarios de cada una, tuvieran siempre presente que existía la necesidad de traducir ese cambio de época en una nueva Constitución. Este proceso tardará 8 años en materializarse y, para lograrlo, se habrán de dar dos variables que no estuvieron presentes en el primer ciclo de negociaciones: la estabilidad económica y un oficialismo capaz de imponer por sobre su contraparte la necesidad y oportunidad de la reforma; obligando –en este caso– al radicalismo a sentarse en la mesa de negociación aun cuando la UCR estaba dividida internamente respecto de lo propicio de discutir una modificación a la ley de leyes que le otorgaría a Menem la posibilidad real de permanecer cuatro años más en el poder. Cómo afirmará el ministro del Interior de Menem y actor estable y presente en ambos períodos de negociaciones, una reforma constitucional, para tener éxito, tiene que estar inscrita en una coyuntura favorable (Carlos Corach, AHO).

¿Qué transformaciones vivirán los actores políticos de la década de 1990 para sentirse impulsados a negociar y conciliar en esta cuestión, así como lo habían estado 5 años

antes? En parte, el surgimiento, que lentamente fue asentándose, de un sentir de una preferencia normativa por la democracia (Mainwaring y Pérez-Liñán, 2019: 142-143). Es decir, los años transcurridos desde 1983 permitieron una progresiva desaparición de extremismos, la aparición de fuertes corrientes internacionales favorables a la democracia y la concreción de una razonable congruencia por parte de los actores principales por la preferencia normativa democrática.

Esta “preferible preferencia por la normativa democrática” fue producto de una multiplicidad de factores pero, en línea con lo aquí trabajado, la forma en como evolucionó el diálogo político entre radicalismo y peronismo (y la forma de relacionarse cuando ese diálogo no existió), y las mutaciones y cambios que se vivieron al interior de los partidos, parecen presentarse como el núcleo que permitirá las transformaciones futuras. En particular, la manera en la cual la renovación vino a responder el problema de la integración del peronismo a la democracia, generará una lenta conciencia de que las identidades políticas eran parte de un todo democrático y ya no facciones representando intereses antagónicos.

En nuestro país, la reforma de la constitución marcará el punto de consenso que se reclamó lo suficientemente fuerte como para permitir proclamar un definitivo cierre al cambio de régimen, no solo en términos legales, sino también en lo que se refiere a una mayoría social imaginada. La transición política culminó su proceso de asentamiento del régimen democrático una vez que las partes renunciaron a parte de sus proyectos ante el convencimiento de las elites políticas de su incapacidad para imponer su propia hegemonía. Quedaba solo la vía del pacto, la aceptación de que el cambio en el régimen debería cerrarse por vías institucionales creando un espacio político común en el que unos y otros se reconocieran como agentes políticos legítimos de un proyecto común (González Martínez, 2018: 13-15).

Aun así, la política siguió siendo –y seguirá mientras exista como tal– una lucha por la imposición de intereses, muchas veces contrapuestos. El trabajoso compromiso con el régimen no significó, ni significará, la muerte de la adversidad. Pero a diferencia del antagonismo con el que la democracia recibió la competencia partidaria en 1983, la ardua y lenta construcción de la reforma constitucional le proporcionó al régimen un

marco para que el conflicto pueda canalizarse sin esperar la mutua erradicación de las partes. Solo resta la nada fácil tarea de respetar lo acordado.

## Bibliografía y fuentes

- Aboy Carlés, G. (2001). *Las dos fronteras de la democracia argentina. La reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*. Rosario: Homo Sapiens.
- Aboy Carlés, G. (2004b). Parque Norte o la doble ruptura alfonsinista. En Novaro, Marcos y Palermo, Vicente (comps.), *La historia reciente. Argentina en democracia*. Buenos Aires: Edhasa.
- Aboy Carlés, G. (2014). El nuevo debate sobre el populismo y sus raíces en la transición democrática: el caso argentino. *Colombia Internacional*, (82), 23-50.
- Alfonsín, R. (1996). *Democracia y consenso. A propósito de la reforma constitucional*. Buenos Aires: Corregidor.
- Alfonsín, R. (2021). *Memoria Política. Transición a la democracia y derechos humanos*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Altamirano, C. (2004). La lucha por la idea: el proyecto de la renovación peronista. En Novaro M. y Palermo V. (comps.), *La historia reciente. Argentina en democracia*. Buenos Aires: Edhasa.
- Basso, G. (2011). La renovación peronista en cuestión: una aproximación a la experiencia del peronismo durante la década del '80. *Antítesis*, 4(8), 801-826.
- Belini, C. y Korol, J. C. (2020). *Historia económica de la Argentina en los siglos XX y XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bobbio, N., Matteucci, N. y Pasquino, G. (2008). *Diccionario de política*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Botana, N. (1968). *La legitimidad problema político*. Louvine: Centro de Estudios Políticos.
- Botana, N. (1985). *El orden conservador*. Buenos Aires: Hyspamerica.

- Botana, N. y Mustapic, A. M. (1991). La reforma constitucional frente al régimen político argentino. En Nohlen, D. y De Riz, L. (comps.), *Reforma institucional y cambio político*. Buenos Aires: Legasa-Cedes.
- Cavarozzi, M. (2006). El rearmado de la política argentina, 1983–2006. En *Autoritarismo y democracia (1955-2006)*. Buenos Aires: Ariel.
- de Ípola, E. (2004). Veinte años después (Parque Norte: razones del fracaso de un intento inédito de enfrentar la crisis argentina). En Novaro, M. y Palermo, V. (comps.), *La historia reciente. Argentina en democracia*. Buenos Aires: Edhasa.
- De Riz, L., Cavarozzi, M. y Feldman, J. (1987). *Concertación, Estado y sindicatos en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Estudios CEDES. <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3511>
- De Riz, L., Feldman, J. (1991). *El partido en el gobierno: la experiencia del radicalismo 1983-1989*. Buenos Aires: CEDES, (64). <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3367>
- De Riz, L. y Smulovitz, C. (1991). Instauración democrática y reforma política en Argentina y Uruguay. Un análisis comparado. *Ibero-Amerikanisches Archiv*, 18(1/2), 181-224.
- Estlund, D. (2011). *La autoridad democrática. Los fundamentos de las decisiones políticas legítimas*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Fair, H. (2009). La dinámica del sistema político durante el gobierno de Alfonsín. *Temas y Debates*, (17) 35-67.
- Ferrari M. y Mellado, V. (2017). *La renovación peronista. Organización partidaria, liderazgos y dirigentes (1983-1991)*. Buenos Aires: EDUNTREF.
- Fioravanti, M. (2014). *Constitucionalismo. Experiencias históricas y tendencias actuales*. Madrid: Trotta.

- Franco, M. (2015). La «transición a la democracia» en la Argentina frente a las cristalizaciones de la memoria. *Caravelle*, (104), 115-131.
- Garategaray, M. (2021). «La democracia restauradora» Historia y política en la transición democrática de Uruguay (1980-1989). *Historia Y MEMORIA*, (24), 21-54.
- García Lema, A. (1994). *La reforma por dentro*. Buenos Aires: Planeta.
- García Lema, A. (2021b). La reforma constitucional de 1994. La política del consenso constitucional y disensos posteriores. En Menem, E. y Corach, A. *Los noventa. La Argentina de Menem*. Buenos Aires: Planeta.
- Gargarella, R. (2021). *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Buenos Aires: Katz.
- Gaudio, R. y Thompson, A. (1990). *Sindicalismo peronista, gobierno radical: los años de Alfonsín*. Buenos Aires: Prometeo.
- Gerchunoff, P. y Hora, R. (2021). *La moneda en el aire. Conversaciones sobre la Argentina y su historia de futuros imprevisibles*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Gerchunoff, P. y Llach, L. (2010). *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Buenos Aires: Emecé.
- Goicovic Donoso, I. A. (2018). Tensiones y conflictos en el proceso de transición a la democracia en Chile (1988-2000). En González Martínez, C. (coord.), *Transiciones políticas contemporáneas. Singularidades nacionales de un fenómeno global*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- González Martínez, C. (coord.) (2018). *Transiciones políticas contemporáneas. Singularidades nacionales de un fenómeno global*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Hume, D. (1994). *Ensayos políticos*. Madrid: Tecnos.

- Levitsky, S. (2005). *La transformación del Justicialismo: del partido sindical al partido clientelista: 1983-1999*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Machinea, J. L. (1990). Stabilization under Alfonsín's Government: A Frustrated Attempt. *Documento CEDES*, (42).
- Mainwaring, S. y Pérez Liñán, A. (2019). *Democracias y dictaduras en América Latina Surgimiento, supervivencia y caída*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Masi, A. (2014). *Los tiempos de Alfonsín. La construcción de un liderazgo democrático*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Messano, J. P. (2015). El proyecto de concertación. Sindicatos y Estado en la transición democrática. En Schneider, A. y Ghigliani, P. (comps.), *Clase obrera, sindicatos y Estado. Argentina [1955- 2010]*. Buenos Aires: Imago Mundi. Recuperado de: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.603/pm.603.pdf>
- Massano, J. P. (2018). El "Plan Austral" y el avance del "consenso del ajuste" durante la transición democrática. *Sociohistórica*, (42). <https://doi.org/10.24215/18521606e062>
- Mora y Araujo, M. (1995). De Perón a Menem. Una historia del peronismo. En Borón, A., *Peronismo y menemismo: avatares del populismo en la Argentina*. Buenos Aires: El Cielo por Asalto.
- Morgan, E. S. (2006). *La invención del pueblo. El surgimiento de la soberanía popular en Inglaterra y Estados Unidos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Mustapic, A. M. (2013). Los partidos políticos en la Argentina: condiciones y oportunidades de su fragmentación. En Acuña, C. (comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Mustapic A. M. y Goretti, M. (1992). Gobierno y oposición en el Congreso: La práctica de la cohabitación durante la presidencia de Alfonsín (1983-1989). *Desarrollo*

- Económico*, 32(126), 251-269. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/3467330>
- Negretto, G. (2001). Negociando los poderes del presidente: reforma y cambio constitucional en la Argentina. *Desarrollo económico (Buenos Aires)*, 41(163), 411-444.
- Negretto, G. (2015). *La política del cambio constitucional en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica. Recuperado de: <https://elibro.net/es/ereader/utdt/110537?>
- Novaro, M. (2009). *Argentina en el fin de siglo. Democracia, mercado y Nación (1983-2001)*. Buenos Aires: Paidós.
- Novaro, M. y Palermo, V. (2011). *La dictadura militar 1976/1983. Del golpe de Estado a la restauración democrática*. Buenos Aires: Paidós.
- O'Donnell G. y Schmitter, P. C. (1994). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Barcelona: Paidós.
- Palermo, V. (2014). La renovación peronista. En Novaro, M. (comp.), *Peronismo y democracia. Historia y perspectivas de una relación compleja*. Buenos Aires: Edhasa.
- Portantiero, J. C. (1987a). La transición entre la confrontación y el acuerdo. En Nun, J. y Portantiero, J. C. (comps.), *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*. Buenos Aires: Puntosur.
- Portantiero, J. C. (1987b). La concertación que no fue: de la Ley Mucci al Plan Austral. En Nun, J. y Portantiero, J. C. (comps.), *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*. Buenos Aires: Puntosur.
- Pose F. A. y Pivetta, N. (1997). *La coparticipación federal de impuestos. Evolución histórica del régimen 1935-1996*. Documento de trabajo CFI.
- Pucciarelli, A. (coord.). (2006). *Los años de Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo XXI.



- Rawls, J. (2005). *Political Liberalism*. New York: Columbia University.
- Reano, A. y Smola, J. G. (2013). 30 años de democracia. Debates sobre los sentidos de la política en la transición argentina. *ESTUDIOS*, (29), 35-51.
- Revista Argentina de Teoría Jurídica* (2014). Entrevista Ricardo Gil Lavedra y Alberto García Lema, 15.
- Rosanvallon, P. (2009). *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Buenos Aires: Manantial.
- Torre, J. C. (1991). América Latina. El gobierno de la democracia en tiempos difíciles. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, (74), 145-161.
- Torre, J. C. (2021). Diario de una temporada en el quinto piso. Episodios de política económica en los años de Alfonsín. Buenos Aires: Edhasa.
- Weber, M. (2014). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

### **Fuentes documentales**

- Alfonsín, R. (1983). Discurso de Raúl Alfonsín ante la Asamblea Legislativa al asumir como presidente de la Nación en 1983. En Romero, L. A. y De Privitello, L. (2000), *Grandes discursos de la historia argentina*. Buenos Aires: Aguilar.
- Alfonsín, R. (1985). Discurso de Raúl Alfonsín en Parque Norte en 1985. En Romero, L. A. y De Privitello, L. (2000), *Grandes discursos de la historia argentina*. Buenos Aires: Aguilar.
- Cafiero, A. F. (1985). Documento fundacional de la Renovación Peronista. En Cafiero, A. F. (1995). *Testimonios del 45 y del 2000 también*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Consejo para la Consolidación de la Democracia, (1986). *Dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia*. Buenos Aires: Eudeba.

Primer Encuentro de Candidatos Justicialistas y Presidentes de Distrito, 1987. En García Lema, A. (1994). *La reforma por dentro*. Buenos Aires: Planeta.

Segundo Encuentro de Candidatos a Gobernadores, Diputados Nacionales y Presidentes de Distrito del Partido Justicialista, 1987. En García Lema, A. (1994). *La reforma por dentro*. Buenos Aires: Planeta.

### **Fuentes orales**

Pertencientes al Archivo de Historia Oral de la Argentina Contemporánea del Programa de Historia Política -AHO-, UBA.

Alderete, C. Ex titular del gremio de Luz y Fuerza y Ministro de Trabajo durante el gobierno de Alfonsín (entre marzo y septiembre de 1987). Entrevistas realizada el 23 de julio de 2008.

Alfonsín, R. Presidente de la Nación (1983-1989), varias veces electo presidente del Comité Nacional de la UCR. Entrevistas realizadas entre agosto y septiembre de 2008.

Corach, C. Apoderado del PJ. Subsecretario general de la Presidencia en 1992, convencional constituyente en 1994 y ministro del Interior de la Nación (1995-1999). Entrevistas realizadas entre septiembre de 2005 y mayo de 2006.

de Ípola, E. Asesor de la Presidencia entre 1984 y 1988, profesor universitario. Entrevista realizada en abril de 2007.

Gil Lavedra, R. Juez de Cámara Nacional de la Ciudad de Buenos Aires (1984-1987), viceministro del Interior (1988-1989). Entrevistas realizadas entre abril y junio de 2005.

Moreau, L. Periodista y político, integrante de la Unión Cívica Radical. Diputado nacional (1983-1985, 1985-1991, 1991-1995 y 2001-2005). Entrevista realizada el 15 de julio de 2005

### **Realizadas por el autor**

García Lema, A. Integrante de las comisiones y los equipos negociadores del Partido Justicialista para la reforma de la Constitución. Procurador del Tesoro de la Nación y convencional constituyente en 1994. Entrevistas realizadas entre julio y diciembre de 2021.

Zuleta Puceiro, E. subsecretario de Asuntos Institucionales (1987-1989). Entrevista realizada en abril 2022.

### **Medios de prensa**

Diarios: *Ámbito Financiero*, *Clarín*, *La Nación* y *Tiempo Argentino*.