

PRÓLOGO

Hagamos un poco de historia. Cuando se organizó la Nación, Buenos Aires ejercía una fuerte influencia política que devenía del poder económico conferido por su importante puerto y, como consecuencia de su gran volumen de población. De ahí que, en 1853, los convencionales reunidos para elaborar la Constitución Nacional consideraron apropiada la separación de Buenos Aires capital de la provincia homónima, y establecieron su subordinación a la administración federal. Al mismo tiempo, se la designó sede de los poderes nacionales.

Pero Buenos Aires persistió en su negativa a aceptar la sanción de la Constitución hasta que logró imponer que se derogase su estatuto federal. Recién entonces, en 1880, se estableció su federalización. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurriría con las restantes provincias, las autoridades ejecutivas de la Ciudad serían directamente designadas por el Presidente de la Nación.

En 1994 se materializó la séptima reforma constitucional que, tal como la realizada en 1949, permitiría la reelección presidencial, expresamente prohibida en la Constitución de 1853.

Esa reforma fue fruto de una negociación entre el primer Presidente electo después de la dictadura (1976-1983), Raúl Alfonsín, y Carlos Saúl Menem, a quien se le permitió obtener su tesoro más preciado: la posibilidad de la reelección. A cambio, Alfonsín lograba imponer en el texto de la Constitución Nacional una serie de mejoras institucionales tales como la atenuación del presidencialismo –al introducir la figura del Jefe de Gabinete–, la creación del Consejo de la Magistratura –que nombraría a los jueces con procedimientos transparentes–, y la posibilidad de incrementar la presencia de la oposición en el Senado con la elección de un senador más por distrito por la minoría.

El justicialismo obtenía así la posibilidad de reelección de su jefe político a un año de la finalización de su mandato, a cambio de ideas y reformas modernas e inobjectables.

Entre las innovaciones introducidas en la Constitución renovada, el artículo 129 estableció la autonomía política de la Ciudad de Buenos Aires. Esta significativa novedad fue uno de los aspectos positivos del Pacto de Olivos ya que, reitero, la Ciudad de Buenos Aires era el único distrito

del país en el cual sus habitantes no podían elegir por sí mismos a las autoridades que lo gobernaban, ni dictar su propia constitución.

El 14 de mayo de 1995, Carlos Saúl Menem fue reelecto e inmediatamente se abocó a armar su estrategia con vistas a las elecciones en la Capital. Había hecho una buena elección en la Ciudad, pero el panorama probable que tenía por delante era que la oposición alcanzara la Jefatura de Gobierno, ya sea a través del Frepaso o a través de la UCR. Ese eventual triunfo arrastraría los otros puestos en juego, la senaduría y los Estatuyentes. Por ello, para aumentar las chances del oficialismo, decidió desdoblar los comicios: en octubre de 1995 se realizarían las elecciones por el tercer Senador de la Capital y en junio del año siguiente la de Jefe de Gobierno y Estatuyentes.

Como candidato a Senador por el PJ designó a Erman González, una propuesta fuerte, ya que este ejercía como una suerte de delegado personal de Menem y contaba a su favor con el antecedente de 1993, cuando realizó una sorprendente elección al ganar una diputación por la Capital Federal. Además, invistió al empresario Jorge Domínguez con el cargo de Intendente de la Ciudad de Buenos Aires, dándole casi un año de tiempo y recursos ingentes para hacer obra pública en la Ciudad y presentarse, de este modo, con los mejores pergaminos como candidato a Jefe de Gobierno por el PJ.

Sumó iniciativas en el Congreso que, en noviembre de 1995, aduciendo la defensa de los intereses del Gobierno Nacional, sancionara la Ley N° 24588, llamada ley Cafiero. Esta norma impedía la creación de una policía propia de la Ciudad y le imponía limitaciones a la Justicia, a la administración del Puerto de Buenos Aires, a la regulación del transporte y los servicios públicos y al Registro de la Propiedad Inmueble. Un mes después, en diciembre de 1995, el oficialismo sumó la Ley N° 24620 –denominada ley Snopek–, que habilitaba la elección de un Jefe y un Vicejefe de Gobierno y de 60 representantes que dictarían el Estatuto o Constitución de la Ciudad para organizar sus instituciones fundamentales. Nótese que el Gobierno encontraba escaso sentido en dar autonomía a la Ciudad y que, por lo tanto, prefería considerar la Constitución como un simple Estatuto.

Se estrenaba la autonomía de la Ciudad con una reñida elección por el tercer Senador, en la que los partidos de la oposición confrontarían con un menemismo avalado por una buena parte de la sociedad,

que estaba en el cénit de su poder y popularidad, y al que parecía no hacerle mella alguna la variedad de escándalos que, en seis años de gobierno, habían estallado sin pausa durante su ejercicio del poder. Mirado el panorama nacional en su conjunto, el gobierno de Menem gozaba de un apreciable consenso, había superado problemas económicos iniciales gravísimos y parecía electoralmente invulnerable al aumento del desempleo y a la regresión en la distribución de la renta, que a esa altura no era una profecía de índole política sino la dura realidad que mostraban las estadísticas económicas y sociales.

Pero si auscultábamos el ánimo de la gente con mayor precisión, era evidente que había amplios sectores medios de la sociedad que, si bien obtenían beneficios con la marcha general de la economía –en lo esencial, estabilidad y créditos para el consumo–, se sentían violentados por el avasallamiento de la independencia de la Justicia y por los casos de corrupción que se amparaban en ella. Asimismo, otros sectores de clases bajas y medias también eran afectados por la regresión del ingreso y el aumento del desempleo, y se empezaba a exteriorizar en ellos un creciente descontento. Como sucedió otras veces a lo largo de la historia, la Ciudad de Buenos Aires, con el estándar de vida más alto del país, era la mayor caja de resonancia de estas preocupaciones. Las elecciones del tercer Senador, la del futuro Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y la de Estatuyentes, eran la oportunidad para definir quién lideraría la oposición desde el influyente foro capitalino.

Para los comicios que se realizarían el 8 de octubre de 1995, la decisión del Frepaso fue que yo enfrentara al candidato del PJ, Erman González, y a Jorge Vanossi, designado por la UCR. El Frepaso ganó la tercera senaduría de la, todavía entonces, Capital Federal.

En las elecciones que tuvieron lugar en 1996 para ocupar el Ejecutivo, compitieron los protagonistas principales: Fernando de la Rúa - Enrique Olivera (UCR), Norberto La Porta - Aníbal Ibarra (Frepaso), Jorge Domínguez - Ana Kessler (PJ) y Gustavo Beliz - Guillermo Francos (Nueva Dirigencia).

Simultáneamente, se elegían los Constituyentes que redactarían la Constitución de la Ciudad. En este caso las principales espadas éramos Miguel Ángel “Chany” Inchausti por el radicalismo, Carlos Ruckauf por el justicialismo, Patricia Bullrich por Nueva Dirigencia y la autora de estas líneas por el Frepaso.

Recordemos que hasta entonces el electorado más independiente del país padecía la notable paradoja de estar imposibilitado de elegir por sí mismo a sus administradores. Debido a ello, y desde lo simbólico, la conquista de la autonomía recién adquirida auguraba que se expresaría mejor en un candidato opositor que en uno oficialista.

Así, durante la campaña, la lucha real por la Jefatura de Gobierno de la Ciudad quedó reducida a las candidaturas de De la Rúa y de La Porta, mientras que el centro de la escena era ocupado por los temas institucionales y las cuestiones éticas que los casos de corrupción en el Gobierno Nacional despertaban en la conciencia de los ciudadanos de la capital.

El 30 de junio de 1996 De la Rúa ganó con apreciable holgura mientras que, en la elección para Constituyentes, el Frepaso logró vencer sobre las otras listas.

Como consecuencia de haber encabezado la lista ganadora, me correspondió presidir la Asamblea Estatuyente de la Ciudad. Nuestra tarea no era poca: 60 personas elegidas por los ciudadanos de Buenos Aires teníamos que redactar la Constitución de la Ciudad en dos meses y medio, limitadas por un presupuesto escaso pero suficiente, si lo administrábamos con austeridad.

Dado que las encuestas previas a la elección anticipaban mi victoria, había tomado las previsiones necesarias para afrontar esa responsabilidad y actuar con rapidez, en el caso de que tales predicciones se transformaran en realidad. Con suficiente antelación, pedí a algunos de mis colaboradores que me presentaran una propuesta de funcionamiento, basada en la experiencia de la Asamblea Nacional Constituyente de 1994. Gracias a este trabajo determinamos la estructura necesaria para la articulación de todas las tareas de la Estatuyente de la Ciudad que, en la práctica, iba a actuar como una asamblea legislativa. Y, para disponer de personal competente y experimentado, solicité y obtuve de los presidentes de las Cámaras de Diputados y de Senadores de la Nación, Alberto Pierri y Carlos Ruckauf respectivamente, que cedieran, en horarios que no interrumpieran sus trabajos en el Congreso, cierta cantidad de personal experto en labor parlamentaria y tareas administrativas y contables, y un equipo de taquígrafos.

De este modo, resolvíamos la carencia de tiempo material para capacitar gente nueva en tareas que exigen experiencia y conocimiento,

y en paralelo, cumplía con el objetivo que me había impuesto de limitar al máximo los gastos, ya que solo pagábamos un plus por horas extras. Un cuidado estricto en las erogaciones, la no concesión de favores políticos para nombramientos no justificados y límites en los módulos de personal a contratar por cada bloque –principalmente en el nuestro– nos permitió, al rendir cuentas, devolver alrededor de un millón y medio de pesos, o dólares al cambio de la época.

La Asamblea, que se autodesignó como Convención Constituyente, inició sus labores el 19 de julio de 1996 y sesionó por primera vez en forma plena el 2 de agosto del mismo año. Finalizó su trabajo el 1° de octubre de 1996.

Sesionamos durante 75 días, a menudo con sus noches, en el quinto y sexto piso –acondicionados al efecto– de la Biblioteca Nacional, y desde el comienzo, un número importante de ciudadanos, en general organizados en distintas ONG, se acercó para aportar proyectos que sumaron en total unas ochocientas propuestas. La mayoría, por su extensión y detallada especificidad, eran más apropiadas como base para futuras leyes que para integrarse como artículos a la Constitución, pero lo importante era lo que denotaban como síntoma: un alto grado de participación y de interés en los asuntos públicos.

Desde el comienzo, los 40 convencionales que conformaron las bancadas de la oposición al justicialismo, cuestionaron las leyes Cafiero y Snopak por considerarlas limitativas, y facultaron al Gobierno de la Ciudad –en una actitud que de hecho significaba una declaración de soberanía– para convocar la elección de los legisladores porteños.

En la primera sesión de trabajo, estas decisiones provocaron la reacción del convencional y al mismo tiempo Vicepresidente de la Nación, Carlos Ruckauf, quien calificó de inconstitucional la iniciativa que estaba en debate. Empezaba así una presión del Gobierno Nacional, que amenazaba la aspiración de total autonomía con un litigio judicial que nunca llegó a concretarse.

En minoría, el PJ no pudo frenar a los bloques del Frepaso, la UCR y Nueva Dirigencia en su intento por superar los límites de la autonomía. De esa forma, quedaron consagrados varios artículos que otorgan un poder mayor para la Ciudad, como la posibilidad de que el Jefe de Gobierno pueda discutir la coparticipación, manejar la policía, el

puerto y los juegos de azar, y convocar a la elección de los legisladores locales, que por ley se le habían otorgado al Poder Ejecutivo Nacional.

Más allá de naturales discusiones propias de los diferentes alineamientos políticos, una buena parte de los artículos de la Constitución de la Ciudad fueron aprobados por unanimidad.

Al término de las sesiones alumbramos una constitución moderna, en sintonía con el espíritu de época que impera en las sociedades democráticas más avanzadas, que se expresa en el respeto a las libertades individuales, el pluralismo, la participación y la tolerancia.

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires introdujo algunas novedades importantes, como la imposición de límites a los gastos corrientes de personal de la Legislatura, la descentralización de las áreas de administración, la promoción de la participación ciudadana enderezada a discutir el presupuesto, la preservación saludable del medio ambiente, y la creación de entes reguladores. Muchos especialistas la consideraron de avanzada porque, además, garantiza “el derecho a ser diferente”.

La última sesión del cuerpo comenzó a última hora del 30 de septiembre y terminó a las 7 de la mañana del 1° de octubre.

Aunque estaban claras las decisiones mayoritarias, se sucedían las nerviosas intervenciones, ya que no se daba fin a la discusión sobre las competencias legislativas y jurisdiccionales del Poder Ejecutivo de la Ciudad, y no habíamos terminado de aprobar el texto del Preámbulo de la Constitución. Existía una tensión entre aquellos convencionales que sostenían que debía mencionarse a Dios tal como en la Constitución Nacional, y quienes se oponían férreamente.

Estábamos agotados, los argumentos eran repetitivos y parecían cerrarse a cualquier acuerdo, cuando se me ocurrió pedir a los secretarios que corrieran las cortinas de los ventanales que tenía a mis espaldas para permitir que entraran los rayos del sol que recién asomaba sobre el Río de la Plata. Propuse entonces a mis compañeros de tantas jornadas que al comienzo del nuevo día aprobáramos por fin el Preámbulo y los pocos artículos sobre los que aún se discutía.

La tensión aflojó y se transformó en un aplauso cerrado. En el Preámbulo se logró una redacción que permitió aunar voluntades: “...invocando

la protección de Dios y la guía de nuestra conciencia, sancionamos...”.
Siguió de inmediato la aprobación unánime del texto total.

Satisfechos, emocionados, 60 constituyentes cantamos el Himno Nacional y nos abrazamos tras aprobar en tiempo y forma la Carta Magna porteña. Sin dudas, un hito para la historia de la Ciudad de Buenos Aires.

Graciela Fernández Meijide
Presidenta de la Convención Constituyente
de la Ciudad de Buenos Aires de 1996