

# UNA CONSTITUCIÓN PARA LA TRANSICIÓN. LAS NEGOCIACIONES ENTRE EL PARTIDO RADICAL Y EL JUSTICIALISTA PARA REFORMAR LA CONSTITUCIÓN DURANTE LA PRESIDENCIA DE RAÚL ALFONSÍN (1983-1989)

---

**Mauro Amorosino\***

Universidad del Salvador

✉ [mauro.amorosino@gmail.com](mailto:mauro.amorosino@gmail.com)

Recibido: 5 de abril de 2023

Aceptado: 25 de agosto de 2023

DOI: 10.46553/colec.34.2.2023.p95-133

**Resumen:** Este artículo busca comprender las razones y mecanismos que permitieron, durante la presidencia de Raúl Alfonsín (1983-1989), el acercamiento entre los dos partidos mayoritarios de la Argentina, radicalismo y justicialismo, para negociar los cimientos de una reforma constitucional y, asimismo, discernir los motivos que impidieron que dicha reforma pudiese llevarse a cabo.

El gobierno de Alfonsín, a partir del relativo respiro económico que trajo consigo el Plan Austral y el triunfo oficialista en las elecciones intermedias de 1985, buscará concretar una de sus grandes apuestas políticas: la reforma de la Constitución. Para ello, con la intención de construir un consenso reformista, se acercará a la línea cafiérista de la renovación peronista cuando ésta lideraba el partido. Las negociaciones llevaron a que, para fines de 1988, las coincidencias hicieron pensar a las partes que la reforma estaba próxima a

---

\* Doctorando en Historia (EIDAES-UNSAM). Magister en Historia (UTDT).

concretarse. Sin embargo, el cambio en los liderazgos partidarios, que encumbrará a Eduardo Angeloz y Carlos Menem como los candidatos presidenciales para las elecciones de 1989 —ambos menos seguros de la oportunidad y necesidad de modificar la Constitución—, harán perder impulso y respaldo a la concertación necesaria para la reforma que deberá esperar otros cinco años para concretar su dilatada materialización.

**Palabras clave:** Reforma constitucional; transición; Radicalismo; Justicialismo.

## **A CONSTITUTION FOR THE TRANSITION: NEGOTIATIONS BETWEEN THE RADICAL PARTY AND THE JUSTICIALIST PARTY TO REFORM THE CONSTITUTION DURING THE PRESIDENCY OF RAÚL ALFONSÍN (1983-1989)**

**Abstract:** This article seeks to understand the reasons and mechanisms that allowed, during the presidency of Raúl Alfonsín (1983-1989), the rapprochement between Argentina's two major political parties, the Radical Civic Union (Unión Cívica Radical) and the Justicialist Party (Partido Justicialista), to negotiate the foundations of constitutional reform. It also aims to discern the motives that prevented the successful implementation of such reform. The government of Alfonsín, buoyed by the relative economic relief brought about by the Austral Plan and the ruling party's victory in the midterm elections of 1985, sought to achieve one of its major political objectives: constitutional reform. To build a reformist consensus, Alfonsín's administration approached the Cafiero faction of the Peronist Renewal (Renovación Peronista) when it was leading the party. The negotiations led both sides to believe that the reform was on the verge of materializing by the end of 1988 due to their shared views. However, the change in party leadership, which elevated Eduardo Angeloz and Carlos Menem as the presidential candidates for the 1989 elections —both less convinced of the timing and necessity of constitutional modification— led to a loss of momentum and support for the necessary agreement on the reform which had to wait another five years to materialize its lengthy implementation.

**Keywords:** Constitutional reform; Transition; Radicalism; Justicialism.

## I. Introducción

El 13 de marzo 1986, el presidente Raúl Alfonsín le solicitó 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. En sus conclusiones, el Consejo planteará que cualquier tipo de reforma, en contraste con los dos intentos inmediatamente anteriores de 1949 y 1957, debería realizarse por medio de un gran acuerdo entre las expresiones políticas del momento: radicales y justicialistas. Este trabajo buscará estudiar los procesos que permitieron alcanzar un acuerdo entre estas fuerzas partidarias para llevar adelante una reforma constitucional, al mismo tiempo que intentará responder al interrogante respecto de cuáles fueron las causas que impidieron su inmediata concreción.

El vínculo entre los partidos mayoritarios estuvo caracterizado, durante el gobierno democrático que sucedió al régimen militar del período 1976-1983, por la falta de acuerdos previos para asentar reglas mínimas de pugna y convivencia después de más de siete años de proscripción de disputa partidaria. Este vacío naturalizará una lógica de competencia de suma cero, en la cual existieron pocos incentivos para generar procesos de concertación entre radicales y justicialistas, 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 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.

Asimismo, la relación entre ambos partidos también estuvo signada por procesos de recambio y transformaciones internas, de entre las cuales sobresale la que se vivió al interior de la dirigencia peronista cuyas diferentes facetas, representantes y liderazgos, alternarán un rol de oposición dura e intransigente con puntuales aproximaciones al gobierno. Estos acercamientos estarán liderados, principalmente, por la facción renovadora de Antonio Cafiero. No será hasta su imposición por sobre el poder sindical –que había conducido hasta ese momento– que el gobierno encontró un interlocutor dispuesto a negociar una reforma constitucional.

Sin embargo, surgirá también desde el seno mismo de esta corriente quien habrá de ser uno de los principales responsables por pausar el proyecto: Carlos Menem.

Desde el radicalismo, la elección de Eduardo Angeloz como candidato presidencial pareció priorizar el pragmatismo de Alfonsín antes que el convencimiento acerca de la idoneidad y afinidad ideológica del presidente para con el gobernador. La relación de ambos estuvo marcada, desde el inicio de la gestión, por las críticas del cordobés tanto al manejo de la economía como a la relación estrecha que Alfonsín y su círculo más cercano —principalmente la Junta Coordinadora corporizada en Enrique Nosiglia— mantenían con la rama renovadora del peronismo. Para 1988 Angeloz representaba una de las pocas figuras radicales competitivas después de la difícil elección de 1987 y, a pesar de las diferencias que parecían mantener ambos líderes en temas como el proyecto de reforma constitucional, Alfonsín se inclinará por apoyar al cordobés, resignando sus propios proyectos a las urgencias del momento.

La realidad económica del período será otro gran condicionante de la relación bipartidista, imponiendo los límites de lo posible y generando incentivos tanto para el acercamiento de las partes como para su 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 vio la luz en un momento de estabilización dado por el Plan Austral de 1985 y se terminará de difuminar en los albores del proceso hiperinflacionario que arrastrará todo, incluida la presidencia de Alfonsín.

El presente trabajo se dividirá en tres secciones. La primera busca entender las razones que le permitieron a Alfonsín instalar en la agenda pública una serie de proyectos propios con el fin de consolidar su proyecto democrático. De todos ellos, la reforma constitucional aparecerá como uno de los más relevantes.

Las elecciones de septiembre de 1987, en donde la facción cafierista de la renovación peronista tendrá su instante de hegemonía interna, marca el inicio de la segunda sección. Será desde el liderazgo de Cafiero al frente del partido que se irán entrelazando vínculos específicos con el

gobierno que permitieron construir un consenso reformista cuyo pico de acercamiento se dará en los acuerdos alcanzados por Alfonsín y Cafiero en enero de 1988.

La tercera sección se centra en las razones que llevaron al deterioro de ese consenso reformista. La derrota del entonces gobernador de la provincia de Buenos Aires en la elección interna presidencial del justicialismo de julio de 1988 y la necesidad de desmarcarse de una administración en declive por parte de Angeloz, el candidato radical, significará el ocaso de los liderazgos de Alfonsín y Cafiero. Las agendas electorales de Menem y el gobernador de Córdoba, enmarcadas en un contexto de debilitamiento institucional y caos económico, llevó a reforzar identidades partidarias antagónicas por sobre la continuidad de la agenda de consensos que habían llevado hasta allí el presidente y el gobernador de Buenos Aires, dándole punto final al proyecto de reforma.

En la conclusión se intentará plantear algunos puentes entre la reforma inconclusa de la presidencia de Alfonsín con el resurgir del proyecto reformista durante la presidencia de Menem, con la intención de introducir algunos interrogantes alrededor de las posibles continuidades entre ambos momentos.

Por último, unas palabras sobre las elecciones metodológicas y las fuentes utilizadas. Este trabajo buscará generar un aporte al campo de la historia reciente argentina, desde una perspectiva histórico institucionalista y asumiendo un estilo narrativo, al reconstruir las dinámicas y estrategias que los actores del sistema político partidario argentino desplegaron durante la presidencia de Alfonsín en pos de describir, explicar e interpretar las acciones que los mismos tomaron para intentar una reforma constitucional. Para ello, con el fin de reconstruir la voz de los múltiples protagonistas de esta reforma incompleta, se trabajará con varios conjuntos de fuentes, de entre las cuales podemos mencionar las fuentes orales pertenecientes al Archivo de Historia Oral de la Argentina Contemporánea del Programa de Historia Política de la UBA, y las entrevistas de elaboración propia. Asimismo, se realizó una revisión de la prensa periódica de la época -diarios y revistas- y se recurrió tanto a memorias elaboradas por los propios involucrados como a documentos partidarios.

## II. Legitimidad y transición

Los altos niveles de incertidumbre e imprevisibilidad que caracterizaron el paso desde un régimen autoritario a uno democrático en la Argentina de 1983 (Portantiero 1987; Lesgart 2003; Maina 2021), se conjugaron con un sistema partidario y político que no construyó pactos tendientes a definir las reglas de juego de la reconstrucción democrática, ni a reducir los conflictos o limitar la competencia en pos de fortalecer la adhesión de los actores al sostenimiento de las instituciones del novel régimen, provocando un choque de abierta competencia entre sí desde el primer momento (Torre 1991; Mustapic y Goretti 1992).

Como afirman de Riz y Smulovitz (1992), esta ausencia de consensos respecto de las reglas del régimen político generará un tipo de enfrentamiento de suma cero entre los actores, 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 y en donde los logros gubernamentales dependieron del ejercicio del poder y de la imposición antes que del acercamiento con sus competidores.<sup>49</sup>

Para que fuera posible el ingreso en la agenda pública de una propuesta de reforma constitucional, dos factores ayudarán a romper ese *juego imposible*: la pausa que significó sobre las urgencias económicas el inmediato éxito del Plan Austral, que le permitió al presidente buscar acuerdos de gobernabilidad desde una posición de mayor fuerza para marcar el ritmo y los lineamientos de los mismos, y, en complemento, el triunfo del oficialismo en las elecciones intermedias de 1985 y la consolidación de un interlocutor alternativo a la ortodoxia sindical dentro del peronismo, como lo fue la renovación liderada por Cafiero y Menem. Mientras que la victoria electoral le brindó al gobierno la legitimidad del respaldo por las urnas para buscar consolidar una “nueva cultura política” (Aboy Carlés 2004, 39), la renovación representó la aparición

---

<sup>49</sup> Este tipo de liderazgo que construirá Alfonsín lo llevó a excluir, incluso, a su propia estructura partidaria de la toma de decisiones gubernamentales, creando una distancia del tradicional modelo partido-comité del radicalismo (de Riz y Feldman 1991).

en el corazón de la oposición de un sector que se mostraba como una alternativa potencial para constituirse en un interlocutor capaz de generar la concertación de un orden democrático consolidado.

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

La promesa inicial de refundación que trajo consigo el inicio de la presidencia de Alfonsín chocará con la realidad condicionada de los legados recibidos (Novaro 2009, 100). De todos ellos, el económico resalta por las limitaciones que impuso tanto a la gestión como a las expectativas iniciales del cambio de régimen. En marzo de 1984 el equipo económico de Alfonsín realizaba un repaso de los componentes que hacían a la crisis en la cual estaba subsumido el país: 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 equivalía a no menos de cinco años de exportaciones y cuyos intereses representan anualmente casi el 40% del ahorro total; 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).

Para febrero de 1985, incapaz de estabilizar las variables económicas internas ni de llevar a buen puerto las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional para lograr el desembolso de un segundo tramo del préstamo Stand-by, renunciará el primero ministro de economía de Alfonsín, Bernardo Grinspun. Lo reemplazará el hasta entonces secretario de Planificación, Juan Sorrouille, cuyo equipo elaborará un ambicioso programa de estabilización mediante una política de shock que combinó medidas ortodoxas y heterodoxas para detener la inflación y las expectativas que existían sobre la misma. El Programa de Reforma Económica, o Plan Austral, fue bien recibido, con evidente esperanza por parte de la población, generando una relativa estabilidad de los índices de inflación y las expectativas sobre la misma, disminuyendo la brecha entre dólar oficial y el paralelo, generando la renovación de los depósitos de los ahorristas y

fortaleciendo la recaudación y la corrección fiscal. Para octubre de 1985, la inflación al consumidor se estabilizaría en 2% mensual. (Gerchunoff y Llach 2010).

Por otro lado, ese primer momento de la administración también se caracterizó por su intento de fortalecer el régimen político en un contexto marcado por presiones corporativas sindicales, económicas, militares y eclesiásticas (Gargarella et al. 2010). Alfonsín buscó hacer resurgir el 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— y de las garantías constitucionales mediante el ejercicio del derecho a elegir a los representantes mediante elecciones periódicas (Torre 1991, 149).

Sin embargo, la mera defensa de las libertades por sí mismas no bastará para lograr el impulso transformador que el gobierno buscaba protagonizar. El respiro económico que otorgó el Plan Austral —existía la percepción de que lo peor ya había pasado—, y la victoria en las elecciones intermedias de 1985, con el 42,93% de los votos, le permitió a la administración realizar un llamado a la concordancia desde una posición de fortaleza para generar los pospuestos acuerdos políticos en pos de consolidar el novel régimen. El gobierno contaba con la solidez aparente como para imponer su propia visión sobre lo que debía ser el proceso de refundación del sistema a raíz de su predominio político y, al mismo tiempo, se pensaba también con la capacidad de elegir los actores políticos, económicos y sociales con los cuales sentarse a discutir dicho proceso.

La consolidación de la renovación peronista —será la segunda fuerza más votada en la provincia de Buenos Aires por sobre el sello oficial del PJ— despertó, en Alfonsín y sus hombres, la esperanza de haber encontrado un interlocutor legitimado desde su propio discurso, corriendo del centro político al sindicalismo ortodoxo, al que identificaba con el pasado autoritario que se quería dejar atrás.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> La búsqueda de la fractura del peronismo fue uno de los objetivos políticos primigenios de Alfonsín durante su administración, como lo refleja la fallida sanción de la Ley de Reordenamiento Sindical, o Ley Mucci (ver, entre otros, De Riz, Cavarozzi y Feldman 1987; Gaudio, y Thompson 1990 y Masi 2014). Como afirma Gerchunoff



El punto de partida del proyecto democrático alfonsinista vio la luz el 1 de diciembre de 1985 en lo que se conocerá como el discurso de Parque Norte (de Ípola 2004, 53). En aquel plenario de delegados del Comité Nacional de la UCR, Alfonsín llamará a consensuar el piso mínimo de las reglas de juego del sistema para posibilitar el disenso dentro del marco institucional. Ese reclamo 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 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).

Al año siguiente, estas ideas orientadoras se materializaron en un conjunto de reformas en cuyo diseño se involucró buena parte del gobierno y del partido. El corazón del proyecto democrático alfonsinista surgirá del Consejo para la Consolidación de la Democracia, un órgano creado en diciembre de 1985 para asesorar al presidente en una variedad de cuestiones institucionales, dirigido por Carlos Nino e integrado por expertos de variada filiación partidaria. Entre sus ejes de trabajo estarán la cuestión de la reforma constitucional; 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).

---

(2022, 247), al referirse al primer año del gobierno radical, luego del impacto que produjo al interior del peronismo la elección de 1983: “La primera cosa a hacer era la que estuviera a su alcance para demorar la recuperación peronista, haciéndole zancadillas, poniéndole piedras en el camino, dividiéndolo”.

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.

Ese mismo año, el Consejo dictaminó favorablemente a la cuestión de la reforma —con las discrepancias de Oscar Puiggros 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 una de las constituciones más antiguas del mundo a los principios de la filosofía política que se habían incorporado al constitucionalismo desde su sanción (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 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 habrían existido motivos para cambiar lo establecido (Consejo para la Consolidación de la Democracia 1986, 28).

La recomendación central del Consejo era que la reforma debería hacerse a través de la construcción de un amplio y generalizado consenso social y político que lo sustentara (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 consensuar 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.<sup>51</sup>

En esos primeros momentos del proyecto reformista existió, en gran parte del arco político, una amplia mayoría de dirigentes que se mostraron a favor del mismo, incluyendo parte del peronismo. Aun así, la fractura interna que estaba viviendo el justicialismo también se replicará en la cuestión de la reforma constitucional. Mientras que parte del sector ortodoxo-sindical planteaba que no era el momento —la cuestión de la oportunidad se mostraba como factor disruptivo—, la renovación adhería tanto a la necesidad como a la oportunidad.

Entre las voces que se alzaron contrarias a la oportunidad se encontraba la del excandidato a presidente peronista, Ítalo Luder, quien afirmará en repetidas ocasiones que no era el momento para discutir una reforma constitucional por la incertidumbre jurídica que el debate traería consigo y las consecuencias que esto podría generar en el ingreso de capitales extranjeros (*Clarín*, 8/7/1986; *Somos*, 5/11/1986).

Eduardo Menem, portavoz de la renovación que llegaba desde el interior, hizo público su posicionamiento a favor del proyecto. El hermano del gobernador de La Rioja pondrá el acento en la necesidad de actualizar, en línea con la posición histórica del justicialismo, la doctrina liberal que sustentaba la Constitución de 1853 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 de su presente. El peronismo,

---

<sup>51</sup> Además de las experiencias mencionadas, la Constitución de 1853-1860 tuvo reformas parciales y menores en 1866 y 1898. Asimismo, se presentaron más de 84 proyectos para reformarla en diputados o senadores desde 1856 hasta 1989. Ninguno de ellos pasará del estado parlamentario. Para un repaso histórico por las características de estos proyectos ver Botana y Mustapic (1991) y Serrafiero (1993).

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).

Asimismo, Menem incluyó otro aspecto que se convertirá en uno de los principales ejes de discordia entre ambos partidos hasta bien entrada las negociaciones: la figura del primer ministro. El posicionamiento contrario en esta y otras cuestiones en relación a lo expresado por el dictamen del Consejo —rol del Parlamento y atribuciones del Senado, por citar algunas— auguraban unas negociaciones complejas. Resultaba imperioso para las partes llegar a esos debates fortalecidos en pos de lograr imponer sus posiciones. Una victoria contundente en las elecciones de 1987 aparecía como la clave para lograrlo.

Al mismo tiempo que la cuestión de la reforma ingresaba en la agenda pública, también lo hará en el debate interno partidario justicialista en dos encuentros que fueron controlados por la renovación durante 1987: La Falda y Bariloche.

En el primer Encuentro de Candidatos Justicialistas desarrollado 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 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 a la creación de una Asamblea Constituyente la firma de un nuevo Pacto Federal que reafirmara las autonomías provinciales. La cuestión del Pacto será condicionante para el peronismo en todas las negociaciones que se llevarán adelante de aquí en más, como se verá a lo largo de estas páginas.

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 de 1987 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 a la Nación. El gobierno ya comenzaba a mostrar signos de desgaste no

solo políticos, sino principalmente económicos con un Plan Austral que se mostraba limitado ante la multiplicidad de demandas a los que era sometido. Esto presagiaba que en la elección 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 mayor fortaleza.

En el Segundo Encuentro de Candidatos, llevado adelante en Bariloche, Río Negro, se formó una Comisión que trabajó específicamente la reforma constitucional en la cual se volverá a insistir con que la misma no debía ser un mero cambio institucional, sino que habría que pensarla como un cambio del modelo de sociedad, superando el modelo individualista liberal, una repetición de lo ya esgrimido en La Falda. En línea con lo expresado en el Encuentro, los renovadores consideraban que previo a la Convención, se debería llegar a tres grandes acuerdos: un Pacto Federal, 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 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).

#### **IV. El momento del PJ en el consenso constitucional: el pacto Alfonsín-Cafiero (o los cimientos del Pacto de Olivos)**

Si las elecciones de 1985 le habían otorgado la fuerza al gobierno para impulsarse a la búsqueda de un proyecto democrático propio, los resultados de las elecciones del 6 de septiembre de 1987 evidenciaron el ingreso a la etapa de declinación de la presidencia de Alfonsín. Ese año se eligieron por mitades representantes de la Cámara de Diputados, gobernadores provinciales 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. 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 Buenos Aires, donde triunfó Cafiero, y los importantes distritos de Santa Fe, Mendoza y Entre Ríos.

Corrientes, San Juan y Neuquén quedaron en manos de partidos provinciales.

La derrota marcó para el gobierno un desbalance de la relación de fuerza, obligando al presidente a intensificar el diálogo político con el peronismo a raíz de su reposicionamiento institucional en las provincias y las cámaras legislativas. Como se afirmara desde las páginas de *Ámbito Financiero* (5/1/1988), “el resultado de las elecciones del 6 de septiembre incorporó violentamente a la escena política argentina, monopolizada por el presidente Alfonsín durante los últimos años, a nuevos e importantes actores, Cafiero, Angeloz, Menem [...] y obligó a replantear estrategias con vistas a las elecciones presidenciales de 1989”.

Ese nuevo escenario convencerá a Alfonsín de que “se hacía imprescindible compartir la responsabilidad con la fuerza que se había mostrado como la primera minoría” (Alfonsín 2021, 183) para afrontar el tema de la reforma. A pesar de que el gobierno desplegaba una estrategia ambigua con la oposición justicialista, donde dependiendo la circunstancia y la política a discutir, elegía como interlocutor a la ortodoxia o a la renovación; para esta segunda instancia de la búsqueda de consenso para la reforma el gobierno elegirá a la renovación como contraparte. Esto 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. 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 revitalizadores 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).

Equipos de ambos partidos encararán conversaciones durante los últimos meses de 1987 y los primeros de 1988, en las que abarcaron diferentes temáticas —como economía, seguridad y defensa—. La cuestión de la reforma quedó a cargo, por el oficialismo, de Ricardo Gil

Lavedra, quien recién oficializará su rol en mayo de 1988 cuando asumió como viceministro del Ministerio del Interior luego de su alejamiento de la Cámara Federal en lo Criminal de la Capital Federal en diciembre de 1987 (Gil Lavedra 2005). Hasta ese momento, a pesar de no haber tenido un rol institucionalizado, igualmente había sido el representante del presidente en ese tema. Por parte del justicialismo, el interlocutor será Alberto García Lema, hombre de Cafiero. Asimismo, participaron de forma activa Carlos Nino, quien coordinaba el Consejo para la Consolidación de la Democracia, y Héctor Masnatta por el peronismo.

El primer encuentro entre el presidente y el nuevo gobernador de Buenos Aires se dará el 7 de diciembre, en la casa de Gil Lavedra. En ese acercamiento, en principio secreto, se discutirán los términos de un acuerdo político para reformar la Constitución. Estarán presentes también, además del dueño de casa, Nino, García Lema y Masnatta. Un lado y otro harán saber los alcances de las negociaciones de los equipos técnicos.

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 había adquirido una permeabilidad que no se había visto en momentos anteriores (García Lema 2021). Esto permitió 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 para concretar una segunda reunión, esta vez institucionalizada y a la luz pública. Al asumir la gobernación, en su discurso ante la legislatura provincial, anticipó su disposición para juntarse con el presidente "...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 cuestión de la reforma dentro del PJ. 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, quien será elegido presidente del Partido, y a Carlos Menem, elegido vicepresidente, se respaldó el camino emprendido de consensuar con el radicalismo la reforma constitucional precedida por un Pacto Federal (García Lema 1994, 54). Cafiero buscaba construir las bases de apoyo sobre las que sostener su

negociación con el presidente. Sin embargo, estas no estaban aseguradas, ya que se estaban construyendo sobre una mayoría basada en alianzas que no respondían plenamente a su figura (Cafiero 2011, 443). Paralelamente, García Lema y Masnatta<sup>52</sup> buscaban reforzar con Gil Lavedra los últimos detalles técnicos del acuerdo radical-justicialista (*Somos*, 13/1/1988).

Sin embargo, más allá de lo expresado en público, en su foro íntimo Cafiero dudaba. Dos eran las inquietudes que lo maltraían por esos días: que la propuesta de Alfonsín encerrara una trampa y que participar en una negociación de esas características con su principal adversario no terminara en un mimetismo con aquel al que aspiraba derrotar electoralmente en 1989 (Cafiero 2011, 443). La primera inquietud se mostrará injustificada. La segunda no. La prensa de la época transmitía que el peronismo compartía las dudas de su nuevo presidente: “Parecen ser ahora más los dirigentes que no ven clara la conveniencia de *“quedar pegados”* al radicalismo, perdiendo posibilidades para el momento en que se produzca la inevitable confrontación electoral” (*Somos*, 13/1/1988).

En Mar del Plata, a pesar de los interrogantes que se planteaban por lo bajo, se terminarán conjugando dos necesidades que materializarán las posibilidades reales de una negociación con el radicalismo. Por parte de los renovadores, cuyo origen y sostenimiento de poder había sido siempre federal (Ferrari y Mellado 2017), 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 subsumidas éstas últimas.<sup>53</sup> Los gobernadores condicionaban el

---

<sup>52</sup> Al equipo negociador del peronismo se hubo de sumar, a partir del encuentro de Mar del Plata, Eduardo Menem. La incorporación derivó de la futura interna presidencial que se iba a llevar adelante ese mismo año y cuyos competidores, Menem y Cafiero habían sido oficializados en ese mismo encuentro. Asimismo, también se pactó que en la futura interna presidencial, la reforma no fuera tema de debate, lo que podría ser considerado como un indicador de que la modificación de la constitución era para el PJ una política que debía continuar, indistintamente del ganador (García Lema 2021).

<sup>53</sup> Los años de Alfonsín se caracterizaron por una relación de desconfianza y zancadillas mutuas entre el gobierno central y las provincias. Vencida la Ley N° 20.221 de coparticipación federal hacia el final de la dictadura, la administración radical hizo uso



tratamiento de temas “abstractos” como la reforma constitucional a la resolución de la “grave” situación económico social de las provincias (*Ámbito Financiero*, 11/1/1988).

En la vereda de enfrente, el oficialismo percibía a la reforma constitucional 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 que se había mostrado esquivo cuando los objetivos e interlocutores habían sido otros (asociados al corporativismo sindical) y la percepción de ganancia por parte del justicialismo había sido menor a la que hubiera podido generar sentándose a negociar con el gobierno.

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 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).

Las bases de lo que ese “nuevo federalismo” significaba para el PJ se detallaban en el documento de trabajo que los gobernadores peronistas elaboraron en Mar del Plata y que Cafiero le entregará al presidente. En él

---

de un manejo discrecional de las relaciones fiscales. Hubo arreglos parciales pero sin remisiones automáticas y con una inflación mensual de dos dígitos, el mero adelanto o retraso de las partidas implicaban premios suculentos y castigos terribles (Cao 2017, 292-293). La preocupación nacional por las políticas públicas provinciales estuvo monotématicamente ligada a la cuestión fiscal y a evitar que los esfuerzos que hacía la Nación en pos del ajuste se diluyeran en el gasto provincial. El incremento del empleo público provincial 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 que cedería constantemente (Belini y Korol 2020, 259).

se hacía hincapié en la necesidad de construir un acuerdo refundacional —como alguna vez lo había sido el Pacto Federal, el Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos y el Pacto de San José de Flores—, para reformular las relaciones entre Nación y las Provincias centrándose, entre otras cuestiones, en: perfeccionar el sistema de autonomías provinciales para descentralizar el poder; limitar las intervenciones federales; aumentar la influencia del Senado en la conformación de gabinetes ejecutivos y, probablemente la cuestión más acuciante para los gobernadores, lograr para las provincias mayor injerencia en la planificación y programación económica y en la administración tributaria (*Ámbito Financiero*, 15/1/1988). Los gobernadores estaban dejando en claro que, si existía una negociación para reformar la constitución, ellos tenían algo que decir al respecto.

Luego del encuentro entre Alfonsín y Cafiero se hará público un comunicado sobre el acuerdo alcanzado. Allí, después de manifestar que el pueblo argentino había llegado a un grado de madurez tal que exigía que los dirigentes políticos intercambiaran opiniones y extremen esfuerzos para buscar soluciones de forma conjunta a los graves problemas que atravesaba la Nación, se hará referencia a un punto donde ambos partidos coincidían, como era el voto directo para nombrar presidente —de especial interés para el peronismo ante el temor que Angeloz pactara una alianza con la UCeDe en el colegio electoral en la elección de 1989—. Luego, el comunicado matizaba un reclamo histórico de Alfonsín: la creación de la figura de un primer ministro o jefe de gabinete. La declaración no nombraba directamente esa figura institucional, si no que describía sus hipotéticas funciones, algo alejadas del plan original del presidente: “[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 será más directo, “[el sistema presidencialista] necesita ser flexibilizado, pero no suprimido” y continuó 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 del 7 de diciembre del año anterior, 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. Esta posición se mantendrá durante lo que duren las discusiones sobre la reforma —y más allá—. El peronismo también logrará incorporar en el documento conjunto la necesidad de que la reforma se asentara sobre un constitucionalismo social. 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.

Cafiero se presentaba públicamente, en ese relacionamiento con Alfonsín, como el principal interlocutor del justicialismo ante el gobierno. Una posición que no estaba tan consolidada como hubiera deseado. Los líderes provinciales lo reconocían, por el momento, como un *primus inter pares* para los manejos internos y para los tratos con Nación. Pero a pesar de haber hecho suyos durante la reunión las reivindicaciones de los sectores sindicales y de pedir por las necesidades económicas de los trabajadores, continuaba habiendo sectores que se resistían al liderazgo del gobernador de Buenos Aires. Ubaldini, el líder de la CGT que venía demandando explicaciones sobre los alcances de las negociaciones que llevaban adelante Alfonsín y Cafiero por detrás de los hombres de la Central General del Trabajo (*Ámbito Financiero*, 6/1/1988), 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 exigía un inmediato incremento del salario mínimo. A pesar de que Cafiero “hizo su primera llamada [luego de la reunión] para comunicarse” con el líder de la CGT, este se mostró desencantado por las conclusiones del mismo (*Clarín*, 16/1/1988). La interna no se había cerrado y los mensajes de ese desacuerdo se hacían públicos. Las críticas serán el

inicio de una presión que ejercerán desde el interior del partido dirigentes que buscaban ponerle freno a los entusiasmos reformistas del caferismo (*Somos*, 27/1/1988), con nombres que se expresaban públicamente, como el de Remo Constanzo y Raúl Carignano desde la Cámara de Diputados, el gobernador de Santa Fe José María Vernet y el ya mencionado Ítalo Luder (*Somos*, 10/2/1988) con otros que aún no lo hacían, pero que no tardarán en hacer pública su disidencia.

Por fuera del binomio de los partidos mayoritarios, la reunión despertará la crítica de la UCeDé, fuerza que se había resistido a la reforma desde el primer momento y que nuevamente se mostrará 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). Álvaro Alsogaray veía en esa búsqueda de entendimiento entre radicales y peronistas un “contubernio” para restar posibilidades a otras fuerzas al polarizar la elección presidencial mediante la incorporación de la votación directa y por doble vuelta “y dar la idea de que el centro no tiene posibilidades de llegar” (*Somos*, 3/2/1988).

La fractura interna del radicalismo también dirá presente por medio del rechazo de Angeloz, recientemente reelegido gobernador de Córdoba y virtual candidato a presidente por el radicalismo<sup>54</sup>, tanto al Pacto Federal que reclamaba el peronismo, como a la idea de la necesidad y oportunidad de la reforma. En lo que se conoció como “el angelozazo”, éste comenzó un proceso de despegue de la gestión presidencial con miras a la elección de 1989 marcando su distancia con las políticas concertistas que lideraba el entonces Ministro del Interior, Ricardo Nosiglia y, más tarde, hará lo propio con el equipo económico liderado por Sorrouille. El gobernador era escéptico respecto a la posibilidad de poder llegar a un consenso real y profundo con el justicialismo (*Somos*, 13/1/1988), aun cuando en el pasado había llegado a consensos reales y profundos con el justicialismo más ortodoxo en su provincia para, entre

---

<sup>54</sup> Su candidatura será oficializada, luego de ganarle la interna en julio al chaqueño Luís León, el 30 de septiembre de 1988 por el Comité Nacional Radical.

otras cuestiones, reformar la constitución provincial para permitirle ser reelegido (*El Porteño*, enero 1988).

Asimismo, Fernando de la Rúa, una figura dentro del radicalismo que se había mostrado en el pasado —y lo hará nuevamente en el futuro—, como una voz discordante con el presidente y el proyecto de reforma, había tenido palabras que guardaban 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 expresarán coincidir sobre la necesidad de encarar un proceso de modificación de la Constitución (*Clarín*, 15/1/1988)—<sup>55</sup>, parecía más bien el fruto de un disenso al interior de la UCR que ya empezaba a hacerse visible en varios dirigentes que manifestaban sus diferencias con el presidente. Casella, el compañero de fórmula de Angeloz y efímero ministro de Trabajo durante 1984, será uno de ellos. “Alfonsín es un excelente presidente, pero un mediano administrador” (*La Nación*, 17/1/1988).

La crítica de Angeloz al Pacto Federal, documento que no contaba con el aval de los dos gobernadores radicales (*Ámbito Financiero*, 15/1/1988), era tanto un tiro por elevación al presidente, como a la reforma en sí. El cordobés 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

---

<sup>55</sup> La ronda de consultas con los partidos se llevó adelante durante el mes de julio de 1988 y estuvieron dirigidas por el ministro del interior, Enrique Nosiglia, el secretario del Interior, Ricardo Gil Lavedra y el subsecretario de Asuntos Institucionales, Enrique Zuleta Puceiro. Participaron, además del radicalismo, la UCeDé, los demócratas cristianos -partido que sumaría muchos cuadros al gobierno de Alfonsín-, el Partido Intransigente, el Movimiento Nacional Neuquino, el Partido Federal y la Alianza Socialista. El PJ, imbuido en esos momentos en su interna presidencial, no será parte de la ronda en esta instancia.

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)

Sin embargo, esta fractura no había llegado aún al ámbito institucional partidario. En abril de 1988 la Convención Nacional de la UCR sesionará para discutir, entre otras cuestiones, su plataforma electoral para la próxima elección presidencial. En su apartado de Asuntos Constitucionales se incluirá el dictamen de la Comisión de Reforma Constitucional de la UCR, presidida por el cordobés Roberto Loustau Bidaut, donde, al igual de lo ya expresado por la Convención Nacional en 1986 y 1987, afirmará que “la enmienda de la Constitución es para la Unión Cívica Radical una de las piezas fundamentales del proyecto de democratización y modernización que está impulsando desde el 10 de diciembre de 1983.” Asimismo, reforzará al camino del consenso como el único posible para lograrlo: “la reforma de la Constitución es un tema político, su actualización no debe ser, sin embargo, el producto de la aspiración de un gobierno o de un partido político. Debe resultar del más amplio consenso [...] luego de un debate abierto, transparente y creativo.” (Despacho de la Comisión de Reforma Constitucional de la Unión Cívica Radical, 1988)

El resto del año transcurrirá 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, estos se llevarán adelante no sin cierta lentitud que, a medida que los acontecimientos fueron sucediéndose, se transformarán en parálisis. La reforma no tenía pocos objetores, pero las razones principales las podremos 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, la oposición interna que se comenzaba a construir dentro del radicalismo con Angeloz como su principal referencia.<sup>56</sup>

## **V. 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, comenzó a moverse como el interlocutor válido ante el gobierno en representación del resto de los gobernadores y —aunque no sin resistencias— de las diferentes ramas que componían el PJ. Sin embargo, las estructuras y las bases del peronismo para la elección interna del candidato presidencial no estaban garantizadas. 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

---

<sup>56</sup> La relación entre Angeloz y Alfonsín pareció estar marcada desde un comienzo por la distancia y la crítica. Era un secreto a voces que, aunque el dirigente cordobés apostaba a una victoria de Alfonsín en 1983, no deseaba que le fuese tan bien. Por eso su festejo cuando consiguió más votos en su provincia que el futuro presidente. Aunque no discoloro, Angeloz será un dolor de cabeza para Alfonsín criticando en repetidas ocasiones su política económica. El presidente responderá las gentilezas acercando al principal competidor radical al gobernador, Carlos Becerra, a su círculo de confianza nombrándolo Secretario General de la Presidencia en 1986. La reelección del cordobés, uno de los escasos resultados positivos para el partido en 1987, terminará de inclinar la balanza presidencial en favor de Angeloz como el candidato para 1989 aún a pesar de la desconfianza que le tenían desde la Coordinadora y otros hombres de confianza del presidente (*Somos*, 15/2/1989).

posturas activas y virulentas para con el gobierno resultaban no solo indiferentes, sino hasta inconvenientes.

Menem irá a la interna de 1988 en dupla con Duhalde, un hombre que había sido uno de los primeros aliados importantes de Cafiero en la provincia de Buenos Aires, pero del cual se había distanciado luego de que el entonces gobernador le negara, primero, la candidatura a vicegobernador y, luego, el primer lugar en la lista de diputados nacionales. Cafiero, por su parte, irá con De la Sota -fuertemente resistido por la ortodoxia- como acompañante. El 8 de julio, en la primera interna abierta del PJ en su historia, la fórmula Menem-Duhalde ganará con el 52% de los votos. Cafiero perdió en 18 provincias, incluyendo su propio distrito, Buenos Aires.

La política de consenso que habían llevado adelante Cafiero y Alfonsín 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<sup>57</sup> (Novaro, 2009: 262). Esta percepción era compartida incluso por la prensa de la época que más simpatizaba con el gobernador de Buenos Aires, al relacionar el voto a Menem a una falta de representación de la renovación que “hace tiempo venía vaciándose de contenido y adoptando más y más los modos cortesanos de la coordinación radical.” (*El Porteño*, agosto 1988) 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

---

<sup>57</sup> Los acercamientos entre gobierno y renovadores no se circunscribieron únicamente a la cuestión de la reforma. También se lograron acuerdos legislativos, durante los últimos días de 1987 y en 1988, en cuestiones fiscales, laborales e impositivas. El peronismo logró la aprobación de las leyes laborales consensuadas en tiempos de Alderete, las de paritaria y la de de asociaciones profesionales y el gobierno pudo negociar la nueva ley de coparticipación, la limitación de los regímenes de promoción industrial, tributos para financiar la seguridad social y una nueva ley de defensa. Cafiero habrá de comprometerse personalmente con este acuerdo, debiendo intervenir en reiteradas ocasiones para lograr que los legisladores peronistas lo cumplieran (Novaro 2009, 256-257).



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.

## VI. 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 PJ se había visto condicionada. La cuestión que más preocupaba al presidente de la derrota de la renovación cafierista era la disgregación de la facción con la que había generado un trabajoso 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, encolumnados ahora detrás de la candidatura de Menem, hacía más necesaria que nunca la reforma, ya que la misma se habría de transformar en la garante de la consolidación de lo que él denominaba “un Estado legítimo”.<sup>58</sup>

El 6 de septiembre de 1988 los candidatos presidenciales de ambos partidos, Menem y Angeloz, se reunirán junto a Cafiero —que ya para ese momento había quedado afuera de la nueva conducción justicialista que dirigía el futuro del partido (*Ámbito Financiero*, 2/9/1988)— y Alfonsín en el domicilio de Chrystian Colombo para continuar las discusiones sobre la reforma. También estuvieron presentes los negociadores de ambas partes que habían estado trabajando las coincidencias y limando las diferencias: 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 (2005), tuvo carácter privado, mientras sus acompañantes esperaban en una sala contigua. La negociación debía de girar alrededor de la agenda que habían preparado los equipos técnicos, donde

---

<sup>58</sup> Éste estaba compuesto por el trípode constituido por la democracia participativa, la modernización y la ética de la solidaridad, cuya primera mención Alfonsín hará en el discurso de Parque Norte el 1 de diciembre de 1985. de Ípola dirá que la idea original del “trípode” fue de Juan Carlos Portantiero (de Ípola 2007).

estaban especificados los ejes que hasta ahí se habían alcanzado. Terminadas las conversaciones entre las cabezas de ambos partidos, llamaron al resto de los concurrentes y Gil Lavedra repasó la agenda punto por punto para ver a dónde se había llegado. Las coincidencias habían sido importantes. García Lema (2021) 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.

La hoja de ruta hizo hincapié en la necesidad de materializar 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). Sin embargo, el interés político de Carlos Menem y Angeloz demostrará no estar en sintonía con el de los partidarios más entusiastas de la reforma, lo que tendrá, como veremos, consecuencias directas en el futuro de la iniciativa.

A pesar de haber tenido carácter reservado, los medios se harán eco de la reunión. 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. Algún participante le hará 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 de prensa que dará 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). Lo poco preciso de su interés sobre el momento en que se podría llevar adelante un acontecimiento de ese tipo estaba dando una idea de la poca importancia que el tema tenía en su agenda del momento y de su necesidad por desactivar en lo inmediato una cuestión que no se mostraba relevante. En consonancia con esto, Alfonsín recordará (2021, 194; 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 línea cafierista de la renovación, que buscaban acomodarse a la nueva realidad del partido, Carlos Grosso y José Luis Manzano, también se expedirán sobre el tema. Manzano hará 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. “La dupla Manzano-Bauzá actúa por su cuenta sin otorgarme ningún rol.” (Cafiero 2011, 455) 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 2006). Finalmente, eran todos peronistas: “nosotros con Menem tenemos siempre el conflicto de la interna, del posicionamiento...” había dicho Manzano en una entrevista en *El Porteño* (diciembre de 1987) antes de que el riojano ganara la candidatura presidencial, “...pero no de la visión de la Argentina, ni de cómo se debe hacer la política. Carlos es un tipo democrático en su pensamiento [...] Esa es una cosa que está de fondo en común [...] La diferencia es de posicionamiento. De quién tiene la manija.”

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 desfavorable 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 tendría de esperar.

Angeloz consideraba que no cosecharía ningún rédito si la reforma se concretaba, sería todo ganancia para 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 de candidato a partir de su antiperonismo, ¿por qué entonces generar políticas en conjunto con aquellos que representaban todo lo contrario a lo que quería simbolizar?

La excusa sobre la que se asentará Menem para congelar definitivamente las negociaciones por la reforma serán los enfrentamientos que se sucedieron en una nueva movilización y llamado a de protesta —la duodécima— de la CGT, solo tres días después de la reunión en casa de Colombo. 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 al gobierno de haber 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 hará 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).

Así, 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; para Cafiero —perdida la posibilidad de ser el futuro presidente— la concreción de la reforma le abría una chance para ambicionar un puesto de poder en la nueva estructura institucional, pensando en complementar la aparente falta de seriedad y respetabilidad de Menem en contraste con su figura de “estadista” (*El Porteño*, octubre 1988) —¿tal vez el primer jefe de gabinete o primer ministro de una nueva era? (Gil Lavedra 2005)—. 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 —Tróccoli, asesor de Angeloz en ese momento, llegó a comparar la marcha sindical con lo ocurrido en Ezeiza en 1973 (*El Porteño*, octubre 1988)—. El objetivo era enfrentar la administración de Alfonsín con el justicialismo, de forma tal que no se pudiera volver atrás, dejando a la reforma y los compromisos preelectorales navegando en un mar de incertidumbre.

En paralelo a estas disputas, las condiciones económicas que facilitaron la inclusión en la agenda de la reforma por parte de Alfonsín, para finales de 1988 desaparecían con velocidad. La inflación nuevamente había entrado en un espiral ascendente y los indicadores de la actividad reflejaban una realidad que involuccionaba. En agosto la suba de precios había alcanzado un 27,6% y el Plan Primavera, la respuesta del equipo de Sourrouille para estabilizar los precios de cara a las elecciones, se mostrará incapaz de estabilizar o disminuir las dificultades económicas. Para finales de año el

costo de vida trepará a una tasa de 350% y las tensiones acumuladas desatarán presiones especulativas sobre el austral y las reservas del Banco Central (Gerchunoff y Llach 2010). El contexto de la economía desalentaba los posibles consensos políticos en temas como la reforma.

Una nueva cumbre entre las partes para continuar tratando la cuestión constitucional siguió presente en 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>59</sup>

Menem acusó el golpe y respondió 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).

El candidato presidencial del PJ, por su parte, ya ponía condicionamientos a cualquier tipo de reunión: “si hay próximos encuentros, iremos en la medida que nos convoquen, pero tendrán que

---

<sup>59</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 2005).

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, hablando de la reforma, que no sabía “si vamos a poder alcanzar el consenso de todos los sectores para llevarla adelante” (*Ámbito Financiero*, 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, habría de limitar su margen de maniobra frente la futura oposición y a su 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. Más 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 (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. 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 2008).

El justicialismo verá a Angeloz y al radicalismo como los principales culpables del final de las conversaciones (García Lema 2021). La respuesta del PJ a la misiva enviada por Nosiglia 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 un 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 2005; García Lema 1994, 61). El deseo de la renovación, y su falta de eco al interior del PJ, nos muestra a una facción ya sin la fuerza ni la capacidad para influir en un proceso ya cerrado. La línea menemista estaba lejos de considerar la oportunidad de la reforma como prioritaria, como deja en claro Carlos Corach, en ese momento apoderado del justicialismo: “nosotros se la torpedeamos, le dijimos [al gobierno] que no íbamos a aceptar ninguna reforma constitucional”. Paradójicamente, será el mismo Corach quien 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 una futura reforma constitucional (Carlos Corach 2006).

## VII. Conclusión

El 10 de diciembre de 1983 la Argentina entró en un proceso cargado de transformaciones e incertidumbres cuya identidad será delineada por la falta de acuerdos previos para definir un marco de competencia entre los partidos mayoritarios. Este choque directo dictaminará las reglas de la gobernabilidad (Mustapic y Goretti 1992), lo que significó para el radicalismo y su (múltiple) oposición peronista, la necesidad de buscar 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. Uno de esos momentos se construyó sobre la calma relativa que trajo el Plan Austral a la crisis económica permanente en la que se vivía. Alfonsín consideró la oportunidad para consolidar su propio proyecto democrático que tuvo a la reforma constitucional como uno de sus ejes centrales. Sin embargo, para convertirla en realidad debía, indefectiblemente, consensuar con una oposición que vivía su propio momento de transformaciones e incertidumbres.



En el proyecto de reforma estuvieron comprimidas, también, la multiplicidad de posiciones del justicialismo y la lucha que llevarán adelante sus 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 de intransigencia. Y por el otro, también estará presente con un rol protagónico la renovación, representada principalmente por su facción cafierista, cuyo rol terminó siendo el de legitimar al peronismo en un régimen político democrático y adecuarlo a los nuevos parámetros que los tiempos traían consigo (Palermo 2014).

Pero los liderazgos de Alfonsín y Cafiero encontrarán límites marcados por sus propias estructuras partidarias y por un contexto económico que no permitía mayores proyectos más que llegar a las elecciones de 1989 sin un estallido. Hacia el final de la 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, caracterizado tanto por su intención de mantener a flote la reforma constitucional como por su acercamiento a Cafiero en distintas acciones de gobierno para lograr la supervivencia de su administración. En contraposición, la línea que encabezaba Angeloz optará por la confrontación y el antagonismo con su tradicional adversario y con esas banderas ingresará a las elecciones de 1989.

Dentro de la realidad del justicialismo, el surgimiento y coronación de Menem fue disruptivo con el movimiento que hasta el momento había liderado Cafiero. La concepción de la política de Menem era menos abierta a la búsqueda de consensos cuando estos no traían consigo beneficios inmediatos. Y al momento de su triunfo 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 una constitución amoldada a los nuevos tiempos.

Aun así, la importancia de la reforma constitucional como proyecto inconcluso se probará en la continuidad que tuvo, en un plano secundario aunque siempre presente, 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 llegarán radicales y peronistas en 1993.

A pesar de las dificultades que el proyecto debió enfrentar, pareció existir 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 otorgará a Menem la posibilidad real de permanecer cuatro años más en el poder. Como afirma 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 2006).

¿Qué transformaciones vivirán los actores políticos de la década de 1990 para sentirse impulsados a negociar y conciliar en esta cuestión? Podemos arriesgar que, en parte, la respuesta puede estar en el lento asentamiento 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, el surgimiento 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 que encontramos en la evolución del diálogo político y, sobre todo, en el comportamiento de éstos —alejado de un discurso antisistema y enmarcado en las reglas del régimen— cuando el diálogo político no existió.

Asimismo, la manera en la cual la renovación vino a responder el problema de la integración del peronismo a la democracia, generó 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 los actores 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 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.

## Referencias

- Aboy Carlés, Gerardo. 2004. “Parque Norte o la doble ruptura alfonsinista”. En *La historia reciente. Argentina en democracia*, compilado por Marcos Novaro y Vicente Palermo, págs. 35-50. Buenos Aires: Edhasa.
- Alfonsín, Raúl. 1996. *Democracia y consenso. A propósito de la reforma constitucional*. Buenos Aires: Corregidor.

- . 2021. *Memoria Política. Transición a la democracia y derechos humanos*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Belini, Claudio y Juan Carlos Korol. 2020. *Historia económica de la Argentina en los siglos XX y XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Botana, Natalio y Ana María Mustapic. 1991. “La reforma constitucional frente al régimen político argentino”. En *Reforma institucional y cambio político*, compilado por D. Nohlen y L. De Riz, págs. 47-92. Buenos Aires: Legasa-Cedes.
- Cafiero, Antonio. 2011. *Militancia sin tiempo. Mi vida en el peronismo*. Buenos Aires: Planeta.
- Cao, Horacio. 2017. “Reforma estatal y provincias en el sexenio alfonsinista”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 6 (12): 275-303.
- de Ípola, Emilio. 2004. “Veinte años después (Parque Norte: razones del fracaso de un intento inédito de enfrentar la crisis argentina)”. En *La historia reciente. Argentina en democracia*, compilado por Marcos Novaro y Vicente Palermo, págs. 51-57. Buenos Aires: Edhasa.
- de Riz, Liliana, Marcelo Cavarozzi y Jorge Feldman. 1987. *Concertación, Estado y sindicatos en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Estudios CEDES. <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3511>
- de Riz, Liliana y Jorge Feldman. 1991. *El partido en el gobierno: la experiencia del radicalismo 1983-1989*. Buenos Aires: CEDES. <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3367>
- de Riz, Liliana y Catalina Smulovitz. 1992. “Instauración democrática y reforma política en Argentina y Uruguay. Un análisis comparado”. *Ibero-Amerikanisches Archiv* 18 (1/2): 181-224.
- Ferrari, Marcela y Virginia Mellado (comps.). 2017. *La renovación peronista. Organización partidaria, liderazgos y dirigentes (1983-1991)*. Buenos Aires: EDUNTREF.
- García Lema, Alberto. 1994. *La reforma por dentro*. Buenos Aires: Planeta.
- Gargarella, Roberto, María Victoria Murillo y Mario Pecheny (comps.). 2010. *Discutir Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Gerchunoff, Pablo. 2022. *Raúl Alfonsín. El planisferio invertido*. Buenos Aires: Edhasa.

- Gerchunoff, Pablo y Lucas Llach. 2010. *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Buenos Aires: Emecé.
- González Martínez, Carmen (coord.). 2018. *Transiciones políticas contemporáneas. Singularidades nacionales de un fenómeno global*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Gaudio, Ricardo y Andrés Thompson. 1990. *Sindicalismo peronista, gobierno radical: los años de Alfonsín*. Buenos Aires: Prometeo.
- Lesgart, Cecilia. 2003. *Usos de la transición a la democracia: ensayo, ciencia y política en la década del '80*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Maina, Marcelino. 2021. “Apuntes para pensar las transiciones hacia las inciertas democracias”. En *Democracias críticas. Democracias inciertas: aportes y conjeturas*, coordinado por M. Maina y B. Carrizo, págs. 43-61. Santa Fe: UNL.  
[https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8443/bitstream/handle/11185/5744/CyT\\_MAINA\\_CARRIZO\\_Digital.pdf?sequence=1](https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8443/bitstream/handle/11185/5744/CyT_MAINA_CARRIZO_Digital.pdf?sequence=1)
- Mainwaring, Scott y Aníbal Pérez Liñán. (2019). *Democracias y dictaduras en América Latina Surgimiento, supervivencia y caída*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Masi, Andrés. 2014. *Los tiempos de Alfonsín. La construcción de un liderazgo democrático*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Mustapic, Ana María. 2013. “Los partidos políticos en la Argentina: condiciones y oportunidades de su fragmentación”. En *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, compilado por C. Acuña, págs. 249-290. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Mustapic, Ana María y Matteo Goretti. 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.  
<https://www.jstor.org/stable/3467330>
- Novaro, Marcos. 2009. *Argentina en el fin de siglo. Democracia, mercado y Nación (1983-2001)*. Buenos Aires: Paidós.
- Palermo, Vicente. 2014. “La renovación peronista”. En *Peronismo y democracia. Historia y perspectivas de una relación compleja*, compilado por M. Novaro, págs. 113-122. Buenos Aires: Edhasa.

- Portantiero, Juan Carlos. 1987. “La transición entre la confrontación y el acuerdo”. En *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina.*, compilado por J. Nun y J. C. Portantiero, págs. 257-293. Buenos Aires: Puntosur.
- Serrafero, Mario. 1993. “El Congreso de la Nación Argentina y los Proyectos de Reforma Constitucional”. *Revista Española de Derecho Constitucional* 13 (37): 127-141.
- Torre, Juan Carlos. 1991. “América Latina. El gobierno de la democracia en tiempos difíciles”. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* 74: 145-161.
- . 2021. *Diario de una temporada en el quinto piso. Episodios de política económica en los años de Alfonsín*. Buenos Aires: Edhasa.

#### *Fuentes documentales*

- Consejo para la Consolidación de la Democracia. 1986. *Dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia*. Buenos Aires: Eudeba.
- Despacho de la Comisión de Reforma Constitucional de la Unión Cívica Radical. 1988. COLECCIÓN CONVENCION NACIONAL UCR. Biblioteca y Archivo Histórico UCR, caja n.6.
- Primer Encuentro de Candidatos Justicialistas y Presidentes de Distrito. 1987. En García Lema, Alberto. 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, Alberto. 1994. *La reforma por dentro*. Buenos Aires: Planeta.

#### *Fuentes orales*

- Alfonsín, Raúl. 2008. Presidente de la Nación (1983-1989), varias veces electo presidente del Comité Nacional de la UCR. Entrevistas realizadas entre agosto y septiembre de 2008, pertenecientes al Archivo de Historia Oral de la Argentina Contemporánea del Programa de Historia Política, UBA.

- Corach, Carlos. 2006. 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, pertenecientes al Archivo de Historia Oral de la Argentina Contemporánea del Programa de Historia Política, UBA.
- de Ípola, Emilio. 2007. Asesor de la Presidencia entre 1984 y 1988, profesor universitario. Entrevista realizada en abril de 2007, pertenecientes al Archivo de Historia Oral de la Argentina Contemporánea del Programa de Historia Política, UBA.
- García Lema, Alberto. 2021. 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 por el autor entre julio y diciembre de 2021.
- Gil Lavedra, Ricardo. 2005. 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, pertenecientes al Archivo de Historia Oral de la Argentina Contemporánea del Programa de Historia Política, UBA.

### *Medios de prensa*

Diarios: *Ámbito Financiero*, *Clarín*, *La Nación*.

Revistas: *El Porteño*, *Somos*.