



COLABORACIONES

CONSTITUCIONALISMO Y NEOLIBERALISMO

UN ESTUDIO DE LOS PROYECTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN
ARGENTINA (1990-2009)

*Mauro Benente**, *María de los Ángeles Ramallo***
y *Juan León Unger****

RESUMEN

El presente trabajo sintetiza un estudio sobre los proyectos de reforma constitucional presentados en Argentina entre 1990 y 2009. Se detallarán con mayor precisión los presentados en 1993 y en 2002, y en particular se indagará si además de reformas en las instituciones políticas se proponían modificaciones en la estructura económica.

I. INTRODUCCIÓN

Los procesos políticos y sociales de América Latina se están transformando en interesantes laboratorios conceptuales para las ciencias sociales. Quizás con mayor énfasis en Venezuela y Bolivia, y con más matices en el caso de Ecuador, se advierte un intento de abandonar las políticas neoliberales que imperaron durante la década de 1990. No son procesos uniformes ni completamente consistentes, están atravesados

* Doctor en Derecho (UBA), Becario del CONICET, Profesor en las Facultades de Derecho de la UBA, UNPAZ y UP. Miembro del Grupo de Trabajo "Crítica jurídica latinoamericana" de CLACSO y del proyecto UBACyT "¿Qué memoria y justicia pueden hallarse si la crítica se musealiza?"

** Estudiante Abogacía (UBA) y Sociología (UBA).

*** Estudiante de Abogacía (UBA).



por diferentes tensiones y correlaciones de fuerza, pero a pesar de ello se vislumbra una apuesta por dejar atrás la noche neoliberal. Una nota característica es que en el marco de estos procesos de cambio, y quizás como uno de sus elementos indispensables y constitutivos, se han desarrollado poderosas reformas constitucionales (Venezuela 1999, Ecuador 2008, Bolivia 2009). El desarrollo de las Asambleas Constituyentes así como las constituciones sancionadas presentan numerosas particularidades, pero al menos en el caso boliviano se advierte con algo de nitidez la inscripción dentro de un proceso político y social con pretensiones de abandonar el neoliberalismo. La Asamblea Constituyente boliviana se desarrolló entre el 6 de agosto del 2006 y octubre del 2008; el texto definitivo fue aprobado por referéndum el 25 de enero del 2009 y se promulgó en febrero de ese año.

La Constitución boliviana se presenta a sí misma como un texto que marca una ruptura con un Estado colonial, y en esta lógica se inscribe el reconocimiento de la plurinacionalidad, la jurisdicción indígena originaria campesina, y la proclamación de numerosos derechos a las comunidades indígenas. Pero también se reconoce a sí misma como una ruptura respecto del neoliberalismo, puesto que en ella se lee:

[d]ejamos en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal. Asumimos el reto histórico de construir colectivamente el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, que integra y articula los propósitos de avanzar hacia una Bolivia democrática, productiva, portadora e inspiradora de la paz, comprometida con el desarrollo integral y con la libre determinación de los pueblos.

Esta mirada sobre el pasado neoliberal que se pretende dejar atrás con la Constitución también se hizo presente en el discurso pronunciado por Evo Morales Ayma en ocasión de su promulgación¹, y se lee, quizás con cierta tibieza, en algunas disposiciones concretas del texto constitucional: prohibición de monopolios y oligopolios en la producción y comercialización de bienes y servi-

1 Morales, p. VII.





cios (arts. 314 y 117); rechazo al latifundio (art.398b y ss.); y ciertas formas de propiedad estatal o control estatal de los recursos naturales y estratégicos (arts. 351, 357, 359, 366).

De todos modos en este trabajo no nos focalizaremos en la experiencia de Bolivia, Venezuela y Ecuador sino que, tal vez en vistas de futuras comparaciones, indagaremos si en los proyectos de reforma constitucional que se han presentado en la Argentina entre 1990 y 2009, y en particular en 1993 y 2002 –años en los cuales mayor cantidad de proyectos se presentaron–, se advierten intentos de plasmar en el texto constitucional rupturas con el proceso neoliberal que se inició con la dictadura militar y se consolidó con el gobierno de Carlos Saúl Menem (1989/1999).

II. MAPA SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994 Y LOS PROYECTOS DE REFORMA ENTRE 1990 Y 2009

El 29 de diciembre de 1993 la Cámara de Senadores sancionó la ley 24.309, declarando la necesidad de la reforma constitucional, norma que fue promulgada ese mismo día mediante el decreto 2700/93. La Cámara de Diputados y la de Senadores contaba con una mayoría del Partido Justicialista (PJ) y la segunda fuerza era la Unión Cívica Radical (UCR), que fueron los partidos que habían acordado el proyecto, que se aprobó con una importante mayoría. El fuerte predominio del PJ y la UCR se mantuvo en la Convención Constituyente de 1994, aunque el PJ llegó casi a duplicar los convencionales de la UCR, y apareció con algo de nitidez el Frente Grande como una tercera fuerza política: de los 305 convencionales, 134 correspondieron al PJ, 74 a la UCR, 31 al Frente Grande, y los restantes se repartieron entre diferentes partidos nacionales y provinciales.²

Desde 1990 y hasta la sanción de la ley 24.309 se presentaron treinta y un proyectos tendientes a declarar la necesidad de la reforma constitucional. Cuatro en 1990,³ siete en 1991,⁴ cinco en

² Ver Ministerio del Interior.

³ Exptes. 0723-D-90, 2977-D-90, 3563-D-90, 4095-D-90.

⁴ Exptes. 1044-D-91, 1255-D-91, 1516-D-91, 5532-D-91, 5533-D-91, 6027-D-91, 6079-D-91.





1992,⁵ quince en 1993.⁶ En este trabajo nos concentraremos en los presentados en 1993 pero de los restantes podemos decir que de los dieciséis solamente uno, presentado por el Frente Justicialista Renovador, contemplaba ciertas lógicas de regulación económica tendientes a frenar la oleada neoliberal, puesto que marcaba la necesidad de reglamentar la inversión privada en vistas de satisfacer las necesidades básicas y establecer lógicas de autogestión y cooperación económico-productiva.⁷

Entre 1994 y el 2009 se presentaron treinta y ocho proyectos para declarar la necesidad de la reforma constitucional: uno en 1994,⁸ uno en 1995,⁹ ninguno en 1996, dos en 1997,¹⁰ cinco en 1998,¹¹ cinco en 1999,¹² tres en 2000,¹³ cuatro en 2001,¹⁴ doce en 2002,¹⁵ uno en 2003,¹⁶ ninguno en 2004, uno en 2005,¹⁷ ninguno en 2006 ni en 2007, dos en 2008,¹⁸ uno en 2009.¹⁹ Si bien fijaremos nuestra atención en los doce proyectos presentados en el 2002, de los veintiséis restantes no hay ninguno que explícitamente estipule mecanismos de regulación de la economía.²⁰

5 Exptes. 0142-D-92, 0759-D-92, 1325-D-92, 5831-D-92, 1379-S-92.

6 Exptes. 0106-S-93, 0312-S-93, 0531-S-93, 2300-D-93, 3072-D-93, 3149-D-93, 3224-D-93, 3423-D-93, 4064-D-93, 4084-D-93, 4087-D-93, 4177-D-93, 4175-D-93, 4272-D-93, 4564-D-93.

7 Cfr. Expte. 2977-D-90.

8 Exptes. 2158-D-94.

9 Exptes. 1770-S-95.

10 Exptes. 1136-S-97, 2569-S-97.

11 Exptes. 0378-S-98, 1368-D-98, 2556-D-98, 3588-D-98, 7877-D-98.

12 Exptes. 0135-S-99, 0169-D-99, 0400-D-99, 0759-PE-99, 0812-D-99.

13 Exptes. 6484-D-00, 7686-D-00, 7836-D-00.

14 Exptes. 2963-D-01, 3502-D-01, 5987-D-01, 6450-D-01.

15 Exptes. 1238-S-02, 1459-S-02, 1485-S-02, 1521-S-02, 3112-D-02, 3207-D-02, 3423-D-02, 4253-D-02, 4262-D-02, 6771-D-02, 7264-D-02, 7406-D-02.

16 Expte. 3459-D-03.

17 Expte. 6389-D-05.

18 Exptes. 3293-S-08, 3631-D-08.

19 Expte. 1830-D-09.

20 De modo marginal habría que nombrar un proyecto presentado en el 2001



Teniendo en cuenta este pequeño panorama analizaremos los presentados en 1993 y en 2002, años en los cuales se advierte más cantidad de proyectos declarando la necesidad de la reforma. En el año 1993 la reforma constitucional tuvo una fuerte presencia en la agenda política y el impulso del PJ para reformar la Constitución quizás sea lo que explique que se hayan presentado quince proyectos. Por su lado los doce proyectos presentados en el 2002 deben inscribirse en la muy aguda crisis económica, política y social que estalló a fines del 2001.

III. PROYECTOS PRESENTADOS EN 1993

Hiperpresidencialismo y neoliberalismo. El contexto de 1993

Uno de los motores centrales que impulsó al PJ a avanzar en una reforma constitucional fue la inclusión de la reelección presidencial, y fue así que promediando el primer mandato de Menem, el 8 de julio de 1993 el PJ presentó en la Cámara de Senadores un proyecto de ley tendiente a declarar la necesidad de la reforma de la Constitución. Con sensibles modificaciones el 21 de octubre el Senado aprobó el proyecto, pero era difícil que obtuviera media sanción en la Cámara de Diputados, y en este contexto el Poder Ejecutivo dictó dos decretos –2181/93 y 2258/93– convocando a una consulta popular no vinculante para que la ciudadanía se expresara sobre la necesidad de la reforma. Ante un posible apoyo popular en favor de la reforma constitucional, la cúpula de la UCR decidió negociar con la cúpula del PJ: el 14 de noviembre de 1993 Menem y Alfonsín –ex presidente de la Nación y por entonces líder de la UCR– rubricaron el Pacto de Olivos y el 13 de diciembre firmaron un convenio complementario, que fue la base de un proyecto que se tradujo en la ley 24.309, declaratoria de la necesidad de reforma constitucional.

A pesar que esta reforma fue motivada por la reelección de Menem, quizás paradójicamente uno de los objetivos proclamados por el

por diputados del Partido Justicialista y de Acción por la República, en donde mencionaban la necesidad de incluir en la Constitución un derecho al seguro de desempleo. Expte. 6450-D-01.





PJ y la UCR fue la atenuación del hiperpresidencialismo.²¹ Mirada a su mejor luz se podría llegar a sostener que algunas de las innovaciones se incluyeron con el objetivo de atenuar el hiperpresidencialismo: se estableció el Consejo de la Magistratura para limitar la discrecionalidad del presidente en la designación de los jueces federales y nacionales inferiores a la Corte Suprema; se declaró la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, por lo que el Poder Ejecutivo ya no podría nombrar al intendente –hoy Jefe de Gobierno– de tal jurisdicción; se limitaron las atribuciones del presidente en la declaración del Estado de sitio y la intervención federal. También se creó la figura del Jefe de Gabinete de Ministros, se reguló la delegación legislativa y el dictado de decretos de necesidad y urgencia. Si bien la práctica de la delegación legislativa no estaba incluida en el texto constitucional, había sido utilizada por diferentes gobiernos y la Corte Suprema la había tolerado.²² El dictado de decretos de necesidad y urgencia (DNU) tampoco estaba contemplado, pero hasta el gobierno de Menem su empleo había sido esporádico: entre 1860 y 1983 sólo se habían dictado cerca de veinticinco decretos, durante el gobierno de Raúl Alfonsín se dictaron diez, pero al momento de la reforma constitucional Menem ya había dictado más de 300,²³ y en el caso “Peralta” la Corte Suprema ya había declarado su constitucionalidad.²⁴

Así como el gobierno de Menem se inscribía en un proceso de incremento de poder en el presidente, y su mandato se esforzaba por radicalizar esa tendencia, algo similar podría afirmarse respecto al avance

21 Este objetivo no era nuevo puesto que el Consejo para la Consolidación de la Democracia, creado por el presidente Alfonsín, había emitido dos dictámenes, uno en 1986 y el otro en 1987, en donde entre otras cosas se proponía transformar el sistema presidencialista en un presidencialismo mixto. Cfr. Consejo para la Consolidación de la Democracia, pp. 49/57.

22 En esta línea ver, entre otros: CSJN, “Delfino y Cía.”, Sentencia del 20/06/1927, Fallos 148:430; CSJN, “Mouviel, Raúl O. y otros”, Sentencia del 17/05/1957, Fallos 237:636; CSJN, “Prattico, Carmelo y otros c. Basso y Cía.”, Sentencia del 20/05/1960, Fallos 246:345; CSJN, “Cocchia, Jorge D. c. Estado nacional y otro”, Sentencia del 2/12/1993, Fallos 316:2624.

23 Cfr. Ferreira Rubio, Goretti, 1994: 849.

24 CSJN, “Peralta, Luis Arsenio y otro c. Estado Nacional, Ministerio de Economía, Banco Central s/ Amparo”, Sentencia del 27/12/1990, Fallos 313:1513.





del neoliberalismo, iniciado en la última dictadura militar (1976/1983) y exacerbado a partir de 1989. En este marco neoliberal uno de los procesos más agudos, aunque no el único, fue el relativo a las privatizaciones de empresas y servicios públicos, que Schvarzer separa en un período “vergonzante” (1976/1981) y otro “enérgico” (1989/1998).²⁵ Si bien durante la dictadura militar se privatizaron algunas empresas estatales como SIAM, y durante del gobierno de Alfonsín el Congreso debatió sin éxito algunos proyectos de ley para privatizar el 40% de ENTel y Aerolíneas Argentinas, fue durante el gobierno de Menem –y al amparo de las leyes de “Reforma del Estado” (23696) y de “Emergencia económica” (23697)– que se consumó la privatización y extranjerización de la economía. En este sentido es importante recordar que al momento de discutirse en el Congreso el proyecto de reforma constitucional, en los cuatro años que llevaba el gobierno de Menem, y fundamentalmente a partir de la puesta en funcionamiento del “Plan de Convertibilidad” en 1991, ya se habían consumado prácticamente todas las privatizaciones que se realizaron en sus diez años de gobierno.

Dentro del proceso privatizador es importante tener en cuenta que muchas de las empresas públicas fueron transferidas a consorcios empresarios que constituían una “triple alianza” entre: *a*) grupos económicos locales, que además de su *lobby*, aportaron capacidad gerencial y administrativa; *b*) bancos extranjeros y/o locales que contribuyeron con títulos de deuda pública argentina que fueron capitalizados; *c*) empresas transnacionales, generalmente prestatarias internacionales de servicios públicos, que brindaron capacidad y experiencia tecnológica.²⁶ En este período los sectores dominantes se constituyeron como una “comunidad de negocios”²⁷ y es posible observar con nitidez cómo los grupos económicos locales participaron, simultáneamente, en varias de las empresas privatizadas o servicios concesionadas.²⁸

25 Schvarzer.

26 Azpiazu, p. 15.

27 Basualdo, pp. 399/407.

28 De esta manera, sólo a modo de ejemplo, el grupo Pérez Companc participaba de concesiones viales; generación, transporte y distribución de electricidad; distribución y transporte de gas; explotación de petróleo; telecomunicaciones; y transporte



Aunque este modelo neoliberal, entre otras cosas caracterizado por la privatización y concentración económica, mostró su peor cara cuando hacia los años 2001, al momento de discutirse el proyecto de reforma constitucional, la tasa de desocupación se había incrementado ininterrumpidamente entre octubre de 1991 y mayo de 1993, y si bien para octubre de 1993 había descendido muy levemente, se mantenía sobre los dos dígitos.²⁹

Características de los proyectos

En el año 1993 se presentaron 15 proyectos, uno de ellos se transformó en la ley 24.309 y de los catorce restantes tres de ellos no propusieron reformas respecto de la organización política, ni tampoco para desarticular las lógicas de la economía neoliberal.³⁰ Por su lado, ocho proyectos incluyen solamente reformas tendientes a atenuar el hiperpresidencialismo, en algunos casos estableciendo organismos de control de la actividad pública pero también limitando fuertemente las atribuciones del presidente. Es así que el proyecto presentado por los senadores Juárez (PJ), Molina, Costanzo, Rubeo, Ludueña, Vaca, Mac Karthy, Sánchez, Menem, Martínez, Samudio, San Millan, Branda, Massat, Martínez Almudevar, Verna, Alasino, Bordón, Britos, Cafiero, Humada, Rivas y Snopek, proponía regular el dictado de DNU, evitar el veto indirecto por la omisión de reglamentación de leyes, limitar las atribuciones del Poder Ejecutivo en la declaración del estado de sitio y la intervención federal, la creación del Consejo de la Magistratura como un órgano consultivo, y el establecimiento de rendiciones de cuenta ante la Auditoría General de la Nación.³¹ El proyecto de los diputados Cafiero (Movimiento Peronista), Brunati, Álvarez, Viqueira y Rodríguez, prohibía el dictado de DNU, establecía

ferroviario; mientras que el grupo Soldati intervenía en generación y transporte de electricidad; transporte y distribución de gas; explotación de petróleo; transporte ferroviario; y prestación de servicios de agua y cloacas. Azpiazu, p. 18.

29 Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, pp. 15/16.

30 Cfr. Proyecto 312-S-93 presentado por Humada (PJ), 3149-D-93 de Yoma (PJ), y 4564-D-93 de los diputados Montiel (UCR), López, Mercader, Jaunarena, Bonomi, D'Ambrosio.

31 Expte. 0531-S-93.

182

la figura de un ministro coordinador, creaba instituciones de control como la Auditoría General de la Nación y la Sindicatura General de la Nación, y establecía la ratificación del Congreso de la intervención federal dictada por el Poder Ejecutivo.³² Por su lado el proyecto del diputado Carlos Balter (Partido Demócrata) limitaba fuertemente el dictado de DNU y la delegación legislativa, y también proponía la creación del Consejo de la Magistratura.³³

Por otra parte, en otros proyectos, la clave de la limitación del poder presidencial se situó en la elección directa de las autoridades de la Capital Federal, y en la creación de instituciones de control de la actividad pública. De este modo, el proyecto del diputado Albamonte (UCeDe) proponía limitar las atribuciones del presidente estableciendo la elección directa de las autoridades de la Capital Federal, y también contemplaba la creación de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas y la Contraloría General de la República para investigar y controlar los poderes estatales.³⁴ El proyecto de los diputados Arguello (PJ), Varela Cid, Toma, Sueiro y Monteverde, incluía la necesidad de transformar a la Capital Federal en una Ciudad Autónoma.³⁵ El del diputado Varela (PJ) mostraba la necesidad de delimitar las atribuciones del Poder Ejecutivo y crear la Contraloría General de la Nación para controlar a los diferentes poderes del Estado.³⁶ El del diputado Marcolli (PJ) marcaba la necesidad de crear la figura del Defensor del Pueblo para controlar la prestación de servicios públicos, pero también la administración pública centralizada y descentralizada, y las empresas estatales.³⁷ El del diputado Gargiulo (Partido Demócrata Cristiano), sin mayores precisiones, insistía en la necesidad de crear órganos de control de los poderes estatales.³⁸

32 Expte. 4084-D-1993.

33 Expte. 4272-D-93.

34 Expte. 2300-D-93.

35 Expte. 3224-D-93.

36 Expte. 3072-D-93.

37 Expte. 3423-D-93.

38 Expte. 4064-D-93.



En contraste con los ocho proyectos que marcaban la necesidad de atenuar el hiperpresidencialismo, cuatro proyectos además agregaron la necesidad de reformar ciertos aspectos del funcionamiento económico. El presentado por el senador Alasino (PJ) incluía la necesidad de crear un ministro coordinador, instituciones de control como el Defensor del Pueblo y la Contraloría General de la República, pero también incluía reflexiones en materia económica. Lo interesante es que se reconocía la existencia de un proceso de concentración económica, pero en lugar de establecer propuestas de desconcentración se marcaba la necesidad de evitar que ella diera lugar a prácticas abusivas.³⁹ Por su lado, el proyecto de los diputados Rico (MODIN), Fernández Gill, Gallo, Ayetz, Polo y Morello, proponía la creación de numerosas instituciones de control de las actividades del Poder Ejecutivo,⁴⁰ pero también marcaba la necesidad de que el Congreso estableciera los marcos regulatorios de los servicios públicos prestados por capitales privados.⁴¹

Si estos dos proyectos sólo incluyen tibias reformas, otros dos presentan propuestas más radicales tanto en el plano político cuanto económico. El de los diputados Estévez Boero (Alianza Honestidad, Trabajo y Eficiencia), Molinas, Bravo, Polino y Llopis, propone avanzar hacia un sistema semi-presidencialista, con un primer ministro designado por el presidente con acuerdo de la Cámara de Diputados y removible mediante el voto de censura. Pero también proponía decla-

39 Así se lee que “[u]na de las mayores características del capitalismo moderno es la coalición de empresas que buscan nuevas formas de utilización de capitales, para lograr mayores niveles de producción, ganar mercados y colocar sus productos en el mundo. Esta concentración de capitales, necesaria para el aceleramiento del desarrollo económico de nuestra Nación, torna necesaria la disciplina legal de esas concentraciones o de reprimir su abuso.” Expte. 106-S-93.

40 En el proyecto se enumera un gran número de organismos de contralor que “posibilitarán una adecuada supervisión de los excesos y el descontrol en que ha incurrido el Poder Ejecutivo en los últimos años.” Expte. 4177-D-93.

41 De este modo el Estado “deberá establecer por ley del Congreso los correspondientes marcos regulatorios de los servicios públicos en manos de capitales privados. Esta norma incorporada a la Constitución Nacional pondrá fin a los excesos cometidos por muchas empresas monopólicas que se hicieron cargo de los servicios esenciales en nuestro país.” Expte. 4177-D-93.





rar la función social de la propiedad, reconocía la economía cooperativa y solidaria, y asumía que la participación ciudadana en la gestión económica era la única herramienta para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Incluso, además de postular la necesidad de avanzar en un Estado social de derecho,⁴² proponía “la participación de las organizaciones representativas de los trabajadores y de las actividades económicas, en la elaboración, ejecución y control de las principales medidas económicas y sociales.”⁴³ Mucho más radical fue el proyecto presentado por el diputado Zamora (Movimiento Socialista de los Trabajadores), que proponía la abolición del Poder Ejecutivo y del Senado, y una Cámara única que legisle y gobierne, con diputados con mandato de dos años, revocables, y con dietas iguales al salario de un trabajador calificado. En lo que refiere a la reconfiguración del ordenamiento económico, si bien no se enunciaban artículos concretos, proponía realizar “las expropiaciones necesarias para recuperar los recursos económicos fundamentales como el petróleo, hoy en manos del imperialismo y la oligarquía burguesa.”⁴⁴ Además marcaba la necesidad de avanzar en una “[r]eforma agraria para reestructurar la explotación agrícola ganadera, terminar con el latifundio y recolonizar el campo entregando parcelas en propiedad a quienes las trabajen.”⁴⁵ También proponía suspender el pago de la deuda externa, romper las relaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y “demás organismos financieros imperialistas”,⁴⁶ y anular los acuerdos económicos, políticos y militares “que nos someten a los Estados Unidos, Gran Bretaña y la ONU.”⁴⁷ Además planteaba la anulación de las privatizaciones, no solamente sin resarcir a las empresas sino estipulando “las indemnizaciones que las empresas deben pagar al país por los perjuicios que hubieren causado.”⁴⁸

42 Expte. 4175-D-93.

43 Expte. 4175-D-93.

44 Expte. 4087-D-93.

45 Expte. 4087-D-93.

46 Expte. 4087-D-93.

47 Expte. 4087-D-93.

48 Expte. 4087-D-93.





Tal como se advierte, de los catorce proyectos que no se transformaron en ley, en mayor o menor medida, once de ellos propusieron reformas en la organización política y en particular en la atenuación del presidencialismo. Sin embargo en un proceso no solamente de concentración de poder en manos del presidente sino también en los poderes económicos, solamente cuatro ligaron a la reforma constitucional con la posibilidad de reorganizar el modelo productivo, Dentro de esos cuatro solamente dos enunciaron la necesidad de romper con ciertas lógicas neoliberales.

IV. PROYECTOS PRESENTADOS EN 2002

La crisis del 2001 se inscribe –aunque no se reduce a ello– dentro de las consecuencias del modelo neoliberal. Sin embargo, lo que resulta altamente llamativo es que los proyectos de reforma constitucional que se presentaron en 2002, proyectos que de alguna manera son “hijos” de esa tremenda crisis, casi no aluden a la necesidad de reestructurar el funcionamiento de la economía.



CRISIS POLÍTICA, ECONÓMICA Y SOCIAL DEL 2001/2002. EL CONTEXTO DE LA REFORMA



Luego de algunas expectativas que había generado la victoria de la Alianza en las elecciones de 1999, el gobierno de Fernando de La Rúa mantuvo las políticas neoliberales del menemismo y atravesado por una gran crisis el 20 de diciembre de 2001, en medio de protestas sociales, renunció a la presidencia y abandonó la Casa Rosada en helicóptero. Sólo para contextualizar brevemente hay que recordar que el 2 de marzo el Ministro de Economía José Luis Machinea renunció a su cargo, que fue ocupado por Ricardo López Murphy, quien rápidamente anunció un recorte presupuestario afectando, entre otras, áreas sensibles como la educación. Las medidas generaron numerosas protestas, a los pocos días debió renunciar y el cargo fue ocupado por Domingo Felipe Cavallo, quien ya había sido Ministro entre 1991 y 1996 durante la presidencia de Menem.

En el mes de julio el gobierno anunció la política del llamado *déficit cero* disponiendo una reducción de los salarios de los empleados públicos y de los jubilados de un 13%, lo que motivó que

186





diversas organizaciones convocaran a una huelga general, que se inscribía en procesos de lucha notablemente más amplios, protagonizados por los movimientos de trabajadores desocupados, cuyo repertorio de protesta más empleado era el corte de ruta o calle, el “piquete.” Poco tiempo más adelante, el 14 de octubre, se celebraron las elecciones para el recambio legislativo y el 42,67% del electorado no fue a votar o emitió alguna forma de voto negativo –nulo o en blanco–. Los dos partidos políticos mayoritarios, en su conjunto, obtuvieron solamente el 34,6% de los votos y el PJ fue considerado el ganador de la jornada, pero “las cifras alcanzadas (el 36,26% de los votos positivos –27,56% de los emitidos– para diputados nacionales en todo el país) supusieron la recolección de 872.453 sufragios menos que los obtenidos dos años atrás, en la peor elección de su historia.”⁴⁹

En un contexto de agudización de la crisis, en el mes de diciembre las protestas se incrementaron en todos los puntos del país. El 12 de diciembre se desarrolló un apagón en repudio a las políticas del gobierno nacional, el 13 de diciembre se desplegó la séptima huelga general en contra del gobierno y desde entonces los cortes de ruta –y hasta saqueos de comercios– se fueron incrementando. En la tarde del 19 de diciembre, como respuesta las manifestaciones, el Poder Ejecutivo declaró el estado de sitio y en respuesta a la medida las protestas se multiplicaron, lo que motivó la renuncia del Ministro Cavallo. Al día siguiente la Policía Federal reprimió durante gran parte de la jornada en las cercanías de Plaza de Mayo y en ese contexto el presidente de la Rúa renunció a su cargo y minutos antes de las 20hs. se retiró de la Casa Rosada en helicóptero. La jornada había finalizado con al menos cinco muertos, cerca de cien heridos y cincuenta detenidos.⁵⁰ El sábado 22 comenzó a sesionar la Asamblea Legislativa que el domingo por la madrugada nombró a Adolfo Rodríguez Saa como presidente. En un marco de protestas generalizadas y sin apoyo de las cabezas visibles del PJ el 30 de diciembre renunció, quien lo seguía en la línea sucesoria

49 Cheresky, Pousadela, p. 26.

50 Carrera, Cotarelo, pp. 78/86.





era el presidente del Senado Ramón Puerta pero se negó a asumir. Se hizo cargo el presidente de la Cámara de Diputados, Eduardo Camaño, y ocupó el cargo hasta el primero de enero cuando la Asamblea Legislativa eligió a Eduardo Duhalde como presidente. El año que se iniciaba debe recordarse por una serie de escandalosos indicadores socioeconómicos que había dejado los más de 10 años de políticas neoliberales: 57,5% de pobres –de los cuales 27,5% eran indigentes–⁵¹, desempleo record del 22% en el mes de mayo de 2002, y un 18% de subempleo.⁵²

LOS PROYECTOS DE LA CRISIS

De los doce proyectos presentados en el año 2002, cuatro de ellos se limitaban a declarar la necesidad de la reforma constitucional.⁵³ Por su lado otros cuatro proponían establecer cláusulas transitorias revocando por única vez ciertos mandatos: uno de la senadora Ibarra (Frente País Solidario –FREPASO–) para hacer caducar los mandatos de diputados y senadores,⁵⁴ uno de la senadora Conti (FREPASO) para todos los cargos electivos nacionales,⁵⁵ uno del senador Chiappe (Partido Liberal) para todos los cargos electivos nacionales, provinciales y municipales,⁵⁶ y otro de Ibarra para los cargos electivos nacionales, provinciales y municipales y también para los jueces de la Corte Suprema.⁵⁷ Finalmente cabe destacar el presentado por el diputado Lynch (Partido Demócrata) que proponía derogar prácticamente todas las novedades introducidas por la reforma de 1994: suprimir la facultad del presidente de dictar decretos de necesidad y urgencia, la posibilidad del Congreso de delegar atribuciones legislativas, eli-

51 Maurizio, p. 133.

52 Palomino, pp. 22/25.

53 En esta línea se inscriben los proyectos presentados por: los diputados Caballero (Partido Demócrata Progresista), Biglieri, Lix Klett, Lynch, Gutiérrez, Rattin, Loutaif y Argul, Expte. 3112-D-02; Obeid (PJ) Expte. 3207-D-02; Jobe (Unión Federalista) y Rattin 3423-D-02; Lofrano (PJ) y Martínez, Expte. 4253-D-02.

54 Expte. 1521-S-02.

55 Expte. 1485-S-02.

56 Expte. 1459-S-02.

57 Expte. 1238-S-02.



minar la figura del Jefe de Gabinete de Ministros y el Consejo de la Magistratura, entre otras.⁵⁸

De los doce proyectos solamente tres dedicaron algún apartado a regulaciones en materia económica. El de los diputados Castro (Frente para el Cambio) y Villalba, presentaba un diagnóstico que indicaba que la “desregulación de los mercados, la apertura económica indiscriminada, la circulación del capital financiero sin restricciones ni trabas estatales, la política de privatizaciones y la desarticulación de las instituciones del Estado benefactor fueron los pilares del modelo impulsado por los panegiristas del pensamiento único.”⁵⁹ Frente a esta situación, en diálogo con varios de los proyectos mencionados, se postulaba que era necesario “tanto nuevas caras como un nuevo pacto redistributivo sobre pautas inclusivas e integradoras [...] La caducidad de los mandatos no debe ser el manto de reformas cosméticas y epidérmicas que prolonguen en el tiempo una política reproductora de miseria y exclusión. Las reformas institucionales y políticas deben ser acompañadas de un profundo cambio en el orden económico.”⁶⁰ En este orden de ideas se proponía incorporar instituciones de democracia directa y semidirecta: consulta popular vinculante, presupuesto participativo, la revocatoria de los mandatos. Pero además incluía un articulado en vistas de asegurar la propiedad estatal de las fuentes de energía y los recursos naturales de carácter estratégico, reservar al Estado la explotación petrolera e industrias, explotaciones, servicios y bienes que sean declarados de interés público y estratégico. También reconocía la necesidad de mantener la disponibilidad para el Estado de la renta de los recursos naturales. Lo interesante es que para la Convención Constituyente se proponía una Asamblea Política y una Asamblea Económica: la primera dedicada al “debate de los asuntos vinculados con los derechos, libertades y garantías constitucionales y con todos los aspectos vinculados al desenvolvimiento de los tres poderes del Estado,”⁶¹ y la segunda abo-

58 Expte. 7264-D-02.

59 Expte. 4262-D-02.

60 Expte. 4262-D-02.

61 Art. 5, Expte. 4262-D-02.





cada al desarrollo de “derechos de contenido social y económico así como la configuración económica y social de la Argentina.”⁶²

El presentado por la diputada Walsh (Izquierda Unida), sin proponer un articulado preciso enunciaba la necesidad de “poner coto al régimen presidencialista”⁶³ y adoptar un sistema de gobierno basado en un congreso unicameral. Además marcaba la urgencia de avanzar en un sistema de gobierno que desmantele el aparato represivo, que permita la revocatoria de los mandatos “y que termine con los resabios feudales en la Justicia, estableciendo mecanismos para la elección popular de jueces y magistrados y la limitación de sus mandatos, incluso de los integrantes de la Corte Suprema.”⁶⁴ Sin articulados concretos incluía la necesidad de desvincularse del FMI, de suspender el pago de la deuda externa, y de nacionalizar la banca y el comercio exterior. También enumeraba una serie de objetivos que implicaban una notable reconfiguración económica: “recuperación para el patrimonio nacional de las empresas privatizadas, o concesionadas, bajo el control de sus trabajadores y usuarios;”⁶⁵ reforma impositiva que grave las grandes riquezas y ganancias, y las transacciones financieras, y desgrave los impuestos al consumo para los sectores carenciados; una tarifa social de los servicios públicos prestados para desocupados y jubilados; “reestatización de la previsión social bajo el control de trabajadores en actividad, jubilados y pensionados;”⁶⁶ establecimiento de un salario mínimo igual al costo de la canasta familiar; subsidio a los desocupados y aumento para las jubilaciones y pensiones mínimas; promoción del pleno empleo mediante la reducción de la jornada laboral; un plan de obras públicas que genere nuevos puestos de trabajo; “entrega bajo control de sus trabajadores de las

62 Art. 5, Expte. 4262-D-02. Además se estipulaba que en las elecciones a Convencionales existirá una boleta de los candidatos a integrar la Asamblea Política, y otra de los candidatos a la Asamblea Económica. Art. 7, Expte. 4262-D-02.

63 Expte. 6771-D-02.

64 Expte. 6771-D-02.

65 Expte. 6771-D-02.

66 Expte. 6771-D-02.



empresas que cierren o quiebren, para sostener la producción y los puestos de trabajo.”⁶⁷

El proyecto presentado por Zamora (Autodeterminación y Libertad) guarda el mismo espíritu que el que había presentado en 1993, marcando la necesidad de un régimen político tendiente a la democracia directa, sin la figura presidencial, con un Parlamento unicameral, con mandatos breves, revocables, no reelegibles, con dietas “iguales a la del salario promedio de la población,”⁶⁸ y que “gobierno nombrando un administrador rotativo.”⁶⁹ Además de derogar el monopolio partidario en la postulación de candidatos, se marca que ciertos temas como el pago de la deuda externa solamente puedan ser decididos con una consulta popular previa y vinculante. El proyecto reitera no solamente la anulación de las privatizaciones sin resarcimiento sino que estipula que las empresas deberían indemnizar los daños causados, y también reitera la necesidad de suspender el pago de la deuda externa. Además incluye un salario y jubilación mínima igual a la canasta familiar, el 82 % móvil de las jubilaciones, y sin un articulado preciso propone anular el “sistema de las AFJP e investigación del negociado en que se originó y, a su vez, al que dio lugar.”⁷⁰ También sin articulados se estipulaba: garantizar el acceso gratuito y general a los medicamentos;⁷¹ desarrollar un plan de viviendas y obras públicas que aseguren trabajo para todos; prohibir despidos, suspensiones y toda flexibilización; una jornada laboral de 8 horas; desplegar el “control de los trabajadores sobre fábricas y bancos para combatir la corrupción y el vaciamiento;”⁷² investigar, embargar y encarcelar a empresarios y funcionarios “que estafaron al país con las privatizaciones, fugas de capitales o evasión de impuestos o de aportes previsionales.”⁷³

67 Expte. 6771-D-02.

68 Expte. 7406-D-02.

69 Expte. 7406-D-02.

70 Punto a), Expte. 7406-D-02.

71 Punto f), Expte. 7406-D-02.

72 Punto b) Expte. 7406-D-02.

73 Punto b) Expte. 7406-D-02.





El año 2002 estuvo marcado por la grave crisis política y social que estalló en el 2001 y seguramente esto sea lo que explique que después de 1993 –cuando se dictó la ley que posibilitó la reforma de 1994– ha sido el año en que más proyectos de reforma constitucional se han presentado. Sin embargo lo que resulta llamativo es que en el momento en el cual el neoliberalismo mostraba su peor cara, solamente tres proyectos –ciertamente muy radicales– concibieron a la Constitución como una herramienta para reconfigurar el funcionamiento de la economía.

V. NOTAS FINALES

Según creemos, aunque no lo hemos tematizado en este trabajo, las experiencias de Venezuela, Ecuador y Bolivia se constituyen como interesantes laboratorios conceptuales para las ciencias sociales en general, y también para el constitucionalismo. Una de las enseñanzas, todavía en proceso de aprendizaje, es incluir dentro del ordenamiento constitucional ciertos límites al neoliberalismo. A partir de esta novedad, hemos trazado una mirada retrospectiva y analizamos los proyectos de reforma constitucional que se han presentado en Argentina entre 1990 y el 2009. Gran parte de los proyectos se presentaron en el momento constitucional de 1993, y luego de la crisis del 2001. En 1993 el programa de privatizaciones y de concentración económica del neoliberalismo ya se había desplegado, y en el 2002 mostraba sus nefastos resultados. A pesar de ello, salvo interesantes excepciones, los legisladores y las legisladoras, sean del oficialismo o la oposición, no lograron vislumbrar en la Constitución una herramienta para detener la ola neoliberal.

BIBLIOGRAFÍA

- Azpiazu, Daniel (2002), “Privatizaciones, rentas de privilegio, subordinación estatal y acumulación del capital en la Argentina contemporánea”, en Azpiazu, Daniel, Schorr, Martín, *Privatizaciones, rentas de privilegio, subordinación estatal y acumulación del capital en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, FLACSO.
- Basualdo, Eduardo (2006), *Estudios de historia económica argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI-Flacso.





Carrera, Nicolás I., Cotarelo, María C. (2006), "Génesis y Desarrollo de la insurrección espontánea de diciembre de 2001 en Argentina" en Caetano, G. (Coord.), *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.

Cheresky, Isidoro, Pousadela, Inés (2004), "La incertidumbre organizada. Elecciones y competencia política en Argentina (1983-2003)" en Cheresky, I., Pousadela, I. (Eds.), *El voto liberado*, Buenos Aires, Biblos.

Consejo para la Consolidación de la Democracia (1986), *Dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia*, Buenos Aires, Eudeba.

Ferreira Rubio, Delia, Goretti, Mateo (1994), "Gobierno por decreto en Argentina (1989-1993)", *El Derecho*, Buenos Aires, N° 158.

Maurizio, Roxana (2007), "Dinámica de la pobreza y mercado de trabajo en la Argentina post-convertibilidad", *Serie estudios*, N° 6, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2005), "Análisis económico N°3: Empleo e ingresos en el nuevo contexto macroeconómico", disponible en <http://www.mecon.gov.ar/analisis_economico/nro3/capitulo1.pdf>.

Ministerio del Interior (1994), "Elecciones Convencionales Constituyentes. Escrutinio definitivo. Disponible en <http://mininterior.gov.ar/asuntos_politicos_y_aletorales/dine/infogral/RESULTADOS%20HISTORICOS/1994.pdf>.

Morales, Evo (2012), "Palabras del Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Evo Morales Ayma, en la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado", en *Enciclopedia Histórica Documental del Proceso Constituyente Boliviano*, La Paz, Vicepresidencia del Estado Plurinacional.

Palomino, Héctor (2004), *Pobreza y desempleo en Argentina*, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

Schvarzer, Jorge (1998) *La implantación de modelo un modelo económico*, Buenos Aires, A-Z Editora.

