

CAPITULO II El debate durante el gobierno del presidente Menem (1989-septiembre de 1993)

1. Los años iniciales (1989-1991)

La hiperinflación que se desencadenó en los finales del gobierno de Alfonsín. Así como la abrupta pérdida de poder de dicho presidente obligó a su sucesor. Carlos Menem a integrar a marcha forzada su primer gabinete de ministros, designar los más altos niveles de su administración y elaborar los planes mínimos de gobierno en los plazos más breves posibles. Los siete meses originariamente previstos para la tercera transición se redujeron pues a menos de dos.

En el tiempo y el modo de la transición entre dos presidencias reside —según se ha dicho— una de las dificultades principales de nuestro régimen constitucional, así como uno de los fundamentos de mayor importancia para su reforma.

El nuevo presidente tuvo que tomar posesión del cargo sobre la base de compromisos con el radicalismo. Estos fueron motivados por las condiciones adversas que existían en la composición de la Cámara de Diputados —al no poder asumir hasta diciembre de 1989 los legisladores electos en los comicios de ese año— mientras que Menem debió hacerlo anticipadamente en el mes de julio.

Quedaba también para resolver en el futuro, como consecuencia institucional de las dificultades de esa transición, una desconexión entre las fechas de la asunción presidencial —su mandato fenece a los seis años según el artículo 77 de la Constitución Nacional— y la renovación de la Cámara de Diputados, ele difícil solución fuera de una reforma que mediante cláusulas transitorias ajuste los mandatos.

Los primeros años de la presidencia de Menem se caracterizaron por su intención de fortalecer el poder político. Postuló para ello —tal como lo había anunciado en la campaña y lo había sostenido el justicialismo en su plataforma electoral— un gobierno de “unión nacional”. Concretó apoyos post electorales con fuertes núcleos de liberalismo (principalmente con el candidato presidencial de la UCEDE, Alvaro Alsogaray), aunque esa política pudiera entrañar riesgos para la subsistencia de algunas alianzas preelectorales y fuese resistida por sectores del propio partido justicialista.

Al mismo tiempo, el nuevo mandatario adoptó medidas y produjo gestos encauzados a concluir con la antinomia peronismo-antiperonismo, vigente durante más de cuatro décadas. Sentó de tal modo, los presupuestos para cerrar un estado de confrontación política que por momentos casi había asumido ribetes de guerra civil y que dificultara gravemente el desarrollo económico-social del país. Esta iniciativa de pacificación contribuyó para que parte de la dirigencia nacional pudiese asumir la temática de la reforma constitucional con mayor serenidad y objetividad que la existente hasta ese momento, facilitando así el consenso social previo e indispensable.

Durante los primeros años, la atención popular continuó centrada en el proceso económico, dado que el gobierno asumió en medio de una hiperinflación que, luego de ser doblegada, reapareció pocos meses después en diciembre de 1989 y en el inicio de 1990.

El presidente Menem reactivó inmediatamente los trabajos dirigidos a la reforma constitucional, aprovechando los aportes y antecedentes reunidos durante la administración anterior y manteniendo la estrategia de llevarla a cabo (en consonancia con la posición asumida por el justicialismo desde el año 1986) con un amplio consenso, precedida por un acuerdo político y un acuerdo federal que la sustentaran ¹.

Los acontecimientos vividos en el país durante los primeros años de la gestión de Menem demostraron, sin embargo, que el eje del debate nacional debía centrarse en temas que hacían a la denominada "constitución económica" del Estado.

Los dos hiperinflaciones que padeció el país en 1989 y 1990 eran suficientemente reveladoras de que había agotado un modelo de Estado incapaz de revertir la decadencia del país que se extendía a más de una década. Se había suscitado una situación límite, que solamente podía ser abordada mediante reformas estructurales de gran amplitud en el plano económico.

En efecto, la discusión prioritaria giró sobre la mayor o menor extensión del tamaño y funciones del Estado, las privatizaciones y los modos que debían adoptar. Esto dio origen a dos leyes claves, la de reforma del Estado y la de emergencia económica. La necesidad de adoptar drásticas políticas antinflacionarias fue encarada con diversas medidas que culminaron en el año 1991 en la Ley de Convertibilidad y sus reglamentaciones complementarias. Las cuestiones atinentes al problema de la deuda externa, su capitalización y su posible reducción, la cuantía del pago de sus intereses, se encaminaron de modo diferente al del gobierno anterior, privilegiando el cumplimiento de los compromisos contraídos; y fueron luego resueltas en el marco del denominado "Plan Brady". El problema del endeudamiento interno —también de considerable magnitud— fue solucionado más tarde por la Ley de Consolidación de Deuda Pública. Eran objeto de especial análisis las políticas de integración económica latinoamericana y de ampliación de los mercados comerciales, particularmente con Brasil mediante el impulso otorgado al MERCOSUR; la relación especial con los Estados Unidos y su zona americana de directa influencia (Canadá y posteriormente México); los desafíos que imponía una Europa crecientemente unida, extendiéndose hacia el Este; la salida hacia el Océano Pacífico con miras al Japón y al sudeste asiático, que se encaró mediante los acuerdos con Chile.

A medida que el país se estabilizaba y profundizaba su reforma estructural, cobraba más importancia la problemática del desarrollo económico acelerado con el desafío simultáneo de proseguir con una segunda revolución industrial, inconclusa en, nuestro medio, a la vez que se advertía la importancia de acceder a la tercera revolución industrial que se desenvuelve actualmente en el mundo, cuyo eje es la investigación científica y tecnológica aplicada a la producción.

Los temas de la "constitución económica" del Estado también estuvieron presentes en el contenido del Acuerdo de Reafirmación Federal suscrito entre el presidente Menem y todos los

gobernadores de Provincia el 24 de mayo de 1990, sobre la base de un documento discutido y elaborado durante los dos años anteriores

La esencia de ese Acuerdo fue la intención de complementar nuestro federalismo político con nuevos contenidos económicos que permitiesen ir logrando un mayor equilibrio entre las diferentes regiones del país. Se postuló una progresiva descentralización de las funciones que el gobierno nacional asumía indebidamente e ineficientemente en las provincias, mientras que éstas a su vez debían encarar una correlativa descentralización de funciones en sus municipios. De tal modo, se pretendía un acercamiento del poder al pueblo, una mayor democratización y participación.

Aunque el conjunto de las políticas y medidas mencionadas revelaba que la problemática de la reforma constitucional permaneció latente durante esos años, ésta no fue reasumida explícitamente —en términos de iniciativa política— hasta comienzos de 1992.

2. El fracaso de la reforma de la Constitución de Buenos Aires

Una de las principales razones de la pérdida de impulso del proceso de la reforma constitucional, durante los años 1990 y 1991, fue el fracaso del referéndum convocado para ratificar los cambios introducidos por la legislatura de la Provincia de Buenos Aires a su constitución vigente.

Esta había sido sancionada en 1934 por una mayoría conservadora congregada en el partido Demócrata Nacional, luego de comicios celebrados sin intervención del radicalismo y con participación minoritaria de los socialistas, que luego se retirarían de la Asamblea. Los votos en blanco y las abstenciones permitían afirmar que la mayoría de la ciudadanía se había pronunciado tácita o expresamente en contra de la aprobación de esa constitución.

El gobernador Cafiero había intentado, durante los primeros tramos de su gestión, la convocatoria a una Convención Constituyente en el ámbito provincial. Con tal finalidad, remitió a la legislatura de Buenos Aires un proyecto de ley declarativa de la necesidad de una reforma parcial

Sin embargo, la falta de apoyo del radicalismo llevó al gobernador a seguir otro camino, sugerido por una comisión asesora: convertir a la legislatura provincial en constituyente y someter a un referéndum la ley que sancionara la reforma⁴.

En diciembre de 1989, un acuerdo entre el justicialismo y el radicalismo de la Provincia de Buenos Aires permitió que la legislatura sancionara la ley (10.859) que efectivizaba la reforma de 98 disposiciones de la constitución sujeta a la aprobación de la ciudadanía.

El acuerdo bonaerense indujo a Alfonsín a proponer, a fines de ese mes, un procedimiento de reforma de la Constitución Nacional que concebía como "no tradicional". Su idea era que ambas Cámaras del Congreso Nacional, actuando por separado y con arreglo a las mayorías que establece el artículo 30, declarasen la necesidad de reformar la Constitución. "Pero en lugar de elegir una Convención Constituyente por elección popular como marca nuestra tradición constitucional, ambas Cámaras determinarían por igual mayoría que la Asamblea Legislativa actuará como convención reformadora. Se debería agregar que la Asamblea Legislativa

necesitará el voto positivo de los dos tercios de sus miembros para aprobar las reformas [...] se podría determinar que la ratificación final de la reforma se lleve a cabo a través de un plebiscito"⁵.

Esta propuesta no mereció mayor atención. Primero, porque la gravedad de la crisis económica impedía abordar la temática de la reforma en tales circunstancias, y luego por la suerte aciaga del referéndum provincial.

Los cuestionamientos constitucionales que se adujeron en la Provincia de Buenos Aires contra el procedimiento encarado por la legislatura provincial⁶, eran al menos demostrativos de que se presentaba una dificultad de fondo. El ciudadano, al concurrir al plebiscito convocado para el 5 de agosto de ese año, debía aceptar o rechazar en bloque, por sí o por no, un cúmulo de cuestiones heterogéneas, sin que se hubiera previsto la eventualidad de que algunas de las modificaciones propuestas merecieran su aprobación y otras no. A ello se agregaba que la reforma no se limitaba a un núcleo de modificaciones substanciales, sino que resultaba abarcativa de una gran cantidad de temas de diversa trascendencia, por lo que se acrecentaba la posibilidad de que la ciudadanía concordara con algunos aspectos y no con otros⁷.

Estas dificultades eran contestadas por uno de los principales impulsores del camino emprendido, Abel Fleitas Ortiz de Rozas. Según él, la constitución provincial aceptaba un procedimiento "flexible" de reforma a través de la vía legislativa y del plebiscito; el concepto de "enmiendas" al que se refería la constitución era muy amplio y permitía introducir tanto modificaciones circunscriptas, como otras más extensas. Se optaba por un mecanismo más sencillo y directo para la reforma porque sus bases ya habían sido elaboradas durante los últimos seis años: se debatían desde que el gobernador Armendáriz anunciara su iniciativa en 1984 ⁸.

Sin embargo, subsistía un inconveniente político de mucha trascendencia. El justicialismo y el radicalismo unían conjuntamente su suerte en un procedimiento de reforma absolutamente convenido, que no permitía a la ciudadanía ningún género de opciones, ni márgenes de debate previo a los comicios.

Pero muy probablemente, todas esas razones no habrían sido decisivas para conducir al fracaso del referéndum, si hacia agosto de 1990 las circunstancias económicas del país hubiesen demostrado signos claros de mejora. Por el contrario, se sentían todavía los efectos de las dos hiperinflaciones y, a pesar de las reformas encaradas por el presidente Menem, habría de transcurrir otro año antes de que la situación comenzara a estabilizarse.

El antecedente de la Provincia de Buenos Aires condujo a postergar la iniciativa reformista en el orden nacional hasta un momento más propicio. Una valoración crítica de ese proceso provincial prevenía respecto de riesgos que podrían repetirse. A la hora de iniciarse las negociaciones que condujeron al acuerdo Menem-Alfonsín, tales riesgos se tuvieron muy presentes como se verá más adelante en el diseño de la estrategia adoptada.

3. La reanudación del debate (1992)

Los comicios del año 1991 —de renovación legislativa nacional y provincial y elección de gobernadores de provincias— se fragmentaron en diversas fechas y culminaron con victorias del justicialismo que le otorgaron el control de la mayoría de los ejecutivos provinciales. El radicalismo sólo triunfó en las provincias de Córdoba y Río Negro (también en la Capital Federal, pero allí no se elegía al Ejecutivo), mientras que partidos provinciales lo hicieron en Chaco, Salta y Neuquén.

Las reformas emprendidas en el Estado y la economía permitieron un proceso de estabilidad, con progresivo crecimiento, decisivo para la victoria electoral. El cambio de la situación política posibilitaba encarar el otro gran tema de las transformaciones estructurales que permanecía pendiente. La reforma constitucional fue reinstalada en el centro del debate político en los primeros meses de 1992.

Un examen de lo sucedido a partir de ese momento, muestra cómo fueron delineándose las diversas posturas sobre la reforma que adoptaría la dirigencia nacional, los diferentes argumentos esgrimidos —en "pro" o en "contra"—, y la evolución sufrida en el seno de las principales fuerzas políticas.

La iniciativa correspondió esta vez al justicialismo, que la puso en marcha el 23 de marzo de ese año, cuando el presidente Menem en persona realizó el cierre de un acto en donde fue analizada, por constitucionalistas y políticos, la cuestión de la reforma⁹.

Menem, en su discurso, reivindicó la posición justicialista asumida durante el gobierno de Alfonsín signada por la búsqueda del "consenso", y se mostró partidario de "un nuevo pacto que conjugue principios del constitucionalismo liberal con principios del constitucionalismo social". Como definición principal señaló que la reforma se dirigiría a "lo instrumental" de la constitución, para ampliar la expresión de la voluntad popular¹⁰.

Esa iniciativa fue respaldada dos días después por un plenario del Consejo Nacional Justicialista, presidido por Eduardo Duhalde, que contó con la participación de 101 de sus miembros y se pronunció por unanimidad sobre la "necesidad de la reforma constitucional". El órgano de conducción del justicialismo decidió integrar una comisión para estudiar el proyecto de reforma¹¹.

En dicha reunión, Duhalde .explicitó que "aún no hay decisión sobre la metodología ni los tiempos" para la implementación de la propuesta, que "empleará todos los caminos y recorrerá todas las posibilidades" y que el justicialismo "conversará con la oposición para buscar un consenso" ¹².

Las declaraciones del gobernador de Buenos Aires aludían implícitamente al debate que ya comenzaba sobre la conveniencia de convocar a la ciudadanía a una consulta popular, impulsado por legisladores del justicialismo en la Cámara Baja ¹³, iniciativa que se mantendría presente en diversos momentos de 1992.

El radicalismo, que inicialmente presentó un mosaico de opiniones contradictorias sobre la conveniencia política de la reforma, coincidió desde un principio en su negativa a que se realizara un plebiscito ¹⁴. Para facilitar el diálogo con la principal fuerza opositora, el propio

presidente se pronunció por diferir para más adelante, "quizás el año que viene" —aludiendo a 1993—. La propuesta de consulta 15.

La comisión de juristas designada por el Partido Justicialista produjo su dictamen en tres documentos —dados a conocer entre mediados de abril y comienzos de junio— que analizaron sucesivamente la necesidad, la oportunidad y los contenidos de la reforma 16.

La propuesta diseñada consistía en una reforma parcial de la Constitución Nacional, limitada a su segunda parte ("orgánica"), cuyos principales fines eran consolidar el ejercicio de la democracia, ampliar la participación política y social, asegurar la reforma del estado, garantizar el gobierno republicano, perfeccionar la función legislativa, afianzar la administración de justicia, recrear el control del poder, restablecer el equilibrio federal, instrumentar la regionalización interior y posibilitar la integración latinoamericana.

El justicialismo reiteraba así muchos de los propósitos ya sostenidos en sus documentos anteriores y que gozaban de generalizada aceptación entre las fuerzas políticas, principalmente dentro del radicalismo. Empero, se vinculaba ahora formalmente la reforma constitucional con la del Estado, como luego se haría lo propio con las reformas económicas, expresándose así la íntima conexión que mediaba entre todas las iniciativas y cambios estructurales que impulsaba el gobierno nacional.

Mientras el primer documento atendía, mediante la exposición de los fines señalados, a las diferentes razones que justificaban la necesidad de la reforma, el segundo afrontaba el problema de su oportunidad. Lo hacía desde una línea argumental principalmente histórica, iniciada con las previsiones de los constituyentes de 1853. Pasaba revista a los antecedentes de nuestra práctica constitucional y a los que emergían de otras democracias desarrolladas que sancionaron constituciones modernas, o introdujeron numerosas enmiendas en sus textos tradicionales. Reivindicaba los trabajos del Consejo para la Consolidación de la Democracia y se situaba en la línea de pensamiento reformador del justicialismo. Asimismo, hallaba sustento en el Acuerdo de Reafirmación Federal y en las numerosas reformas a las constituciones provinciales realizadas desde 1986. Por último, señalaba la importancia de un adecuado consenso social.

De tal modo, la reforma diseñada por el justicialismo no respondía exclusivamente a sus posiciones doctrinarias, sino que tomaba en consideración un espectro muy amplio de opiniones, entre las que se destacaban los aportes del radicalismo. Al excluir de la propuesta los primeros treinta y cinco artículos de la Constitución (su parte "dogmática"), el justicialismo recogía las preferencias del radicalismo de orientar principalmente la reforma a corregir las deficiencias del funcionamiento institucional, a la vez que facilitaba el apoyo de importantes sectores del liberalismo.

Por otra parte, se entendía que muchas de las declaraciones de derechos sociales, características de los textos adscriptos al constitucionalismo social, habían quedado superadas por un movimiento universalista expresado en los pactos y convenios internacionales. Una técnica más acorde con la época aconsejaba dar preeminencia y protección especial a dichos tratados por sobre las previsiones del derecho nacional interno.

El tercer y último de los documentos, dirigido a especificar el contenido de la reforma, agrupó las propuestas en cuatro capítulos, según estuviesen orientadas a introducir (modificaciones al funcionamiento de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, y a los gobiernos de provincias.

Hacia fines del mes de junio, esos documentos fueron aprobados por el Consejo Nacional Justicialista y constituyeron la base de la divulgación y el debate que, a partir de ese momento, se produjo en diferentes lugares del país, en sus diversos cuerpos políticos, sus organizaciones sociales y en los medios masivos de comunicación¹⁸.

Durante el segundo semestre del año 1992, pudieron apreciarse en el justicialismo dos líneas diferentes en cuanto al impulso a la iniciativa de la reforma.

El núcleo más activo a ese respecto, integrado por Eduardo Bauzá, Eduardo Menem y Carlos Corach, impulsó la divulgación de la propuesta en todo el país, particularmente en el seno del justicialismo, y defendió la instrumentación de la consulta popular, favoreciendo en ocasiones su posible realización en ese mismo año.

Eduardo Duhalde descartaba la realización de la consulta en 1992 y planteaba la conveniencia de tratar el tema después de las elecciones de renovación parlamentaria de 1993 por considerar que el mejor momento para impulsarla sería luego de conocidos los resultados de aquellos comicios. Esa tesitura, en lo substancial, sería compartida por los ministros del Interior, Manzano, y luego Béliz.

Como consecuencia de la tarea de divulgación que se realizaba dentro y fuera del ámbito partidario, la iniciativa de la reforma no fue llevada al parlamento durante 1992. Ello recién sucedería en los meses iniciales del año siguiente.

4. Las posiciones del radicalismo (1992)

Al igual que el justicialismo cuando tuvo que pronunciarse sobre la iniciativa del presidente Alfonsín, el radicalismo – transformado en la principal fuerza opositora al gobierno de Menem. Mostró desde los primeros meses de 1992 ante la iniciativa oficialista, una amplia gama de opiniones disímiles. A la inversa de lo sucedido en el justicialismo entre 1985 y 1986, el radicalismo evolucionó hacia una tesitura principalmente negativa, que se mantuvo durante la mayor parte de 1993.

Dentro de esta última fuerza política el dirigente que mostró la posición más favorable a la iniciativa justicialista fue el gobernador de Río Negro. Horacio Massaccesi, quien en un primer momento la apoyó abiertamente para luego moderar sus expresiones acomodándolas a otros pronunciamientos de su partido. En esta línea de apoyo, coincidía en no modificar el espíritu de la Constitución (es decir, su parte dogmática) y limitar la reforma a su parte instrumental²⁰. También puede mencionarse en esta tendencia al ex presidente del bloque radical de la Cámara

de Diputados durante el gobierno de Alfonsín, César Jaroslavsky, quien se manifestó a favor de la reforma porque "sin ella la Argentina no podrá encaminarse a una democracia firme". Consideraba que el temor a perder las elecciones, no debía ser obstáculo para el tratamiento de este tema, pues si el radicalismo fuese incapaz de derrotar a Menem tampoco tendría derecho a gobernar²¹.

Otros dirigentes se colocaron en una posición contraria. Entre ellos Horacio Jaunarena, entonces secretario del Comité Nacional de la UCR, sintetizaba en dos argumentos principales las críticas a la propuesta justicialista. El primero, el carácter presidencialista de la iniciativa, opuesto a la concepción radical que propugnaba un régimen semipresidencialista o semiparlamentario. El segundo, que el marco político revelaba una falta de independencia de la Corte Suprema, que la haría incapaz de enfrentar con autonomía de criterio un eventual conflicto de poderes (por ejemplo, la declaración de soberanía por parte de la Convención Constituyente) ²². Con pequeñas variantes, estos argumentos también fueron sustentados por Casella y Storani.

Jorge Vanossi se declaró opuesto a la reforma por considerarla demasiado vinculada con los "intereses del gobernante de turno", cuestionó la legitimidad del trámite para su aprobación y destacó que no existía un fuerte compromiso para respetarla, cualquiera fuese su contenido²³. Más tarde, flexibilizó su postura al afirmar que estaría a favor de la reforma y de la reelección siempre que se recortasen las atribuciones presidenciales en beneficio de un mayor protagonismo del parlamento ²⁴.

Una posición más conciliadora, que sustentaba entre otros el senador Trilla, apoyaba la reforma y la reelección, y consideraba que ambas debían entrar en vigencia una vez terminado el actual mandato presidencial²⁵.

A fines de mayo, los principales dirigentes del radicalismo celebraron una reunión convocada por el presidente de ese partido, Mario Losada. A ella asistieron Alfonsín, Angeloz y De la Rúa, quienes coincidieron en declarar que la conformación de la Corte Suprema no otorgaba seguridad al proceso de reforma constitucional²⁶. Angeloz se encontraba en la situación más difícil para pronunciarse contra la iniciativa justicialista porque había sido reelegido en dos oportunidades como gobernador de Córdoba gracias a una reforma de la constitución provincial, obtenida con el apoyo de legisladores justicialistas que respondían a Menem²⁷.

Por su parte, De la Rúa, desde el momento en que fue electo senador por la Capital Federal, el 28 de junio, creció en protagonismo contra la reforma, al perfilarse como uno de los posibles candidatos presidenciales²⁸.

En los primeros días de julio de 1992, la Convención Nacional del radicalismo —escenario de una fuerte lucha por el control partidario entre sectores alfonsinistas y angelocistas— ■ aprobó un documento en donde, si bien quedó salvada la tradicional postura reformista, se rechazó la reforma y la reelección presidencial por no darse las circunstancias políticas adecuadas, ya que se requería más respeto al "estado de derecho", y por entender que la voluntad oficialista para llevarla a cabo era "la consecuencia de la pretensión de una mayor concentración de poder"²⁹. Es decir, se hizo valer, en ese momento, el recurrente argumento de la inoportunidad de la propuesta.

5. Otras fuerzas políticas y sociales (1992)

La reinstalación del debate puso en evidencia una fractura de hecho en las fuerzas liberales, que quebró la homogénea tesitura contraria a la reforma sostenida durante el gobierno de Alfonsín.

Sin duda contribuyeron de modo decisivo a la discusión en el seno del liberalismo las políticas implementadas por el gobierno de Menem, especialmente en el plano económico y de la reforma del Estado, que contaron con el apoyo de importantes segmentos de aquellas fuerzas y de los sectores empresarios.

Este quiebre conceptual se expresó en el principal partido liberal, la UCEDE, por la imposibilidad de que, en las distintas convenciones partidarias, se lograra adoptar una posición homogénea y consensuada respecto de la reforma constitucional -, a.

En efecto, un sector favorable al gobierno, denominado "aliancista" (integrado entre otros por María Julia Alsogaray, Adelina D'Alessio de Viola. Durañona y Vedia. Pirra y Aguado) se manifestó permeable a la reforma constitucional con la posibilidad de reelección de Menem. Por el contrario, Federico Clérico, conjuntamente con representantes de la juventud, expresó la postura adversa y logró que el partido se expidiera en un documento que calificaba a la reforma como "inoportuna, innecesaria e inconveniente", Para ellos la actual Constitución —sustentada en los principios básicos del liberalismo— brindaba el marco jurídico adecuado para la libertad, igualdad de oportunidades, posibilidades de progreso y una vida institucional que limitase el poder 31.

Alvaro Alsogaray, el principal mentor ideológico de la UCEDE. Opinaba que ese partido no debía liderar una definición sobre el tema, sino supeditarse a un acuerdo político con el justicialismo. No descartaba que los liberales pudiesen respaldarla, porque la Carta Magna establece las condiciones para su reforma y nadie podría oponerse dogmáticamente a ello. Sin embargo, Alsogaray consideraba inmodificable "el espíritu y la letra" de la primera parte de la Constitución. Sólo ante un explícito compromiso de respetarla, la UCEDE contemplaría la posibilidad de una modificación constitucional 32.

Entre las fuerzas políticas liberal-conservadoras se destacó el Partido Autonomista de Corrientes, encabezado por el senador José Antonio Romero Feris, quien —recogiendo sus tradicionales argumentos antirreformistas— consideraba prioritario el cumplimiento de la actual Constitución, y juzgaba imposible visualizar sus virtudes y falencias si durante décadas no se la había respetado, ni en su espíritu ni en su letra³³.

No menos frontales en su negativa fueron otros sectores conservadores, que encontraron en el diario La Nación su principal tribuna. Ese diario reinició desde mayo de 1992 su cuestionamiento a la reforma constitucional, coherentemente sostenido durante el gobierno de Alfonsín.

Su director Bartolomé Mitre argumentaba sobre la base de dos aspectos primordiales de la Constitución de 1853-60: la existencia de un adecuado equilibrio entre los poderes y la flexibilidad de su arquitectura, que permitía "que, dentro de su marco, se puedan cumplir los proyectos más diversos y realizar las obras de gobierno que cada momento de la vida de la

comunidad nacional reclame". Por tal razón, sostenía que "ese texto sobrio y preciso da a los mandatarios un amplio margen de acción y de innovación"³⁴.

Otras personalidades académicas o políticas se pronunciaron también en contra de la reforma. Así, Roberto Alemann cuestionaba lo que según él era el meollo de los problemas, la reelección presidencial, afirmando "que en seis años se puede plantear un programa de gobierno y llevarlo plenamente a cabo sin pensar en la reelección. Si se pudiera volver al gobierno después de cuatro años de presidirlo, se gobernaría los cuatro primeros para ese objetivo"³⁵.

Para Natalio Botana existía desde 1853 un conflicto no resuelto entre dos concepciones o tradiciones constitucionales distintas. "La que rigió hasta 1930, con liderazgos muy fuertes, como Urquiza, Mitre, Yrigoyen, Alem, Alvear, que nunca pensaron en la reelección, y la etapa posterior, donde a cada liderazgo se une la ambición de la reelección." Entendía que prohibir la reelección encontraba sus fundamentos en evitar el vicio del personalismo (para impedir que se creasen nuevos sistemas caudillistas) y la corrupción, cuando el sistema judicial no es del todo eficaz³⁶.

El constitucionalista Germán Bidart Campos sostenía una posición más flexible que los anteriores acerca de la posibilidad de la reforma. Incluso —por haber transcurrido un primer mandato presidencial luego de 1983 y haberse superado un período de transición— se pronunciaba a favor de realizarla, aunque se oponía a la reelección presidencial porque podría generar una tendencia al "abuso del poder"³⁷.

En el mismo sentido se expresaban otras organizaciones sociales ³⁸, mientras que los sectores del alto empresariado mostraban cautela frente al proyecto reformista, señalaban el costo que eventualmente implicaría para el gobierno lograr apoyo a su iniciativa, y desconfiaban de sus consecuencias —tomando en cuenta la experiencia brasileña— por la inseguridad jurídica que acarrearía su implementación ³⁹.

6. Las estrategias del justicialismo en el año 1993

A comienzos del año 1993, el justicialismo diseñó una estrategia cuyas principales premisas eran mostrar las elecciones de octubre como un plebiscito sobre el modelo económico y social que venía implementándose, prestigiar la imagen partidaria a escala nacional incorporando a los principales dirigentes provinciales, y señalar que la reforma constitucional era una consecuencia política necesaria de la transformación económica.

Para implementar dicha estrategia se otorgó un rol relevante a los gobernadores justicialistas, que se comprometieron a hacer campaña en sus provincias desistiendo de sus proyectos personales, si estos obstruían los esfuerzos del poder ejecutivo para alcanzar la reforma ⁴⁰. En esa línea comenzaron a tomar actitudes más activas los gobernadores de Santa Fe, Carlos Reutemann, y de Tucumán, Ramón Ortega⁴¹, en tanto que Eduardo Duhalde se autoexcluyó formalmente de la carrera presidencial para el año 1995-.

Desde los comienzos de 1993, pudo advertirse el esfuerzo de Bordón por avanzar en su proyecto presidencialista. Afirmaba que, aunque hubiese reforma constitucional, se mediría con el primer mandatario en comicios internos por la candidatura presidencial⁴³. Para ello incursionó

en las internas partidarias que nominarían la lista de diputados nacionales por la Capital Federal, en una alianza con el gremialismo de las 62 Organizaciones que llevaba a la cabeza al tabacalero Roberto Digón⁴⁴. El triunfo en esas internas del candidato del gobierno, el ex ministro Erman González, debilitó su proyecto, aun cuando Digón alcanzase la minoría⁴⁵.

Otro acontecimiento de importancia por entonces dentro del justicialismo, fue la presencia de un grupo político en su bloque de la Cámara Alta que pretendía más independencia respecto del Ejecutivo. Este grupo asumía el menemismo como punto de partida, aunque formulaba críticas al modelo económico-social y requería cambios en la conducción del partido. Sin embargo, no compartía las posiciones de la disidencia peronista⁴⁶.

El cordobés José Manuel de la Sota se convirtió en el principal aliado extraparlamentario de lo que se llamó "posmenemismo". Este dirigente consideraba —en una tesitura que luego se repetiría durante el debate por la reforma en la Cámara de Senadores— que era necesario un acuerdo de fondo entre el peronismo y el radicalismo. Su derrota ante la lista apoyada por Cavallo en la interna justicialista de Córdoba, y la buena elección de Aráoz tuvo el efecto —al igual que lo acontecido en la Capital Federal— de debilitar la proyección política de la línea interna en gestación⁴⁷.

A mediados de mayo se produjo la renovación de la cúpula del Consejo Nacional Justicialista. Sus nuevos miembros Rubén Marín y Vicente Yoga eran ex gobernadores de La Pampa y Formosa, y contaban con una imagen de independencia y probado peso territorial. La flamante conducción partidaria se pronunció claramente a favor de la reforma constitucional con un discurso tendiente a apoyar el tratamiento de la iniciativa en el Senado⁴⁸.

Para completar el panorama examinado, cabe señalar que durante el primer semestre del año 1993, el gobierno dedicó sus principales esfuerzos al desarrollo de políticas que no se relacionaban directamente con la reforma constitucional, a punto tal que esta iniciativa —pese a su importancia— no fue mencionada en el mensaje presidencial del 1G de mayo, de apertura de las sesiones ordinarias del Congreso⁴⁹.

No puede desconocerse, en la concepción de esa estrategia, la impronta de sectores significativos del gobierno influidos por quien era ministro del Interior, Gustavo Béliz. En ese ámbito se puso el acento en los términos de una reforma política, que generara un funcionamiento más eficiente y equilibrado de los poderes del estado, antes que en la necesidad de una reforma constitucional.

La iniciativa alentada por Béliz incluía una reforma electoral que moderaba el uso de las listas sábanas mediante la incorporación del sistema de tachas, preferencias y sustituciones, como modo de personalizar más el voto. Planteaba la modernización de los partidos políticos a través de elecciones abiertas y simultáneas que posibilitaran la participación del electorado independiente en la selección de las candidaturas, y una ley de financiamiento que blanqueara los aportes empresarios y transparentase la relación dinero-poder. Finalmente, propiciaba por vía legislativa una reforma institucional en la Capital Federal, consistente en la elección directa del intendente metropolitano, la descentralización municipal en los barrios, la elección de

representantes por circunscripciones y una mayor participación popular mediante plebiscitos, referéndum, iniciativas de leyes y revocatoria de los mandatos electivos⁵⁰.

En cuanto a la política económica y social, el gobierno se planteaba iniciar en el año 1993 un giro desde el ajuste y la estabilidad, que habían sido las características principales de los primeros años de la presidencia de Menem, hacia la implementación de un programa de crecimiento y un plan social dirigido a los sectores más desprotegidos ⁵¹.

7. El debate en el bloque justicialista del Senado de la Nación

Paralelamente a la estrategia desplegada por el partido del gobierno, desde los comienzos de 1993 comenzó en el bloque justicialista de senadores el tratamiento de los documentos elaborados el año anterior por su comisión de juristas.

El propósito del debate como paso previo a elaborar el proyecto de ley reformista, fue unificar las diversas posiciones existentes, ya que se necesitaba contar con el voto de cada uno de los senadores del partido para reunir la mayoría de los dos tercios (artículo 30 de la Constitución Nacional). Si éstos se computaban sobre el total de los miembros (y no sobre los presentes) representaban treinta y dos senadores.

Cañero y Bordón propugnaron que la reforma no se limitara a la parte orgánica de la Constitución; se soslayaba así uno de los lineamientos centrales de los documentos partidarios, cuya función era facilitar el consenso con otras fuerzas políticas y sociales significativas⁵². Por su parte, Augusto Alasino y Oraldo Britos plantearon otras modificaciones de importancia, con vistas a tender puentes hacia el radicalismo, tales como la propuesta del primero de incluir la figura del primer ministro o ministro coordinador y la sugerencia del segundo de promover un tercer senador por la minoría³³.

La discusión entre los que postulaban reformas a la parte dogmática y los que defendían el tratamiento de un proyecto de ley similar al de los documentos partidarios, pareció encaminarse hacia fines de junio. Como transacción, Carlos Juárez —que presidía la Comisión de Asuntos Constitucionales y había integrado la comisión de juristas— y Augusto Alasino, propusieron la incorporación de un "capítulo único" entre la parte dogmática y la orgánica de la Ley Fundamental, en donde se contemplaran iniciativas presentadas por Cañero y Bordón sobre ampliación de los derechos y garantías⁵⁴. Con el objetivo de no introducir reformas en los primeros treinta y cinco capítulos de la Constitución, se trasladaban también a dicho capítulo algunas modificaciones en las atribuciones del Congreso Nacional, que habían sido postuladas en los documentos partidarios. Así, entre los contenidos del nuevo capítulo se incluían la preservación del medio ambiente, el reconocimiento de los partidos políticos, las formas semidirectas de democracia, un sistema de enmienda a un solo artículo de la Constitución, el fomento de la integración internacional, la protección de la salud, la consagración del hábeas corpus y el amparo, la defensa de la competencia y del consumidor, y la promoción del acceso a la cultura, la ciencia, la investigación y la innovación tecnológica.

El análisis de la situación política del Senado revelaba que, de los treinta y dos senadores requeridos, el justicialismo contaba con treinta en su bancada y con el apoyo de Jorge Solana

(del Movimiento Popular Neuquino) y Juan Carlos Oyarzum (del Movimiento Popular Fueguino). Pero como ya se estimaba el voto en contra del justicialista Rodríguez Saa, faltaba entonces un voto para completar la mayoría⁵⁵.

El 7 de julio se iniciaba el trámite parlamentario. Cañero y Bordón adelantaban que presentarían ciertas reservas al proyecto de ley declarativa elaborado por el bloque, por entender que sus propuestas debían incluirse modificando la parte dogmática, de la Constitución Nacional y no subsumirlas en el capítulo único referido. Posteriormente, también presentaron sus reservas otros dos senadores, Fadel y Ahumada⁵⁶.

Al mismo tiempo se discutía, en el seno del bloque justicialista un problema doctrinario y político de importancia: si era posible aprobar la ley declarativa con una mayoría de dos tercios de los miembros presentes de ambas Cámaras, o si se requerían los dos tercios de la totalidad de los miembros. La primera tesis fue sostenida por el senador Alasino, quien la fundamentaba en los antecedentes de las reformas de 1860, 1866 y 1949, con el respaldo de Eduardo Menem y Pedro Molinas (jefe del bloque justicialista), mientras que Bordón defendía la otra alternativa, en resguardo —según manifestaba— del derecho de las minorías⁵⁷.

Poco después, la discusión se extendió al ámbito extrapartidario cuando los senadores Conrado Storani (UCR) y José Antonio Romero Feris (PAL) replicaron que la oposición rechazaba tajantemente la primera interpretación⁵⁸.

Cañero consideraba, a su vez, que esa controversia se convertiría en una cuestión puramente especulativa, pues en el momento de votar todos los senadores estarían sentados en sus bancas, ya se exigiesen los dos tercios de los presentes o de la totalidad de los miembros⁵⁹.

A fines de julio, la Comisión de Asuntos Constitucionales, a la que se girara el proyecto legislativo, se transformó en escenario de las negociaciones previas a su consideración en el recinto⁶⁰.

El 12 agosto, un gran plenario del Consejo Nacional Justicialista otorgaba un apoyo contundente a la convocatoria a un plebiscito —aún por decreto—, y dejaba establecido que debería hacerse independientemente del resultado electoral del 3 de octubre. Se pensaba que la obtención de una mayoría de votos favorables sería suficiente argumento para convencer a la oposición sobre la conveniencia de votar la reforma constitucional⁶¹.

Poco después, Snopek y Alasino —con la asistencia técnica de Roberto Dromi y del autor de este trabajo— elaboraban una solución a las reservas presentadas por los senadores ya mencionados. Consistía en agrupar los temas vinculados con la parte dogmática de la Constitución en un nuevo capítulo que se agregaría a continuación de la primera parte bajo la denominación "Otros derechos y garantías"; se proponía también adicionar un nuevo capítulo a la segunda parte (orgánica), en donde se incluyese la regulación de los nuevos órganos de contralor y de participación.

Sobre estas bases, los senadores justicialistas acordaron el 19 de agosto el texto de la iniciativa para que fuera considerada de inmediato por la Comisión de Asuntos Constitucionales y tratada en el recinto el 7 de septiembre. Se pronunciaron también por el criterio de las dos terceras

partes de los miembros presentes. Cañero se mostraba satisfecho con lo logrado en esa reunión y anticipaba que defendería el proyecto en el recinto, aunque reiteraba la necesidad de alcanzar un consenso con la oposición⁶².

8. La renuncia del ministro Beliz

Cuando parecían haberse superado las dificultades internas en el bloque de senadores justicialistas —pese al anunciado voto negativo de Rodríguez Saa— y el proyecto de ley se encaminaba a un tratamiento favorable en el recinto con el apoyo explícito de algunos legisladores de partidos provinciales, se produjo inesperadamente la renuncia del ministro del Interior. Gustavo Beliz.

Este controvertía la táctica de acelerar el debate legislativo y la posible convocatoria a un plebiscito. Reivindicaba exclusivamente para su ministerio la dirección del proceso reformista, cuestionando la intervención del secretario general de la Presidencia Eduardo Bauza y del secretario Legal y Técnico Carlos Corach, cuyas funciones consideraba como meramente "técnicas". Utilizaba el "plano hipotético" y el "modo figurativo" para atacar la acción de sectores que denominaba "operadores marginales" que defendían "la reforma a cualquier precio". Consideraba inviable, desde un punto de vista político, aprobar la ley declarativa con el voto de los dos tercios de los presentes, aun cuando aclarase que compartía dicha postura desde un punto de vista "doctrinario, académico y estrictamente legal"⁶³.

El ministro del Interior renunciante había mostrado, a lo largo de su gestión, la intención de posponer el debate sobre la reforma constitucional, hasta después de las elecciones del 3 de octubre. Ya se ha señalado que en el mensaje presidencial del 1o de mayo, fecha en la cual usualmente se reseñan las políticas del gobierno que deberán merecer tratamiento legislativo en el curso del año, la iniciativa de la reforma —pese a su importancia— ni siquiera había sido mencionada. En cambio, el mensaje —en cuya redacción Béliz intervenía decisivamente como speechwriter del presidente— se ocupaba extensamente de la reforma electoral y de los partidos políticos. Una de sus iniciativas, la de postular la elección directa del intendente por la sanción de una ley, colisionaba con la exégesis de la constitución, seguida por los juristas miembros de la comisión justicialista para la reforma y defendida principalmente por Eduardo Menem, que la consideraba uno de sus puntos centrales.

La perspectiva de la Secretaría General de la Presidencia, que tenía entre sus competencias ministeriales la relación con el Congreso Nacional, que ejercida habitualmente en sus contactos con los bloques legislativos, era sustancialmente diferente. Allí se pensaba que era crucial instalar la reforma y la reelección presidencial como temas de la confrontación electoral del 3 de octubre, porque se hallaba en juego la interpretación a atribuirse a los resultados de los comicios. Es decir, si la victoria que se esperaba reconocería principalmente causas de origen económico —como los efectos positivos de la reforma del Estado y de la estabilidad— o si ella se debería a razones de índole política, vinculadas con la conducción que el presidente imprimía a los asuntos públicos. Situar la reforma constitucional como punto de confrontación electoral suponía centrar la controversia en la figura de Menem y hacer una apelación al juicio de la ciudadanía respecto de la reelección presidencial.

Por debajo de esas perspectivas contrapuestas, subyacía una diferente aptitud para la acción política, reflejada por el distinto manejo de la dialéctica entre dos aspectos del consenso para la reforma: el político, expresado en los acuerdos entre la dirigencia partidaria, y el social, consistente en el apoyo de la opinión popular.

Beliz privilegió en su apreciación el consenso político, sin advertir la importancia que tenía también el segundo de los consensos y sus recíprocas influencias. Soslayaba el hecho de que acudir al juicio de la opinión pública ayudaría a destrabar las permanentes negativas de la oposición a sentarse a discutir los contenidos de la reforma.

Por otra parte, el posicionamiento de Béliz desmerecía los esfuerzos que realizaba el bloque de senadores bajo la conducción de Eduardo Menem para conciliar sus diferencias internas en un proyecto legislativo común, así como para lograr la adhesión de senadores pertenecientes a partidos provinciales. Su cuestionamiento político a la tesis de los dos tercios de los presentes entraba directamente en conflicto con la decisión adoptada a ese respecto por el bloque. También colisionaba con la línea política que venía desplegando el órgano de conducción justicialista, su Consejo Nacional, y con las conclusiones del plenario del 13 de agosto de ese año⁶⁴. Finalmente, la estrategia de Béliz de postergar el debate sobre la reforma para después de las elecciones del 3 de octubre, abría un gran interrogante respecto de los "tiempos" que insumiría el tratamiento de la ley declarativa en ambas Cámaras, y de su compatibilidad con la reelección presidencial. En tal sentido, poco después Duhalde expresaría en un reportaje que "la reforma sale este año legislativo, o no sale"⁶⁵.

De posponerse su tratamiento para 1994, no se hubiera podido evitar la contienda interna a la que deberían lanzarse quienes se proyectasen como candidatos presidenciales del justicialismo, comenzando así la pérdida relativa de poder del presidente en ejercicio. Esa posibilidad era algo más que asumida por Béliz, ya que —según afirmara su viceministro Gerardo Conté Grand— aquél habría propuesto al presidente Menem que hiciera público su "renunciamento" a la reelección⁶⁶.

9. El primer tratamiento en el recinto

Carlos Ruckauf fue inmediatamente designado —el 23 de agosto— por el presidente Menem como nuevo ministro del Interior⁶⁷. En sus primeras declaraciones, señalaba que: "el tema de la reforma constitucional está en el ámbito del Senado de la Nación y yo, como un hombre que ha transitado dos veces por el Poder Legislativo, voy a respetar profundamente todas las decisiones del Parlamento. Esto no significa que no vaya a hablar con los legisladores; voy a hablar permanentemente con ellos. Pero el tema de la reforma constitucional es una decisión del Parlamento"⁶⁸.

Al día siguiente, la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara Alta aprobaba el dictamen de la mayoría justicialista del proyecto de ley que declaraba la necesidad de la reforma, con el voto negativo de los legisladores radicales, del liberalismo correntino y del peronista disidente Rodríguez Saa, quien resolvió abandonar el bloque mayoritario.

Los fundamentos del dictamen justicialista coincidían con las razones expuestas en los documentos de la comisión de juristas. Por su parte, los argumentos del dictamen del radicalismo se referían a la inoportunidad de la reforma, imputando la falta de garantías jurídicas y políticas que —según afirmaba— podían llevar al país a un callejón sin salida, por el modo en que se intentaba concretarla y por los contenidos propuestos. El liberalismo correntino, por su parte, basaba también su dictamen minoritario en la inoportunidad de la propuesta⁶⁹.

A su vez, la conducción nacional del radicalismo, en un documento titulado "Antes de que sea tarde" suscripto por ochenta y cuatro diputados nacionales y once senadores, cuestionaba sustancialmente el criterio del oficialismo de imponer por los dos tercios de los legisladores presentes la necesidad de la reforma, porque violaba el precepto constitucional de que la enmienda a la Carta Magna debía

Hacerse en base al consenso. La autoría del documento se atribuía a Raúl Alfonsín, Fernando de la Rúa y Eduardo Angeloz, pero quien había intervenido decisivamente en su redacción era Ricardo Gil Lavedra, luego principal negociador de los acuerdos. El texto había sido corregido y aprobado también por las autoridades del partido y de los bloques. Se consideraba que el criterio del oficialismo podía abrir un cauce a la posibilidad de fraude. Advertía al gobierno que sus comportamientos se encontraban en el límite de quebrar la legitimidad del proceso preconstituyente, y señalaba que una eventual reforma debía "contar con sólidas garantías políticas y jurídicas que serán respetadas en el momento de reunirse la Convención Constituyente"⁷⁰. Una lectura atenta de ese documento revelaba que el radicalismo no planteaba una oposición absoluta al proceso reformista, sino que anticipaba algunas de las condiciones que debían posibilitar un eventual acuerdo.

Paralelamente, el bloque justicialista del Senado designaba una comisión para la búsqueda del consenso con todos los partidos nacionales y provinciales representados en la Cámara Alta, integrada por Cañero, Bordón, Olijuela del Valle Rivas, Alasino, Snopek y Bittel. Era propósito de ese bloque y de la comisión creada poner "bajo un paraguas" la cláusula para la reelección presidencial con tal que los radicales aceptasen debatir el resto del proyecto oficial de declaración de la necesidad de la reforma⁷¹.

Sin embargo, 'de inmediato, el presidente del bloque de senadores radicales, José Genoud, aseguró que no se modificaría "ni un milímetro nuestra posición por más que pretendan hablar de postergar la fecha y de poner bajo un paraguas la cláusula de la reelección presidencial" ⁷². La misma cerrada oposición a la iniciativa adoptó Alfonsín en un encuentro celebrado con Cafiero⁷³.

De los senadores pertenecientes a partidos provinciales visitados por la comisión del consenso, Aguirre Lanari y Alfredo Avelín mantuvieron su tradicional negativa a la reforma. Leopoldo Bravo (Bloquista de San Juan) sostenía que el asunto debía postergarse hasta después de las elecciones de octubre, cuando se produjera un cambio en el espectro político. Por su parte, el neuquino Jorge Solana se pronunció a favor de la propuesta, siempre que fuese aprobada por las dos terceras partes del cuerpo⁷⁴.

El 1o de septiembre se habían incorporado a la Cámara Alta la justicialista formoseña Ana Peña y el popular neuquino Rodolfo Sapag, ambos partidarios de la reforma. Con ellos y con el apoyo obtenido del representante del Movimiento Popular Fueguino, Juan Carlos Oyarzún, se aseguraban treinta y dos votos favorables a la iniciativa reformista, que representaban dos tercios de los miembros totales de la Cámara⁷⁵.

Como corolario de la ronda de consultas emprendida, Cafiero responsabilizaba al radicalismo por "no dejar resquicio alguno" para hallar una fórmula de consenso, y el senador señalaba que del lado del radicalismo no había existido predisposición a hacer la mínima concesión Bordón también reconocía que la oposición no había dado ningún paso para arribar a un consenso, pero pretendía justificarla señalando que también el justicialismo habría cometido errores que ocasionaron la negativa de los radicales a conversar⁷⁷.

En un momento demasiado próximo a la realización de los comicios nacionales, una vez más los motivos puramente coyunturales, esto es, las consecuencias de la habitualmente exacerbada confrontación electoral, volvían a primar por sobre los esfuerzos desplegados para arribar a coincidencias estructurales.

No obstante esa actitud intransigente por parte del radicalismo, existían algunos indicios sutiles de que la situación podía modificarse después del 3 de octubre. Alfonsín diagramaba para esa fecha la futura mesa directiva del Comité Nacional de la UCR y ofrecía la vicepresidencia primera al gobernador rionegrino Horacio Massaccesi, teniendo en él un interlocutor de privilegio en caso de que el vaivén político requiriese el retorno al diálogo con el menemismo. Priorizaba además el acuerdo con Angeloz, excluyendo a De la Rúa del entablado interno⁷⁸.

Sin embargo, la falta de señales concretas que permitiera advertir una disposición acuerdista del radicalismo, condujo al justicialismo a iniciar el 7 de septiembre el tratamiento en el Senado del proyecto de ley declarativa de la reforma. Empero Bordón y Cañero declaraban que no votarían favorablemente en esa oportunidad; de tal modo, los votos afirmativos se reducían a 30 y no existían posibilidades de su aprobación con dos tercios de los miembros de la Cámara¹⁹.

Luego de un extenso debate⁸⁰, que se prolongó durante tres días, en el que hicieron uso de la palabra numerosos legisladores de todos los partidos defendiendo sus respectivas posiciones, no logró destrabarse la situación de indefinición en que se encontraba la iniciativa reformista. Así en horas de la noche del 9 de septiembre, luego de una reunión efectuada en la Presidencia del Senado, en la que participaron Eduardo Menem, Oraldo Britos, Pedro Molinas, José O. Bordón y Antonio Cafiero, se estableció el compromiso de postergar la votación para el 12 de octubre. En el recinto, el senador neuquino Felipe Sapag planteó la moción como parte de un acuerdo que también incluyó al senador sanjuanino Leopoldo Bravo, y resultó finalmente aprobada.

De tal modo, ante las dificultades para obtener los votos necesarios para la aprobación, se había impuesto el criterio de esperar los resultados de los comicios nacionales del 3 de octubre, antes de afrontar la decisiva votación del proyecto de la ley declarativa.

NOTAS

1. Se creó en el ámbito del Ministerio del Interior, que en la etapa inicial del gobierno fue conducido por Eduardo Bauza, y con el apoyo de las Secretarías del Interior y de Asuntos Institucionales a cargo de Oscar Fappiano y Carlos Corach, una Comisión de Reformas Institucionales (COMRI), cuya coordinación fue confiada al autor de este trabajo. Esta comisión contó con la participación de personalidades políticas y del mundo académico y se encargó de promover el diálogo en esa materia como sustento de la reforma constitucional (Cfr. Anexo documental. XVI).
2. Cfr. Anexo documental, XVII.
3. Ese proyecto fue remitido a la legislatura provincial por el Mensaje 471 del 28 de abril de 1989. Habían intervenido principalmente en su redacción Héctor Masnatta, asesor del gobernador de la provincia y el autor de este trabajo, en su carácter de subsecretario de Asuntos Legislativos. Su texto puede consultarse en la obra de Masnatta, Hacia la reforma constitucional. Editorial Abaco de Rodolfo Depalma. Buenos Aires. 1993, págs. 216-222.
4. La Comisión fue designada por Decreto provincial 4189/89. No la integraba el autor de este trabajo, que en ese momento se desempeñaba como asesor en el Ministerio del Interior de la Nación. La vía utilizada fue una interpretación del artículo 192. inc. b, de la Constitución de Buenos Aires.
5. Cfr. La Nación. 29-XII-90.
6. Cfr. en ese sentido los argumentos de Miguel Padilla en el artículo "Un reformismo opuesto a la racionalidad". La Nación, 30-VI-89.
7. Cfr. Bartolomé de Vedia. "La reforma de la Constitución de Buenos Aires" en La Nación, 20-VI-1990. Gregorio Badeni. "Reforma constitucional: el riesgo de las innovaciones". La Nación. 28-VI-90.
8. Cfr. El Cronista Comercial, 30-V-90.
9. En dicho acto, organizado por el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) presidido por Gustavo Beliz (entonces secretario de la Función Pública y luego ministro del Interior), intervinieron los juristas Pedro Frías, Germán Bidart Campos, Félix Loñ. Jorge Vanossi (a la sazón también diputado nacional por el radicalismo). Francisco de Durañona y Vedia (diputado nacional por la UCF.DE), Abel Fleitas Ortiz de Rozas (más tarde secretario de Estado de Asuntos Legislativos y luego de Asuntos Institucionales), y el autor de este libro.
10. Entre los contenidos posibles de la reforma enumeró la temática de los partidos políticos, la integración del país en el Mercosur, la protección del medio ambiente, el reparto de responsabilidades entre la Nación y las provincias, la elección directa de presidente y vicepresidente, la modernización parlamentaria, la flexibilización del proceso de reforma constitucional por enmiendas, entre otros. Cfr. Ambito Financiero y Clarín del 24-11-92.

11. Cfr. Ambito Financiero y El Cronista del 25-111-92. La comisión quedaría integrada por Eduardo Menem, César Arias, Carlos Corach, Roberto Domínguez, Roberto Dromi, Carlos Suárez, Rodolfo Rodríguez Saa, Hugo Rodríguez Sañudo y el autor.
12. Cfr. El Cronista del 25-111-92.
13. Cfr. Página/12 del 24-111-92 refiriéndose al proyecto presentado poco tiempo antes por el diputado Jorge Yoma.
14. Cfr. el artículo sobre las distintas líneas de la UCR de Clarín (24-111-92) y el apoyo a la reforma dado por la convención del radicalismo rionegrino, bajo la inspiración de Horacio Massaccesi (Ambito Financiero del 23-111-92).
15. Cfr. Clarín, 28-111-92.
16. Cfr. El primero de los documentos, relativo a la necesidad de la reforma fue dado a conocer el 15 de abril (v. Clarín, 16-1V-92). El segundo, referido a su oportunidad lo fue a principios de mayo (La Nación y Ambito Financiero del 5-V-92). El tercero lo fue a comienzos de junio de ese año (El Cronista y Clarín, 3-VI-92). Anexo documental.
17. Cfr. Clarín, El Cronista y Página/12 del 24-V1-92.
18. Se promovieron, por ejemplo, distintos encuentros de legisladores provinciales, de intendentes municipales, actos de la militancia política, mesas redondas, reuniones académicas y en colegios profesionales, entre otros muchos.
19. Cfr. Clarín, 7-1V-92, 19-V-92, 8-VII-92 y I3-IX-92: Ambito Financiero, 19-VIU- 92.
20. Cfr. los artículos de La Nación, 22-11-92; Clarín. 24-111-92; Ambito Financiero, 23-111-92 y 8-VII-92\ Página/12, I2-1V-92.
21. La Nación, 8-VII-92.
22. Clarín. 24-111-92; luego La Nación. 22-X1-92.
23. Clarín. I3-IV-92y 14-IV-92.
24. Clarín. 20-V-92; La Nación. 20-V-92 y 21-V-92; El Cronista. I-IX-92.
25. Clarín. 24-111-92.
26. Ambito Financiero, 2I-V-92.
27. Clarín, 22-V-92.
28. La Nación. 1,3,5 y 6-V11-92; El Cronista 1 y 3-VII-92; Página/12, 2 y 5-V11-92; Clarín. 3 y 4-V11-92.
29. Clarín, 13 y 20-V-92: La Nación, 5-IV-92 y 30-VI-92; Página/12, I2-IV-92.
30. Ámbito Financiero, I-VI-92; La Nación, 31-V-92; Página/12, 31-V-92.

31. *Ámbito Financiero*, 11-V-92, 14-V-92 y 24-VIII-92; *La Nación*, 16-V-92, 17-V-92, 9-VI-92, 24-X-92 y 25-X-92; *Clarín*, 20-X-92 y 25-X-92; *Página/12*, 25-X-92.
32. *El Cronista*, 25-V-92 y 9-VI-92; *Página/12*, 2-VII-92.
33. *La Nación*, 12-V-92, 28-V-92, 3-VI-92 y 23-VII-92.
34. En el punto central de una exposición ante el CARL expresó: "Es innegable que la prolongada crisis que se identifica con la decadencia argentina tiene tantas décadas de trayectoria como las interrupciones y rupturas constitucionales 'y los autoritarismos civiles y militares. En suma, puede decirse sin temor a errar que fue el olvido de la Constitución — históricamente demostrado— y no las ideas que la inspiraron y son su, contenido sustantivo, lo que impidió al país adaptarse a las nuevas épocas del mundo". Luego planteaba otros argumentos adicionales, ya recordados en el capítulo primero, al relatar el debate sucedido a partir del año 1985, tales como que la seguridad jurídica era esencial para atraer inversiones, que el pueblo tenía otras prioridades y urgencias, y los peligros que podía entrañar una Asamblea Constituyente que se declarase soberana, especialmente para la vigencia de la libertad absoluta de prensa. *La Nación*, 7-V-92. Cfr., ídem, editorial del 10-V-92.
35. Cuestionaba, asimismo, la propuesta de unificar en cuatro años todos los cargos porque dejaría al país librado al humor político del momento, y la posible ampliación del número de ministros porque podría llevar a un número incontrolable. Artículo citado en nota anterior y la opinión publicada en la revista *Redacción N° 222*, de abril de 1992.
36. Cfr. opinión en *Redacción N° 222*.
37. Ídem opinión en *Redacción N° 222*.
38. El Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas y el entonces titular de ABRA, Emilio Cárdenas, quien realizaba una notoria prédica en el medio financiero. *La Nación*, 22-V-92. *La Nación*, 8-V-92. *La Nación*, 21-VI-92; *Ámbito Financiero*, 21-IX-92.
39. *La Nación*, 10-VI-92, 21-VI-92 y 20-VII-92.
40. *La Nación*, 15 y 17-111-93; *Clarín*, 17-111-93; *Página/12*, 17-111-93.
41. *El Cronista*, 13-V-93 y 30-IV-93, respectivamente.
42. *Ámbito Financiero*, 9-II-93; *El Cronista*, 15-11-93; *La Nación*, 15-11-93.
43. *La Nación*, 15-111-93.
44. *La Nación*, 4-III-93; *Clarín*, 4-III-93; *El Cronista*, 19-V-93.
45. *Clarín*, 24-V-93.
46. *Clarín*, 28-111-93; *Página/12*, 18-IV-93.
47. *El Cronista*, 21-V-93; cfr. para Bordón, *Clarín*, 17-V-93.

48. Clarín, 13-V-93, 14-V-93; El Cronista, 14-V-93.
49. V Mensaje Presidencial del doctor Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa, el 1o de mayo de 1993. El Cronista, 3-V-93.
50. V Mensaje Presidencial, págs. XXX y XXXI; Clarín, 23-11-93, 23-11-93, 24-11-93, 29-11-93, 21-IV-93 y 3-V-93.
51. V Mensaje Presidencial, págs. XVIII, XIX, XXVII a XXIX.
52. El Cronista, 2-VI-93; Página/12, 2-VI-93; La Nación, 2-VI-93.
53. El Cronista, I-VI-93.
54. Clarín, 23-VI-93; La Nación, 23-VI-93 y Ámbito Financiero, 24-VI-93: cfr. La Nación, 30-VI-93.
55. Ámbito Financiero, 24-VI-93.
56. La Nación, 8-VII-93; Clarín, 8-VII-93; Ámbito Financiero 8-VII-93 y 9-VII-93.
57. Ámbito Financiero, 20-VII-93.
58. Página/12, 30-VII-93.
59. Cfr. reportaje en El Cronista, 13-VIII-93.
60. Página/12, 29-VIII-93.
61. Clarín, 13-VIII-93.
62. Clarín, 20-VIII-93.
63. Clarín, 22-VIII-93 y 24-VIII-93.
64. Así se expresa en una declaración partidaria contemporánea a la renuncia del Ministro. Clarín, 24-VIII-93.
65. Ámbito Financiero, 6-IX-93.
66. La Nación, 26-VIII-93. En Clarín, 27-VIII-93, Conté Grand desmentía la existencia de un documento en tal sentido, pero aceptaba que el equipo de Béliz suscribía esa posibilidad.
67. En una reunión celebrada en la residencia oficial de Olivos, a la que sólo asistieron Eduardo Bauza y Eduardo Menem (Clarín, 24-VIII-93). En las notas políticas de Tabaré Areas y Nancy Pazos (Clarín, 25-VIII-93) se explicaba que el papel decisivo del gobernador Duhalde, Eduardo Menem y Eduardo Bauzá, junto con el posicionamiento de los más importantes políticos vinculados al justicialismo y al gobierno, habían decidido la caída del ministro Béliz, y la nominación de Ruckauf.
68. Página/12, 25-VIII-93.

69. Clarín, 25-VIII-93; El Cronista, 25-VIII-93. El dictamen mayoritario aparece suscrito por los senadores Eduardo Menem, Carlos Suárez, Guillermo Snopek, Augusto Alasino, Julio San Millán y Julio Miranda. El dictamen del radicalismo por Conrado Storani y Jorge Cendoya. El liberalismo correntino expresó su disidencia por medio de Juan Aguirre Lanari.
70. Definía los objetivos que una reforma tenía para el radicalismo en "que recupere los atributos republicanos, que despersonalice y desconcentre el poder del Ejecutivo, que vigore el rol del Congreso, que asegure el imperio de la ley a través de un Poder Judicial auténticamente independiente y que redefina las relaciones y competencias entre la Nación y las provincias". Clarín, 26-VIII-93; Ámbito Financiero. 26- VJU-93.
71. El Cronista, 27-VIÜ-93.
72. Página/12, 28-V11I-93; Clarín. 29-VIII-93.
73. Clarín. I-X-93.
74. Clarín, 3-IX-93.
75. Se computaban en contra once radicales (incluido Pedro Villarroel. del Frente Cívico Catamarqueño), el justicialista puntano escindido del bloque. Alberto Rodríguez Saa, los liberal-autonomistas correntinos Juan Ramón Aguirre Lanari y José Antonio Romero Feris. los sanjuaninos Alfredo Avelín, de la Cruzada Renovadora, y Leopoldo Bravo, del Bloquismo. Clarín. 4-IX-93.
76. Clarín, 5-1X-93.
77. Clarín, 6-IX-93.
78. Clarín, 8-1X-93.
79. Clarín, 8-IX-93: Ámbito Financiero. 8-1X-93.
80. Se inició el debate con las palabras del informante del despacho de la mayoría, Arturo Juárez —presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales— quien dirigió el sentido de su alocución a comprometer al radicalismo con la reforma. Para ello aludió en repetidas oportunidades a textos del constitucionalista y legislador de ese partido Jorge Vanossi, acerca de que la necesidad de la reforma era más importante que la oportunidad para llevarla a cabo, pretendiendo invalidar de tal modo el argumento de inconveniencia e inoportunidad —por la falta de seguridad jurídica y por la dependencia que tendría la Corte respecto del Ejecutivo— que levantaba la principal fuerza de oposición. Le tocó también a Juárez explicar detalladamente los contenidos de la reforma propuesta que. por otra parte, estaban ya extensamente explicitados en los fundamentos del proyecto de ley presentado por el bloque justicialista.
- El radical cordobés Jorge Cendoya defendió el rechazo de la iniciativa porque —a su entender— antes de reformar la Carta Magna era necesario restablecer las normas de convivencia para que el proyecto fuese viable. Asimismo, argumentó a favor de la tesis de que se requerían dos terceras partes de los miembros totales de la Cámara para aprobar la ley declarativa. A

continuación, el jefe del bloque radical, José Genoud, propuso la postergación de la reforma hasta que hubiera consenso, criticando los abusos de poder que habían existido, ejemplificados por la indiscriminada utilización de los decretos de necesidad y urgencia.

Durante las sesiones del 8 y 9 de septiembre hicieron uso de la palabra numerosos senadores, ya fuese para apoyar la iniciativa o para cuestionarla, con diversos argumentos que en general reiteraban las posiciones partidarias conocidas. Al día siguiente, tercera jornada del debate, defendieron el proyecto de ley las intervenciones de los siguientes justicialistas: el formoseño Ricardo Branda, la tucumana Hijueta del Valle Rivas, el santacruceño Felipe Ludiera, el pampeano Martín Almadear, el catamarqueño Mario Fidel, el jujeño Fernando Cabana, el riojano Li-bardo Sánchez y el chaqueño Deolindo Bittel. Entre los opositores, usaron la palabra el cordobés Conrado Storani, el chaqueño Luis León y el entrerriano Ricardo Lafferriere por el radicalismo.

El senador sanjuanino Avelín fundamentaba su negativa en la existencia de otras prioridades para el país. También expresaron sus respectivas oposiciones al proyecto el senador puntano Alberto Rodríguez Saa y el liberal-autonomista correntino José A. Romero Feris. Los senadores radicales Pedro Villaroel, Edison Otero, Fernando de la Rúa e Hipólito Solari Irigoyen se manifestaron también en contra de la iniciativa, por entender que la actitud reformista tenía como único fin la conservación y el acrecentamiento del poder presidencial, que era sinónimo de reelección y que estaba subordinado a la estrategia electoral del oficialismo, a la vez que reiteraron argumentos en contra de la seguridad jurídica. En cambio apoyaron la reforma el fueguino Juan Carlos Oyarzún, quien expresó que las libertades públicas estaban suficientemente garantizadas en el país (pues todos podían expresar sus ideas e ilustrar a la opinión pública), estimando además que la posibilidad de la reelección debía ser decidida por la soberanía popular en las urnas. También el neuquino Jorge Solana manifestó su apoyo, condicionado a que se obtuvieran los dos tercios del total de miembros de la Cámara. Clarín, 8, 9 y 10-IX-93; La Nación, 9-IX-93; El Cronista, 10-IX-93.