

EPILOGO

El relato que se realiza en esta obra sobre el proceso de reforma constitucional culmina al finalizar el año 1993 con la sanción de la ley declarativa. Este corte temporal se justifica por dos razones: responde a las necesidades inherentes al estudio realizado sobre los contenidos del Acuerdo Menem-Alfonsín, y también a la intención de preservarlo de las pasiones propias de los procesos preelectorales.

Sin embargo, sería insuficiente concluir este análisis sin efectuar algunas breves reflexiones sobre los resultados de los comicios para la designación de convencionales constituyentes, y sobre el escenario que se genera, a partir de ellos para el desenvolvimiento de la Asamblea que encarará la tarea de la reforma.

I

La primera reflexión es que la ciudadanía respaldó mayoritariamente el acuerdo, a la vez que expresó ciertas preocupaciones o reservas que deberán ser tenidas en consideración para un futuro inmediato.

El apoyo popular al Acuerdo se evidencia en el hecho de que se digieran 213 candidatos a convencionales constituyentes por los dos partidos que lo suscribieron. Estos representan el 70% del total de la Asamblea (de 305 miembros). Así, los dos partidos mayoritarios, más oírás fuerzas provinciales que avalaron el Pacto al debatirse en el Congreso Nacional la ley 24.309, han recibido un porcentaje de adhesiones que asciende aproximadamente al 60% del cuerpo electoral

De aquellos candidatos, 138 pertenecen al justicialismo, que se mantiene -en el quinto año de gobierno— como partido mayoritario a nivel nacional, habiendo triunfado en cinco elecciones consecutivas (1987, 1989, 1991, 1993 y 1994), cuatro de ellas durante la presidencia de Menem. El resto, 75 convencionales, adhieren al radicalismo, que conserva su condición de segunda fuerza política. Estos resultados se obtienen en un marco de concurrencia a los comicios y de votos positivos que responden a las mismas tendencias manifestadas en elecciones anteriores 2.

II

Las preocupaciones o reservas de la ciudadanía son advertibles en la disminución, en unos quince puntos porcentuales, de los sufragios recibidos por ambos partidos respecto de los comicios de octubre de 1993. Esta caída se distribuye en 10,44 y 4,72 puntos para el radicalismo y el justicialismo, respectivamente.

En lo que hace a la UCR, ya se tuvo ocasión de analizar en detalle el debate interno sobre la conveniencia de avalar un proceso de reforma constitucional que abriría la posibilidad de la reelección para el presidente en ejercicio. Este debate condujo a que un importante sector de la dirigencia partidaria se pronunciara negativamente.

Como dato curioso que merece computarse, más allá de las razones últimas que hayan pesado en el voto de los simpatizantes radicales, cabe señalar que el porcentual de sufragios ahora

obtenido representa aproximadamente dos tercios del 30% alcanzado en octubre del año pasado. Estos guarismos vienen a coincidir con el respaldo proporcionado a Raúl Alfonsín por los miembros de la Convención Nacional partidaria, en oportunidad de ponerse a consideración la conveniencia de suscribir el Pacto. Una conclusión a la que puede arribarse, sin mayores dificultades, es que la decisión de la dirigencia radical se trasladó a la masa de sus simpatizantes de un modo asombrosamente equivalente al evidenciado por su máximo órgano de conducción.

Una reflexión adicional que corrobora lo dicho, es que el triunfo obtenido —en los comicios del 10 de abril— por los únicos gobernadores o jefes de distrito radicales fue, en todos los casos, el de quienes habían respaldado el Acuerdo. Algunos de ellos, según se ha tenido oportunidad de ver, llegaron a manifestar su apoyo a la consulta convocada por el gobierno nacional, tal es el ejemplo de Massaccesi y Maestro 3.

En cuanto a la pérdida sufrida por el justicialismo, no media entre los observadores políticos uniformidad de opiniones respecto de sus posibles causas. Sin embargo, parece contener señales dirigidas a temas principalmente vinculados con la acción de gobierno —tales como prestar mayor atención a los costos sociales que entraña la implementación de las políticas económicas, o a la transparencia en las conductas públicas de algunos de sus dirigentes—, más que a una disconformidad con el proceso de reforma constitucional en sí mismo 4.

III

Esta última observación resulta de rigor si se repara en que los otros dos partidos que siguen en orden de votos al justicialismo y a la ICR, es decir, el Frente Grande (triumfante en la Capital Federal y con el 12,59% de los votos totales emitidos en todo el país) y el MODIN (con un 9,17%), se presentaron a las elecciones con plataformas electorales favorables a la reforma de nuestra Ley Fundamental (si bien disímiles entre sí), aun cuando ambos polos del espectro político cuestionaron el Pacto, fundamentalmente porque permitía la reelección del presidente en ejercicio.

Si a estos dos partidos se agregan otras expresiones minoritarias que apoyan —desde distintas perspectivas— la reforma, el respaldo electoral del "antirreformismo" puede considerarse muy poco representativo. Esta reflexión queda convalidada al reparar que menos de un 10% de los convencionales elegidos adscriben a partidos que postularan mantener la vigencia, sin modificaciones, de la Constitución de 1853-60.

IV

La disminución de los votos justicialistas y radicales respecto de las performances anteriores, encuentra también explicación para ciertos observadores en que un sector significativo de la ciudadanía optó por manifestarse en contra del pacto, prefiriendo debilitar la naturaleza primordialmente bipartidista de nuestro sistema político. Desde este punto de vista, se interpreta que se estaría evolucionando hacia a olio sistema, regido por un partido predominante —el justicialismo— s compuesto por varias fuerzas (con cierto poder local) entre las que .i- distribuirían los roles opositores5.

La conclusión precedente resulta, al menos, apresurada para fijar una tendencia a partir de un sólo acto electoral. En efecto, parece más apropiado asumir que sectores de la ciudadanía habrían manifestado un temor a que el Acuerdo entre los dos principales partidos resultase un debilitamiento del rol opositor a las políticas de gobierno, que venía ejerciendo el radicalismo. Una prueba consistente de esta reflexión es la dispersión del voto antipactista, no sólo canalizado en el crecimiento del Frente Grande y el MODIN, sino también en la buena elección realizada por fuerzas políticas de índole local⁶.

Ese temor puede ser entendido, por un lado, como expresión de tendencias democráticas profundas en el seno de la ciudadanía, que no aceptan el debilitamiento de la dialéctica esencial "gobierno-oposición". Pero existe además otra lectura posible: la falta de una debida comprensión de las diferencias que presenta un acuerdo de naturaleza constitucional —y por consiguiente básico—, con otro tipo de compromisos que entrañaría una política común de gobierno. Así, no ha sido suficientemente explicitada ante la ciudadanía la idea de que los acuerdos básicos trascienden a una lógica coyuntural —aun cuando tengan puntos de contacto con ella—, pues se dirigen a perfeccionar el funcionamiento de las instituciones.

En este último sentido, cabe recordar aquí que la naturaleza de la antinomia "acuerdos-desacuerdos básicos", a la que se hizo referencia en la Introducción, responde a una dialéctica diferente a la de los pactos de gobierno.

V

En este contexto es posible abordar el cuestionamiento realizado por los opositores al Acuerdo, principalmente el Frente Grande, objetando el carácter cerrado del Núcleo de coincidencias básicas, con la norma que lo asegura (la cláusula sistémica) según la cual deben votarse en bloque —por sí o por no— las reformas allí contenidas. Dicho cuestionamiento no ha reparado lo suficiente en el hecho de que la finalidad esencial del Núcleo ha sido otorgar —por parte de un partido circunstancialmente mayoritario (el justicialismo triunfante en cuatro elecciones consecutivas)— al radicalismo y a otras fuerzas políticas y sociales, una garantía máxima de cumplimiento de un conjunto de reformas, entrelazadas e íntimamente vinculadas entre sí.

La interrelación que ellas presentan, en cuanto pretenden generar nuevos equilibrios en el funcionamiento de los poderes del Estado, ha sido explicada detenidamente en diferentes lugares de esta obra. La idea de votar en bloque las modificaciones contenidas en el Núcleo fue exigida —según ya se ha visto— por el radicalismo, antes de facilitar el voto de la ley declarativa de la reforma, porque la instancia legislativa requería un nivel de consenso político superior al propio de la Convención Constituyente.

Las primeras declaraciones de Alfonsín, posteriores a los resultados electorales, son particularmente expresivas de este razonamiento. El líder radical consideró preferible que el justicialismo no obtuviese mayoría absoluta propia en la Convención, antes que su partido hubiese realizado una mejor actuación electoral. Por su parte, el presidente Menem y los principales hombres del gobierno comprometidos con el proceso reformista, han manifestado que el justicialismo tiene la absoluta intención de honrar el Acuerdo. Esta posición ratifica la de su plataforma electoral y da respuesta a las inquietudes de la oposición⁷. Es decir, en ningún

momento el justicialismo pensó aprovechar una mayoría ocasional para impulsar una reforma a su medida, carente del consenso que proyecte a la nueva constitución como una norma destinada a perdurar, trascendente a la voluntad circunscripta de un partido.

Por otra parte, los requerimientos de apertura del Núcleo de coincidencias básicas no han tomado en cuenta los compromisos preelectorales asumidos frente a la ciudadanía por el justicialismo y el radicalismo, y por sus respectivos convencionales constituyentes. (Quebrarlos supondría alterar la intención mayoritaria expresada en las urnas.

La eventual ruptura del Núcleo traería aparejada, asimismo, un posible cuestionamiento —por su inconstitucionalidad— de las reformas puntuales que pudiesen aprobarse (en la medida que se prescindiera de algunas de ellas), ya que el Congreso Nacional, al momento de sancionar la ley 24.309, impuso a la Asamblea el requisito de volarlas en bloque.

Esta problemática ha sido suficientemente analizada en el capítulo VI. Sin embargo, es conveniente recordar aquí que si el Congreso tenía la facultad de resolver libremente la convocatoria de una Convención Constituyente, y por lo tanto, decidir dar vida a un Cuerpo de carácter excepcional y transitorio, estaba insita la atribución de fijar las condiciones bajo las cuales debería desenvolverse, y así se indicó <11 el llamado a elecciones. Violentar los términos de la ley declarativa, supondría alterar las reglas de juego electoral bajo las cuales se han desenvuelto los partidos, con las ventajas y desventajas que importó, para cada uno de ellos, ceñirse a tales reglas.

VI

Esto no significa restar relevancia a las tareas que desempeñará la Convención en ejercicio del poder constituyente derivado. Parece claro que cuando ésta resuelva encarar el análisis de las propuestas incorporadas al Núcleo de coincidencias básicas, los partidos opositores al Acuerdo podrán dejar a salvo las opiniones puntuales que les merezcan cada una de ellas, siendo que —por lo demás— ya tuvieron oportunidad de hacerlo al transitarse la etapa legislativa.

Este comportamiento se producirá cuando se pongan a consideración de la Asamblea las reformas contenidas en el Núcleo. El ejercicio de la crítica y las opiniones vertidas sobre cada uno de las propuestas se registrarán en sus diarios de sesiones —y servirán, en el futuro, como elementos interpretativos de la reforma constitucional—, sin que se encuentren obligatoriamente vinculadas a una votación en particular de cada punto del Núcleo. Así, la votación —por sí o por no— del conjunto de estas reformas, no impide en absoluto la discusión particular de cada una de ellas.

De pronunciarse afirmativamente la Asamblea por la incorporación de las reformas del Núcleo al texto de la Constitución, restará todavía la redacción de los artículos que los recepten. En esa instancia también podrán complementarse con diseños adicionales las propuestas allí contenidas, a fin de perfeccionarlas, en la medida en que sea posible recurrir a la habilitación —que ha sido prevista para su actualización— de los artículos 67 y 86 de la Constitución Nacional (relativos a las facultades del Congreso y del Poder Ejecutivo)⁸.

Por otra parte, también en los numerosos e importantes temas habilitados para su libre tratamiento por la Convención Constituyente, habrá de verificarse la jerarquía de la labor que debe afrontar ese cuerpo.

VII

Permita el lector, al concluir estas páginas, efectuar una observación adicional respecto de los resultados electorales del 10 de abril de 1994.

Al analizarse el acortamiento del mandato presidencial con posibilidad de reelección —cuya eventual aplicación, en el debate político, se interpretó como un directo beneficio del actual mandatario—, se tuvo oportunidad de demostrar que no existía riesgo alguno de que esta reforma pudiera sentar las bases de un gobierno autoritario.

Pues bien, los comicios de 1994 son suficientemente reveladores de las profundas tendencias democráticas de la sociedad argentina que impiden la presencia nefasta de una alternativa de aquella índole. Elocuentemente demostrativo de esto es el surgimiento ocasional de nuevas fuerzas opositoras ante la mera posibilidad de que el Acuerdo generase un debilitamiento del control ejercido por el radicalismo sobre el gobierno. El retroceso electoral del justicialismo puede también explicarse, en buena medida, por esta prevención.

Esta expresión de principios esencialmente democráticos que vertebra a esta Argentina pluralista y a la mayoría de su dirigencia política, es la mejor de todas las garantías para encarar una reforma de la Constitución Nacional, sin dramatismos ni prevenciones y sin que sea ahora oportuno evocar décadas trágicas cuyo recuerdo aún nos estremece. Estas convicciones de la ciudadanía coinciden con los principios y aspiraciones que actualmente rigen la acción del gobierno y del justicialismo.

Si el actual proceso reformista culmina con éxito, el desarrollo futuro de las nuevas instituciones y los mejores equilibrios de poder, terminarán de sepultar —a ello aspiramos— los últimos restos de nuestras diferencias históricas irreductibles.

La dinámica propia de los procesos políticos vuelve difícil poner un punto final al análisis. Sin embargo, se ha querido encontrar en la interpretación del presente, los rasgos del futuro. En esta tarea, necesariamente, ha debido tenerse en cuenta una gran cantidad de aspectos coyunturales, efímeros, que al tiempo que enriquecen el análisis, pueden echar sombra sobre los más fundamentales.

Los proyectos políticos destinados a perdurar son sólo aquellos que surgen a partir de acuerdos básicos sobre las reglas de convivencia social y política. Más allá de todos los interrogantes que el presente lanza sobre el Pacto de Olivos, su convalidación a través de una ley de la Nación que delimita el temario de la Convención Constituyente —según los puntos consensuados por las fuerzas mayoritarias—, lo proyectan en la línea de la tradición pactista más auténtica de nuestra patria.

NOTAS

1 Los partidos provinciales que apoyaron el Pacto en el recinto fueron: los Movimientos Popular Neuquino y Fueguino, y la Acción Chaqueña.

2 Concurrió a votar el 10 de abril de 1994 un alto porcentaje del electorado (76,05%), similar al que lo hizo en elecciones nacionales anteriores (76,60% en octubre de 1993, y 78,05% en el año 1991). Esta actitud cívica evidencia que no existió una abstención significativa, pese a los pronósticos previos que pretendían indicar un comportamiento de tal carácter. Una lectura similar debe hacerse respecto de la ausencia de un sensible crecimiento de los votos en blanco o anulados, que alcanzaron sólo el 1,49% y 1,22%, respectivamente. Estos porcentuales en las elecciones del 3 de octubre de 1993 ascendieron al 4,06% y 1,05%, mientras que en las elecciones de 1991 fueron del 4,97% y 0,76%. Clarín, 10-IV-94, Página/12, 12-IV-94 y datos del Ministerio del Interior (Dirección Nacional Electoral) para los comicios de 1993 y 1991.

3 Estas actitudes merecieron un correlativo respaldo popular. En Río Negro y en Chubut, la UCR obtenía en octubre de 1993 el 42,05% y el 43,37% de los sufragios (el PJ, el 29,97% y el 44,93%), mientras en abril de 1994, los porcentuales eran prácticamente idénticos: 42,7% y 43,7%. Cfr. Página/12, 12-IV-94, y datos del Ministerio del Interior para los comicios de 1993 y 1991.

4 Clarín, 12-IV-94; artículo de Germán Sopena en La Nación, 12-IV-94; véase también palabras del presidente Menem, en IDEA, Clarín, 14-IV-94.

5 Rosendo Fraga, "Se debilitó el bipartidismo", en Ambito Financiero, 12-IV-94. Allí se explica esta disminución por un crecimiento de las fuerzas políticas contrarias al Pacto de Olivos, ya fuesen de centro-izquierda (como el Frente Grande en Capital, Buenos Aires y Neuquén) o de centro-derecha (los demócratas en Mendoza; los demócratas progresistas en Santa Fe; la Fuerza Republicana en Tucumán y el Movimiento Popular Jujeno) y la derecha populista del MODIN, en la mayoría de los distritos. Este análisis lo lleva a concluir en el debilitamiento del bipartidismo, es decir, la pérdida de votos de los partidos tradicionales frente a fuerzas nuevas, mostrando el electorado cambios bruscos e imprevistos en sus preferencias, tal como venía sucediendo internacionalmente y ahora acaece también en la Argentina.

Esta última conclusión es sustancialmente compartida por otros analistas (por ejemplo, Enrique Zuleta Puceiro, "Cambió el sistema de partidos", en Clarín, 13-IV-94). Oscar Landi, por su parte, en "Otras prioridades" (Clarín, 13-IV-94), sostiene que con las elecciones de abril, nuestro sistema pasaba de un bipartidismo "bastante nítido" a un sistema compuesto por "un partido predominante, el justicialista, y varias fuerzas con cierto poder local". Este trasvasamiento constituiría una nueva realidad en la política argentina.

6 Son ejemplo de ello, la Fuerza Republicana en Tucumán (45,5%), el Movimiento Popular Jujeno (31,2%), el Pacto Autonomista Liberal en Comentes (50,9%), entre los más notables. Clarín, 12-IV-94.

7 Clarín, 14-IV-94. Menem y Alfonsín coincidían en descartar la posibilidad de que se "abriese el pacto" para discutir, con otras fuerzas políticas, los puntos por éste establecidos. Por su parte, el senador Eduardo Menem (Ambito Financiero, 13-IV-94), afirmaba que toda la

campaña justicialista fue la explicación del pacto y que los votos recibidos obligan a respetarlo. Asimismo afirmó "El oficialismo respetará a 'rajatablas' el Pacto de Olivos en la Convención Constituyente", La Nación, 13-IV-94.

8 Pedro J. Frías, en "Desatar el paquete", La Nación, 12-IV-94, expresa con claridad que las estrategias en la Convención intentarán ejecutar, corregir o complementar la ley 24.309. Las únicas válidas serán las que respeten la ley sin vulnerarla.