

## CAPITULO III El comienzo de las negociaciones

### 1. Consecuencias de los resultados del 3 de octubre

Si bien antes de las elecciones del 3 de octubre el justicialismo ha obtenido la aprobación por la Cámara Alta del proyecto declarativa de la reforma constitucional, consiguió en cambio el objetivo político de instalar el tema de la reforma con la posibilidad elección presidencial, como una de las cuestiones centrales sometidas a la consideración del electorado.

Eduardo Bauzá había expresado las expectativas del gobierno (partidas por el propio presidente) de conseguir en tales elección- i porcentual de votos mayor del 40 por ciento y una diferencia radicalismo superior a los 10 puntos. Consideraba que si se obtenía ese resultado el proceso reformista recibiría un fuerte respaldo ciudadanía, que permitiría decidir —en un momento posterior—la conveniencia de convocar a la consulta popular. Por lo demás, el no llamaría a un plebiscito —pese a las opiniones de dirigentes del Partido Justicialista a favor de su convocatoria inmediata— saber con certeza que el radicalismo persistía en su actitud con- a la negociación de un acuerdo para asegurar la enmienda de la Magna.

Según afirmaban medios periodísticos, esto último parecía necesario porque a mediados de septiembre altas fuentes de la Casa Rosada habían recibido señales contradictorias por parte de la oposición. El periodismo evaluaba que mientras Raúl Alfonsín marcaba el ritmo opositor con declaraciones durísimas contra el gobierno, privadamente operadores insistían en que después del 3 de octubre "...todo se puede conversar". Se individualizaba a César Jaroslavsky y a Enrique Nosiglia como los protagonistas de las discretas conversaciones que habían avanzado hasta la presentación de un "menú de opciones" elaborado por el comando radical para "acelerar las tratativas" después de que se conociese el resultado electoral. Se indicaba que el menemismo estaría dispuesto a conceder al radicalismo una participación más amplia en la Corte Suprema y un mayor control en el nombra-miento y en las tareas de los jueces. Aceptaría también el aumento del número de senadores, siempre y cuando el acuerdo incluyese la posibilidad de la reelección presidencial 1.

Apenas conocidos los resultados del 3 de octubre, comenzó a implementarse desde el gobierno una política que privilegiaba el acuerdo con el radicalismo. El justicialismo había triunfado ampliamente, con un porcentaje del 42.3% (sobre un total del 95,1% de las mesas escrutadas), superando el resultado obtenido en las elecciones de 1991, cuando había logrado el 40,7%. El radicalismo obtuvo el 30% (29,1% en los comicios de 1991); los partidos provinciales consiguieron el 10,4%: el MODIN 5,8%; el Frente Grande 2,5%: la Unidad Socialista 1,6%; y el Partido Demócrata Progresista 1,3%2.

Se cumplían de tal modo las estimaciones más optimistas, ya que se sobrepasaba ampliamente el 40% de los sufragios y la diferencia con la UCR también superaba el 10%.

El presidente Menem conseguía atravesar así la fatídica crisis de los cuatro años de gobierno y quebraba una constante histórica de varias décadas. La estrategia de la reforma constitucional probablemente había contribuido al triunfo electoral. Manteniendo abiertas las posibilidades de la reelección presidencial, evitó que las expectativas ciudadanas, particularmente en ese año 1993,

se transfirieran a eventuales candidatos del oficialismo o de la oposición, hecho que hubiese traído aparejada una pérdida de autoridad para el presidente en ejercicio.

Menem llegó a los cruciales comicios del 3 de octubre, pese al desgaste sufrido en más de cuatro años de gobierno, con un poder creciente respecto de 1991. Si bien los resultados electorales representaban sin duda un aval popular a la globalidad de las medidas de gobierno, particularmente a la estabilidad y al crecimiento económico, también mostraban la inexistencia de otros líderes que pudiesen desafiar la figura presidencial.

Inmediatamente comenzaron a sentirse en el seno del radicalismo las consecuencias de la derrota electoral. Uno de sus principales referentes y aspirante a la candidatura presidencial, Fernando de la Rúa, acérrimo adversario en los últimos años de la reforma constitucional, había sufrido un gravísimo revés en los comicios de la Capital Federal. La lista justicialista encabezada por el ex ministro Erman González, al imponerse sobre la orientada por el senador y su ahijada política, Martha Mercader, modificaba el mapa de un distrito tradicionalmente radical. La debacle sufrida por De la Rúa, quien había optado por nacionalizar el tono de la campaña, despejaba asimismo un importante obstáculo para el retorno de Alfonsín a la presidencia del partido. Federico Storani, primer candidato a diputado por la provincia de Buenos Aires —también opositor de Alfonsín—, admitía la contundencia del fracaso sufrido frente al justicialismo en esa provincia, y los obstáculos que se levantaban para su propia carrera presidencial -3.

En cambio, los resultados del comido colocaban a los victoriosos gobernadores de Córdoba y Río Negro, Angeloz y Massaccesi, y al líder santiagueño Zavalía, en las posiciones más destacadas para in-fluir en la conducción del radicalismo. Aunque Alfonsín interpretaba esas victorias como producto de la defensa de los intereses regionales contra el plan económico de Cavallo, el mayor problema futuro consistía —para él— en que Angeloz adhería al mismo modelo del economista mediterráneo. Ante este cuadro de situación, Alfonsín aunque mantenía un discurso opositor a la reforma, declaraba que concurriría a la Casa Rosada para conversar si Menem lo invitaba<sup>4</sup>.

Por su parte, el gobierno intentaba nuevamente negociar un proyecto consensuado con el radicalismo, ofreciendo que fuese más acotado que el propuesto originariamente, y postulando una prórroga hasta el 20 de octubre para reanudar el debate en el Senado, a fin de facilitar las conversaciones entre dichas fuerzas<sup>5</sup>.

Eduardo Duhalde, reintegrado a la jefatura nacional del justicialismo luego de su amplísima victoria en la provincia de Buenos Aires, convocaba a un Congreso Nacional partidario para el 12 de octubre, y, simultáneamente, proponía negociaciones directas con la cúpula del radicalismo, presidido por Mario Losada. Aunque las primeras conversaciones entre las conducciones partidarias (el 13 de octubre) no aportaron avances para el acuerdo, Duhalde preveía la posibilidad de continuarlas en el mes de noviembre <sup>6</sup>.

A su vez, Massaccesi lanzaba en Río Negro una consulta para la reforma constitucional, quebrando la homogeneidad en las posiciones del radicalismo, hasta entonces contrarias a la iniciativa<sup>7</sup>.

Los principales dirigentes radicales, en una reunión a la que asistió Alfonsín y no Angeloz, continuaban pronunciándose contra la oportunidad de la reforma, aunque difirieron en la toma de una posición final a los resultados de la Convención Nacional del partido, el 29 de octubre<sup>8</sup>. Los efectos de esa cumbre se diluyeron al día siguiente, cuando el gobernador radical de Chubut, Carlos Maestro, in actitud de su par rionegrino y se pronunció a favor de la reí constitucional con la posibilidad de reelección presidencial. El sistema político de esta actitud señalaba —como dato curioso— que terna del radicalismo está tan entreverada que los gobernadora reformistas apoyan como futuro jefe del Comité Nacional a Raúl Alfonsín, quien encabeza públicamente la oposición dura a concedo; reelección a Menem"<sup>9</sup>.

Una imprevista y delicada intervención quirúrgica, que realizarse al presidente Menem el 14 de octubre a raíz de una obstrucción en la carótida interna, generaría consecuencias políticas de relevancia. Los cimbronazos que suscitó en los mercados la divulgación de la noticia, pese a conocerse pocos minutos antes de la hora cierre, advirtieron al empresariado sobre las fragilidades que prese todavía la implementación del modelo económico. En los días posteriores, era notorio que los agentes financieros y bursátiles pen que el éxito del plan continuaba asociado con la personalidad pi del primer magistrado <sup>10</sup>.

Al día siguiente de la operación, Menem recibió la visita de Alfonsín, con quien volvió a encontrarse por primera vez desde Durante ese lapso, habían protagonizado una dura lucha, marcada fuertes declaraciones públicas. El encuentro sirvió al periodismo constatar los límites precisos de la batalla política: las diferencias personales quedaban de lado cuando existían cuestiones de orden institucional <sup>11</sup>. Así lo entendía el presidente Menem al declarar pocos días después sobre el significado de la visita: "quiero rescatar el gesto del doctor Alfonsín que se hizo presente para saludarme en un momento un poco difícil de mi vida. Estas son cosas que no se pueden c nunca. Vamos a ver si en unos días más, si el doctor Alfonsín quiere, podemos tener algún tipo de encuentro para hablar ya sobre temas específicos que hacen a nuestras profesiones. Porque al fin de cuentas la política es una profesión, una de las profesiones más fascinantes, pero profesión al fin" <sup>12</sup>.

Paralelamente, el periodismo informaba que Alfonsín habían dejado abierta una puerta en el tema de la reforma al sostener que utópico caso en que el oficialismo corrigiese sus gruesos error actuales, el tema de la reelección sería lo de menos.

Por otra parte, de ser consagrado Angeloz como eventual dato a presidente en 1995, el panorama institucional emergente de los electorales del 3 de octubre hacía conveniente una negociación. En efecto, tendría la Cámara Alta en contra por lo menos hasta el 2001 (un análisis de la futura composición política del Senado llevaba la mayoría justicialista a 33 senadores, los radicales veían disminuir su bloque a 8, mientras que los partidos provinciales mantendrían lugares), sería minoría en la Cámara de Diputados, contaría con una Corte Suprema que el líder radical estimaba como pro justicialistas, y los sindicalistas condicionarían su programa de gobierno; todas estas condiciones hacían imposible gobernar un país. La "negociación con Angeloz estaría, pues, asentada en razones pragmáticas. Ello sin olvidar los motivos "éticos, de coherencia" que surgían de que la reforma constitucional realizada en su propia provincia le habían permitido (mediante una exégesis extremadamente le, convalidada por la Corte Suprema

de Córdoba) un triple período gubernamental consecutivo. Como elementos de negociación el justicialismo aceptaría introducir modificaciones en la Corte Suprema, ampliar el Senado con un representante más por la minoría de los os, lo cual daría más presencia al radicalismo en un cuerpo francamente adverso, e integrar a la oposición en los organismos de control de la Administración 13.

A pesar de que la dirigencia radical mantenía pues su rigurosa oposición a la reforma, continuaban sentándose los fundamentos poli- de un futuro proyecto de reforma constitucional consensuado entre dos grandes partidos.

## 2. La primera votación en el Senado

El justicialismo encaraba la reanudación de las sesiones en el senado con la falta de un voto para alcanzar el número de treinta y dos legisladores, los dos tercios del total, aun cuando se concretara en esta mitad la voluntad favorable del senador Cafiero. En efecto, a los veintiocho integrantes de la bancada justicialista que apoyaban la iniciativa se sumaban los senadores Felipe Sapag y Jorge Solana (del nieto Popular Neuquino) y Juan Carlos Oyarzún (del Movimiento Popular Fuegoño) 14.

La deserción de Bordón, quien perseveraba en su posición negativa 15 obligaba a negociar el respaldo del senador sanjuanino Leopoldo Bravo, único senador proclive —en ese momento— a prestar su apoyo duras condiciones. Alentaba una notable reducción a la iniciativa reformista del justicialismo que, a su vez, era resistida por integrantes de su propio bloque, como Cafiero. Alasino y Britos, quienes defendían la mayor amplitud posible de la reforma 16. El punto central de la tesitura de Bravo era excluir de la propuesta la elección directa del presidente y vicepresidente de la Nación, y de los senadores nacionales, manteniendo los sistemas de elección por el Colegio Electoral y por las legislaturas provinciales respectivamente. Contemplaba, así, el interés de las fuerzas provinciales y su posibilidad de terciar en el juego de los dos grandes partidos nacionales 17. Bravo admitía que los resultados de octubre ratificaban las políticas del gobierno: "tanto económica cuanto políticamente hablando e inclusive en lo referido a la reforma de la Constitución, tema que, más o menos explícitamente, formó parte del debate preelectoral". Entendía que el propósito principal de la reforma era eliminar la traba constitucional que impedía la reelección del presidente de la Nación y que así lo interpretaba la mayoría de la ciudadanía. De allí que justificara reducir la propuesta y admitía no sólo la posibilidad de la reelección presidencial, sino también la incorporación del sistema de reformas por enmiendas de la Constitución de los Estados Unidos. "Cambiaría así nuestro texto, en lo que a su reforma se refiere, del sistema rígido al flexible [...] Con sólo tocar los artículos 30 y 77 todo el problema quedaría solucionado" 18.

Si bien el bloque de senadores justicialistas aceptó resignar la modificación de los sistemas indirectos de elección y otros aspectos de su iniciativa —tales como las propuestas dirigidas a generar un mejor equilibrio entre la Nación y las provincias cuestionadas por Bravo— obtuvo de la difícil negociación con el senador sanjuanino su apoyo para un proyecto de ley declarativa que contemplaba aspectos importantes de su arquitectura originaria.

El 20 de octubre se reanudó el debate en el Senado. El radicalismo criticó duramente el acuerdo suscrito con Bravo y el hecho de que las modificaciones fueran conocidas una vez reiniciada la sesión 19.

Los senadores radicales y José Bordón apelaron en sus intervenciones a la necesidad del consenso. El senador santiagueño del P.J. José Figueroa, replicó que el consenso había sido hasta entonces un diálogo entre sordos y arremetió contra el senador Bordón al recordar que el congreso nacional partidario había otorgado mandato expreso a los legisladores justicialistas para que votasen a favor de la reforma. Puso también de manifiesto las contradicciones de la UCR, al decir que había llevado adelante las reformas a las constituciones de Córdoba y Río Negro, que admitieron las reelecciones de sus gobernadores<sup>20</sup>.

El senador justicialista por la provincia de Santa Fe, Jorge Massat señaló su acuerdo para "... apoyar una reforma acorde con los tiempos en que vivimos"<sup>21</sup>. La senadora peronista por la provincia de Formosa, Ana Peña, consideraba que el 3 de octubre el pueblo había demostrado querer la reforma como un acto ineludible. Dijo que a ciento cuarenta años de vigencia de la Carta Magna el mundo se mostraba complejo y cambiante, por lo que el peronismo y sus aliados debían legislar de acuerdo a esas mutaciones <sup>22</sup>.

En discordancia con el gobernador de su provincia, el radical rionegrino Faustino Mazzucco, ubicado en una concepción liberal, sostuvo que el motivo principal de la reforma era la reelección presidencial, ya que, a su juicio, lo que impedía avanzar hacia la modernización no era la constitución vigente sino su inobservancia. Sostuvo además, que la Carta Magna "nunca fue un freno para los cambios que se dieron en el país en los últimos 140 años"<sup>23</sup>.

El senador neuquino, Felipe Sapag, alineado con el oficialismo, criticó a los partidos que rechazaban la reelección presidencial, porque ello significaba no sólo proscribir a un posible candidato, sino también "robarle al pueblo la posibilidad de elegir, libre y democráticamente, el candidato que el pueblo quiera"<sup>24</sup>.

Antonio Cafiero comparó los momentos históricos en que se sancionaron la Constitución de 1853 y la reforma (luego derogada) de 1949: señaló que en 1853 las ideas eran de libertad y de progreso espontáneo y en 1949 eran de justicia social y desarrollo autónomo. Asimismo, argumentó que las constituciones debían ser estables pero también perfectibles, al tiempo que aseguró que con el cambio que actualmente se propone le "vamos a dar a los argentinos el instrumento que necesitan para alcanzar el progreso humano"<sup>25</sup>.

Bordón dijo que "el 3 de octubre la gente no votó a favor o en contra de la reforma, sino por los hechos". Manifestó que "votaré por mis convicciones y por mis dudas y, finalmente, votaré por el no, comprometiéndome a trabajar por una reforma de la Constitución para todos los argentinos". Alasino, por su parte, centró su exposición en la posibilidad de votar con los dos tercios de los miembros presentes<sup>26</sup>.

El radical José Genoud señaló que el oficialismo buscaba la reelección a cualquier precio "y eso significa que se admita los dos tercios de los presentes, que se use un instrumento inconstitucional como lo es el del plebiscito y que se realice una reforma sin la UCR"<sup>27</sup>.

El presidente provisional del Senado. Eduardo Menem, sostuvo que "no nos creemos con la verdad absoluta, pudo haber errores en nuestro actuar, pero nunca se puede poner en duda nuestra buena fe.

Por eso rechazamos de manera categórica los argumentos mezquinos y los agravios de la oposición". Agregó que para realizar el proyecto "hubo varios meses de trabajo y no puedo aceptar que digan que aquí hubo improvisación". También refutó a quienes sostuvieron que la Convención Constituyente podría declararse soberana y apartarse de las pautas establecidas en el proyecto. Habló también del consenso y citó al constitucionalista Miguel Padilla, quien en un artículo publicado en La Nación había atribuido la oposición de la UCR a razones políticas coyunturales. Dijo que dentro del radicalismo tampoco existía consenso sobre el tema, "porque Massaccesi se pronunció a favor, Maestro tiene una posición coincidente y Angeloz no sé...". Finalmente consideró que el proyecto que se sometía a votación no era el ideal perseguido por el peronismo, sino que, ante la alternativa de no hacer ninguna reforma, se prefería hacer la mejor reforma posible<sup>25</sup>.

En la noche del 21 de octubre la Cámara de Senadores aprobaba, en general y en particular, el proyecto de ley declarativa de la reforma<sup>29</sup> con el voto afirmativo de 32 senadores, y 16 votos por la negativa. No se registraban ausentes, lo cual daba la razón a quienes habían considerado abstracto —es decir, sin efectos prácticos— el debate sobre el modo de computar los dos tercios.

### **3. Principales contenidos del proyecto aprobado**

La sanción de la Cámara Alta reducía, en un número importante, las modificaciones planteadas por el justicialismo. Sin embargo, las que subsistían en la iniciativa aprobada permitían todavía alcanzar —si bien de un modo parcial— varias de las finalidades perseguidas con la reforma.

La primera de ellas era la consolidación de la democracia: la reducción del mandato presidencial a cuatro años, con posible reelección inmediata por una vez, permitía acortar los tiempos de consulta popular y abreviar la gestión de los gobiernos que no contasen con suficiente respaldo ciudadano. A la vez, admitía un segundo período cuando hubiese conformidad popular con las políticas en desarrollo. Se adoptaba así el modelo de los Estados Unidos, que tuvo éxito durante más de doscientos años, mientras que el fracaso en nuestro medio del período de seis años, había quedado demostrado por nuestra azarosa historia constitucional. La reducción del mandato de los senadores de nueve años a seis era coherente con lo anterior, ya que este último fue diseñado para durar una vez y medio un período presidencial de seis años. La elección directa del intendente de la Capital Federal, también serviría como un elemento de democratización, al suprimir la intervención del Colegio Electoral.

Se mantenían otras reformas dirigidas a ampliar la participación política y social. La sanción del Senado planteaba la supresión de la condición católica del presidente, admitiendo de tal modo el acceso a ese cargo de personas que profesaran otras religiones. Se posibilitaba la incorporación de formas semidirectas de democracia y se daba intervención a las entidades intermedias en un Consejo Económico y Social. En cambio, como ya se anticipó, no se reformaban los mecanismos

de elección indirecta del presidente y vicepresidente de la Nación y de los senadores nacionales, que tendían al mismo fin.

Se aseguraba un mayor control sobre el ejercicio del poder mediante la constitucionalización de órganos como la Auditoría General de la Nación y el Defensor del Pueblo.

Asimismo se otorgaban mayores garantías de independencia a los jueces mediante la supresión del juicio político para la remoción de los integrantes de los tribunales inferiores y su reemplazo por un jury de enjuiciamiento. Se perfeccionaban, además, las garantías de los derechos individuales y sociales, mediante el reconocimiento constitucional del hábeas corpus y del amparo. También se dictaban protecciones específicas para el medio ambiente y la salud.

Uno de los grandes propósitos que subsistía plenamente en la sanción senatorial era el vinculado con la agilización de la función legislativa, como forma de privilegiar el rol político del Congreso Nacional. La sanción posibilitaba el análisis de procedimientos que simplificarían el trámite de aprobación de las leyes, la ampliación del período de sesiones y la autoconvocatoria del Congreso.

Se cumplía también con la finalidad de prever mecanismos adecuados para facilitar el proceso de integración latinoamericano e incluso continental.

De los principales objetivos de la reforma, se dejaron totalmente de lado los que se relacionaban con las medidas propuestas por la comisión justicialista para consolidar en el largo plazo las reformas económicas y del Estado (sólo se mantuvieron las menciones a la defensa de la competencia, del usuario y del consumidor) y los dirigidos a obtener un mejor equilibrio Nación-provincias, incluyendo el regionalismo interior, circunstancia esta última por demás curiosa, al resultar así de las objeciones de un senador proveniente de una provincia de las consideradas pobres.

#### **4. La convocatoria a la consulta**

Horas después de que el Senado aprobara el proyecto de ley declarativa de la necesidad de la reforma, el presidente Menem firmaba el decreto 2181/93, estableciendo el 21 de noviembre como fecha de convocatoria a la consulta popular.

Esta decisión volvía a evidenciar la compleja estrategia desarrollada durante 1992 y 1993 por el Partido Justicialista y el gobierno nacional. En efecto, la acción política se dirigió, en numerosas ocasiones, directamente sobre las dirigencias partidarias, para intentar acuerdos que, a su vez, permitiesen alcanzar las mayorías legislativas requeridas para la sanción de la ley declarativa. En otras oportunidades, cuando las conversaciones entre los partidos no registraban avances o quedaron bloqueadas, se puso el acento en la obtención del respaldo popular al gobierno y a la iniciativa reformista. Ejemplos de ello fue el colocar a la reforma constitucional como tema central de la campaña electoral, y la importancia que se otorgó a los resultados de los comicios de renovación legislativa, así como la posibilidad, siempre latente, de convocar a una consulta popular.

La búsqueda del "consenso político" y del "consenso social" entendidas como precondiciones de la reforma había sido prevista en las declaraciones formuladas desde 1987 por el justicialismo renovador. Se trataba de una dupla de conceptos, a veces complementarios, otras veces antagónicos entre sí (prescindiendo aquí del "consenso general", también mencionado en aquellas declaraciones).

El uso de la dialéctica entre "consenso político" y "consenso social", es decir, las estrategias para la construcción de acuerdos entre la dirigencia política y para obtener respaldo popular a la iniciativa, resulta esencial al juego democrático y no es exclusiva de este proceso reformista. Sin embargo, la exigencia de mayorías legislativas especiales para la sanción de la ley declarativa de la reforma, hizo que la utilización de aquella dialéctica fuera aquí más evidente que en el desarrollo de otras políticas. En efecto, recurrir a una manifestación concreta de la voluntad popular mediante el instrumento de una consulta no vinculante, resultaba una operatoria excepcional en nuestro sistema político.

En los regímenes democráticos modernos, la utilización de procedimientos semidirectos de democracia (tales como el plebiscito o el referéndum) ha sido prevista no sólo como forma de ampliar la participación de la ciudadanía en las decisiones de importancia, sino como un modo de superar situaciones de bloqueo político cuando no pueden reunirse las mayorías legislativas necesarias para implementar una medida gubernamental. A esa misma lógica del juego democrático responden los sistemas parlamentarios o mixtos (semiparlamentaristas) que ofrecen a los gobiernos la posibilidad de disolver el órgano legislativo y convocar anticipadamente a elecciones generales cuando se presentan las situaciones señaladas. Es que, en las democracias, la voluntad popular actúa como último juez de las diferencias políticas.

La necesidad del arbitraje ciudadano pareció evidente a fines de octubre de 1993 ante la situación de bloqueo político que se presentaba. Obtenida la media sanción de la ley declarativa en el Senado, restaba afrontar la instancia de la Cámara de Diputados, donde era imposible obtener la mayoría de los dos tercios de sus miembros (totales o presentes) sin el apoyo de un número significativo de legisladores del radicalismo.

Fracasadas, hasta ese momento, todas las gestiones realizadas durante el gobierno de Menem para abrir negociaciones entre los dos principales partidos, sólo restaba acudir al plebiscito si se deseaba aportar nuevos elementos políticos para el debate en la Cámara Baja.

Así lo afirmaba Carlos Ruckauf, al explicar por qué el gobierno decidía convocar a una consulta: "como el radicalismo se niega a reconocer que el 3 de octubre el electorado dio su apoyo implícito a la reforma, el gobierno quiere que el pueblo dé su opinión explícita". Ello no significaba, en su opinión, que no se pudiera arribar a un acuerdo con la principal fuerza opositora. Por el contrario, sostenía que: "El problema es que el radicalismo anunció que no concurriría a ninguna sesión de Diputados sobre la reforma, ni siquiera se aviene al debate parlamentario 30".

La convocatoria —posibilidad que se manejaba desde el lanzamiento de la iniciativa reformista en los primeros meses de 1992 y se había pospuesto, ante sucesivos cuestionamientos del

radicalismo, para privilegiar la vía de los acuerdos políticos— se hizo entonces imprescindible ante la falta de progresos en el diálogo interpartidario.

## **5. Las condiciones del consenso según los sistemas electorales**

Antes de reseñar el proceso acaecido a partir de la convocatoria a la consulta, parece útil hacer algunas breves reflexiones acerca de cómo interpretar el consenso político requerido para la reforma constitucional. En nuestro medio, la idea de "consenso político" ha variado históricamente según el régimen electoral vigente para integrar la Cámara de Diputados de la Nación.

En la actualidad, con un sistema que determina la composición de la Cámara Baja mediante la representación proporcional, la exigencia del voto favorable de los dos tercios de los miembros (totales o presentes) supone un grado muy alto de consenso en la dirigencia política. Esta, a su vez, compromete a una amplia mayoría de la ciudadanía que elige mediante sufragio universal y obligatorio, a los miembros de la Cámara.

Esta observación parece oportuna para diferenciar el grado de consenso político que requiere actualmente el funcionamiento de nuestro sistema institucional, respecto de anteriores experiencias de reforma a la Constitución de 1853-60 y de las propias previsiones de los constituyentes al sancionar la Carta Magna.

Así, respecto de las reformas efectuadas en el siglo pasado debe tenerse presente que el sistema electoral funcionaba bajo un régimen de representación limitada por el fraude o por disposiciones legales que restringían el voto. Recién en 1912, la ley Sáenz Peña introduce el sufragio universal, secreto y obligatorio para los varones, que en la primera etapa del gobierno de Perón se extiende también a las mujeres. Operaba además, en el siglo pasado, el sistema de la llamada "lista completa" que no otorgaba representación a la oposición. En aquellas condiciones, la opinión pública que se expresaba a través de sus representantes era muy limitada y se encontraban prácticamente excluidos los sectores medios y populares. Esas circunstancias signaron las reformas constitucionales de 1860, 1866 y 1898.

Por otra parte, el consenso político que nuestros constituyentes requerían originariamente parece haberse limitado al funcionamiento del sistema de lista completa, ya que el artículo 37 de la Constitución Nacional expresa que la Cámara de Diputados se elige "a simple pluralidad de sufragios". En el pasado, esa expresión fue entendida por algunos constitucionalistas como un impedimento para adoptar un sistema de representación proporcional, a punto tal que para removerlo se incluyó la reforma de ese artículo en el decreto de convocatoria a la Convención Constituyente de 1957 que, en definitiva, no la trató<sup>31</sup>.

La reforma de 1949 fue encarada bajo la vigencia del sistema de la "lista incompleta" (ley Sáenz Peña), según el cual el partido mayoritario obtenía dos tercios de las bancas en juego y la primera minoría el tercio restante. Ello permitía al partido triunfante en las elecciones (aun con una mayoría simple de votos) obtener dos tercios de los miembros de la Cámara de Diputados con mayor facilidad que la que ahora requiere el régimen de representación proporcional. Cabe aclarar, a modo de disgresión, que este último régimen también regula actualmente la forma de

integración legislativa de las provincias y, de tal manera, influye en la elección —hasta ahora indirecta— del Senado de la Nación.

Estas reflexiones permiten concluir que, si bien la mayoría exigida por el artículo 30 de la Constitución de 1853-60 ha permanecido invariable desde su sanción, las dificultades para obtener los dos tercios se han acrecentado con la vigencia de los regímenes electorales de base proporcional. Al ampliarse las bases de la representación, el consenso político contemplado en el requisito constitucional debe alcanzar a sectores mayores de la ciudadanía.

Los acuerdos que ahora se exigen, dadas las reglas del juego electoral, demandan para su concreción amplios diálogos e intercambios entre los partidos y trabajosas negociaciones para convenir los puntos de reforma. En los últimos años, esa circunstancia ha influido en el curso del debate traduciéndose en el convencimiento de que sólo era posible acceder a una modificación parcial de la Constitución Nacional. Teóricamente, la ley declarativa podría disponer la realización de una reforma total, convocando para tales fines a comicios para elegir convencionales constituyentes, o hacerlo en cambio para una reforma de carácter parcial. En este último caso, la ley declarativa debe precisar los artículos de la Constitución a ser alcanzados.

En realidad, la diferencia entre estas dos alternativas no estriba tanto en la mayor o menor intensidad de los cambios a introducirse, sino en el grado de libertad que el Congreso otorga a la Asamblea Constituyente. En el caso de una reforma total, la Asamblea goza de libertad absoluta para modificar cualquier artículo de la Constitución o para introducir artículos nuevos. En el de una parcial, sólo puede hacerlo respecto de los artículos previamente determinados, por lo cual las normas no enumeradas en la ley declarativa permanecen invariables.

La orientación del debate político de los últimos años en el sentido de postular una "reforma parcial", ha tenido por objeto obtener acuerdos en la etapa (preconstituyente) que debía operarse en el ámbito legislativo, para limitar el grado de libertad de la futura Asamblea.

## **6. El debate sobre los dos tercios y otros aspectos de procedimiento**

Ya se ha visto que el debate sobre la interpretación del artículo 30 fue introducido durante el tratamiento del proyecto de ley declarativa en la Cámara de Senadores. La reactualización del debate —nacido con motivo de la reforma constitucional de 1949— se hizo más para prevenir lo que podía suceder en la Cámara de Diputados que para el Senado, puesto que —según declararan Menem y Cañero— allí se esperaba una asistencia perfecta al momento de la votación, como efectivamente sucedió.

La composición de la Cámara Baja, luego de que —con posterioridad al 10 de diciembre— entraran en posesión de sus bancas los legisladores electos el 3 de octubre, quedaría integrada por 138 diputados justicialistas, 81 radicales, distribuyéndose los 38 restantes entre los partidos provinciales, la UCEDE, el MODIN, la Unidad Socialista, el Frente Grande, y otras fuerzas menores.

Los dos tercios del total de los miembros de esa Cámara eran 172 diputados. Se entendía que el oficialismo acrecentaría sus votos con no menos de 17 legisladores de partidos aliados en el

tema. Sin embargo, se especulaba que también podrían presentarse votos en contra o dudosos entre los justicialistas (en proporción de 9), estimándose que otros 21 legisladores de partidos menores lo harían del mismo modo (concurriendo como aliados del radicalismo) restando 16 indefinidos<sup>32</sup>.

Pero tales expectativas, como la posibilidad bastante cierta de que un grupo de legisladores radicales —de sectores que se habían pronunciado como reformistas y reeleccionistas— concluyesen votando favorablemente el proyecto de ley declarativa, podían quedar fuertemente condicionadas por los resultados que arrojará la consulta popular.

El debate sobre el modo de computarse los dos tercios creció cuando el diputado ucedeísta Durañona y Vedia presentó un proyecto de ley reglamentaria del artículo 30 de la Constitución Nacional, uno de cuyos párrafos fijaba la interpretación de los dos tercios de los miembros en el sentido de "presentes".

La primera cuestión a considerar en la exégesis de este artículo era si el Congreso debía expedirse sobre la necesidad de la reforma mediante una simple declaración o con la sanción de una ley.

Bidart Campos, al seguir la corriente doctrinaria de Estrada, González Calderón y Sánchez Viamonte, adscribía a la tesis de que el acto declarativo no debía revestir forma de ley, ya que su naturaleza era eminentemente política y preconstituyente, y no podía ser alcanzado por un veto presidencial <sup>33</sup>.

Sin embargo, la posición contraria, que exigía el dictado de una ley mediante la actuación de las Cámaras del Congreso, sesionando separadamente y no en Asamblea Legislativa, tenía la fuerza de los antecedentes, ya que así se había procedido en las reformas de 1860 (ley 234), 1866 (leyes 171 y 172), 1898 (ley 3507) y 1949 (ley 13.233). Esa conducta reiterada le confería —al decir de Bidegain— la condición de "costumbre constitucional", que integra el sentido de la norma <sup>34</sup>. En rigor, la declaración por ley se explica principalmente por el carácter coactivo (de aplicación compulsiva) que presenta este tipo de norma, del que carece una simple "declaración del Congreso"<sup>35</sup>.

Desde el criterio de que la declaración debe hacerse mediante una ley, la postura de computar los dos tercios sobre los presentes y no sobre los totales se justificaba por la analogía con los preceptos previstos en la constitución para el trámite de las leyes y con las interpretaciones de la Corte Suprema de los Estados Unidos respecto de un texto similar a nuestro artículo 30 <sup>36</sup>. Esas razones fueron las que sostuvieron los constitucionalistas del justicialismo en el trámite de la reforma de 1949, especialmente Sampay, Luder, y Ramella<sup>37</sup>.

Para evitar futuras controversias, la reforma de 1949 había agregado al artículo 30 la palabra "presentes" junto a "miembros", pero esa reforma fue derogada por un cuestionado decreto del gobierno de facto de 1955, el primero en nuestra historia que asumió expresamente prerrogativas constitucionales entre sus facultades.

El debate reactualizado por el periodismo durante 1993 podía tener —como ya se advertía en la primera intervención del Senado— un carácter abstracto si los diputados, cumpliendo con su obligación, se hacían presentes en la votación de la ley declarativa de la reforma<sup>38</sup>.

Esto es lo que, en definitiva, sucedería luego del acuerdo Menem-Alfonsín. Sin embargo, en los comienzos del mes de noviembre de 1993 el debate de los dos tercios mantenía especial actualidad, mientras se sentían los efectos de la convocatoria a la consulta dispuesta por el Gobierno Nacional.

## **7. La dispersión radical frente a la consulta**

La convocatoria al plebiscito impactó profundamente a la dirigencia radical, y demostró para el gobierno el acierto de la medida. Las posiciones que suscitó en el radicalismo abarcaron un amplio abanico, desde las favorables a la consulta y al "sí" a la reforma<sup>39</sup>, hasta un categórico "no" <sup>40</sup>, pasando por el abstencionismo activo —"no vote"—<sup>41</sup> combinado con fórmulas mixtas —"vote por el 'no' o no vote"—<sup>42</sup> o simplemente en forma pasiva (para aprovechar la indiferencia de los que no concurren a votar, en una elección con sufragio voluntario), o dejar en libertad de acción a los distritos para que fijaran las posiciones que creyesen convenientes y a la ciudadanía en "libertad de conciencia" para apoyar cualquiera de las alternativas posibles<sup>43</sup>.

Esta pluralidad de respuestas era apreciada en el periodismo como un "jeroglífico político"<sup>44</sup> y llevaba a Alfonsín a reconocer, aunque mantenía en ese momento su crítica a la iniciativa reformista, que la posición de su partido no era "muy vistosa". Por otra parte, la Convención Nacional del radicalismo, admitiendo esa diversidad de criterios, resolvió finalmente dejar en libertad a los distritos para que establecieran sus respectivas estrategias frente al plebiscito<sup>45</sup>.

Entre los dirigentes favorables al acuerdo político cabe mencionar al senador entrerriano Ricardo Laferriere, quien planteó la necesidad de que el radicalismo conviniese una reforma consensuada con el justicialismo y que se suspendiera el plebiscito<sup>46</sup>. Laferriere entendía que la fragmentación existente en el seno de la UCR haría crecer las posibilidades de que el oficialismo contara con la mayoría necesaria en la Cámara de Diputados de la Nación.

Dicha opinión fue inmediatamente avalada por Eduardo Menem, quien antes de que hubiera transcurrido una semana de disponerse la consulta, declaró que sería razonable postergarla o suspenderla si existía un camino de consenso entre los partidos mayoritarios, porque en una democracia era lógico que el oficialismo y la oposición acordaran en una cuestión de esta importancia <sup>47</sup>. En el mismo sentido conciliador y favorable a los acuerdos, el presidente a cargo del Partido Justicialista, Eduardo Duhalde, y el titular de! bloque en la Cámara de Diputados Jorge Matzkin, opinaban que el PJ estaba dispuesto a re- visar el proyecto aprobado en el Senado si el radicalismo se avenía a negociar la reforma<sup>48</sup>.

Los riesgos que implicaba la realización del plebiscito eran evaluados por los comentaristas políticos. Ellos pensaban que el justicialismo podía ver afectado su sólido poder político por dificultades para ejercer el gobierno en el año y medio que restaba a la presidencia de Menem, si el índice de concurrencia a la consulta (pese a ser voluntaria) no se acercaba al del 3 de octubre

(uno de los más bajos obtenidos con voto obligatorio), o si no lograba un porcentaje afirmativo convincente como para que la victoria no fuera sólo numérica sino también moral.

Por otra parte, entendían que el desacuerdo en la oposición en cuanto a la estrategia a seguir, respondía a una tácita convicción de que en las urnas se impondría matemáticamente el "sí". Ahora bien, si al magro resultado electoral de octubre se le agregaba que en los distritos donde se había impuesto la oposición, su dirigencia podía adoptar posiciones favorables o vacilantes frente a la reforma, podía preverse una grave derrota partidaria. De tal modo se profundizarían el debate y la crisis en la UCR, lo cual pondría en peligro su papel de fuerza opositora y, consecuentemente, su contribución al sistema democrático, todavía en proceso de consolidación<sup>49</sup>.

Los efectos del plebiscito sobre la UCR parecían más negativos que los riesgos que afrontaba el justicialismo, ya que los más importantes encuestadores estimaban la concurrencia a votar en cerca del 70% del padrón, y preveían a su vez que el "sí" sería ampliamente mayoritario y superaría el 60% o el 65% en los principales distritos, mientras que el "no" apenas superaría el 20% de los votos<sup>50</sup>.

## **8. El encuentro reservado Menem-Alfonsín**

De la misma manera debió entender Alfonsín el probable desarrollo de los acontecimientos al aceptar una negociación directa con Menem, a partir de un encuentro reservado acaecido el 4 de noviembre<sup>51</sup>, pese a hallarse en las semanas inmediatamente previas a la decisiva reunión del Comité Nacional de la UCR que elegiría al presidente de ese partido. Por entonces, Alfonsín anticipaba que cuando se encontrara al frente de la conducción de la UCR abriría un diálogo con el presidente, cambiando el sentido de lo sucedido hasta ese momento, a la vez que reclamaba el levantamiento del plebiscito y el retiro de la Cámara de Diputados del proyecto de declaración de la reforma aprobado en el Senado <sup>52</sup>.

Los análisis políticos destacaron diversas causas que habrían motivado este giro de ciento ochenta grados en su oposición extrema respecto del gobierno nacional y de su iniciativa reformista. La principal de esas motivaciones sería la de neutralizar los efectos del plebiscito, que podría ocasionar otra derrota a un partido que sufría el esmeril electoral desde 1987. En segundo término, conjurar la amenaza de la sanción en Diputados de la ley declarativa con el método de los dos tercios de los presentes, que implicaba una vigilancia permanente en el Congreso y una lucha casi "quijotesca" contra la picardía parlamentaria. También de este modo el líder radical evitaría negociaciones aisladas, en las cuales los distintos caudillos locales intentarían salvar su situación individual frente a la nueva embestida electoral del peronismo. Finalmente, sus más estrechos colaboradores explicaban que, después del cambio posicional, nadie podría decir que Alfonsín era un obstáculo para que el radicalismo asumiese una postura más conciliadora con el menemismo; "no se nos podrá reprochar —decían— que condenamos al partido a un camino sin salida por la permanente intransigencia frente al gobierno"<sup>53</sup>

Por su parte, Alfonsín explicaba su punto de vista en materia de reforma constitucional (así como en otros temas) en una carta dirigida a los delegados del Comité Nacional, previa a la elección de las autoridades partidarias<sup>54</sup>.

Allí cuestionaba el texto sancionado en el Senado por asemejarse a un cheque en blanco otorgado a la Convención Constituyente, pues se limitaba a la mención del conjunto de disposiciones que se deseaba reformar. La reelección, en un sistema hiperpresidencialista como el argentino, constituía para él una seria amenaza a la democracia. El plebiscito, además de ser un elemento de presión ilegítimo, lejos de construir un consenso provocaría fuertes disensos que en el futuro se convertirían en peligrosas hostilidades. Atacaba la tesis de que los dos tercios de los presentes fueran mayoría suficiente para sancionar la ley declarativa, afirmando que si llegara a aplicarse generaría enfrentamientos definitivos e imprevisibles consecuencias de rechazo y desconocimiento a las nuevas instituciones. Sugería intentar de inmediato un acuerdo sobre la base de contenidos que, años atrás, habían permitido un claro entendimiento entre las fuerzas políticas mayoritarias.

Sintetizaba sus ideas rectoras sobre la reforma en "modificar el carácter extremo de nuestro sistema presidencialista, en asegurar la existencia de una justicia auténticamente independiente y la seguridad jurídica, en fortalecer el rol del parlamento, en perfeccionar los instrumentos del control republicano y en el establecimiento de un nuevo diseño en las relaciones y competencias entre la Nación y las provincias".

Entre tanto, comenzaban negociaciones entre los delegados de Alfonsín y del justicialismo — Ricardo Gil Lavedra, Carlos Corach y el autor de esta obra—<sup>55</sup>, a fin de explorar los posibles contenidos de un acuerdo entre los partidos. El progreso de tales negociaciones, supervisadas directamente por el líder radical y por Eduardo Bauza y Eduardo Menem —quienes, a su vez, informaban al presidente—, se encontraba condicionado a la próxima elección en el Comité Nacional.

Por esta razón, el gobierno mantuvo su Convocatoria a la consulta mientras en el ámbito legislativo, la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, daba curso favorable al "proyecto Durañona". Sin embargo, el bloque justicialista —como gesto hacia el radicalismo— detuvo el tratamiento de ese proyecto en el plenario de la Cámara hasta que se esclareciese la situación en el partido opositor<sup>56</sup>.

El enfrentamiento interno de la UCR aumentaba con la proximidad del encuentro en Parque Norte para definir sus autoridades. La oposición más frontal a Alfonsín era, sin duda, la de Fernando de la Rúa, quien lo acusaba de "haber entregado el partido". Según éste, "la posición de acuerdismo y la contradicción en las propias posiciones orgánicas", confundía al radicalismo y lo ubicaba al borde de la desaparición. También acusaba a Alfonsín de haberse arrogado ilegítimamente la representación partidaria<sup>57</sup>. Esta última imputación no tenía en cuenta que el entonces presidente del Comité Nacional de la UCR y candidato de los sectores antialfonsinistas a dicha presidencia, Mario Losada, había participado en la cumbre del jueves 4, circunstancia que éste último reconociera públicamente poco después. Mientras tanto Alfonsín, pertrechado en el Hotel Bauen, en donde dialogaba con cada uno de los miembros del Comité Nacional, retrucaba las acusaciones del senador porteño con el argumento de que "sólo los grandes oponentes pueden resolver los problemas de los países"<sup>58</sup>.

Un día antes del crucial encuentro en Parque Norte, y casi una semana después de la reunión reservada, el ex presidente reforzaba su accionar con una presión y una promesa: amenazaba

con retirarse de las negociaciones con el gobierno si no se levantaba el plebiscito, pero prometía convocar a una nueva reunión de la convención radical para que refrendase los acuerdos alcanzados si aquello sucedía<sup>59</sup>.

El sábado 13, en horas de la madrugada, el Comité Nacional que sesionaba ininterrumpidamente desde el día anterior daba su veredicto: Alfonsín se imponía como presidente por una mayoría indiscutible sobre sus adversarios. Sin embargo, el triunfo no le permitía, a pesar de sus reiterados esfuerzos de persuasión, diseñar una conducción unificada que integrase a todas las líneas del partido y ahuyentara el fantasma del vacío con que lo amenazaban sus antagonistas. Estos anunciaban —por su parte— que seguirían cuestionando las negociaciones con el gobierno en la Convención Nacional que Alfonsín convocaba de inmediato<sup>60</sup>.

Paralelamente, en esa semana signada por fuertes enfrentamientos en el seno del radicalismo, los negociadores de los dos principales partidos habían avanzado en los términos del acuerdo político.

## **9. Las bases del Acuerdo**

El punto de partida de las nuevas conversaciones fue la agenda para la cumbre de septiembre de 1988 —entre Menem, Alfonsín, Cañero y Angeloz— confeccionada por Gil Lavedra cuando desempeñara el cargo de viceministro del Interior. Dicho temario fue producto, como se ha visto, de las negociaciones mantenidas desde fines de 1987, cuyo avance más notorio fuera el comunicado de prensa suscripto por Alfonsín y Cañero en enero de 1988, y que habían continuado esporádicamente en el curso de ese último año, debido a la dinámica electoral que agudizó el enfrentamiento entre los principales contendientes políticos. Esos intercambios avanzaron en aquel momento a tal punto que para fijar las coincidencias se redactaron los artículos de la Constitución Nacional alcanzados por la futura reforma, todo ello con conocimiento de los principales líderes de ambos partidos en la Cámara de Diputados, en donde ingresaría —de formalizarse un acuerdo— el proyecto de ley declarativa.

Se contaba, pues, con un valioso material para reencauzar las negociaciones, buena parte del cual, en la medida en que reflejaba puntos de vista aceptables para el justicialismo, había sido volcado en los documentos elaborados por su comisión de juristas.

La vinculación con los trabajos realizados cinco años antes fue resaltada en la Declaración que suscribirían Menem y Alfonsín el 14 de noviembre de 1993, denominada luego "Acuerdo de Olivos"<sup>61</sup>, al recordarse "...el espíritu de la búsqueda de coincidencias que animó a la reunión que celebraran, con similar finalidad, el 6 de septiembre de 1988".

La comprensión de que existía entre los negociadores un enfoque común sobre importantes aspectos a reformar de nuestra Constitución vigente, pero de que también mediaban divergencias conceptuales sobre el modo de hacerlo en muchos puntos, llevó a concebir desde el comienzo un Núcleo de coincidencias básicas, diferenciándolo de otros temas que simplemente serían habilitados para su libre tratamiento por la Convención Constituyente. Esta distinción permitía también mantener las individualidades partidarias al poder someter el diseño de nuevas instituciones al debate electoral y a la actividad posterior de la Convención

Constituyente. Se evitaba así la repetición de lo sucedido en el año 1990, con el fracaso del plebiscito que debía ratificar la reforma de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

La flexibilidad de la metodología propuesta tenía la ventaja adicional de facilitar el cierre de los puntos acordados hasta donde lo admitiera el consenso alcanzado respecto de los contenidos. Asimismo, permitía trasladar a la controversia electoral los temas que permanecieran abiertos y aquellos que no se consideraran de vital importancia política. Dicha metodología se correspondía además con las diversas garantías jurídicas y políticas que se reclamaban mutuamente los partidos puesto que se privilegiarían sólo aquellas que fuese necesario asegurar firmemente.

Todo ello fue advertido en el final del texto del Acuerdo de Olivos: "Las disposiciones a reformar, en función de los entendimientos que se vayan alcanzando y de las propuestas que se reciban de otros partidos o sectores políticos o sociales, una vez que sean aprobados por los órganos partidarios pertinentes, constituirán una base de coincidencias definitivas algunas y sujetas otras —en cuanto a su diseño constitucional— a controversia electoral. Los temas incluidos en dicha base de coincidencias quedarán acordados para su habilitación al momento en que el Honorable Congreso de la Nación declare la necesidad de la reforma. Asimismo, se establecerán los procedimientos que permitan garantizar el debido respeto para esos acuerdos".

Las coincidencias básicas, con diferente grado de apertura según los entendimientos alcanzados, fueron agrupadas en los dos primeros capítulos de la declaración: 1) las dirigidas a consolidar el sistema democrático y perfeccionar el equilibrio entre los poderes del Estado, y 2) las destinadas a afianzar la independencia de la justicia y el fortalecimiento de los órganos de control.

Entre las primeras, se incluían los temas de mayor significación política. "La atenuación del sistema presidencialista por medio de la incorporación de un Jefe de Gabinete o Ministro Coordinador, con responsabilidad frente al Presidente y el Congreso", representaba el marco desde el cual el radicalismo aceptaba reiniciar el proceso reformista. Inmediatamente se establecía el punto de mayor interés del justicialismo: "la reducción del mandato de Presidente y Vicepresidente a cuatro años con reelección inmediata por un sólo período, considerando al actual mandato presidencial como un primer período".

Ambos partidos coincidían en la importancia de la elección directa del presidente y vicepresidente, de los senadores nacionales y del intendente de la Capital Federal. El radicalismo, por su parte, obtenía la inclusión del ballotage para la elección presidencial, sin preverse todavía su piso y se beneficiaba, además, con la incorporación de un tercer senador, al postularse la reimplantación de la reforma de 1972 en este aspecto, que preveía dos senadores por la mayoría y uno por la minoría. Ello le permitía aumentar la presencia de su bloque en la Cámara Alta, que de otro modo se reduciría a ocho senadores a partir de 1995, e implicaba para el justicialismo perder una mayoría propia que cómodamente alcanzaría en ese año a los dos tercios del total de sus miembros. A su vez, se contemplaba la reducción de los mandatos de los senadores —aunque se dejaba abierta su duración— y se establecía que esta reforma no alcanzaría a los mandatos actuales, dado que se aplicaría a "quienes resulten electos". Las minorías religiosas obtenían la posibilidad de acceder a la primera magistratura del país, al preverse la eliminación del requisito de la catolicidad del presidente de la Nación. Se

puntualizaba que debía reglamentarse la facultad presidencial de dictar reglamentos de necesidad y urgencia, que compatibilizaba el interés de la oposición en controlar el uso de estos instrumentos y el del justicialismo en obtener su reconocimiento constitucional. Se reafirmaba que la intervención federal es competencia del Congreso Nacional y se contemplaba la extensión de las sesiones ordinarias del Congreso.

Entre la segunda especie de reformas, relativas a la administración de justicia y a los órganos de control, se postulaba modificar "...sustancialmente el modo de designación de los jueces, que garantice la prevaencia de la idoneidad por encima de cualquier otro motivo de selección", y generar "...un procedimiento de remoción de los jueces ajeno a contingencias político-partidarias". Se reconocía "...al órgano de control de la administración plena autonomía funcional en el ámbito del Poder Legislativo y periódica estabilidad a sus miembros, otorgando a la oposición su presidencia".

Se enunciaban —sin desarrollarlos— como fines de la reforma, el rediseño del régimen federal para favorecer el progreso y desarrollo económico de provincias y regiones, y el impulso a la integración latinoamericana y continental.

El documento presentaba formulaciones aún genéricas sobre la mayoría de las reformas planteadas. Ellas deberían precisarse en el curso de otras negociaciones, una vez aprobado el Acuerdo por los órganos pertinentes de los respectivos partidos. La principal valla a sortear para avanzar en las conversaciones era la Convención Nacional de la UCR, convocada para el 3 de diciembre, que se había pronunciado dos veces en contra del proceso reformista impulsado por el justicialismo 62.

La incorporación como negociadores del radicalismo, junto a Gil Lavedra, de otros tradicionales asesores de Alfonsín en temas institucionales y de justicia, como Berhongaray —que pasó a coordinar el grupo radical, en su carácter de miembro electo de la mesa chica de la conducción nacional—, Paixao y Kleisner, así como la discusión que comenzaba en el seno de la nueva conducción del radicalismo, hizo que se dejara de lado un primer borrador del Acuerdo, redactado por Gil Lavedra y el autor.

Muchos de los aspectos incluidos en ese borrador elaborado en consonancia con los resultados de 1988 y con aportes posteriores, que contenía mayores precisiones que el texto firmado en Olivos<sup>63</sup> serían retomados en el curso de las semanas siguientes, algunos otros —como la Corte Constitucional y la casación en materia de derecho común— no se incluirían en los temas de la reforma.

## NOTAS

1. Artículo de Mario Baizán, bajo el título "Menemistas y radicales siguen negociando las bases de un acuerdo", en El Cronista, 20-IX-93.
2. Clarín, 5-X-93.
3. Clarín, 5-X-93; Ambito Financiero, 4-X-93; Página/12, 5-X-93.

4. Página/12, 5-X-93.
5. Ambito Financiero. 7-X-93.
6. Clarín, 14-X-93; El Cronista, 14-X-93. Concurrieron por la conducción del justicialismo Duhalde, Marín, Kohan, Aráoz, Molina y Rúbeo y por la mesa directiva del radicalismo Losada, Orgaz, Negri, León, Jaunarena, Berhongaray. Mathov y Genoud.
7. Clarín, 13-X-93.
8. Clarín, 15-X-93.
9. Página/12, 16-X-93.
10. Clarín, 15-X-93.
11. Clarín, 16-X-93.
12. Ambito Financiero, 19-X-93.
13. La Nación, 17-X-93.
14. La Nación, 14-X-93; Clarín, 15-X-93.
15. Un artículo del diputado nacional Juan González Gavióla, que explicaba la posición bordonista. Ambito Financiero, 18-X-93.
16. Clarín, Página/12 y El Cronista, 19-X-93.
17. Clarín, 20-X-93.
18. Leopoldo Bravo, "Modificar sólo dos artículos de la Constitución Nacional" en La Nación, 21-X-93.
19. El Cronista. 21-X-93.
20. Ambito Financiero, 21-X-93.
21. Clarín, 21-X-93.
22. Clarín, 21-X-93.
23. Clarín. 21-X-93.
24. Clarín. 21-X-93.
25. Ambito Financiero. 21-X-93; La Nación, 21-X-93.
26. La Nación. 21-X-93.
27. La Nación. 21-X-93.
28. La Nación, 21-X-93; Clarín, 21-X-93.

29. Cfr. Anexo documental. XVJ11.
30. Anticipaba que "de todas maneras la próxima semana puede haber importantes novedades en la relación con la UCR. Probablemente se logre un acuerdo. Si es así, en quince días tendríamos aprobada la reforma. Es más, diría que si todo va bien luego de los comicios para convencionales constituyentes, que deberían elegirse en marzo o abril próximos, el trámite en la Convención Constituyente no duraría más de un mes". La Nación. 31-X-93.
31. Decreto 3838/57, punto lo "Régimen Electoral".
32. Página/12, 24-X-93; La Nación. 25-X-93, estimaba 141 votos a favor de la reforma. 104 en contra y 12 indecisos, por lo que el oficialismo quedaba a 31 votos de los dos tercios de los totales de la Cámara de Diputados.
33. Cfr. Germán Bidart Campos, Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino. Tomo I, págs. 109-117. En el mismo sentido, Estrada, González Calderón y Sánchez Viamonte (Cfr. Segundo V. Linares Quintana. Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional. Ed. Alfa, 1953, Tomo II. págs. 199-231).
34. Cfr. Carlos María Bidegain, Cuadernos de Derecho Constitucional. Ed. Abeledo Perrot, año 1981, Tomo IV. págs. 7-15. En el mismo sentido, Montes de Oca y Riva-rola, entre otros.
35. Por ejemplo, respecto de la convocatoria de la ciudadanía al acto electoral, del tiempo y forma de elección (aplicación de un sistema electoral) de los convencionales constituyentes, de los requisitos que deben cumplir dichos convencionales y la compensación económica por sus servicios, la ciudad en que se instalará la Convención, aspectos procedimentales de su actividad —como el tiempo de duración de dicha Convención—, y las garantías que se incluyen para que la Convención Constituyente no exceda sus facultades del marco previamente establecido por el Congreso Nacional.
36. La primera de esas razones era la regla del "quórum", según la cual basta para sancionar las leyes la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara —artículo 56 de la Constitución Nacional— previéndose la obligación de los legisladores de concurrir a votar e incluso la posibilidad de compelerlos a ello. Por otra parte, siempre que la Constitución Nacional exige un "quórum" extraordinario, lo indica expresamente (v.g. artículo 84). En tercer término, el concepto del artículo 30 de la Constitución Nacional de "dos terceras partes de sus miembros", es repetido en el artículo 71 de la misma donde se regulan las intervenciones de las cámaras iniciadoras y revisora para la sanción de los proyectos de leyes, siempre fue utilizado —por una larga práctica legislativa— como "las dos terceras partes de los miembros presentes", ya que de otro modo se estaría exigiendo una mayoría especial para la cámara revisora que no se requiere a la iniciadora (destruyendo la igualdad entre las Cámaras). En cuarto lugar, las reformas de 1860 y 1866 tampoco se convocaron por los dos tercios de los miembros totales, si bien respecto de esta última algunos intérpretes pretendieron hacer valer una tercera categoría (los miembros existentes diferenciándolos de los totales y de los presentes), más allá de las deficiencias que presentan los diarios de sesiones en el registro de las votaciones. Como quinto argumento, se utilizaba el modo de aplicación para las Enmiendas a la Constitución de los Estados Unidos de

su artículo 5º, (también con dos tercios de los presentes) que es fuente del artículo 30 de nuestra Constitución Nacional.

37. Discurso como miembro informante de la mayoría de la Comisión Revisora de la Constitución, sobre: "La Constitucionalidad de la ley de convocatoria de la Convención Constituyente", en Las Constituciones de la Argentina 1810-1972, EUDEBA, pág. 479 y ss. Pablo V. Ramella, Derecho Constitucional. Ed. Depalma. 1982, págs. 22-25.
38. Ver, por ejemplo artículos de Jorge Vanossi. Antonio Cafiero, y el autor de esta obra en Clarín, 6-IX-93.
39. En esta línea se inscribían principalmente el gobernador del Chubut Carlos Maestro — respaldado por la Convención de ese partido—: el candidato de Santiago del Estero, José Luis Zavalía; el gobernador de Río Negro Horacio Massaccesi (Clarín, I-XI-93) y el intendente de Río Grande de Tierra del Fuego (Clarín, 27-X-93).
40. A título de ejemplo puede mencionarse a la juventud radical, en la Convención Nacional del radicalismo.
41. La propuesta de la abstención activa figura, por ejemplo, en un artículo del ex ministro del Interior. Antonio Tróccoli (Clarín. I-XI-93), quien consideraba que la participación en la campaña del plebiscito para sustentar el "no" de alguna manera comprometía a la UCR con el resultado. Partiendo de que en los comicios de octubre de 1993 había votado positivamente el 70% de la ciudadanía, especulaba que la concurrencia a la consulta alcanzaría entre el 50% y el 60% del padrón, circunstancia que actuaría en contra del oficialismo. Cfr. también Ambito Financiero, 26-X-93.
42. Esa fórmula mixta fue una de las decisiones adoptadas por la Convención Nacional del radicalismo, realizada el 30-X-93 (Página/12. 31-X-93).
43. Esa fue finalmente la postura adoptada por Angeloz en Córdoba (Ambito Financiero, 27-X-93-93 y 28-X). El diputado santacruceño Héctor Di Tulio la reclamaba asimismo para votar positivamente a la reforma en el recinto de la Cámara (Ambito Financiero, 26-X-93).
44. Ambito Financiero. 24-X-93.
45. La Nación. 4-XI-93.
46. Clarín. 27-X-93.
47. Clarín. 28-X-93: La Nación. 28-X-93.
48. Clarín. I-XI-93.
49. Cfr. entre otros, comentario político de La Nación. 4-XI-93. bajo el título "El plebiscito. un fantasma impensado".
50. Página/12. 6-XI-93.

51. Además de Menem y Alfonsín, habían concurrido a la reunión Eduardo Duhalde, Eduardo Bauza, el sindicalista Luis Barrionuevo, el entonces presidente de la UCR. Mario Losada, y el ex ministro del Interior, Enrique Nosiglia. Las peculiaridades de la gestación y del desarrollo de la reunión fueron narradas en La Nación, 9-XI-93.
52. Clarín. 5-X-93.
53. Cfr. artículo de Carlos Pagni "El encuentro aceleró los tiempos de las internas peronista y radical". Ambito Financiero. 9-XI-93. diario que el día anterior había divulgado el encuentro reservado entre Menem y Alfonsín.
54. Cfr. texto completo de la Carta, en Ambito Financiero. 9-XI-93.
55. Más tarde se agregaron por el radicalismo el diputado nacional Antonio Berhongaray — que actuó como coordinador en su carácter de integrante de la mesa electa del Comité Nacional —, Enrique Paixao (ex secretario de Justicia). Arnaldo Kleisner (ex director del Banco Central de la República Argentina y asesor de varios ministros), y por el justicialismo el senador Augusto Alasino y el diputado nacional Jorge Yoma.
56. Clarín. 10-XI-93; Ambito Financiero. 10-XI-93.
57. Página/12. 10-XI-93; Clarín. 10-XI-93; La Nación, 10-XI-93.
58. Ambito Financiero. 11-XI-93; Clarín. 12-XI-93.
59. Clarín. 11-XI-93; La Nación, 12-XI-93.
60. Clarín. Página/12 y La Nación. 13-XI-93.
61. Cfr. Anexo documental. XIX.
62. Clarín, 14-XI-93.
63. Uno de los aspectos principales de la reforma, la atenuación del sistema presidencialista mediante la incorporación de un Jefe de Gabinete o Ministro Coordinador, se encontraba ya enunciado —según se ha visto— en términos más explícitos que en el comunicado de prensa suscripto por Alfonsín y Cafiero el 14 de enero de 1988. Así no eran incluidas las atribuciones de ese Jefe de Gabinete o Ministro Coordinador, ni tampoco la constitucionalización del gabinete, o el modo de operarse la censura parlamentaria.

Sin embargo, en las semanas posteriores se adoptaría la fórmula planteada en el borrador dejado transitoriamente de lado, respecto de que dicho Jefe de Gabinete tendría

"facultades de índole administrativa y las de gobierno que discrecionalmente resuelva delegarle el Poder Ejecutivo". De tal modo, el sistema institucional seguiría siendo fundamentalmente presidencialista, ya que no se afectaban las atribuciones "de gobierno" del presidente, y sólo se evolucionaría hacia las denominadas "formas mixtas" (semipresidencialistas) en supuestos de

grave crisis política, evidenciada por la existencia de una mayoría calificada de ambas cámaras del Congreso, que abriese el procedimiento de censura.

También quedaban sujetos a un mayor debate posterior otros temas previstos en el borrador, tales como los modos de simplificar el trámite de aprobación de las leyes, los alcances de la reglamentación de los decretos de necesidad y urgencia, el período de duración de los mandatos de los senadores (previsto originalmente en seis años), la creación de una Corte Constitucional (con facultades de control constitucional y como tribunal de conflicto de poderes), la atribución de facultades a la Corte Suprema de Justicia para actuar como tribunal de casación y unificar la jurisprudencia contradictoria en materia de derechos comunes, y la explicitación del modo de favorecer la integración latinoamericana y continental, y el rediseño del régimen federal.