

Argentina:

# La Reforma Constitucional de 1994 y la Economía

Eduardo Alemán

Associate Professor

Department of Political Science

**University of Houston**



# **La Reforma Constitucional de 1994**

## **Constitución de 1853**

- Reformas en 1860, 1866, y 1898.
- Reforma de 1949 (Gobierno de Juan Perón), declarada nula por la reforma de 1957.

## **Reforma de 1994**

- Reforma llevada a cabo bajo un sistema plenamente democrático.

# La Reforma Constitucional de 1994

1. El contexto político y económico
2. Los motivos del gobierno para impulsar la reforma constitucional
3. Las principales reformas
  - Instituciones
  - **El poder de decreto**
  - **La coparticipación**

# La Reforma Constitucional de 1994

Presidencia de **Carlos Menem** (PJ), elegido en 1989 por un período de 6 años.

- Asume el poder 5 meses antes de lo programado (saqueos a supermercados; estado de sitio).
- Hiperinflación y recesión económica.
- Alzamiento militar “carapintada” en diciembre de 1990 (el último luego de tres intentos previos bajo el gobierno de Raúl Alfonsín).

# La Reforma Constitucional de 1994

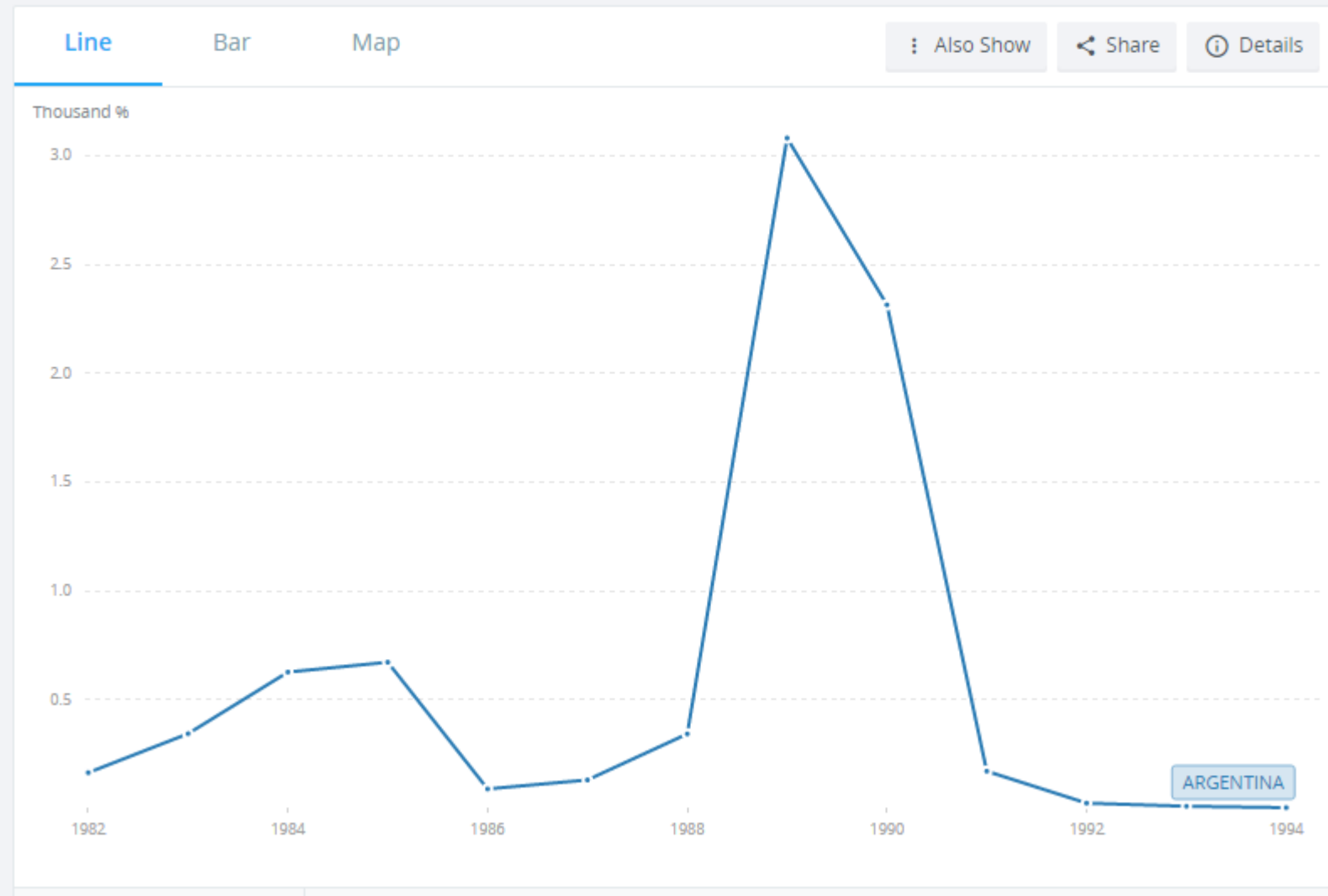
## Presidencia de **Carlos Menem** (PJ).

- Ampliación de la Corte Suprema de 5 a 9 jueces en 1990.
- La recuperación económica llega en 1991, cuando el gobierno logra una reducción drástica de la inflación.
  - El gobierno utiliza reiteradamente decretos de “necesidad y urgencia” (159 entre 1989 y 1993) con el objetivo de implementar medidas económicas.
  - No autorizados por la constitución vigente, eventualmente avalados por la Corte Suprema.
- La recuperación contribuye a los triunfos del PJ en las elecciones legislativas y de gobernadores de 1991 y 1993.

# Inflation, consumer prices (annual %)

International Monetary Fund, International Financial Statistics and data files.

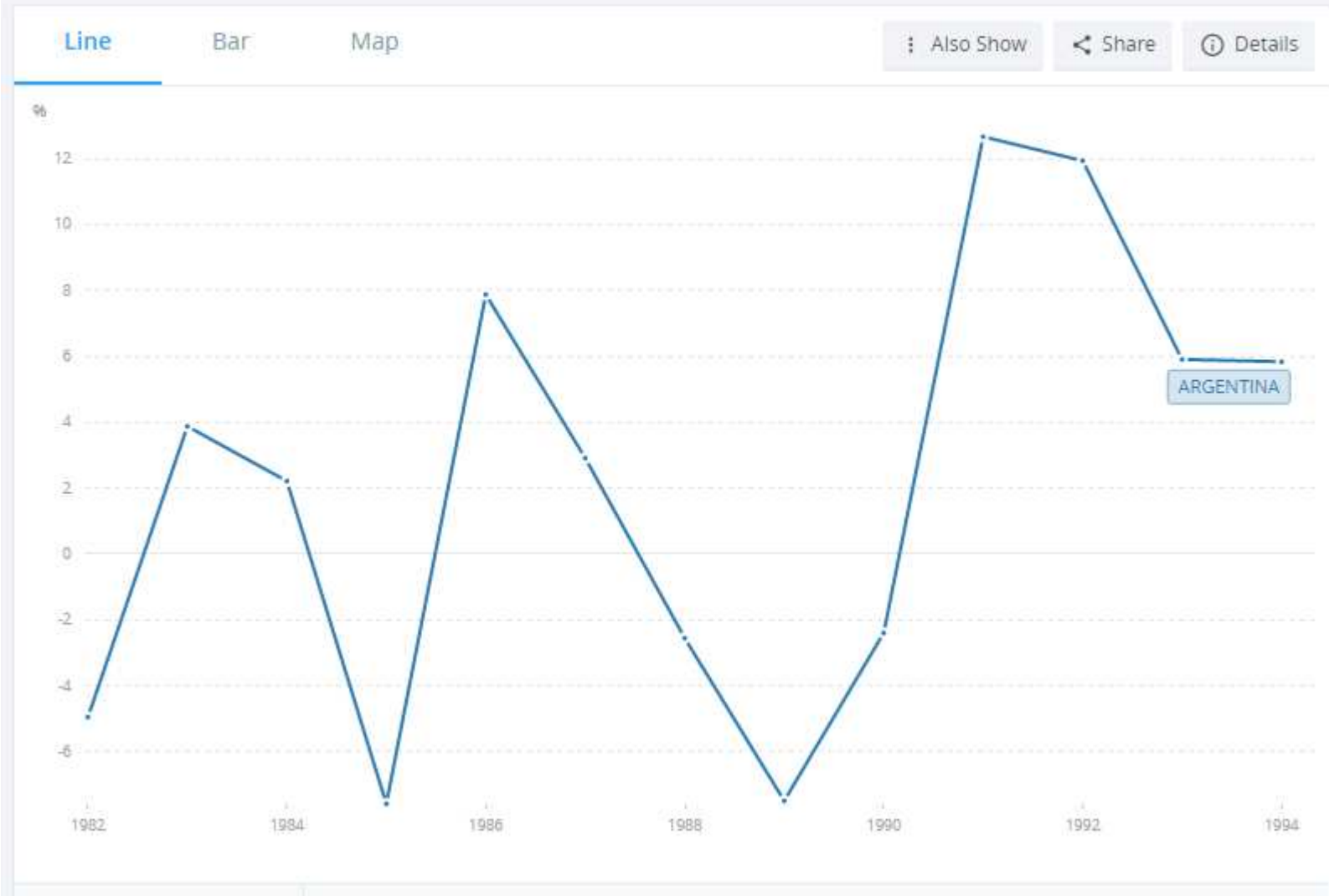
License: [Open](#)



# GDP growth (annual %)

World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files.

License: [Open](#)



# La Reforma Constitucional de 1994

## Motivos:

1. El interés de Menem de continuar en la presidencia por otro período (eliminar la cláusula que prohibía la reelección).
  - Justificación: garantizar la estabilidad y continuar las reformas económicas.
2. Adecuar el marco institucional (algo que el anterior presidente, Raúl Alfonsín, propuso sin éxito en 1985).



# La Reforma Constitucional de 1994

- Se requería el apoyo de 2/3 en cada cámara, que el gobierno no tenía.
- Menem por medio del decreto 2181/93 convocó a plebiscito para que la ciudadanía se manifestase a favor o en contra del proyecto reforma constitucional.
  - Sondeos revelaban un apoyo mayoritario a la reelección.
- Pacto de Olivos: Raúl Alfonsín (UCR) y Carlos Menem (PJ).

# La Reforma Constitucional de 1994

## Cambios incluidos en la reforma constitucional:

1. Elección directa del presidente por un término de 4 años, con la posibilidad de una reelección consecutiva, bajo un sistema que requería una pluralidad alta o sino una segunda vuelta.
2. Elección directa de senadores, tres por provincia.
3. Formalizar los decretos de necesidad y urgencia, con límites.
4. Formalizar la delegación legislativa al presidente, con límites.
5. Formalizar el veto parcial y la promulgación parcial de las leyes.
6. Reglas para la coparticipación.
7. Facultad exclusiva del Congreso de declarar la intervención federal.
8. Jefe de gabinete (pero no jefe de gobierno).
9. Consejo de la Magistratura.

# La Reforma Constitucional de 1994

## Decretos de necesidad y urgencia

- Se habían utilizado ampliamente en temas económicos, inclusive para alterar impuestos.
  - Suspenden los juicios contra el Estado (34/90); Plan Bonex (36/90) que cambió depósitos en dólares por bonos a 10 años.
- La reforma limitó el alcance de los decretos, prohibiendo su utilización en materia tributaria, penal, electoral o sobre el régimen de los partidos políticos.
- Pero mantuvo la aprobación tácita del Congreso.
- Una nueva ley debía regular los decretos. Se pasó recién en el año 2006, y requiere que el gobierno gire el decreto al Congreso, que puede rechazarlo con el voto de una mayoría en cada cámara (desde entonces el presidente no puede vetar el rechazo).

# La Reforma Constitucional de 1994

## Decretos de necesidad y urgencia

- El presidente Fernando De La Rúa los usó para para reducir un 13% los sueldos de los empleados públicos y las jubilaciones (896/01); y luego para implementar el célebre “corralito” (1570/01).
- El president Eduardo Duhalde usó un decreto para pesificar las deudas en dólares (214/02).
- El presidente Néstor Kirchner, uso decretos para cambiar el destino de las partidas presupuestarias, y los aportes e indemnizaciones y aguinaldos para desocupados que reciben planes sociales. Otro autorizó al jefe de Gabinete a modificar la Ley de Presupuesto más allá de los límites fijados por el Congreso (908/04)

# La Reforma Constitucional de 1994

## La coparticipación de impuestos

- La Ley N° 23.548, de 1988 estableció una distribución primaria del 42% para la Nación y del 57% para las provincias, y 1% al fondo de Adelantos del Tesoro Nacional (ATN).
- La distribución secundaria se realiza de acuerdo a tasas fijas por provincias (sin criterio?!).
- En 1992 (Pacto Fiscal) se establecieron pisos mínimos para las provincias, y fondos pre-coparticipables, que permitieron a la Nación quedarse con un 15% de la masa de recursos para atender el pago de las obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos.

# La Reforma Constitucional de 1994

## La coparticipación de impuestos

- La reforma constitucional estableció que la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de la reforma del régimen no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada; como tampoco podrá modificarse, en desmedro de las provincias, la distribución de recursos vigente.
- También exigió que el Congreso de la Nación Argentina dicte en un período no mayor a un año una nueva ley de Coparticipación Federal de Impuestos, lo que **nunca ocurrió**.
  - La ley convenio tiene que ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no pudiendo ser modificada unilateralmente, ni reglamentada, y deberá ser aprobada por las provincias.

# La Reforma Constitucional de 1994

## La coparticipación de impuestos

- La ley de coparticipación federal (1988) establece que “el monto a distribuir a las provincias, no podrá ser inferior al 34% de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central”.
- Existen también “leyes especiales” (ej., ley de financiamiento educativo, el Fondo Federal Solidario, el Fondo Nacional de la Vivienda y el Fondo del Conurbano bonaerense) que distribuyen recursos.
- Si se suman estos regímenes especiales al original el porcentaje de recursos coparticipados desde 1993 se ha mantenido por encima del límite establecido (pero no si estos no se cuentan).
- Por ello existe un debate en torno a qué porcentaje de coparticipación tomar.

# Conclusiones

1. El contexto económico favorable fue crucial para que el gobierno consiguiera el apoyo de la oposición para la reforma constitucional.
2. La reforma formalizó y limitó en algunos aspectos varios poderes que el ejecutivo ejercía de facto.

Pero se perdió la oportunidad de diseñar un mecanismo que restringiera la habilidad de los presidentes de cambiar el status quo sin un apoyo explícito del congreso.

El poder de decreto le da al presidente la habilidad de imponer cambios substanciales a las leyes con solo tener el respaldo silencioso de la mayoría en una de las dos cámaras (1/3 de una cámara hasta el 2006).



# Conclusiones

3. La reforma falló en su objetivo de forzar al Congreso y al ejecutivo a pasar leyes en el corto plazo para regular los decretos y la coparticipación.

En ambos casos esto favoreció al ejecutivo.

Respecto a la coparticipación, dejó en pie un sistema de distribución sin criterio, y la falta de una ley acorde con las exigencias consolidó un sistema inestable y sujeto a permanentes negociaciones.

Las reglas para pasar la ley crearon múltiples “veto players”.

El ejecutivo no tiene muchos incentivos para que se avance con la ley que requiere la constitución, y varias provincias (ej. “chicas”) prefieren el status quo.