

La reforma constitucional que no fue. Provincia de Buenos Aires, 1989-1990

Mariana Pozzoni (CONICET – CEHis, UNMdP)

Fernando Suárez (CONICET – CEHis, UNMdP – UNLP)

“(…) como los andamios de que se vale el arquitecto para construir los edificios, las constituciones deben servir en la obra interminable de nuestro edificio político, para colocarlas hoy de un modo y mañana de otro, según las necesidades de la construcción (…)”

“Las Bases”, Juan Bautista Alberdi

En 1983 el país asistió a un proceso de reconstrucción democrática. En este marco, se abrió un nuevo ciclo constituyente que abarcó una serie de reformas constitucionales provinciales, especialmente a partir de 1985 y que culminó en agosto de 1994 con la reforma de la Constitución Nacional (Sabsay y Saba, 1991). Como resultado de este ciclo se reformaron prácticamente la totalidad de las Cartas Magnas provinciales, con excepción de Mendoza – que la modificó en 1997- y de Santa Fe y Entre Ríos, que no introdujeron cambios.¹ El imperativo reformista apuntaba a modernizar las instituciones, para rubricar en los textos constitucionales los cambios augurados por el modelo de democracia “alfonsinista” que buscaba clausurar un largo período de inestabilidad política y autoritarismo. En este proceso coincidieron por un lado, el *aggiornamento* doctrinario del derecho constitucional, y por otro, la voluntad política de los gobernantes a favor de la implementación de reformas que estuvieran en consonancia con este clima de ideas imperante tras el fin de la dictadura.

Muchas de las innovaciones que se promovían fueron comunes a todas las nuevas Constituciones. Entre ellas se destacaban la adopción del modelo de Estado Social de Derecho, el aumento de las garantías para la protección de todas las libertades, el fortalecimiento de los controles a la actividad administrativa, la agilización del procedimiento para la formación y sanción de las leyes, una mayor vinculación entre los poderes Legislativo

¹ Hacia 1989 nueve provincias habían modificado su ley fundamental: Jujuy, La Rioja, Salta, San Juan y Santiago del Estero en 1986; Córdoba y San Luis en 1987; finalmente, Catamarca y Río Negro en 1988. Entre 1990 y 1994, otras ocho provincias modificaron su Constitución: Tucumán (1990), Formosa (1991), Corrientes (1993), Buenos Aires, Chaco, Chubut, La Pampa, Neuquén y Santa Cruz (1994). Asimismo, en 1991 se dictó la Constitución de la provincia de Tierra del Fuego, de reciente creación. (Corbacho, 1997).

y Ejecutivo, un crecimiento de las facultades de este último y una mayor descentralización territorial, con fortalecimiento de la autonomía municipal (Sabsay y Saba, 1991).

La provincia de Buenos Aires no permaneció ajena a este impulso transformador. Aunque desde 1984 la cuestión estuvo presente en la agenda de sus mandatarios, recién en diciembre de 1989 los partidos mayoritarios acordaron y aprobaron una propuesta de modificación parcial del texto constitucional en el marco de la asamblea legislativa.² Posteriormente, ésta debía ser refrendada por la voluntad popular en 1990 pero, lejos de ello, fue rechazada de manera contundente.

El presente capítulo tiene como objetivo realizar una aproximación al frustrado proceso de reforma constitucional aludido mediante el análisis del debate parlamentario y del plebiscito. En ese sentido, se observa un notable contraste entre el consenso reformista alcanzado por la fuerzas con representación legislativa y el fracaso terminante de la iniciativa, expresado por la ciudadanía en las urnas.

La indagación del proceso en su conjunto permitirá dar cuenta de los múltiples aspectos que atravesaban el debate: la forma escogida para llevar a cabo la reforma, los fundamentos y los contenidos de la modificación propuesta y las discusiones políticas coyunturales. Para ello se considerarán los antecedentes y las motivaciones de la reforma, se analizará la composición y el funcionamiento de la Legislatura provincial donde las deliberaciones tuvieron lugar y se reparará en sus aspectos conflictivos, para luego abordar el resultado del plebiscito y las lecturas posibles de su fracaso.

Asimismo, se observarán las preocupaciones específicas que atravesaban a los actores políticos del espacio provincial, cuyo origen se puede remontar a 1984. De esta manera evitaremos caer en explicaciones reduccionistas tales como aquellas que atribuyen el intento de reforma a la ambición reeleccionista del gobernador y su fracaso a un rechazo de esa pretensión, u otras que consideran los efectos de la crisis económica como único factor explicativo. Estas interpretaciones responden más a las visiones de los contemporáneos, en especial a aquellas sostenidas por los opositores acérrimos a la iniciativa y ocultan una variedad de matices comprendida por la existencia de acuerdos amplios, negociaciones, disputas y exclusiones que aquí intentamos poner en evidencia.

Algunos antecedentes de la reforma

² Al respecto, es importante destacar que el procedimiento escogido se distinguió de la mayoría de las reformas restantes, las cuales fueron efectuadas mediante la convocatoria de una Convención Constituyente. Sólo Neuquén en 1994 utilizó un método similar al propuesto por los legisladores bonaerenses en 1989.

La reforma impulsada por Antonio Cafiero en 1989 respondía a sus inquietudes propias de llevarla adelante, pero se hacía eco también de una manifiesta intención del radicalismo de actuar en el mismo sentido. En efecto, a principios de la gestión del gobernador radical Alejandro Armendáriz (1983-1987), éste convocó a la realización del Primer Congreso Bonaerense de Derecho Público Provincial, estimulado por la “necesidad de consolidar el sistema de vida” y [de transformar] “nuestro Estado provincial, acorde con la nueva era que se aproxima”.³

Su llamado fue rápidamente respaldado por las cámaras de Diputados y Senadores de la provincia, que emitieron sendas declaraciones coincidentes en cuanto a que era “conveniente, oportuna y necesaria la reforma de la Constitución de la Provincia”, que había sido sancionada poco más de medio siglo antes, el 23 de noviembre de 1934.⁴ Consideraban que para ello era preciso analizar el resultado de la aplicación de su texto y conocer las opiniones autorizadas de los especialistas en la materia.

Con esta finalidad se realizó el mencionado Congreso en La Plata, del que participaron especialistas en la materia, entre el 19 y el 21 de noviembre de 1984. La convocatoria fue declarada de interés nacional por resolución N° 1919 del Ministerio de Educación y Justicia de la Nación; de interés provincial por el entonces gobernador de La Rioja, Carlos Saúl Menem; y de interés Municipal por el intendente de Avellaneda, Luis Raúl Sagol y contó con el auspicio de distintas casas de altos estudios: Universidad Católica de La Plata, Universidad Nacional de Jujuy, Universidad Nacional del Sur, Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Nacional de Mar del Plata y Universidad Nacional de La Pampa.

El encuentro recibió el nombre “Juan Bautista Alberdi” en homenaje al autor de *Elementos de Derecho Público Provincial Argentino*, considerada la primera obra jurídica nacional, en el centenario de su muerte. Entre los asistentes, se encontraban, además de numerosos estudiosos del constitucionalismo, el presidente de la Nación, Raúl Alfonsín, junto con otras autoridades nacionales, provinciales y municipales. Asimismo, el Congreso fue distinguido con la presencia de juristas y académicos extranjeros invitados especialmente para la ocasión: Manuel García Pelayo, referente del pensamiento sobre el Estado social y democrático y presidente del Tribunal Constitucional de España; Antonio La Pégola, especialista italiano en derecho público; Mauro Cappelletti, divulgador de la jurisdicción constitucional para la libertad y del acceso a la justicia para todos; y Diego Valdés, profesor e investigador de la

³ Decreto 819, 7/2/84 en Demaria Massey de Ferré, 1984; Portesi, 2013: 40-46.

⁴ La declaración de la Cámara Baja data del 9 de febrero de 1984, mientras que la de la Cámara Alta fue emitida el 18 de marzo del mismo año.

Universidad Autónoma de México, ferviente opositor de la dictadura constitucional en América Latina.

Durante el acto inaugural, la vicegobernadora de la provincia -y presidente del Senado-, Elva Roulet, sostuvo que entre las motivaciones del Congreso primaban aquellas derivadas de la necesidad de actualización de determinadas prescripciones para alcanzar la meta de un Estado Social de Derecho, pero también el cumplimiento de la plataforma de gobierno del partido (Demaria Massey de Ferré, 1984: 23-24).

En el transcurso de las jornadas de discusión, se presentaron 149 ponencias que versaban sobre estos temas y sobre preocupaciones vinculadas a la eficacia de la representación y el nivel de participación ciudadana; el fortalecimiento del Poder Legislativo; la necesidad de reformar el régimen municipal a partir del reconocimiento de los municipios como entidades políticas de gobierno de existencia originaria, con capacidad económica-financiera propia y participación en los recursos impositivos; la afirmación federativa del Estado provincial, entre otras.⁵

Al finalizar el encuentro, en base a las coincidencias exhibidas entre los participantes, se concluyó acerca de la conveniencia de introducir reformas a la Constitución provincial y respecto de la necesidad de que los cambios fueran efectuados a través de una Convención Constituyente. A su vez, se subrayó la preocupación por establecer límites a los poderes estatales, poniendo especial énfasis en la existencia, reconocimiento y prevalencia de los derechos individuales, y se reafirmó la necesidad de ampliar el accionar ciudadano, para “integrarlo y motivarlo a vivir en democracia y actuar en la comunidad.” (Demaria Massey de Ferré, 1984: 64).

Sin dudas, esta experiencia forjó un consenso a favor de la reforma entre los especialistas y definió una agenda posible a partir de la cual debían pensarse y delinear las transformaciones de la Carta Magna provincial.⁶ En este sentido, se trató del primer y más serio intento por avanzar en esta cuestión.

⁵ Los temas fueron tratados por distintas comisiones que sesionaron durante el Congreso: 1) Antecedentes históricos de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires; 2) Derechos y garantías; 3) Régimen Electoral y Partidos Políticos; 4) Organización, funcionamiento y relaciones entre la Legislatura y el Poder Ejecutivo; 5) Juicio Político y responsabilidades de los funcionarios públicos; 6) El sistema económico financiero y su control; 7) Del Ministerio Público: Protección a los derechos públicos subjetivos. Control de los actos de gobierno; 8) Poder Judicial; 9) Régimen Municipal; 10) Educación Pública; y 11) Afirmación federativa de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. (Demaria Massey de Ferré, 1984: 52 y ss).

⁶ En 1989 en su alocución ante el Senado, Miguel Ángel Tocci incluyó la realización del Congreso como una de las razones políticas que justificaban la necesidad de la reforma constitucional. Cfr. *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires* (en adelante, *DSCSPBA*). 5ª Sesión extraordinaria, 4 y 5/12/1989, p. 1571.

En 1986, mediante dos decretos, sancionados el 13 de marzo (1524/86) y el 24 de marzo (1664/86), el gobernador Armendáriz creó la Comisión de Estudio y Análisis de la Reforma de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.⁷

En una muestra de perseverancia y con el fin de avanzar en este objetivo, la plataforma electoral de la Unión Cívica Radical de la provincia de Buenos Aires de 1987 insistió en su aspiración de reformar la constitución provincial entre sus propuestas.⁸ Los resultados de las elecciones de gobernador, el 6 de septiembre del mismo año, desplazaron al radicalismo del gobierno provincial y consagraron a Antonio Cafiero al frente del Poder Ejecutivo bonaerense, pero esta situación no significó un abandono del proyecto de reforma constitucional, el cual estaba presente, también, en la plataforma del PJ.⁹ En consecuencia, tanto en el mensaje a la Asamblea Legislativa con motivo de la asunción de su cargo, el 11 de diciembre de 1987, como en la alocución inaugural del período de sesiones legislativas, el 2 de mayo de 1989 –para entonces deslegitimado ya que a pesar de presidir el Consejo Nacional Justicialista había perdido las elecciones internas del partido por la candidatura presidencial frente a Carlos Menem–, Cafiero reiteró sus intenciones de generar las condiciones propicias para introducir los cambios necesarios a la Carta Magna provincial, contemplando la consolidación del sistema democrático, la vigencia efectiva de los derechos humanos y el afianzamiento de la justicia social.¹⁰

Una mirada de mediano plazo acerca de los antecedentes del proyecto de reforma permite problematizar la cuestión, especialmente debido a las escasas referencias que sobre ellos existió en el contexto de las campañas previas al plebiscito del 5 de agosto de 1990 y a que los partidarios del rechazo incluyeron entre sus argumentos, el carácter improvisado de ésta.

La Legislatura en escena: debate y aprobación de la propuesta reformista (1989)

Las cámaras legislativas fueron el escenario privilegiado donde se manifestaron los principales argumentos a favor y -en menor medida- en contra de la reforma constitucional.

⁷ <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/86-1524.html>. Integraban la comisión: Presidente: Juan Antonio Portesi (Ministro de Gobierno); Vicepresidente: Melchor R. Cruchaga (Fiscal de Estado) y Jorge Bravo (Asesor General de Gobierno); Vocales: Enrique López (Secretario General de la Gobernación), Marcos Di Caprio (Subsecretario de Justicia), Víctor Bambill (Subsecretario de Asuntos Municipales), Luis Amado Miralles (Subsecretario Técnico Administrativo de la Gobernación), Eduardo García Ghiglione (Jefe del Servicio Penitenciario de la Provincia de Buenos Aires), Francisco Montaner (Director Provincial de Proyectos y Coordinación Legislativa), Oscar Andrés Montone (Director de Gabinete del Ministerio de Gobierno), Martín Villagrán Sanmillán (Director Provincial de Personas Jurídicas), Ricardo Cobeñas (Presidente del Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires); Secretaria: María E. Demaría Massey de Ferré (Asesora del Gobernador).

⁸ <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/f-10859.html>

⁹ *Clarín*, 20/5/1990. p. 6.

¹⁰ *DSCSPBA*, 5ª Sesión extraordinaria, 4 y 5/12/1989, p. 1577.

Las posturas desplegadas por cada uno de los bloques y legisladores articularon los tópicos centrales que estructuraron la discusión dentro y fuera del recinto. De hecho, aunque algunos de ellos despertaban cierta polémica en la opinión pública no reflejaban grandes disensos entre los partidos políticos, con algunas pocas excepciones.¹¹

La inscripción de la reforma bonaerense en un proceso más amplio permitió que se redujeran sustancialmente las posibles resistencias a los contenidos propuestos en el proyecto. Fue por ello que los aspectos más polémicos se centraron en el procedimiento escogido para llevarla adelante. Si bien el mecanismo estaba contemplado en el artículo 192 de la Constitución vigente que establecía que, luego de aprobada la ley de reforma por dos tercios de los miembros de ambas Cámaras, la Legislatura podía optar por dos alternativas procedimentales: la convocatoria a una convención constituyente o la consulta popular; se trataba del primer intento de modificar una Carga Magna provincial por vía legislativa y refrenda popular, lo cual enfrentaba múltiples cuestionamientos a la legalidad del procedimiento (Sabsay y Saba, 1991). Resultaba difícil para los actores argumentar la modificación de casi un centenar de artículos por esta vía, aunque la virtud de su elección estaba dada por el plazo menor de concreción que requería a diferencia de la reforma mediante Asamblea Constituyente.

Cuando el proyecto reformista fue votado, la Legislatura bonaerense estaba conformada por los representantes electos en 1985 y 1987, a pesar que las elecciones de 1989 ya habían sido realizadas y pocos días después las cámaras se renovarían.¹² En las Cámaras provinciales se ratificaba, casi sin matices, el bipartidismo imperante en el país entre la UCR y el PJ, aun cuando la complejidad de ambas fuerzas se tradujera en un fraccionamiento interno que se reflejaba en sus respectivos bloques. (Ferrari, 2014). Esta estructura binaria sólo era matizada por una pequeña representación del Partido Intransigente y la Unión de Centro Democrático, con la particularidad que en 1989 ambos partidos formaron una coalición con el PJ a nivel nacional.¹³ En términos cuantitativos, para 1989 la Cámara de Diputados estaba conformada

¹¹ Priorizaremos la deliberación que tuvo lugar en la Cámara de Diputados por dos motivos. En primer lugar, porque fue en ella donde se generó un debate más rico debido a su composición más plural que la del Senado, bipartidista. En la Cámara Baja fue posible observar posturas adversas a la propuesta oficial, y discusiones que en la de Senadores aparecieron diluidas o fueron directamente omitidas. Por otro lado, porque fue la Cámara Baja la que dio origen al proyecto reformista y, en consecuencia, constituyó el espacio propicio para efectuar modificaciones al texto propuesto en términos de contenido y redacción, por lo que muchas de las diferencias ya habían sido zanjadas antes de debatir la reforma en el Senado. Cfr. *Clarín*, 6/12/1989, p. 7.

¹² Los legisladores de la bancada de la UCeDé se mostraron particularmente molestos al respecto debido a que en las elecciones de 1989 manifestaron un crecimiento electoral que se tradujo en una mayor representación en la Legislatura.

¹³ Asimismo, la propia complejidad interna de las dos fuerzas mayoritarias hacía que sus bancadas mostraran fisuras, aspecto que se pondría de manifiesto en algunos puntos conflictivos del debate constitucional.

por 45 legisladores radicales, 41 peronistas, 4 intransigentes y 2 ucedefistas, mientras el Senado contaba con 27 representantes por el radicalismo y 19 correspondientes al PJ.

Esta composición era el resultado de dos elecciones: la de 1985, cuando la UCR había obtenido un triunfo holgado en la provincia de Buenos Aires como fruto, entre otras cosas, de la división del peronismo y la aprobación del electorado respecto de sus respectivas gestiones nacional y provincial; en cambio, en 1987 el peronismo renovador, con Antonio Cafiero a la cabeza, triunfó en las elecciones para gobernador y desplazó a un radicalismo que ya comenzaba a mostrar signos de desgaste e incapacidad para resolver algunos problemas acuciantes, en especial en materia económica y militar. Sin embargo, para 1989 la situación era distinta: si bien el bipartidismo imperante no se había atenuado de manera muy significativa, las principales figuras del radicalismo y del peronismo bonaerenses habían sufrido una serie de afrentas que habían puesto en cuestión su posición de primacía. El radicalismo de la más populosa provincia del país sufría los efectos del propio declive del gobierno de Raúl Alfonsín al que, por otro lado, también le había debido su éxito inicial en 1983. La derrota a manos del peronismo en 1987 y el descalabro económico que azotaba el país en esos años ponían en cuestión las mayorías que la UCR exhibía en ambas Cámaras en 1989. Por su parte, Antonio Cafiero, gobernador justicialista y presidente del PJ a nivel nacional, había sufrido una contundente y, en alguna medida, inesperada derrota a manos del riojano Carlos S. Menem en la primera –y última- elección interna celebrada para dirimir la candidatura presidencial en el seno del peronismo en 1988.¹⁴

El acuerdo de las bancadas mayoritarias garantizaba los dos tercios necesarios para aprobar la enmienda constitucional, a pesar de las manifestaciones adversas de la bancada de la UCeDé, la única opositora al proyecto reformista.¹⁵ De manera que había garantías en cuanto a que la reforma prosperara, gracias a la cooperación interpartidaria que predominó en esta instancia y fue como un rasgo virtuoso en este proceso, en respuesta a las críticas que consideraban ilegítimo la forma de llevarla adelante, ya que las decisiones de la Asamblea Legislativa serían luego aceptadas o rechazadas por un plebiscito.

Contenidos y propuestas de la reforma constitucional

¹⁴ Cfr. capítulo de Gabriela Closa y Marcela Ferrari en este libro.

¹⁵ En ese sentido el diputado Alberto Asseff de la UCeDé advertía sobre los cambios acontecidos en 1989, que no hacían más que ratificar, a su parecer, esta tendencia adversa a estos dos sectores: “Esta reforma realizada entre “gallos y media noche” por una Cámara que dentro de una decena de días se renueva, no es evidentemente una reforma que está expresando la voluntad de la comunidad bonaerense. [...] Es claro, entonces, que el apuro en reformarla es el reconocimiento de que el pueblo el 14 de mayo se ha expedido en un sentido distinto al de esta reforma. Las elecciones de estos días así lo demuestran”. *Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires* (en adelante, *DSCDPBA*), 2da. Sesión extraordinaria, 28, 29 y 30/11 y 1/12/1989, p. 3880.

El proyecto de reforma estaba dividido en ocho secciones y un apéndice de disposiciones transitorias que recogían en su espíritu los avances del Constitucionalismo Social¹⁶ y buscaban, como se dijo, adecuar el texto a una sociedad y una provincia que distaban mucho de aquellas existentes en 1934. Contaba con el apoyo de la bancada de la Unión Cívica Radical, el Partido Justicialista y el Partido Intransigente, así como de otras agrupaciones políticas y sectores sin representación parlamentaria. Si bien se trataba de una propuesta de reforma parcial, las modificaciones alcanzaban 98 de los 206 artículos que componían la Constitución de 1934. Estos se distribuían de la siguiente manera, según las secciones en las que se dividía la Constitución provincial: 1) Declaraciones, derechos y garantías (24 artículos); 2) Régimen Electoral (5 artículos); 3) Poder Legislativo (14 artículos); 4) Poder Ejecutivo (9 artículos); 5) Poder Judicial (28 artículos); 6) Régimen Municipal (8 artículos); 7) Cultura y Educación (3 artículos); 8) De la Reforma de la Constitución (2 artículos); y 9) Disposiciones Transitorias (5 artículos).¹⁷

La propuesta presentaba contenidos novedosos que, al mismo tiempo y paradójicamente, no lo eran. Eran innovadores en la medida en que venían a enmendar la Constitución de 1934, cuyos contenidos se hallaban desfasados en el tiempo, tanto doctrinaria como normativamente. No eran tan novedosos en tanto y en cuanto la reforma bonaerense reproducía el modelo implementado en otras provincias y discutidos desde el retorno democrático. En términos generales, la reforma constitucional nacía de un consenso extendido, entre políticos y juristas, con respecto a la inadecuación del texto constitucional, cuya obsolescencia parecía incontrastable. La iniciativa buscaba subsanar estas falencias con la incorporación de una serie de materias no legisladas, así como avanzar en modificaciones conceptuales sustantivas.

Algunos de estos cambios contaban con un fuerte respaldo de los partidos políticos con representación parlamentaria, otras, por el contrario, habían sido el resultado de arduas negociaciones y debates.¹⁸

Dentro de la propuesta reformista aprobada se destacaban los siguientes cambios: se reconocía el derecho a la libertad de conciencia, se incorporaban cláusulas antidiscriminatorias explícitas, se establecía el derecho a la vida “desde la concepción” y el

¹⁶ Ver una definición en (Vanossi, 2002 [1982]).

¹⁷ Cfr. *DSCDPBA*, 2da. Sesión extraordinaria, 28, 29 y 30/11 y 1/12/1989, pp. 3880 y ss., y *DSCDSPBA*, 5ª Sesión extraordinaria, 4 y 5/12 de 1989, pp. 1568 y ss. También Cfr. *Clarín*, 29/7/1990. Suplemento especial.

¹⁸ Es una limitación de las fuentes legislativas en general que no existan -o que no sean de fácil acceso- las actas que den cuenta de las discusiones en las comisiones o en la llamada *Labor Parlamentaria*, donde se fija la estructura y los contenidos de cada sesión. Esto hace que mucho de la vida política parlamentaria quede reducida al ámbito de la informalidad y que se requiera para dar cuenta de ellos de fuentes testimoniales o de otro tipo.

derecho a la intimidad, se reformulaba la libertad de prensa en clave del derecho a la información, se ampliaba el *habeas corpus*, se instituía el trabajo como derecho y deber social, se expresaba que la actividad económica debía cumplir una función social, se daba mayores atribuciones al Estado para intervenir en la economía, se reconocían los derechos sociales, se incluía la temática medioambiental, se reconocía a las asociaciones intermedias y a los partidos políticos y se instauraba el derecho a la participación ciudadana, entre otras cuestiones. Por lo general, estas propuestas no merecían grandes objeciones, con la excepción del bloque de la UCeDé.¹⁹

El procedimiento establecido en cada caso fue el mismo: se discutían las secciones reformadas según la estructura de la propia Constitución y, una vez concluido el debate en general, se votaba cada artículo modificado en orden sucesivo. Por ende, la sesión seguía un orden previsto, aunque en su devenir surgían discusiones que alteraban la dinámica previamente consensuada.

En ese sentido, la sección primera, correspondiente a los derechos y garantías, implicaba algunas reformas conceptualmente relevantes. Por ejemplo, el artículo 1 reconocía a la provincia de Buenos Aires como “[...] un Estado social y democrático de derecho [...]” y regido por los principios del “[...] pluralismo político, la participación popular, la solidaridad y la justicia social”.²⁰ Esta innovación implicaba un cambio de paradigma que buscaba incluir esta Constitución reformada dentro del llamado “constitucionalismo social” (Sabsay y Saba, 1990: 339). El diputado radical Héctor Ravenna señalaba:

“La importancia de esta reforma se advierte ya en el artículo primero donde en el inicio señala en su nuevo texto que la Provincia se organiza como Estado social de derecho que es la conjunción del estado de derecho de raíz liberal, con el constitucionalismo social, de la libertad con la igualdad, de la propiedad privada con su función social; de la libre iniciativa con la solidaridad; del sistema representativo con la participación popular”.²¹

Contrario al sentido otorgado por las bancadas mayoritarias, que celebraban estas modificaciones como un avance significativo y una adecuación doctrinaria necesaria, la UCeDé le otorgaba un sentido distinto. Según expresaba el diputado de esa bancada, Ángel Valerga, la modificación del artículo primero, era resultado de la contaminación a la que sometían al texto constitucional los partidos mayoritarios con sus banderas políticas, dado que le incorporaban “[...] concepciones partidarias y discursos de barricada [...]”.²² Antes de las

¹⁹ *Clarín*, 29/7/1990. Suplemento especial.

²⁰ *DSCDPBA*. 2da. Sesión extraordinaria, 28, 29 y 30/11 y 1/12/1989, p. 3909.

²¹ *DSCDPBA*. 2da. Sesión extraordinaria, 28, 29 y 30/11 y 1/12/1989, p. 3901.

²² *DSCDPBA*. 2da. Sesión extraordinaria, 28, 29 y 30/11 y 1/12/1989, p. 3909.

deliberaciones legislativas los ucedéistas se habían manifestado en contra de la reforma, por lo que sus intervenciones fueron recurrentemente descalificadas por los diputados de la mayoría. En ese sentido, el justicialista Jorge Rampoldi manifestaba que los conceptos de solidaridad y justicia social, que algunos señalaban como “[...] palabras de eslogan de una campaña política [...]”, estaban en sintonía con el sentir general y la forma de vivir del pueblo bonaerense.²³

Otra de las inclusiones polémicas tuvo lugar en torno al artículo 11, referido a la libertad de expresión, el cual complementaba este derecho, con todas las garantías del caso, con una restricción vinculada al derecho de la ciudadanía a ser informados. Esta modificación implicaba, por un lado, el reconocimiento de que no todos los ciudadanos accedían a “[...] cualquier medio [...]” y, por ende, se comportaban como meros receptores de opiniones, y, por el otro, asumir que las libertades, aún las más sustantivas, debían reconocer algún tipo de límite. En ese sentido, y expresado por el diputado marplatense Juan Garivotto, el justicialismo pretendía ir más lejos en lo que respectaba al contenido del artículo:

“Era la opinión de este bloque que debía estar en el texto de este artículo la palabra “verazmente”, y era la opinión de este bloque, porque creemos que no se limita a la libertad de prensa, pero se exige que la prensa se maneje con veracidad, en definitiva, lo que se hace es proteger el derecho del hombre a no ser agredido desde los medios de difusión.”²⁴

La discusión desatada queda implícita en la aclaración del propio Garivotto acerca de que “[...] no hemos tenido en ningún momento la intención de atacar a la prensa, a ninguna empresa periodística en particular ni en general [...]”.²⁵ Estaba claro que la modificación en el artículo 11 tenía una repercusión mayor por su contenido que otros artículos más o menos relevantes de la reforma.

En la Cámara de Alta, quien se hizo eco del diferendo fue el senador y jurista Carlos D’Agostino (PJ), quien propuso introducir cambios en la redacción del artículo por considerar que la redacción aprobada por la Cámara Baja posibilitaba la implementación de formas de censura al expresar

“[...] En ningún caso puede disponerse el cierre de talleres, emisoras y u oficinas donde se desenvuelvan las empresas periodísticas ni disponerse el secuestro de ediciones, equipos o accesorios, *salvo por orden de órgano judicial competente.*”²⁶

²³ DSCDPBA. 2da. Sesión extraordinaria, 28, 29 y 30/11 y 1/12/1989, p. 3911.

²⁴ DSCDPBA. 2da. Sesión extraordinaria, 28, 29 y 30/11 y 1/12/1989, p. 3927.

²⁵ DSCDPBA. 2da. Sesión extraordinaria, 28, 29 y 30/11 y 1/12/1989, p. 3927.

²⁶ DSCSPBA, 5ª Sesión extraordinaria, 4 y 5/12/1989, p. 1615. El resaltado nos pertenece. D’Agostino proponía reemplazar el fragmento por otro que recitaba: “[...] Ninguna autoridad provincial o municipal dictará leyes,

Pese a que su intervención contó con un solo voto a favor, el propio, el conflicto se agravó cuando distintas entidades periodísticas y la Asociación de Editores de Diarios de la Ciudad de Buenos Aires cuestionaron los alcances del artículo.²⁷ Finalmente, la resolución tuvo lugar el 5 de abril de 1990 cuando peronistas y radicales votaron en la Legislatura una enmienda sugerida por Cafiero, que eliminó la posibilidad del secuestro de ediciones, el cierre de talleres, instalaciones y estudios y la obligación a las empresas de “publicar toda la información disponible.”²⁸

Un artículo que también despertó objeciones, nuevamente por parte de Ángel Valerga (UCeDé), fue el 24 referido al reconocimiento del trabajo como derecho y deber social, en consonancia con lo que dictaminaba el artículo 14 bis de la Constitución Nacional. Las bancadas pro reforma, en especial la del PJ, celebraban esta incorporación y consideraban que era la única forma de dar protección y amparo al sector mayoritario de la sociedad que, según su entender, se correspondía con “la principal víctima” del desgobierno económico y del autoritarismo político. El argumento ucedeísta mostraba un doble registro muy significativo, al impugnar el contenido desde un punto de vista filosófico-conceptual y, complementariamente, desde una visión coyunturalista. Así sus partidarios advertían que “[...] este [...] es un artículo que va más en contra de la tendencia que, no sólo en el mundo, sino desde el gobierno central se está tratando de imprimir”.²⁹ En un doble movimiento desacreditaban la propuesta y daban a entender a la bancada del PJ que el gobierno nacional - del mismo signo- no acompañaba el sentido de sus reformas más sustanciales. La misma crítica se replicó cuando se sometió a votación el artículo 27 que declaraba que la actividad económica debía cumplir una función social, aunque en esta ocasión Valerga fue interrumpido en su alocución y, posteriormente, tildado de “mesías del mercado libre” por un diputado radical. Este fue el último artículo que mereció la intervención de los diputados opositores, por lo que la aprobación del resto de la sección se dio con bastante facilidad y fluidez, más allá de que algunos artículos eran destacados por los propios reformistas como más significativos, tal es el caso de las innovaciones en materia medioambiental.

decretos u ordenanzas que coarten, restrinjan o limiten la libertad de prensa; que traben, impidan o suspendan por motivo alguno el funcionamiento de imprentas, talleres tipográficos, difusoras radiales o televisivas y demás medios idóneos para la emisión y propaganda del pensamiento que decomisen sus maquinarias o enseres, clausuren sus locales o expropien sus bienes. Sólo se considerarán abuso a la libertad de expresión los hechos constitutivos de delitos comunes [...]”. Cfr. *Clarín*, 6/12/89, p. 7.

²⁷ La última sostenía: “Se pretende institucionalizar el derecho de disponer que por orden judicial se puedan clausurar las plantas editoriales y secuestrar ediciones”, *Clarín*, 6/12/89, p. 7.

²⁸ *Clarín*, 5/8/1990, p. 4.

²⁹ *DSCDPBA*. 2da. Sesión extraordinaria, 28, 29 y 30/11 y 1/12/1989, p. 3935.

De los restantes artículos debatidos ninguno mereció mayores objeciones discusiones ni debates, aunque algunos eran resaltados con entusiasmo por los legisladores. Tal fue el caso de la reforma del régimen municipal, direccionado a ampliar la autonomía y las atribuciones de los municipios, con el objeto de reducir sensiblemente su dependencia de la discrecionalidad del Ejecutivo provincial, constituyó uno de los aspectos centrales. Esta batería de reformas apuntaba a dotarlos de autonomía financiera, mediante la posibilidad de recaudar impuestos, a la vez que promover un proceso de descentralización que apuntaba a delegar atribuciones de la provincia en pos de mayor eficacia y cercanía con el ciudadano. Este fue un punto particularmente exigido por la UCR en la negociación reformista, como claramente lo expresara el diputado Carlos González (UCR) la reforma se basaba en los principios de la descentralización, la participación y el federalismo cooperativo y sentenciaba que “El futuro de la democracia depende en gran medida del nivel y la fortaleza, de los procesos descentralizadores en general y la autonomía de los municipios en particular”.³⁰ Ratificando la decisión el justicialista Santiago Maggiotti, celebraba que “[...] estos municipios de la provincia de Buenos Aires puedan ser realmente quienes manejan estos recursos y no tienen que venir en peregrinación al gobierno central [...]”.³¹

Por lo general, los artículos se sometían a algunas correcciones menores o rectificaciones, y el número de oradores, por común acuerdo, se reducía en la mayoría de los casos a un miembro por cada bancada mayoritaria que fundamentaba someramente la modificación propuesta. Sólo algunas escaramuzas se daban al momento de discutir las secciones, dado que era el único momento en que los miembros de los diferentes bloques tenían permitido, según lo fijado, hablar de manera más general y, de paso, sobre las virtudes, limitaciones o deudas de la reforma que se estaba llevando a cabo. Esto era así porque los diputados podían en esa intervención dar cuenta de aquellos artículos que, por no haberse arribado a un acuerdo entre los partidos, habían quedado por fuera del paquete reformista, como por ejemplo el muy conflictivo artículo 45 que versaba sobre el régimen electoral que regía sobre el propio Poder Legislativo. Lo mismo ocurrió, pero no a raíz de un desacuerdo en el contenido propuesto sino por un intercambio subido de tono entre los legisladores, con respecto al artículo 110 referido a la forma de elección del gobernador y el vicegobernador y la posibilidad, a partir de la propuesta presentada, de ser reelectos por un período consecutivo. Esto respondía más a una suspicacia con respecto a las intenciones de Cafiero que a un disenso con respecto a la

³⁰ *DSCDPBA*. 2da. Sesión extraordinaria, 28, 29 y 30/11 y 1/12/1989, p. 4021.

³¹ *DSCDPBA*. 2da. Sesión extraordinaria, 28, 29 y 30/11 y 1/12/1989, p. 4024.

cláusula que sería aprobada en la mayoría de las reformas constitucionales del ciclo 1983-1994.³²

Los aspectos conflictivos de la reforma fueron reducidos a la mínima expresión por las particularidades del funcionamiento del poder Legislativo provincial. Sin embargo, las pocas cuestiones que merecieron una discusión mayor fueron las que, de una u otra manera, marcaron la pauta de un proceso muy exitoso en términos de acuerdos interpartidarios, pero que concluyó con un revés electoral de enorme magnitud. Entre los puntos conflictivos se encontraba la decisión de llevar adelante la reforma en un contexto económico-social desfavorable y el mecanismo escogido para cumplimentarla.

Los aspectos conflictivos de la reforma: el preanuncio de un fracaso

Los aspectos más controvertidos de la reforma eran tres, referidos a las limitaciones de la reforma alcanzada, a la inoportunidad de realizar la reforma constitucional en el contexto de acuciante situación socio-económica atravesados por la provincia y el país, y el procedimiento escogido para llevar adelante la reforma constitucional, tanto por sus limitaciones específicas del mecanismo como por la dudosa legitimidad que lo respaldaba.

a- El carácter limitado y perfectible de la reforma fue expresado por los legisladores favorables a ella. En clave posibilista se repetían expresiones que celebraban los acuerdos alcanzados y la madurez del debate plural, al tiempo que se encomendaba a los legisladores del futuro a que avanzaran en las reformas que quedaban pendientes. Uno de los puntos más conflictivos para los políticos, no fue abordado por la reforma, fue el referido al artículo 45 sobre el régimen de representación y que fue expresado por el diputado radical platense Enrique Pis Diez en estos términos:

“[...] no puedo dejar de señalar que no es esta la mejor Constitución de la provincia de Buenos Aires que podemos votar sino, tan solo, la posible, habida cuenta que este proyecto está enmarcado y por lo tanto acotado, por el acuerdo o consenso político del que se ha hablado reiteradamente. [...] No ha podido hacerse justicia en esta hora para superar el anacronismo de que senadores y diputados sean elegidos de igual manera. Queda entonces, el desafío para el futuro”³³

³² Durante este período tres provincias aprobaron la reelección indefinida (Catamarca, La Rioja y San Luis) y once la reelección inmediata (Córdoba, Chaco, Chubut, Formosa, Jujuy, Neuquén, Río Negro, Salta, Santa Cruz, San Juan y Tierra del Fuego). En 1994 la provincia de Buenos Aires la incluiría en su Constitución (Almaraz, 2010). Sabsay y Saba (1991) señalan que técnicamente Cafiero no podía aspirar a su propia reelección dado que el plebiscito debía realizarse en un turno electoral general y no en una convocatoria extraordinaria, según lo fijaba la Constitución de 1934.

³³ *DSCDPBA*. 2da. Sesión extraordinaria, 28, 29 y 30/11 y 1/12/1989, p. 3932.

En términos generales, lo que se cuestionaba era la igualdad del criterio de representación utilizado para distribuir las bancas tanto de Diputados como de Senadores. Según esta posición carecía de sentido mantener una estructura bicameral si no se aplicaba, como ocurría a nivel nacional, un sistema de representación distinto en cada caso. El diputado Héctor Olivera (UCR) advertía que “[...] es harto difícil encontrar la fundamentación racional que justifique la existencia de un sistema bicameral cuando ambos cuerpos tienen [...] una igual base de representación”,³⁴ y, el también radical, Joaquín Nogueira agregaba que “Hay diputados, porque hay régimen democrático, y hay senadores porque el régimen es federativo”.³⁵ Más difícil de explicar aún resultaba el criterio de distribución de la cuota de legisladores por sección electoral, que no se correspondía ni con un criterio ni con el otro: ni respondía a una cuota fija equitativa ni respetaba una correspondencia con la cantidad de habitantes en cada sección electoral.

b- La oportunidad de la reforma constitucional era discutida en términos de cuánto respondía a las demandas más acuciantes de la ciudadanía. La minúscula bancada de la UCeDé apelaba a ese argumento que, más allá de su postura adversa a la reforma, encontraba cierto respaldo en los acontecimientos recientes. Para cuando el 28 de noviembre de 1989 la Cámara de Diputados logró reunirse en pleno para discutir la reforma -luego de un trabajoso proceso de negociaciones y escarceos, en Argentina la inflación anual había superado el 2300% , se había duplicado el número de habitantes bajo la línea de la pobreza con respecto al decenio anterior, ya había ocurrido la que sería la primera oleada de saqueos y Carlos Menem ya había asumido el poder. Imperaba, a raíz de todo esto, un clima de profunda incertidumbre y descontento. Este contexto, la reforma y el procedimiento escogido, se volvían blanco de críticas sencillas que, sin objetar necesariamente su contenido, tuvieron un gran impacto.

Alberto Asseff (UCeDé) condensó la postura que más adelante, durante la campaña por el “NO”, su partido replicó sistemáticamente. Argumentaba el legislador su posición adversa y esgrimía que la reforma era doblemente inoportuna, en primer lugar, porque

“[...] el país y particularmente la provincia de Buenos Aires, vive horas muy críticas en los aspectos sociales y económicos, que aconsejan otorgarle a los mismos la prioridad absoluta, aplicando los máximos esfuerzos tanto económicos como personales de los legisladores y el gobierno en su conjunto, en tomar

³⁴ *DSCDPBA*. 2da. Sesión extraordinaria, 28, 29 y 30/11 y 1/12/1989, p. 3954.

³⁵ *DSCDPBA*. 2da. Sesión extraordinaria, 28, 29 y 30/11 y 1/12/1989, p. 3957.

medidas urgentes para revertir la crisis que agobia a millares de conciudadanos en vez de malograr dichos esfuerzos en reformar la Constitución”.³⁶

y, en segundo término, porque “[...] viaja a contramano de la historia. Va en sentido contrario a las ideas de libertad que se están aplicando en todo el mundo”.³⁷ En un doble movimiento, el diputado impugnaba el sentido de oportunidad de la iniciativa reformista y su contenido, al esgrimir que iba en contra del espíritu de las ideas de sesgo neoliberal vigentes en el orden nacional y, más importante aún, de la opinión mayoritaria en el electorado. En ese sentido, Valerga (UCeDé) agregaba: “Creo que hoy la decisión y la voluntad del pueblo está en otro lugar, está en otras ideas, con otros representantes, y habrá que esperar un año y medio más para así demostrarlo”.³⁸ Los ucedeístas no sólo buscaban hacer notar su crecimiento electoral –incorporarían cuatro diputados más en el recambio de ese año- sino que ponían de manifiesto que los legisladores bonaerenses, tanto del PJ como de la UCR, iban a contramano de las líneas mayoritarias de sus propios partidos, en especial de los lineamientos sostenidos por quienes habían sido los dos candidatos presidenciales.³⁹

Estas intervenciones, a pesar que la bancada de la UCeDé en nada ponía en riesgo la aprobación de la reforma, no pasaron inadvertidas para el bloque reformista, evidentemente se hacían eco de opiniones que trascendían los límites del recinto. Sus intervenciones merecieron las respuestas de varios de los diputados favorables a la reforma, aunque en distintos tonos. El intransigente Oscar Bustos, por ejemplo, argumentaba que: “[...] el momento es bueno. No es válido en absoluto este asunto de que en medio de semejante crisis como la que padece el país, estemos perdiendo el tiempo”,⁴⁰ anticipando los argumentos que más tarde verterían los liberales. Mucho más duro en los términos se expresó el diputado radical Juan Pablo Baylac, respondiendo a los ucedeístas y cuestionando duramente sus posicionamientos político-ideológicos:

“Cuándo ha de ser la oportunidad en un país que se debate en una crisis profunda y se ha de debatir más allá del tiempo, incluso del facilismo y del mesianismo de las ideas liberales, cuándo será el tiempo para concretar contra la cautelas cada día mayores para la libertad, para la justicia, para velar por los derechos del individuo que son tan caros a la derecha liberal en sus ideas, pero que pocas veces las ponen

³⁶ *DSCDPBA*. 2da. Sesión extraordinaria, 28, 29 y 30/11 y 1/12/1989, p. 3878-9

³⁷ *DSCDPBA*. 2da. Sesión extraordinaria, 28, 29 y 30/11 y 1/12/1989, p. 3878-9

³⁸ *DSCDPBA*. 2da. Sesión extraordinaria, 28, 29 y 30/11 y 1/12/1989, p. 3383.

³⁹ En tal sentido se expresaba Asseff: “[...] se está produciendo en los distintos sectores democráticos un cambio profundo, que sorprendió la ciudadanía antes y después del 14 de mayo de 1989, cuando se esgrimieron banderas que era exclusivas del liberalismo y que hoy enarbolan con dificultades, pero con fuerza y tenacidad, sectores políticos del radicalismo y del justicialismo”. *DSCDPBA*. 2da. Sesión extraordinaria, 28, 29 y 30/11 y 1/12/1989, p. 3878.

⁴⁰ *DSCDPBA*. 2da. Sesión extraordinaria, 28, 29 y 30/11 y 1/12/1989, p. 3876.

en práctica, porque saben acompañar, muchas veces, las alternativas de la opresión, las alternativas de la muerte, de la clandestinidad y de la persecución en la Argentina ¿Cuándo ha de ser la oportunidad, señor presidente?”⁴¹

c- El último punto, y quizá el más controvertido de la reforma constitucional propuesta, tenía que ver con el método escogido y los muchos flancos débiles que dejaba ante sus detractores. Como en la mayoría de los debates que involucran interpretaciones de tipo jurídico, la discusión en torno a la validez del procedimiento tenía tantas versiones como intérpretes (Saba y Sabsay, 1991: 338). Desde posturas que señalaban la total inconstitucionalidad de la mecánica adoptada, hasta aquellos que consideraban que la decisión se amparaba correctamente en las indefiniciones del propio texto constitucional vigente.

Al respecto, el senador justicialista D’Agostino, enfatizaba la constitucionalidad del método elegido y avalaba el alcance de la reforma:

“[...] quizás lo ideal hubiese sido convocar a una convención Constituyente, pero la realidad nos hizo aplicar este método, contemplado en el artículo 192 de la Constitución de la provincia de Buenos Aires. Es decir, no estamos haciendo nada a espaldas del pueblo, sino que estamos utilizando un procedimiento que establece la propia Constitución [...] Tampoco me preocupa la reforma total o parcial. Quizás la reforma total [...] es la solución a largo plazo.”⁴²

A esa discusión de fondo se sumaban otras observaciones de forma con respecto a los tiempos de la consulta popular, la idoneidad de los legisladores para operar *de facto* como constituyentes, o la posibilidad de que el electorado se informara adecuadamente al ratificar o rechazar una reforma de tal alcance y magnitud. Todos estos tópicos emergieron en el debate parlamentario y preanunciaron, de alguna manera, el desenlace adverso.

Nuevamente los diputados de la UCeDé llevaron la voz cantante por la negativa, pero, a diferencia de los casos anteriores, hubo voces disonantes dentro de las bancadas mayoritarias, como las de los diputados radicales Jorge Fava y Pedro Dufou. Ambos esgrimieron argumentos previendo un fracaso de la iniciativa a raíz de la mala elección del procedimiento y los riesgos que esta reportaba. En su visión, la Convención Constituyente –que era el mecanismo escogido en el congreso radical de fines de 1984- garantizaba la participación popular, pero propiciaba un debate más profundo en la ciudadanía que lo diferenciaba de la mecánica de ratificación o rechazo del referéndum como tal.⁴³ Al mismo tiempo, objetaban la

⁴¹ *DSCDPBA*. 2da. Sesión extraordinaria, 28, 29 y 30/11 y 1/12/1989, p. 3895.

⁴² *DSCDS*, 5ª Sesión extraordinaria, 4 y 5/12/1989, p. 1583.

⁴³ Fava argumentaba: “La legitimidad de la nominación constitucional está supeditada al consentimiento popular y este sólo es [in]equívoco cuando además de ser expresado libremente, es la consecuencia de una convicción alimentada por el conocimiento que sólo se obtiene en el debate de las distintas propuestas que los partidos

idoneidad de los legisladores para actuar como constituyentes, dado que esta responsabilidad trascendía por mucho la función para la que habían sido electos. Fava expresaba:

“No me opongo a la necesidad de la reforma, al contrario, la creo necesaria. [...] Pero también es cierto que todo lo bueno que pueda plasmar, puede quedar invalidado en un voto negativo por parte de la ciudadanía, obligada a votar solamente por sí o por no. Y puede acontecer que se monten sobre el disconformismo popular, salgan a hacer campaña sobre uno o dos artículos y que exacerben a la población con explicaciones confusas, induciendo a la ciudadanía a votar no. No puedo aventurar un triunfo por la negativa, pero me arriesgo a decir que puede ser alto su porcentaje [...]”⁴⁴

El diputado Dufou se manifestaba en la misma sintonía, al objetar el procedimiento y aventurar una derrota. Los radicales “disidentes” temían, además, que el desgaste de la figura de Cafiero y el efecto de rechazo que podía tener el artículo que permitiría su reelección diera por tierra con una reforma que en muchos aspectos era verdaderamente de avanzada y cuyos contenidos sustanciales, no debemos olvidar, venían discutiéndose desde 1984. Sus críticas en ello se distanciaban de las mucho más frontales esgrimidas por los legisladores de la UCeDé, dado que su diferendo parecía restringirse solamente a lo inapropiado del método. Lo que para los liberales era un deseoso augurio de fracaso del proyecto reformista para los radicales se manifestaba, aparentemente, como una genuina preocupación. El tenor de las respuestas a estos planteos también deja entrever que los cuestionamientos no pasaban desapercibidos, la campaña de desprestigio sobre la reforma parecía tener mucho mayor impacto del que la minoría opositora representaba dentro del recinto. Su alcance iba a mostrar toda su magnitud en la campaña electoral.

La campaña previa al plebiscito

El 5 de agosto de 1990, los ciudadanos bonaerenses fueron convocados a pronunciarse a favor o en contra de la reforma constitucional que la Legislatura provincial había aprobado en diciembre del año anterior. El contexto sombrío en que la crisis hiperinflacionaria sumergió al país desde mediados de 1989 empañó la campaña previa a la votación y diluyó el significado más profundo de la propuesta, la cual se vio reducida, para la mayoría de los ciudadanos, a una especie de decisión anticipada a favor o en contra de la reelección de

políticos someten al electorado durante la campaña previa a la elección de diputados constituyentes. Creo que es necesaria e imprescindible la reforma, pero con la plena participación popular y lo conveniente sería la convención reformadora”. *DSCDPBA*. 2da. Sesión extraordinaria, 28, 29 y 30/11 y 1/12/1989, p. 3886-7.

⁴⁴ *DSCDPBA*. 2da. Sesión extraordinaria, 28, 29 y 30/11 y 1/12/1989, p. 3887.

Antonio Cafiero, quien había anunciado su precandidatura a fines de abril de 1990.⁴⁵ Por entonces el también presidente del PJ acumulaba otro fracaso: su derrota en la elección interna del partido para dirimir la candidatura presidencial frente a Carlos Menem. Esto había precipitado la urgencia de sancionar una reforma postergada hasta el momento, pero que contaba con grandes consensos porque, eventualmente podía asegurar la continuidad de Cafiero al frente del gobierno. La disputa que ambos dirigentes mantenían todavía afectó la campaña pro reforma, a la cual el riojano adhirió explícitamente pero con cierto retraso y de manera poco convincente.⁴⁶ Lo mismo ocurrió con el vicepresidente Eduardo Duhalde quien, según Cafiero, estaba formalmente a favor del “SÍ”, pero por debajo hacía fuerza por el “NO” porque sabía que si éste perdía la elección pasaría a ocupar el primer plano en la política interna del peronismo (Cafiero, 2011:462-464).

La realización de sondeos a través de numerosas agencias fue una constante a lo largo de los meses que precedieron al plebiscito y éstos reflejaban la presencia de un porcentaje elevado de indecisos que se mantuvo prácticamente incólume hasta el día de la votación.⁴⁷ Es posible que esta situación derivara de la dificultad para exponer los contenidos centrales y los alcances de la reforma que eran tergiversados y desplazados por el enfrentamiento político superficial entre los partidarios y detractores de la reforma. En efecto, eran comunes las menciones de la prensa sobre el conocimiento limitado que la población bonaerense tenía respecto de los cambios propuestos a la Carta Magna provincial.⁴⁸

La campaña previa al plebiscito incorporó nuevas voces que excedían a aquellas que habían estado representadas en la Legislatura. Los alineamientos producidos en ambos sectores – partidarios del “SÍ” y del “NO”- configuraban un mapa complejo. Encaramados tras la primera consigna, se encontraban los referentes del Partido Justicialista y de la Unión Cívica Radical, principales impulsores de la reforma, quienes contaron con el apoyo de los partidos Intransigente, Demócrata Progresista, Socialista Democrático y Socialista Popular.⁴⁹ Estas fuerzas partidarias eran respaldadas por organizaciones de diferente índole: la Confederación

⁴⁵ *Clarín*, 20/5/1990, pp. 6 y 7. Cabe mencionar que en 1986 y 1987, luego de que fueran reformadas sus respectivas constituciones provinciales, se habían beneficiado con una disposición similar los gobernadores Carlos Menem (La Rioja) y Eduardo Angeloz (Córdoba). *Clarín*, 15/7/1990, pp. 6 y 7.

⁴⁶ La prensa afirmaba: “Nadie sabe si para ayudarlo el presidente Menem dijo ayer que apoya sobre todo la reelección y sus palabras fueron como arrojar nafta para apagar el fuego: si un argumento alza la oposición es el de endilgar a Cafiero haber promovido la reforma para permanecer otro período en La Plata.” *Clarín*, 26/7/1990, pp. 8-9.

⁴⁷ Una encuesta de Julio Aurelio sobre 600 casos en el conurbano bonaerense realizada el 15 de julio afirmaba que el 47,7 % de los encuestados se pronunciaba por el “SÍ”, el 14,1 por el “NO” y el 34,6 % se manifestaba indeciso. *Clarín*, 22/7/1990, p. 3.

⁴⁸ *Clarín*, 20/5/1990, pp. 6 y 7; *Clarín*, 15/7/1990, pp. 6 y 7.

⁴⁹ *Clarín*, 20/5/1990, pp. 6 y 7.

General Económica de la provincia de Buenos Aires, la Federación Agraria liderada por Daniel Boo y en la Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO), entidad que -de acuerdo con las cifras expresadas por *Clarín*- agrupaba alrededor de 280 cooperativas agrarias en la provincia y contaba con más de 120.000 asociados.⁵⁰ Cabe destacar que éstas nucleaban a los pequeños y medianos empresarios industriales y agrarios, en contraste con aquellas entidades, representantes de los grandes empresarios, favorables al “NO”. A favor de la reforma se expidieron el líder de la CGT Azopardo, Saúl Ubaldini, quien a la vez que hacía públicas sus ambiciones de postularse como candidato a la gobernación bonaerense llamaba a los afiliados de la central obrera a votar por el “SÍ”, y los 126 intendentes de la provincia, quienes ocuparon un rol destacado en el diseño de las campañas.⁵¹

Por su parte, la posición a favor del “NO” tuvo la particularidad de reunir a representantes del más variado espectro político e ideológico, incluyendo desde sectores de la extrema derecha hasta partidarios de la izquierda: el ex-militar tucumano Domingo Bussi acudió en apoyo del “carapintada” Aldo Rico; la Unión del Centro Democrático (UCeDé); la agrupación Orden y Justicia; la agrupación Cambio Ciudadano⁵²; algunos políticos justicialistas como Alberto Samid; el Movimiento de Integración y Desarrollo (MID), el Partido Comunista (PC), el Movimiento al Socialismo (MAS), el Partido Obrero (PO) y el Movimiento Patriótico de Liberación que, desde su puesto de embajador en México, orientaba Jorge Abelardo Ramos. Este sector contó, también, con el sostén de algunas gremiales empresarias, industriales y comerciales como la Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa (CARBAP), la Sociedad Rural, la Unión Industrial de la Provincia de Buenos Aires (UIPBA) y la Asociación de Entidades Educativas Privadas de la República Argentina (ADEEPRA).⁵³

En los meses que mediaron hasta la realización de la elección, los argumentos de los partidarios del “SÍ” se concentraron en destacar la necesidad de actualizar y modernizar el contenido de la Constitución, para adecuarla a una realidad jurídica, social y política muy diferente a la de 1934. Este elemento fue elegido para ser destacado en el *spot* televisivo

⁵⁰ 20/5/1990, pp. 6 y 7. Su presidente, Leónidas Gasoni sostenía que “Como entidad somos neutrales e lo político y en lo religioso, así como tampoco nos pronunciamos sobre el método elegido para transformar la Constitución” y agregaba “Personalmente creo que esta reforma va por el buen camino, en la descentralización y la búsqueda de mayor eficiencia en la asignación de recursos”.

⁵¹ *Clarín*, 26/7/1990, pp. 8 y 9 y *Clarín*, 29/7/1990, pp. 6 y 7. De los 126 intendentes, 59 eran radicales.

⁵² Conformaban la agrupación Cambio Ciudadano, una corriente lanzada en el contexto de la campaña plebiscitaria: Osvaldo Cornide, presidente de la Coordinadora de Actividades Mercantiles Empresarias (CAME); Antonio Balcedo, dirigente de la Confederación General de Trabajadores (CGT) de La Plata; Lita de Lazzari, presidente de la Liga de Amas de Casa, entre otros. Se oponían a la reforma por considerar que existían problemas más acuciantes como “la ausencia de seguridad para personas y bienes, la desocupación, los impuestos y las tarifas que agobian”. Por su parte, Orden y Justicia era liderada por Cosme Béccar Varela, vinculado a la revista nacionalista católica *Cabildo*.

⁵³ *Clarín*, 20/5/1990, pp. 6 y 7; *Clarín*, 15/7/1990, pp. 6 y 7; 25/7/1990, s/p.; 29/7/1990, p. 9.

oficial donde el personaje “Clemente”, creación del ilustrador argentino “Caloi”, cantaba una canción, que simulaba un cántico futbolero acorde con el clima mundialista, en la cual entonaba: “Hay que cambiar la Constitución de la provincia, porque ésta es del tiempo de Ñaupá, no había astronauta ni televisión”. Tras ello, se escuchaba una voz en *off* que agregaba “Una nueva Constitución para fomentar la producción, el trabajo y la justicia social”.⁵⁴ Otros de los argumentos se centraron en subrayar que el nuevo texto reafirmaba los derechos humanos y sociales, fortalecía los mecanismos de democracia semidirecta como impulsores de la participación popular y robustecía la autonomía municipal.⁵⁵

Si bien los radicales apoyaban la reforma buscaban diferenciarse del peronismo criticando la gestión del gobernador y ratificando que el acuerdo entre ellos no implicaba un abandono de la competencia político-electoral. En este sentido, su spot televisivo recitaba “La UCeDé y los carapintadas mienten. No se deje engañar. Ahora cambie la Constitución y en el ’91 cambie el gobernador. Porque en Buenos Aires un SÍ a la nueva Constitución no es un SÍ a Cafiero. El Radicalismo vota SÍ”.⁵⁶

Por su parte, los socialistas decidieron apoyar la reforma por considerarla progresista, aunque manifestaron su desacuerdo con respecto a que ésta se hubiese efectuado a través de un acuerdo entre peronistas y radicales en la Legislatura, lo que, según su criterio, impidió la existencia de un auténtico debate.⁵⁷ En el mismo sentido, otros políticos consideraban que hubiese sido mejor realizar una consulta previa al pueblo y convocar a una Asamblea Constituyente.⁵⁸

La campaña de este sector estuvo sostenida por una gira que tanto Cafiero como Alfonsín emprendieron por diferentes localidades de la provincia, separadamente ya que “el amor no da para tanto”, según lo indicó un funcionario cercano al gobernador.⁵⁹

Además, ambos partidos invirtieron en recursos gráficos importantes. El PJ imprimió 2 millones de folletos que realizaban una comparación entre ambas Constituciones, 80 mil afiches en defensa de la reforma y difundió un folleto explicativo para escolares de 36 páginas

⁵⁴ Cfr. spot disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=GmaqhdzfoXs>. Consulta del día 12/3/2015.

⁵⁵ Coincidieron en uno o más de estos puntos el gobernador, Cafiero; el titular de la CGE de la provincia, Juan Nazar; el presidente de la Cámara de Diputados de la Nación, Alberto Pierrri; el presidente del Partido Intransigente, Oscar Alende; el demócrata cristiano Roberto Vallejos; el vicepresidente de la Nación, el presidente del radicalismo bonaerense, Leopoldo Moreau e, incluso, Eduardo Duhalde.

⁵⁶ Cfr. spot disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=kcUDXsFczyk>. Consulta del día 12/3/2015.

⁵⁷ *Clarín*, 20/5/1990, pp. 6 y 7.

⁵⁸ *Clarín*, 20/5/1990, pp. 6 y 7. tal fue el caso del vicegobernador, Luis Macaya y de Roberto Vallejos.

⁵⁹ *Clarín*, 20/5/1990, pp. 6 y 7; 29/7/1990, pp. 6 y 7. La gira de Cafiero compendió las localidades de La Matanza, Tres de Febrero, San Isidro, Mar del Plata, Moreno, Merlo, Lanús, Esteban Echeverría, Cañuelas, Almirante Brawn, General Sarmiento, Morón, Vicente López y Lomas de Zamora. Por su parte, Alfonsín visitó General Rodríguez, San Andrés de Giles, Tres de Febrero, La Matanza, Coronel Vidal y San Pedro.

en blanco y negro, con ilustraciones y tapa a cuatro colores.⁶⁰ El radicalismo, por su parte, imprimió 1.500.000 volantes donde se explicaban los temas centrales de la reforma y envió un folleto de 18 páginas a 2 mil dirigentes de base de toda la provincia con una síntesis de la postura partidaria al respecto.⁶¹

Los argumentos de los defensores del “NO” versaban sobre la denuncia a lo que se interpretaba un acuerdo de las cúpulas del PJ y de la UCR, el rechazo a la reforma en tanto se sostenía que estaba viciada por la búsqueda de la reelección de Cafiero y el cuestionamiento sobre la metodología empleada para llevarla a cabo. Todos ellos eran comunes a los integrantes del heterogéneo grupo.

Los sectores liberales y conservadores ratificaron en el debate público su posición respecto del presunto carácter expropiatorio de parte del articulado contemplado en la propuesta, la cual en realidad proponía que “la propiedad privada es inviolable en el marco de su función social [...]”.⁶² El integrante de la UCeDé, Carlos Maslatón sintetizaba en una entrevista, luego de asociar la figura plebiscitaria con una forma de fascismo, los aspectos centrales de la oposición de su partido a la reforma:

“No es casualidad que el peronismo de Cafiero y el radicalismo socializante, comparto las palabras de [Álvaro] Alsogaray, hayan coincidido primero con esta metodología de reforma y después en un contenido de Constitución que no tiene nada que ver con la Constitución Nacional ni con la línea de constituciones modernas de finales del siglo XX, ni con la política económica que se implementa en el país [...]”.⁶³

Mientras tanto, los representantes de los distintos partidos de la izquierda, del MID, y de la ya mencionada agrupación Cambio Ciudadano hacían hincapié en la existencia de problemas más acuciantes y prioritarios para la población de la provincia como la desocupación, los elevados impuestos, la falta de seguridad y las carencias en materia de salud.

Los recursos movilizados por los partidarios del “NO” fueron menores pero demostraron ser más eficaces, pese a la heterogeneidad de sus adherentes. Por un lado, los militares “carapintadas” Aldo Rico y Ernesto Barreiro lanzaron una convocatoria por el “NO” en el marco de la denominada “Operación Dignidad”.⁶⁴ Por otro, el diputado por la UCeDé, Alberto Albamonte, se lanzó en una campaña unipersonal, frente a lo que consideraba “la

⁶⁰ *Clarín*, 29/7/1990, pp. 6 y 7.

⁶¹ *Clarín*, 29/7/1990, pp. 6 y 7.

⁶² *DSCSPBA*, 5ª Sesión extraordinaria, 4 y 5/12/1989, p. 1628

⁶³ Entrevista disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=wlg8-L0Rw3w>. Consulta del día 12/3/2015.

⁶⁴ *Clarín*, 29/7/1990, pp. 6 y 7. La convocatoria recuperaba el nombre del primer levantamiento carapintado producido durante la Semana Santa de 1987 en protesta por las acciones judiciales iniciadas por el presidente Raúl Alfonsín contra los responsables de perpetrar violaciones a los derechos humanos durante la última dictadura militar.

inacción del partido”. Ésta incluyó un spot televisivo en el cual se lo podía ver delante de una imagen del contorno geográfico de la provincia de Buenos Aires diciendo “Con la nueva Constitución habrá más corrupción y menos trabajo. Dígame NO al oportunismo de Cafiero y Moreau. No se puede engañar a todos, todo el tiempo. Y esta reforma es un engaño”.⁶⁵ De este modo contribuía a fomentar el descrédito hacia los partidos políticos mayoritarios que, como veremos, fue una de las claves interpretativas que primó en los análisis del fracaso del plebiscito. Además, el diputado provincial Alberto Samid, menemista, denunció que un corto televisivo que había preparado para exponer su posición fue censurado por la televisión pública. Finalmente, el MAS editó 300 mil suplementos de su periódico *Solidaridad Socialista* con argumentos a favor del “NO”, el PO publicó una edición especial de su periódico *Prensa obrera* con el título “No a la reforma reaccionaria”, el PC difundió un folleto titulado “La izquierda denuncia la trampa” donde explicaba sus objeciones a la reforma y el MID emprendió una campaña de envío de 100 mil cartas semanales a distintos ciudadanos bonaerenses para explicar su postura. Con ese objetivo, el MID de Frigerio, el MAS de Zamora y la UCeDé de Alsogaray acordaron coordinar sus esfuerzos para asegurar la fiscalización del plebiscito con el objeto de “evitar el fraude”.⁶⁶

El resultado del plebiscito y las lecturas del día después

El día del plebiscito asistieron a votar 5.897.015 (78,87%) ciudadanos bonaerenses sobre un total de 7.476.280 empadronados. El resultado de la compulsa determinó un rotundo fracaso del “SÍ” con 1.887.746 votos (32,8%) frente al rechazo que alcanzó 3.867.829 votos (67,2%). De los restantes, 80.758 fueron blancos, 47.788 nulos, 9.248 impugnados y 5.646 recurridos. La tendencia fue similar en el Gran Buenos Aires y en el interior de la provincia y el “SÍ” se impuso en sólo 4 pequeños municipios de los 126 que conformaban la provincia.⁶⁷ De éstos, tres intendencias correspondían al radicalismo (General Pinto, Lobería y Trenque Lauquen) y una al Frente Justicialista Renovador (Tres Lomas). Las ciudades donde el “NO” se impuso con mayor contundencia fueron Bahía Blanca (72,6), Dolores (72,45), Junín (72,89), Pergamino (72,74), San Isidro (75,22) –lugar de residencia tanto de Cafiero como de Moreau–, San Nicolás (76,71), San Pedro (72,86), Vicente López (76,72) y 25 de Mayo (73,2).⁶⁸

⁶⁵ Cfr. spot televisivo disponible en https://www.youtube.com/watch?v=1TH_D1p8c6w. Consulta del día 12/3/2015.

⁶⁶ *Clarín*, 29/7/1990, pp. 6 y 7

⁶⁷ *Clarín*, 6/8/1990, pp. 2 y 3.

⁶⁸ *Clarín*, 6/8/1990, p. 4.

Los análisis posteriores explicaron principalmente el resultado, aún desde diferentes perspectivas, como consecuencia de un cuestionamiento a la gestión de Cafiero y, más ampliamente, como reflejo de una profunda crisis de las estructuras partidarias tradicionales y de la dirigencia política general.⁶⁹

En el mismo sentido Alberto Pierri, presidente de la Cámara de Diputados de la Nación entre 1989 y 1999 sostuvo:

“Cabe una gran reflexión a partir de las mayores responsabilidades de los distintos partidos, es decir de los partidos mayoritarios, aquí ha quedado demostrado que la gente ha votado, se ha expresado en contra de una manera de hacer política, [...] los acuerdos políticos de cúpulas que no sean representativos de las necesidades concretas de la gente, evidentemente están condenados al fracaso, tal cual quedó demostrado en la elección del día domingo”.⁷⁰

Asimismo, una encuesta del Centro de Estudios de Opinión Pública realizada por muestreo el día del plebiscito sobre 539 casos en 19 partidos del conurbano bonaerense (divididos en cuatro zonas: norte, centro, oeste y sur) avalaba esta impresión. Sus resultados mostraban que el 30,7% de los entrevistados que habían votado por el “NO” esgrimía como causa principal de su orientación diferentes críticas hacia los políticos: “desconfianza en los políticos que impulsaron la reforma”, “desacuerdo con el gobierno de Cafiero”, “los gobernantes prometen y no cumplen”, “es una farsa y/o una estafa”, “no cree en los políticos”, “fue una maniobra política de Cafiero para lograr su reelección”, “hace falta cambiar a los gobernantes y no las leyes”. A este porcentaje, nada despreciable, había que sumarle un 12,7% de quienes votaron por el “SÍ” “porque está en contra de los dirigentes que impulsaron el ‘NO’”.⁷¹

Sin embargo, otro motivo aparece ocupando el podio de la encuesta y se vincula con el desconocimiento del propósito de la reforma. La falta de información alcanzó al 32,3% entre los opositores. Este porcentaje resulta llamativo si tenemos en cuenta la diversidad de estrategias y recursos movilizados durante la campaña, pero creemos que da cuenta, más bien, de la incapacidad de los partidarios del “SÍ” para revertir la indiferencia de una parte importante de la ciudadanía bonaerense respecto de la reforma constitucional en una coyuntura que la mantenía sumergida en otras preocupaciones derivadas de la situación

⁶⁹ Las lecturas de Manuel Mora y Araujo, Roberto Bacman y Juan Carlos Torre en *Clarín*, 13/8/1990, pp. 8 y 9. Sus interpretaciones coinciden con mucha de la literatura que a inicios del menemismo detectaba un proceso de deterioro de la legitimidad de los partidos políticos y una incipiente crisis de representación, que se verificaba con una creciente apatía ciudadana y volatilidad electoral. (Novaro, 1994; AAVV, 1995).

⁷⁰ Cfr. entrevista disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=UdKzL-fExUY>. Consulta del día 12/3/2015.

⁷¹ *Clarín*, 7/8/1990, pp. 4 y 5.

socioeconómica.⁷² Una circunstancia que los partidarios del “NO” supieron capitalizar al remarcar que el contexto era inoportuno para someter al electorado a un cambio de tamaño magnitud en la Carta Magna provincial (Otaño Piñeiro, 1991).

A su vez, los impulsores de la reforma se mostraron ineficaces a la hora de defender una propuesta que era el resultado de varios años de estudio, análisis y discusión entre políticos y calificados especialistas en el tema, contrariamente a lo que sostenían los detractores que la tildaban de “una reforma inventada de apuro”, imagen que parecía haber calado hondo en la población.⁷³

Estaba claro que el fracaso de la reforma impactaba directamente sobre la figura de Antonio Cafiero, no sólo porque obstaculizaba su posibilidad de ser reelecto, sino también por la manifiesta posición de debilidad en la que quedaba dentro del peronismo. Tal fue así que, tras la abrumadora derrota electoral, presentó su renuncia a la presidencia del PJ, la cual fue aceptada por la conducción partidaria.⁷⁴ Esto ponía cierre a la disputa que el mandatario sostenía con Carlos Menem por la primacía partidaria. De hecho fue el propio presidente de la Nación quien asumió la presidencia de la máxima conducción partidaria.⁷⁵ A la vez, el vicepresidente Eduardo Duhalde quedaba posicionado como un eslabón “natural” entre el gobierno nacional y la provincia de Buenos Aires (Ollier, 2010).

Consideraciones finales

La historia no ha preservado un gran lugar para los procesos políticos fallidos y, menos aún, para las iniciativas frustradas. En el mejor de los casos, quedan expuestas como la contraparte necesaria de las empresas políticas exitosas. El intento de reforma constitucional llevada adelante entre 1989 y 1990 forma parte de este tipo de procesos y ha sido interpretada, en muchos casos precipitadamente, como el escollo final de una serie de sucesos que pusieron freno a la ascendente carrera política de Antonio Cafiero, derrotado en 1988 en la interna del PJ por el también peronista “renovador” Carlos Menem e imposibilitado de ser reelecto como gobernador de la provincia de Buenos Aires. Sin embargo, el proceso analizado contó con ciertos matices y elementos que, sin desconocer la capacidad explicativa del contexto, trascienden a este tipo de lectura.

⁷² Cabe mencionar, como un dato complementario, que el momento más intenso de la campaña coincidió con el Mundial de Fútbol 1990 en el que Argentina llegó a disputar la final. En su balance, Eduardo Duhalde reconocía como uno de los obstáculos para el triunfo del “SÍ” que “hemos tenido el problema de que hasta el Mundial todos estaban pendientes del campeonato”. *Clarín*, 31/7/1990, s/p.

⁷³ Solicitada de Alberto Samid, presidente de Federalismo y Liberación de la provincia de Buenos Aires. *Clarín*, 7/8/1990, p. 5.

⁷⁴ *Clarín*, 7/8/1990, pp. 2 y 3.

⁷⁵ *Clarín*, 8/8/1990, pp. 2 y 3

En este capítulo se buscó mostrar el intento de reforma constitucional *in extenso*: se expusieron sus antecedentes, se indagó detalladamente el debate parlamentario que le dio forma al texto final del proyecto y se analizaron los factores que influyeron en campaña electoral del plebiscito. De esta manera, se evitó caer en un análisis privilegiadamente coyunturalista, que pusiera el foco en la reforma como un intento apresurado de Cafiero conducente a hacer factible una posible reelección, o que la redujera a un mero epifenómeno de la política nacional, como un capítulo más en la querrela entre éste mandatario y Menem. Por el contrario, se procuró mostrar cómo estos elementos interactuaron en una trama mucho más compleja de la política provincial, donde los distintos actores establecieron una dinámica de cooperación-competencia, impulsados por objetivos y disputas que superaron el mero cálculo del corto plazo. En este sentido, se mostró cómo los contenidos contemplados en la propuesta constitucional –tanto los que fueron consensuados como aquellos que resultaron más conflictivos–, excedieron el debate reeleccionista, el cual, por otro lado, no despertó mayores diferendos en el recinto legislativo y formó parte de las iniciativas reformistas que se replicaron en las nuevas constituciones provinciales con escasas excepciones.

La derrota en el plebiscito evidenció, ante todo, un umbral significativo entre las dinámicas de la política institucionalizada, especialmente la legislativa, y el comportamiento del electorado frente a esas circunstancias. Resulta tentador apelar a una interpretación que señale esta derrota como una muestra más de la desafección ciudadana y la crisis de representación, propiciada por la desconfianza hacia los partidos y de la crisis económica. Sin embargo, esta explicación resulta limitada si tenemos en cuenta que, al menos en la política provincial, ello no se observó inmediatamente en las elecciones ordinarias que le sucedieron.

En síntesis, se considera que el intento fallido de reforma constitucional en la provincia de Buenos Aires en 1990, es consecuencia de múltiples elementos que confluyeron de una manera peculiar para determinar ese resultado. Inscripta en un proceso reformista más amplio, a escala nacional y subnacional, la reforma bonaerense propiciada por Cafiero fue, en muchos sentidos, tardía y llevada adelante mediante un procedimiento controvertido, el cual se repitió sólo en el caso neuquino en 1994.

La urgencia del propio gobernador constituyó en ese sentido uno de los factores explicativos del proceso que culminó en una abultada derrota electoral en favor del “NO” a la reforma, dado que su inoportunidad potenció los efectos del contexto socio-político. Aun así esto no debe conducir a subestimar el complejo proceso de negociación y cooperación interpartidario, y la intensa movilización política de distintos sectores sin representación parlamentaria en el plebiscito. El resultado final adverso no constituye un motivo para evitar indagar un proceso

político que involucró a una gran diversidad de actores y que dio lugar a un importante debate en la opinión pública. En efecto, su análisis permite rescatar los consensos y las disputas mantenidas en torno a los contenidos que allí se proponían. Tiempo más tarde, en 1994, se produciría finalmente la reforma de la Constitución bonaerense, pero aquí se ha analizado la reforma que no fue.