

Procesos constituyentes y distribución de poder: la reforma del presidencialismo en Argentina

Gabriel L. Negretto*

The great security against a gradual concentration of the several powers in the same department consists in giving those who administer each department the necessary constitutional means and personal motives to resist encroachments of the others [...]

James Madison, *Federalist* No. 51

Durante la última década, las constituciones presidencialistas han sido criticadas como estructuras que tienden a exacerbar la competencia política, promoviendo la concentración de poderes de gobierno en un solo partido o individuo. Es posible observar, sin embargo, que las constituciones presidencialistas no varían menos que las parlamentarias en la forma en que distribuyen poder, tanto entre Ejecutivo y legislatura como entre gobierno y oposición. En tanto algunas constituciones proveen al Ejecutivo de poderosos instrumentos para implementar su agenda política y legislativa, otras limitan al máximo esta capacidad creando un gran número de instancias de veto a las decisiones y propuestas que emanan del mismo. Más aún, incluso constituciones que otorgan fuertes poderes al Ejecutivo, como el de legislar por decreto o limitar la capacidad de los legisladores de rechazar o

* El autor es profesor e investigador de la División de Estudios Políticos del CIDE; correo electrónico: gnegretto@dis1.cide.mx.

Quisiera agradecer en particular los valiosos comentarios de Jon Elster a versiones anteriores de este artículo. Estoy también en deuda con Guillermo Molinelli, Roberto Gargarella, Julio Saguir y mis colegas del CIDE, en particular María Amparo Casar y Alain de Remes, por las sugerencias y críticas ofrecidas en distintas presentaciones de este trabajo. Agradezco asimismo las observaciones que me formularan los dos comentaristas anónimos de *Política y Gobierno*.

enmendar sus proyectos de ley, muestran importantes diferencias de diseño que hacen más o menos intensos estos poderes. ¿A qué factores obedecen estas variaciones?

En este artículo propongo que el grado de concentración o dispersión de poder que permite una constitución se puede explicar en términos de tres factores causales: las expectativas electorales de los actores, los recursos y estrategias que determinan su poder de negociación relativo, y las reglas de procedimiento que estructuran el proceso constituyente. Desde esta perspectiva, sugiero que las instituciones que concentran poder en el partido de gobierno emergen de contextos en donde el actor más fuerte al momento de diseñar una constitución espera mantener el apoyo de una mayoría electoral en el futuro. Las instituciones que dispersan y permiten compartir el poder, por el otro lado, tienden a surgir de contextos donde se da alguna de las siguientes condiciones: 1. el balance de fuerzas presente entre los actores es relativamente parejo; 2. el actor más fuerte espera encontrarse en una posición minoritaria en el futuro; 3. existe incertidumbre sobre el futuro equilibrio de fuerzas entre los actores.

Este marco teórico se utiliza para explicar las distintas restricciones que la reforma constitucional argentina de 1994 buscó establecer sobre los poderes del presidente. En contraste con la concentración de poder en el Ejecutivo que caracterizó al gobierno de Menem de 1989 a 1994, la nueva constitución creó una serie de instituciones que mejoraron significativamente la posición política y la capacidad de control de los grupos de oposición sobre la acción de gobierno. En este sentido, se impusieron límites a la práctica de legislar por decreto, se introdujeron mecanismos de responsabilidad gubernamental y se fortalecieron el federalismo, los poderes del congreso y la independencia judicial. Argumentaré que esta reforma fue fruto de la concurrencia de dos factores principales: la expectativa del presidente en funciones de mantener su posición en el futuro próximo y un balance relativamente parejo de fuerzas que hizo necesario un acuerdo con la oposición para aprobar la nueva constitución.

En la sección I, propongo entender el proceso de formación de constituciones como unidad de análisis para explicar el origen de distintas formas de distribuir poder entre gobierno y oposición. La sección II presenta el contexto político e institucional que antecedió a la reforma constitucional de 1994 en Argentina. La sección III explica los factores determinantes del proceso de negociación constitucional que definió los contenidos de la reforma. Concluyo generalizando el marco analítico de-

sarrollado en este artículo para entender la lógica del cambio constitucional en las nuevas democracias de América Latina.

I. El proceso constituyente

Definiré la creación constitucional como un proceso en el que un grupo de actores políticos se involucran en la redacción, discusión y aprobación de un documento escrito que pretende regular la maquinaria del gobierno, las relaciones entre individuos y la autoridad y los procedimientos para su propia enmienda.¹ Juristas e historiadores han estudiado exhaustivamente distintos episodios de este proceso en el pasado. En su mayor parte, sin embargo, su trabajo se limitó a una narración descriptiva de eventos históricos. En años más recientes, dado el renacimiento de los estudios institucionales, los problemas de diseño constitucional se han vuelto un área de interés creciente entre los estudiosos de la ciencia política. A pesar de ello, han sido pocos los intentos de revisar el proceso constituyente como objeto de análisis positivo para explicar los orígenes de las instituciones políticas de mayor importancia.² Este tipo de análisis requiere la identificación de dos elementos: la estructura de interacción colectiva que subyace los distintos episodios históricos de este proceso y los mecanismos causales generales que afectan el comportamiento y la elección de modelos alternativos de diseño por parte de los constituyentes.

¹ Esta definición está limitada al proceso de creación y reforma de las reglas constitucionales formales. Asumo, empero, la existencia de una relación intrínseca entre fuentes formales e informales de cambio constitucional. Uno de los objetivos principales de los actores políticos al hacer constituciones escritas y alterarlas por medio de enmiendas formales, es justamente el incorporar o rechazar convenciones e interpretaciones preexistentes acerca de la distribución del poder institucional.

² Un análisis positivo general del proceso constituyente fundado en la noción de mecanismos puede encontrarse en Elster (1991a y 1995b). Para una aplicación de este marco teórico al origen de instituciones de gobierno, véase Elster (1995c). El estudio pionero sobre la lógica de la creación constitucional es, desde luego, Buchanan y Tullock (1962), aunque su enfoque se limitó principalmente a aspectos normativos. Un análisis de la creación de constituciones y la estabilidad constitucional desde la teoría de juegos puede encontrarse en Hardin (1989), Ordershook (1992) y Weingast (1997). Para un estudio acerca del impacto de las distintas modalidades de creación constitucional en las transiciones democráticas, véase Bonime-Blanc (1987). Para un análisis normativo de la creación constitucional como fuente de legitimidad política, véase Ackerman (1991) y Arato (1995).

Estructura de interacción

A pesar de sus variaciones históricas, se puede afirmar que existen tres características esenciales en cualquier proceso constituyente. Primero, la iniciación del proceso supone la existencia de un determinado número de actores que encuentran en su interés el redefinir las reglas existentes sobre la distribución y ejercicio de poder político. Segundo, este proceso tiene lugar en contextos políticos compuestos por grupos con visiones distintas y contrapuestas acerca de qué instituciones deben crearse y cómo deben diseñarse. Tercero, la constitución no puede crearse a menos que un actor o una coalición de actores sea capaz de generar una mayoría suficientemente amplia para aprobar la constitución.

El problema central de la creación constitucional es cómo arribar a un acuerdo acerca de un marco institucional común dado que las preferencias de los constituyentes raramente coinciden en todas las dimensiones de diseño. Ciertas opciones fundamentales, como el tipo de régimen, pueden generar un consenso mayoritario entre los actores. Esto ocurre frecuentemente con la adopción inicial y el mantenimiento futuro de ciertas formas de gobierno (v.g., república vs. monarquía) o modelos de democracia constitucional (v.g., presidencial o parlamentaria), pues se trata de decisiones en las que los factores históricos, regionales o ideológicos comunes tienden a operar como puntos focales para los constituyentes. Lo mismo podría ocurrir con un cierto tipo de institución que los actores perciban como necesaria en el contexto político en el que se hallan inmersos. El problema es que aun cuando se llegue a un acuerdo en torno a un régimen constitucional o concerniente a los aspectos generales de una institución, los actores suelen disentir en cuestiones de detalle que tienen importantes consecuencias en materia de distribución de poder en una constitución.

Cuando esto ocurre, los constituyentes deben resolver lo que en términos de teoría de juegos se define como un "problema de negociación."³ Tres son las características esenciales de este problema: 1. los

³ Se ha utilizado también el modelo de la coordinación "impura" o "desigual" (comúnmente conocido como "batalla de los sexos") para explicar la lógica de creación constitucional (Kavka, 1986; Hardin, 1989). La estructura de este juego se define como aquella en que los jugadores prefieren coordinar sus acciones a no hacerlo, pero existe una multiplicidad de equilibrios de coordinación, algunos más favorables para ciertos actores que otros. La razón por la cual es preferible pensar en los problemas de diseño institucional como problemas de negociación es que se trata de juegos secuenciales, como los que evoca una estructura de negociación, y no simultáneos, como los que refiere la coordinación.

actores tienen un interés común en lograr un acuerdo; 2. existe un conflicto de intereses acerca del tipo de acuerdo al que se debe llegar; y 3. no se puede imponer un acuerdo sin el consentimiento de las partes (Elster, 1989, p. 50; Osborne y Rubinstein, 1990, p. 1). Lo que hace problemática esta interacción es que, aun cuando sea posible alcanzar una pluralidad de arreglos mutuamente beneficiosos, algunos de éstos son preferibles desde el punto de vista del interés individual de cada uno de los actores. Es por ello que, dada esta condición, no es posible responder en abstracto a la pregunta de si un acuerdo se puede lograr o no, o qué tipo de acuerdo sería éste. Para ello, se requiere alguna información acerca de la configuración de preferencias entre los negociadores y del contexto particular en que tiene lugar la interacción.⁴

La posibilidad de llegar a un acuerdo depende, fundamentalmente, de la forma en que se distribuyen los conflictos entre las partes. Desde este punto de vista, la condición más obvia para el compromiso es la existencia de una configuración de preferencias tal, que los actores no se hallen en posiciones estrictamente opuestas en todas las áreas relevantes de diseño. En otras palabras, los conflictos sobre instituciones deben entrecruzar los distintos temas que están en juego al momento de diseñar una constitución en vez de superponerse en cada uno de ellos. Sólo de esta manera es posible que los actores sean capaces de hacer concesiones mutuas e intercambiar apoyos en diversas áreas (Raiffa, 1982, pp. 131-132).⁵

Que se llegue a un compromiso, sin embargo, nada dice respecto del tipo de instituciones que pueden surgir de una negociación constitucional. Acerca de la forma de distribuir poder, por ejemplo, un acuerdo constitucional puede concentrar poder en el partido que recibe el apoyo

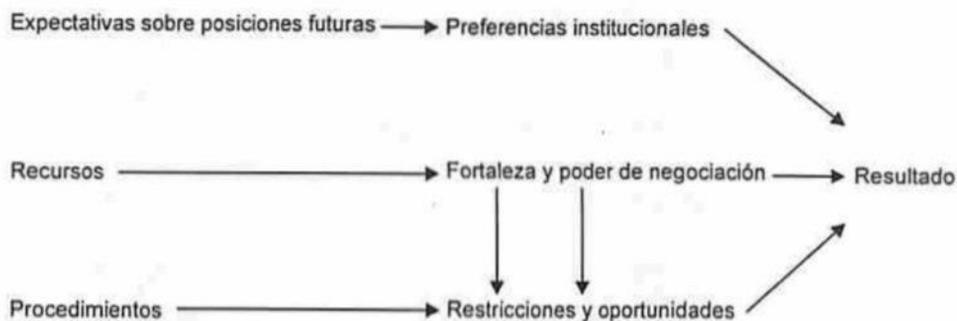
⁴ Dado que un juego de negociación puede tener múltiples equilibrios, se suele recurrir a ciertos aspectos del contexto de interacción para determinar el equilibrio que finalmente resultará elegido. De acuerdo con Ferejohn (1991, p. 285), por ejemplo, los entendimientos compartidos provenientes del medio cultural son los elementos contextuales relevantes que deben tenerse en cuenta en estos casos porque orientan las expectativas de los actores hacia un único equilibrio entre muchos posibles. Autores como Knight (1992, 1996), por otro lado, enfatizan la importancia de la distribución de recursos, que puede permitir a algunos actores obtener aquellos resultados más cercanos a sus preferencias.

⁵ Este tipo de configuración de preferencias y distribución de conflictos ha sido señalado como un factor crucial para explicar la preponderancia de compromisos en distintos episodios de creación constitucional. Calvin Jillson, por ejemplo, argumenta que la existencia de conflictos entrecruzados durante la Convención de Filadelfia en 1787 posibilitó la realización de compromisos decisivos, impidiendo la formación de coaliciones estables opuestas en relación con las mismas dimensiones de diseño (1988, pp. 18-23). Un marco analítico similar ha sido utilizado por Josep Colomer (1995) para explicar los compromisos exitosos que caracterizaron a la asamblea constituyente española de 1978.

de una mayoría electoral, dividir el poder y otorgar amplios poderes de veto sobre la mayoría a grupos de oposición y minorías, o bien combinar aspectos de poder concentrado y poder compartido. Para explicar por qué surge una u otra forma de distribuir poder entre gobierno y oposición, es preciso salir del marco general de la estructura de interacción y entrar a un análisis más detallado de los mecanismos que a nivel individual y agregado afectan la elección y el diseño de instituciones.

Mecanismos causales

El diseño final de una constitución deriva de un proceso de elección colectiva determinado por las preferencias, el poder de negociación y los constreñimientos de los individuos que en él participan. La forma en que operan cada uno de estos elementos depende a su vez de tres factores causales principales: las expectativas de los actores sobre sus posiciones políticas futuras, el tipo de recursos y estrategias implementadas por las partes negociadoras y las reglas de procedimiento que estructuran el proceso de creación constitucional. Este esquema de análisis, que enseguida desarrollaré, puede visualizarse en la siguiente figura:



A. Expectativas sobre el futuro y preferencias institucionales

Las preferencias institucionales son, por lo general, preferencias sobre medios o instrumentos que se estiman apropiados para lograr un fin determinado. Si bien este fin puede adoptar varios contenidos, existen dos objetivos fundamentales que los actores políticos suelen

perseguir en el diseño de instituciones que regulan la distribución de poder en una constitución. El primero es un objetivo fundado en una razón elemental de eficiencia: crear instituciones que hagan posible el adecuado funcionamiento de la constitución. El segundo objetivo es netamente distributivo: maximizar poder e influencia dentro de la futura estructura de gobierno.

El objetivo de crear instituciones que hagan viable un cierto esquema constitucional no se halla necesariamente motivado por consideraciones imparciales. En numerosas circunstancias, cierto tipo de instituciones se justifican como eficientes, lo sean o no en realidad, por el simple hecho de que favorecen los intereses de corto plazo de un actor. De hecho, es muy difícil deslindar los aspectos partidarios e imparciales de una preferencia institucional cuando quien la formula, como frecuentemente ocurre en un proceso de diseño constitucional, tiene intereses políticos en juego en las nuevas instituciones que van a crearse. Sin embargo, es importante destacar que la preocupación por construir instituciones que hagan posible el mantenimiento de un régimen constitucional estable tiene peso propio en el proceso de formación de preferencias de los constituyentes. Esto no es de extrañar. Dado que las constituciones son creadas en principio para perdurar en el tiempo y regular una serie indefinida de interacciones, es posible que incluso aquellos que no se favorecen en lo inmediato por una institución puedan ser persuadidos de su necesidad por razones de eficiencia.⁶ Después de todo, ningún actor autointeresado querría jugar su futuro político en un régimen constitucional condenado al fracaso.

Las creencias acerca de las propiedades funcionales y los posibles efectos de ciertas instituciones tienen origen en varias fuentes. En primer lugar, los actores políticos pueden fundamentar estas creencias en información proveniente de su propia experiencia con estructuras constitucionales previas. En este sentido, los constituyentes son normalmente reactivos a instituciones respecto de las cuales existe una percepción compartida de que fracasaron o resultaron ineficientes en el pasado.⁷ Alternativa o simultáneamente, los constituyentes pueden recurrir a

⁶ Como bien lo señalan Vanberg y Buchanan (1989, pp. 54-55), la preocupación por la estabilidad (y no sólo por maximizar un interés particular de los actores) tiene un lugar importante en la elección constitucional en la medida en que las constituciones están destinadas para perdurar en el tiempo.

⁷ Como observa Jon Elster (1991c, p. 477), el hecho de que los constituyentes son a menudo influenciados por el fracaso de instituciones preexistentes es una generalización bastante sólida. El mecanismo que opera a nivel de decisiones individuales es que las instituciones fallidas sirven de guía para construir el escenario más pesimista.

modelos foráneos. Éstos pueden reducir los costos de negociar un nuevo diseño y/o servir de referencia para predecir los posibles efectos de ciertas instituciones sobre las que no se tienen precedentes. Sin embargo, la razón por la que algunos modelos son más atractivos que otros está probablemente más asociada a las características específicas de contextos políticos locales y a la experiencia previa de los actores que a las cualidades intrínsecas de una constitución extranjera. Esto quizás explique por qué ciertos modelos constitucionales, a pesar de su influencia como fuente de inspiración, son normalmente adoptados de manera selectiva.

El problema con las preferencias fundadas en razones generales de eficiencia es que no siempre revelan los conflictos fundamentales que afectan a los actores involucrados en un proceso constituyente. Si bien ciertos valores compartidos, como la estabilidad política, pueden promover el acuerdo de los constituyentes en torno a determinadas instituciones, es inevitable que éstos disientan acerca de su diseño específico. Estas diferencias se hallan casi siempre fundadas en motivos distributivos. En tanto que actores (o representantes de actores) con intereses políticos en juego dentro de las nuevas reglas, los partícipes en un proceso constituyente naturalmente favorecen a las instituciones o a los diseños que tiendan a preservar o aumentar su esfera de poder e influencia. Este objetivo está directamente vinculado a las expectativas que, al momento de diseñar instituciones, los actores tengan acerca de sus posiciones políticas futuras, las cuales, en un contexto democrático, están determinadas por los posibles resultados de la competencia electoral.⁸

En ciertas circunstancias, sea por el resultado de elecciones recientes o la existencia de encuestas de opinión confiables, los actores políticos tienen la capacidad de formarse expectativas razonables acerca de quiénes serán los ganadores y los perdedores en las próximas elecciones. Cuando esto ocurre, es típico que en tanto quienes esperan obtener o mantener una mayoría electoral favorezcan instituciones

⁸ Es importante distinguir entre la distribución de fuerzas existente al tiempo de diseñar una constitución, la cual es siempre conocida, de las expectativas de los actores acerca del equilibrio de fuerzas futuro, las cuales se basan en probabilidades más o menos subjetivas. Los actores políticos no toman decisiones acerca de sus posiciones futuras bajo condiciones de certeza, sino de riesgo. Aun si existen encuestas de opinión y son confiables, o si las elecciones previas indican tendencias más o menos permanentes en la distribución de votos, los políticos sólo pueden hacer estimaciones acerca de la probabilidad de que ocurran o no ciertos resultados. No parece adecuado en este sentido el análisis que Przeworski (1991, p. 81) brinda a este tema, al no distinguir entre distribución presente y distribución futura de fuerzas. Sobre este punto, véase Schiemann (1998).

que concentran poder en el partido de gobierno, quienes esperan quedar o mantenerse en minoría apoyen instituciones que protegen los intereses de grupos de oposición.

La situación es distinta cuando existe incertidumbre acerca del resultado de la competencia electoral. Esto puede ocurrir porque no han existido elecciones recientes, porque se carece de encuestas de opinión confiables, o porque, conociéndose la intención de voto, los contendientes tienen posibilidades relativamente idénticas de resultar vencedores. Dada esta restricción informativa, todos los partidos involucrados pueden tener incentivos para minimizar los costos de resultar en una posición perdedora, favoreciendo instituciones que introduzcan sistemas de pesos y contrapesos y maximicen la influencia política de las minorías (Przeworski, 1991, p. 87; Lijphart, 1992).⁹

Es preciso, por supuesto, tomar en cuenta que quienes participan en un proceso constituyente enfrentan una elección intertemporal: aquellas instituciones que hoy benefician a un partido, mañana pueden perjudicarlo en caso de perder su posición mayoritaria.¹⁰ En este sentido, si los actores esperan interactuar repetidamente en el tiempo, es posible que tomen en cuenta la eventualidad de fluctuaciones futuras en la fortaleza electoral de los partidos. Por ello, es necesario distinguir los casos en que se espera que el resultado de sucesivas elecciones sea relativamente invariable (puesto que existen mayorías y minorías estables) de aquellos en que los actores esperan una alternancia futura en el poder, independientemente del resultado de la próxima elección.¹¹ En este segundo caso puede ocurrir que, dependiendo del valor que se le asigne al futuro en relación con el presente,

⁹ Esta situación reproduce, desde luego, la idea de Rawls de una decisión tomada bajo un "velo de ignorancia". Si bien es cierto que los actores políticos nunca tendrán que enfrentarse a una situación de incertidumbre tan radical como la construcción hipotética de Rawls, su inhabilidad para formarse expectativas sobre el futuro equilibrio de fuerzas puede inducir a los actores, como en la teoría de Rawls, a adoptar principios imparciales de diseño institucional. Para una discusión sobre el impacto de la incertidumbre en el diseño institucional, véase Knight (1992, pp. 44-47) y Tsebelis (1990, pp. 115-118). Es preciso tener en cuenta, sin embargo, que en contextos de incertidumbre bien podría ocurrir que los actores se formen expectativas indebidamente optimistas acerca de su futuro electoral. Si esto ocurre, podrían terminar apoyando modelos institucionales que finalmente permitan la concentración de poder en manos de sus oponentes. Para ejemplos de esta situación en los procesos constituyentes de Europa del Este, véase Geddes (1996) y Colomer (2000).

¹⁰ Éste es el caso, sobre todo, de cambios constitucionales ocurridos dentro de un mismo régimen democrático en que los partidos han experimentado sucesivos cambios de posición.

¹¹ Podrían esperarse resultados poco variables en el mediano o largo plazo en contextos políticos en los que surge un partido dominante frente a una oposición crecientemente débil y fragmentada o bien cuando existe una población dividida en una mayoría y una minoría (de tipo étnico, cultural, etc.) bien definidas y estables.

los constituyentes tiendan a tomar una visión más matizada, buscando instituciones que moderen la concentración de poder en la mayoría sin al mismo tiempo obstaculizar la tarea de gobierno otorgando excesivos poderes de veto y control a la minoría (Jung y Shapiro, 1996, pp. 183-184).

Las motivaciones distributivas han sido claramente predominantes en el diseño de constituciones democráticas. Tomemos por caso las preferencias institucionales típicas de los partidos políticos. Mientras los partidos ascendentes o dominantes tienden a preferir sistemas electorales de tipo mayoritario, los partidos pequeños o declinantes normalmente favorecen distintas formas de representación proporcional (Geddes, 1996; Boix, 1999). Con respecto a la estructura de gobierno, los intereses partidistas varían dependiendo de si tienen expectativas razonables de obtener una mayoría en la legislatura o de si cuentan con un candidato con buenas posibilidades de ganar la titularidad del Ejecutivo en la próxima elección. En el primer caso, los partidos que tienen el tamaño suficiente para ganar una mayoría legislativa y formar gobierno, tienden a preferir un sistema parlamentario con ejecutivos relativamente fuertes e independientes, mientras que los partidos pequeños suelen insistir en ejecutivos con menos autonomía y poderes efectivos frente a la asamblea. Los partidos con candidatos populares, sean grandes o pequeños, normalmente prefieren un presidente dotado de fuertes poderes, mientras que sus oponentes favorecen un Ejecutivo más acotado.¹²

Un análisis similar se podría hacer sobre las preferencias de los individuos que representan el interés de ciertas instituciones, como el Ejecutivo o los cuerpos legislativos ordinarios.¹³ Ante el evento de un cambio constitucional, aquellos que esperan lograr o mantener el con-

¹² El proceso constituyente español de 1978 y el brasileño de 1988 ilustran, respectivamente, el primero y el segundo casos. En el caso español, tan sólo los partidos más grandes, el Partido Socialista Obrero Español (PSEO) y la Unión de Centro Democrático (UCD), favorecieron la denominada "moción de censura constructiva", que fortalece la posición del Ejecutivo *vis-à-vis* el parlamento (véase Bonime-Blanc, 1987). En el caso de Brasil, sin embargo, la decisión final de rechazar un sistema parlamentario de gobierno y de mantener uno presidencial encontró su apoyo no sólo en los grandes partidos, sino también en los pequeños, como el Partido Brasileño del Trabajo (PTB) y el Partido de los Trabajadores (PT). La principal razón fue que sus respectivos candidatos, Brizola y Lula, tenían expectativas de ganar la presidencia en las próximas elecciones (véase Baaklini y Do Rego, 1989).

¹³ Aunque una corte constitucional puede intervenir en la revisión de la constitucionalidad de los procedimientos, el Poder Judicial se encuentra normalmente fuera del proceso constituyente y, por lo tanto, tiene sólo un papel marginal. El reciente proceso de constituyente en Sudáfrica es probablemente una excepción a esta regla. Estoy en deuda con Jon Elster por esta observación.

trol del Ejecutivo típicamente intentan mantener o incrementar la independencia del gobierno con respecto de la asamblea legislativa, así como mantener o ampliar la esfera de poderes autónomos del primero. Los legisladores pueden también intentar equilibrar la influencia del Ejecutivo o incrementar los poderes de la asamblea legislativa fundados en sus expectativas de lograr o mantener posiciones legislativas en el futuro. Sin embargo, dado que la realización de estas expectativas puede depender de decisiones tomadas por líderes del partido, las preferencias de los legisladores suelen variar dependiendo de la coincidencia entre los intereses de su partido y sus intereses personales. Si el partido, por ejemplo, prefiere un Ejecutivo fuerte (basado en la expectativa de controlarlo en el futuro) y los legisladores sólo pueden ser electos o reelectos con el aval de los líderes del partido, es poco probable que los intereses de los legisladores prevalezcan.

B. Recursos y poder de negociación

Las preferencias institucionales muestran cuáles son las distintas alternativas que favorecen los constituyentes, el nivel de conflicto entre ellos y el rango de resultados posibles a alcanzar. No es posible, sin embargo, explicar el diseño particular de una constitución solamente fundado en las preferencias de los constituyentes. Para ello, es preciso especificar los mecanismos del proceso de negociación por medio de los cuales se selecciona un resultado único entre muchos otros posibles. Esta explicación recae fundamentalmente en entender el tipo de factores que constituyen el poder de negociación relativo de los actores al momento de adoptar una constitución.

El principal indicador de poder de negociación es la capacidad de los actores para hacer promesas y amenazas creíbles.¹⁴ Una amenaza se hace creíble cuando su ejecución corresponde a los intereses y recursos de quien la formula o cuando éste encuentra un dispositivo que le impida retractarse, aun queriéndolo (Schelling, 1960; Nalebuff y Dixit, 1991, pp. 161-184). Cuando las partes en una negociación son incapaces de hacer creíbles sus amenazas o simplemente encuentran

¹⁴ El marco general de teoría no cooperativa de la negociación que utilizaré está basado principalmente en Elster (1989, pp. 74-82) y Knight (1992, pp. 100-136; 1995). Para una aplicación de teoría de la negociación a la creación constitucional, véase Elster (1991b). Un análisis de creación constitucional desde la perspectiva clásica o cooperativa de teoría de juegos se puede encontrar en Heckarthorn y Maser (1987, pp. 142-168).

inconveniente seguir esta estrategia, pueden recurrir en su lugar a las advertencias.¹⁵ La efectividad de una advertencia no depende de la acción de quien la formule, como con una amenaza, sino de lo que sucederá *independientemente* de su voluntad (Elster, 1991b, pp. 96-97). Los negociadores de un partido, por ejemplo, pueden advertir a sus oponentes que sin tal o cual institución, sus representados rechazarán el acuerdo, aun cuando ellos estarían personalmente dispuestos a aceptarlo. Esta estrategia es especialmente efectiva cuando el grupo representado por el negociador se encuentra visiblemente dividido con respecto a los temas que se discuten (Elster 1993c, p. 206).¹⁶

La credibilidad de amenazas y promesas se funda generalmente en los distintos recursos de que disponen los actores involucrados en un proceso constituyente. El tipo de recursos que resultan importantes en una negociación constitucional son: 1. dinero o recursos materiales; 2. apoyo popular a las preferencias institucionales de los constituyentes (manifestado en elecciones, plebiscitos o encuestas); 3. el número de delegados con que se cuenta (o se espera contar) en una asamblea constituyente, así como el grado de control que se tenga sobre sus votaciones; 4. la capacidad para movilizar bases de apoyo popular; y, más excepcionalmente, 5. la capacidad de obtener el apoyo de las fuerzas armadas locales o de potencias extranjeras.¹⁷

En un extremo, una distribución extremadamente asimétrica de recursos entre los constituyentes puede determinar el surgimiento de un actor con la capacidad de decidir resultados por sí mismo. En este sentido, un actor que, supongamos, controla el voto de la mayoría en la asamblea constituyente, cuenta con altos niveles de aprobación popular y tiene el apoyo de las fuerzas armadas, puede ser considerado poderoso en términos absolutos. En esta situación, el actor más fuerte sólo necesita recurrir a la votación pura, como regla de decisión, para

¹⁵ La gran desventaja de una amenaza es el clima hostil que puede crear entre los negociadores. Aun cuando, en teoría, una amenaza creíble debe forzar al otro partido a ceder, en la práctica, también puede conducir a un escalamiento del conflicto, detonando una respuesta de inflexibilidad. Ésta es la razón por la que, de ser posible, en ocasiones resulta conveniente reemplazar una amenaza por una advertencia. En este punto, véase O'Neill (1996).

¹⁶ Como Jon Elster señala, las advertencias pueden ser también amenazas veladas. Un negociador puede, por ejemplo, tener de hecho algún nivel de influencia sobre la reacción de sus representados y, aun así, utilizar una advertencia para dejar que su oponente determine la veracidad de su postura. Véase Elster (1993c, pp. 185-186).

¹⁷ Se debe señalar que esta lista de recursos de poder se aplica sobre todo en contextos democráticos. En contextos autoritarios, sin embargo, la lista sería más estrecha. Los niveles de apoyo popular en elecciones y encuestas, por ejemplo, obviamente no estarían incluidos. Para un análisis de recursos de poder relevantes para explicar la elección institucional en regímenes autoritarios, véase Zhao (1996, pp. 38-40).

lograr su resultado preferido.¹⁸ A pesar de existir varios ejemplos en la historia, esta situación no es frecuente. En una gran mayoría de casos, los partidos o líderes políticos sólo tienen un poder de negociación relativo que utilizan para inducir a otros actores a aceptar un compromiso favorable (aunque no necesariamente idéntico) a sus intereses.¹⁹

Una manera en que los recursos pueden brindarle credibilidad a distintas formas de amenaza, consiste en afectar los niveles de paciencia o impaciencia de los actores. Como norma, siempre hay costos asociados con retrasar un acuerdo. Así como un dólar hoy no tiene el mismo valor que mañana, la inversión de tiempo y recursos involucrada en la preparación y la conducción de negociaciones constitucionales podría hacer menos valioso un mejor acuerdo futuro que un acuerdo menos beneficioso en el presente. Los costos del retraso, sin embargo, no suelen tener el mismo peso para todos los negociadores: algunos pueden valorar el tiempo más que otros. En esta circunstancia, aquellos que prefieren (o están forzados) alcanzar un acuerdo lo antes posible se sitúan en una posición negociadora débil frente a quienes tienen la capacidad de esperar hasta que las condiciones les sean más favorables en el futuro (Elster, 1989, p. 80; Knight, 1992, p. 135). En este sentido, un partido cuyo nivel de apoyo popular se encuentra en ascenso podría hacer creíble la amenaza de suspender las negociaciones hasta que sus propuestas sean aceptadas.

Una forma distinta en que los recursos pueden determinar la credibilidad de las amenazas consiste en afectar la capacidad de los actores de arriesgar una ruptura definitiva de las negociaciones.²⁰ Incluso si todos los actores prefieren llegar a un acuerdo (cualquier acuerdo) para que no se mantenga el *statu quo*, algunos pueden resultar más afectados que otros en caso de que las negociaciones fracasen en forma definitiva. Esto podría ocurrir ya sea porque el *statu quo* (aunque indeseable) es más tolerable para un actor que para otros o porque un actor tiene otras opciones, fuera de la mesa de negociación, para obtener un resultado más cercano a sus preferencias. Como este actor esta-

¹⁸ Digo votación "pura" porque la votación en sí puede ser una forma de negociación, como en el caso del intercambio de votos. Para una distinción entre votación, negociación y discusión como métodos de decisión colectivos, véase Elster (1998, pp. 5-8).

¹⁹ En este sentido, como lo indica Steven Brams (1990, p. 231), puede argumentarse que un actor debe ser considerado poderoso no cuando decide resultados por sí solo, sino en la medida en que puede lograr resultados contando con la cooperación del *menor número de actores posible*.

²⁰ Como lo señala Knight (1992, p. 135), el tema en cuestión no es en este caso cuándo se pueda llegar a un acuerdo, sino la posibilidad misma de que se llegue a un acuerdo.

ría menos preocupado por llegar a un acuerdo que mejore sólo marginalmente su condición actual, su posición negociadora se vería fortalecida frente a aquellos para quienes llegar a un acuerdo (incluso uno que les aporte poco) es significativamente mejor que no llegar a ninguno.²¹ Desde esta perspectiva, por ejemplo, si un partido cuyo acuerdo es necesario para aprobar una constitución no percibe beneficios sustantivos en el cambio propuesto, podría amenazar con romper negociaciones de manera definitiva a menos que se alcance un acuerdo más favorable a sus intereses.

Las diferencias en el poder de negociación basadas en recursos merecen un análisis prioritario puesto que proveen un indicador objetivo y observable para explicar por qué ciertos acuerdos resultan más beneficiosos para algunos que para otros en términos de las preferencias de los negociadores. En algunos casos, sin embargo, las diferencias en poder de negociación también pueden ser causadas por factores subjetivos. Algunos actores pueden simplemente ser más pacientes que otros, así como algunos individuos tienen más inclinación a asumir riesgos que otros, independientemente de sus circunstancias externas (Elster, 1989, pp. 80-81). Más aún, en la medida en que la capacidad de esperar y la capacidad de asumir riesgos otorgan una ventaja en la negociación, los negociadores siempre tienen incentivos para dar la *impresión* de ser más pacientes y estar más dispuestos a asumir riesgos de lo que son en realidad. Dado que la intención de engañar al oponente es una posibilidad real, la credibilidad de estas actitudes es más difícil de comunicar que cuando están respaldadas por recursos observables. Puede depender, por ejemplo, de que un actor se haya creado una reputación de ser un negociador "duro". Es una cuestión empírica a determinar si éste es efectivamente el caso.

C. Procedimientos: restricciones y oportunidades

Una vez establecidas las preferencias institucionales y el poder relativo de los actores, es esencial analizar un tercer factor causal: las

²¹ Jon Elster (1990, pp. 111-112) captura la lógica de esta situación en el siguiente ejemplo: "Para el débil, la ley y el orden son muy importantes, aun cuando éstos no sean del todo favorables a sus intereses. No sobrevivirían en el estado de naturaleza. El fuerte también prefiere la ley y el orden al estado de naturaleza, y evidentemente las prefiere inclinadas a su favor. Sin embargo, porque son fuertes, podrían sobrevivir en un estado de naturaleza. Hay menos en juego para los fuertes, que es otra manera de decir que tienen más poder de negociación que pueden utilizar para imponer su equilibrio preferido".

reglas de procedimiento bajo las cuales se elabora una constitución. Estas reglas son a veces creadas y a veces impuestas por un marco institucional precedente. Las más importantes entre ellas son las que determinan la naturaleza, la composición y el funcionamiento del cuerpo constituyente.

La naturaleza del órgano constituyente es el factor más importante para entender la posible influencia que los ejecutivos y los legisladores presentes o futuros pueden tener sobre el diseño de una constitución. La influencia más obvia del Ejecutivo tiene lugar cuando éste asume directamente el papel de órgano constituyente. Aunque no es un caso frecuente, este procedimiento es inducido por reglas que invisten al Ejecutivo (o a sus delegados) con la autoridad para diseñar una constitución, aunque normalmente sujeto a la aprobación de la misma en plebiscito o referéndum popular. Naturalmente, de estos procesos surgen ejecutivos con fuertes poderes.²²

Es probable, por otro lado, que los legisladores tengan más influencia sobre el diseño constitucional cuando las constituciones son elaboradas por legislaturas ordinarias. Este tipo de procedimiento provee a los legisladores de una clara oportunidad para fortalecer el poder de la asamblea legislativa a expensas del Ejecutivo y por tanto incrementar su capacidad de extraer concesiones a cambio de sus votos. Es preciso notar, no obstante, que la posible influencia de los intereses legislativos puede variar dependiendo del grado de autonomía de los legisladores en relación con los intereses y la organización interna de los partidos a quienes representan. En este sentido, un parlamento constituyente podría no promover los intereses institucionales de la legislatura si, por ejemplo, las carreras políticas de la mayoría de sus miembros dependiesen de un líder partidario con expectativas de ganar control del Ejecutivo.

Los cuerpos constituyentes más independientes, al menos en teoría, son aquellos que adoptan la forma de convenciones especiales, esto es, asambleas convocadas con el expreso propósito de crear un texto constitucional. Se supone que estas asambleas pueden decidir la distribución de poder sobre bases imparciales dado que no se hallan integradas por actores con intereses políticos en juego bajo las nuevas reglas. Es

²² Más frecuentemente, por supuesto, el Ejecutivo interviene vía medios informales de presión e influencia. Son típicas entre estas formas de intervención el intento de controlar el voto de los legisladores o delegados a cambio de compensaciones materiales, la formulación de declaraciones o amenazas a la asamblea o la movilización del electorado a favor de las preferencias del Ejecutivo.

preciso notar, sin embargo, que en los procesos constituyentes contemporáneos las convenciones especiales, no menos que los parlamentos ordinarios, son también afectadas por los intereses y la organización de los partidos que compiten por representación en la asamblea. En este sentido, son los intereses de grupo más que la imparcialidad lo que motivaría las decisiones de los constituyentes.

Las reglas que determinan la composición de una asamblea constituyente son fundamentales para entender el tipo de decisiones colectivas a las que ésta arriba. El sistema de elección de delegados, por ejemplo, determina si la asamblea tendrá una forma de representación plural o mayoritaria. Esto, a su vez, puede influenciar el poder negociador de los actores y predisponerlos a una actitud conciliadora o bien de confrontación con sus oponentes. Si las reglas electorales aseguran una mayoría demasiado amplia para un partido, éste puede tener menos incentivos para hacer concesiones que si la asamblea está compuesta por una pluralidad de partidos cuyo respaldo es necesario para aprobar la constitución.²³ Las reglas electorales, por supuesto, también pueden ser especialmente diseñadas para asegurar el predominio de ciertos intereses regionales, ideológicos o partidistas.

De igual importancia son las reglas que norman el trabajo interno de la asamblea. Las más relevantes son aquellas que fijan límites de tiempo, reglas de votación y, particularmente, la confidencialidad o publicidad de los procedimientos. Las reglas que introducen restricciones temporales para aprobar una constitución, por ejemplo, pueden prohibir que los delegados en la asamblea negocien modificaciones significativas a proyectos acordados de antemano. Las reglas de votación, por otro lado, que pueden variar de la simple pluralidad a alguna mayoría calificada, determinarían el tamaño de la coalición que se requiere para aprobar la constitución. Al mismo tiempo, uno debe tomar en cuenta las reglas que otorgan carácter de públicas o secretas a las deliberaciones. Cuando las deliberaciones son públicas, los actores están forzados a involucrarse en formas de argumentación imparcial que pueden afectar su capacidad de imponer preferencias fundadas en motivos

²³ Una buena ilustración de cómo las reglas electorales pueden afectar el comportamiento de los delegados en una asamblea constituyente está contenida en las palabras de Adolfo Suárez, líder de la Unión del Centro Democrático (UCD), durante la asamblea constituyente española de 1978. Reflexionando sobre el impacto que tuvieron los resultados de las elecciones, donde se utilizó un sistema de representación proporcional, se le atribuyen las siguientes palabras: "Si hubiese tenido una mayoría absoluta en el parlamento, probablemente no habría logrado redactar la constitución que quería: una constitución considerada como válida por todos" (citado en Gunther y Mughan, 1993, p. 292).

partidarios. Si no hay argumentos imparciales disponibles o éstos son un disfraz muy obvio de un interés particular, un actor podría no tener más alternativa que cambiar su propuesta original por otra que tome en cuenta, aunque sea de manera mínima, los intereses de otros actores (Elster, 1991b, 1995b, 1998).²⁴

Hipótesis sobre diseño constitucional

Si bien son muchas las formas de organizar y distribuir el poder en una constitución, existe una opción básica que divide los criterios de diseño institucional entre dos tipos ideales: modelos de poder concentrado y modelos de poder compartido.²⁵ Los primeros enfatizan una separación tajante entre gobierno y oposición, otorgando a los ganadores de la contienda electoral una autoridad irrestricta sobre el proceso de decisión política y legislación. Los modelos de poder compartido, en cambio, tienden a reducir la distancia entre gobierno y oposición, proveyendo a las minorías y grupos de oposición de espacio institucional para participar en decisiones colectivas, ejercer poderes de veto y supervisar las decisiones de la mayoría. Algunas de las técnicas generales de diseño que importan en esta opción de modelos son bien conocidas: la fusión o separación de poderes entre Legislativo y Ejecutivo, la estructura unicameral o bicameral de la legislatura, la ausencia o presencia de un Poder Judicial con capacidad para controlar la constitucionalidad de las leyes, el carácter unitario o federal de gobierno y las características mayoritarias o proporcionales del sistema electoral. Cada una de estas alternativas, a su vez, puede adoptar varias formas de diseño que pueden empujar a una institución hacia uno u otro extremo del continuo que existe entre concentración y dispersión de poder.

²⁴ Desde esta perspectiva, desde luego, el papel de la deliberación política no cumple con ciertos estándares normativos. De acuerdo con Habermas, por ejemplo, la deliberación debe transformar las preferencias dadas, así como coordinar la acción social por medio de un acuerdo racionalmente motivado. Los actores involucrados en este proceso también deben estar motivados por razones morales, más que por propósitos estratégicos. Véase Habermas (1981, vol. I, pp. 75-101), en particular su clasificación de distintos tipos de acción.

²⁵ Esta conceptualización de opciones de diseño corresponde, a grandes rasgos, a la clasificación de Lijphart (1984) de regímenes constitucionales democráticos en "mayoritarios" o "consensuales", así como a la distinción de Jung y Shapiro (1996) entre modelos constitucionales de oposición y de no oposición. Una distinción análoga hace Tsebelis (1995) cuando clasifica regímenes constitucionales de acuerdo con el número de actores con poder de veto, aunque su análisis se restringe al proceso de creación de leyes.

Tomando en cuenta los distintos factores causales analizados anteriormente, es posible formular una serie de hipótesis acerca de la distribución de poder institucional que en términos de estas alternativas puede surgir de un proceso constituyente. Una primera concierne a diseños institucionales que concentran poder en el partido de gobierno. Éstos suelen ser el resultado de contextos en que el actor más fuerte al momento de diseñar una constitución espera mantener una posición mayoritaria en el futuro. En esta situación, es probable que el grado de concentración de poder sea mayor cuanto menor sea la probabilidad asignada a una futura alternancia de partidos en el gobierno. Las nuevas reglas tenderán en este caso a simplificar el proceso de creación legislativa y decisión política, acumulando poder en el gobierno y reduciendo las instancias de veto y control en manos de la oposición.

Utilizando el mismo razonamiento, es posible derivar lógicamente las condiciones bajo las cuales es de esperar que surjan instituciones que permiten dispersar y compartir el poder. Estas condiciones son, alternativamente: 1. un balance parejo de fuerzas entre los actores al momento de diseñar instituciones, 2. que el actor más fuerte espere encontrarse en una posición minoritaria en el futuro, o 3. que exista incertidumbre entre todos los actores respecto de sus posiciones futuras.²⁶ La primera situación se da en los casos de empate de fuerzas, cuando ninguno de los actores tiene el número de delegados, el control sobre sus votos o el apoyo popular suficientes para dominar una asamblea constituyente e imponer excesivas ventajas distributivas en su favor. La segunda situación tiene lugar cuando el actor que controla el proceso constituyente espera convertirse en un actor minoritario en el futuro, como ocurre en algunos procesos de transición a la democracia en que el gobierno autoritario saliente posee inicialmente un alto poder de negociación pero tiene pocas esperanzas de ganar en elecciones competitivas.²⁷ La tercera situación corresponde a contextos de

²⁶ Debo notar, sin embargo, que puede haber casos, menos sujetos a generalizarse, donde pueden surgir instituciones de poder compartido, aun en la ausencia de estas condiciones. Los actores políticos pueden aprender de su propia experiencia que la existencia de estructuras institucionales que permitieron en el pasado la concentración de poder en manos de una mayoría provocaron un alto nivel de conflictividad y un colapso del régimen político. De todas maneras, cuando los conflictos distributivos son intensos, sólo es de esperar cambios institucionales en este sentido ante la ocurrencia actual o esperada de un evento dramático bajo el cual el *statu quo* se hace insostenible (Weingast, 1997, p. 27). Los eventos de este tipo pueden incluir una profunda crisis económica, una amenaza de guerra, temor por el colapso de un régimen o el miedo de volver a experiencias pasadas de guerra civil o dictadura (Burton, Gunther y Highley, 1992, p. 14).

²⁷ Según Jung y Shapiro (1996, p. 205), éste es generalmente el caso en transiciones negociadas a la democracia. Su hipótesis, sin embargo, depende demasiado del supuesto de que los

alta incertidumbre en que los actores carecen de información confiable acerca de la distribución de preferencias electorales en la población, como suele suceder con la primera instalación de un régimen democrático o cuando la transición a la democracia ocurre luego de un largo periodo autoritario.

El objetivo de este artículo no es, en sentido estricto, someter a prueba estas hipótesis, lo cual requeriría considerar un número suficiente de casos, sino proveer de un esquema analítico que permita entender la lógica de diseño constitucional en contextos variables. En este sentido, el estudio que sigue sobre la reforma constitucional de 1994 en Argentina busca ante todo ilustrar la forma en que algunos de los factores causales mencionados explican la selección de un modelo de diseño cuya coherencia interna y efectos difieren sustancialmente de otros modelos posibles.

II. Antecedentes de la reforma constitucional de 1994

En 1983 se reinstaló la democracia en Argentina, luego de siete años de dictadura militar. A diferencia de otros procesos de este tipo, la transición a la democracia en este país no implicó la redacción de una nueva constitución sino el restablecimiento de la que regía antes del golpe de estado de 1976, en este caso, la de 1853.

De acuerdo con su estructura formal, la Constitución de 1853 adoptaba un régimen presidencial y un Estado federal ajustado a los principios de separación y equilibrio de poderes. El presidente se elegía por medio de un Colegio Electoral por un periodo de seis años y no podía ser reelecto sino después de un periodo. Tenía plena capacidad para dirigir el gobierno, pero sus poderes legislativos se limitaban a la iniciativa general de leyes y a un veto sujeto a la insistencia de las dos terceras partes de ambas cámaras legislativas.²⁸ Las mayores atribuciones formales del presidente se concentraban en materia de poderes

moderados en la coalición autoritaria tienen *siempre* una posición ventajosa de negociación dada su habilidad para recurrir a la coerción (con la ayuda voluntaria de los "duros") en el caso de que fracasen las negociaciones. Esto puede no ser cierto, por ejemplo, en contextos donde las fuerzas armadas favorecen a los partidos democráticos, o cuando estos últimos tienen la capacidad de organizar una resistencia masiva y violenta ante las pretensiones del gobierno.

²⁸ La letra de la Constitución autorizaba, en principio, que el presidente vetara una ley sólo en parte, pero se había interpretado tradicionalmente que esto no permitía al presidente promulgar la parte no vetada del texto. Como indicaré luego, esta interpretación fue modificada por la Suprema Corte de Justicia desde los años sesenta.

de emergencia: la capacidad de intervenir poderes de los estados de la federación en caso de sedición interna o invasión externa y de declarar el estado de sitio (suspensión de garantías constitucionales) durante el receso del congreso.²⁹ La legislatura tenía atribución primaria sobre legislación y se hallaba compuesta por dos cámaras (Senado y Cámara de Diputados) con idénticos poderes en materia de aprobación de leyes.³⁰ El Poder Judicial, encabezado por una Corte Suprema de Justicia, gozaba de garantías de independencia y tenía la capacidad de invalidar leyes y actos de gobierno con carácter general.

Si bien esta constitución generó desde su sanción y durante décadas un régimen político estable, muchas fueron las críticas que desde varios sectores políticos de oposición se fueron sumando desde fines del siglo XIX, sobre todo en lo relativo a los excesivos poderes del presidente en materia de intervención federal y suspensión de garantías constitucionales. Más aún, desde el primer colapso del régimen democrático, ocurrido en 1930, la Constitución entró en un gradual proceso de deslegitimación como consecuencia de su frecuente violación y suspensión por gobiernos de fuerza. En este contexto, la principal razón por la que sobrevivió hasta 1983 fue que los previos intentos de reforma fracasaron en forma total o parcial.³¹

El intento más importante de reformar la constitución histórica tuvo lugar en 1949, a iniciativa del entonces presidente Juan Perón. Dicha reforma, que permitió la reelección (indefinida) del presidente y fortaleció sus poderes en varias áreas, fue aprobada por una mayoría del Partido Peronista contra la oposición militante del principal partido de la oposición, la Unión Cívica Radical (UCR).³² Al ser derrocado Perón, en 1955, una junta militar convocó dos años más tarde una convención constituyente que, previa proscripción del Partido Peronista, restableció la Constitución de 1853 con una breve reforma en materia de derechos sociales. Desde ese momento, y con excepción de una enmienda provisional introducida en 1972, la Constitución de

²⁹ El congreso permanecía en funciones sólo cinco meses al año.

³⁰ Los diputados eran electos directamente por el pueblo (desde 1962 por sistema D'Hont) por un periodo de cuatro años, en tanto que los senadores eran elegidos por las legislaturas provinciales, dos por cada una, por un periodo de nueve años. La Cámara de Diputados se renovaba por mitades cada dos años y la de Senadores por tercios cada tres años. Tanto diputados como senadores eran reelegibles.

³¹ Es por ello que autores como Natalio Botana y Ana María Mustapic (1991) definieron aptamente la supervivencia de la constitución como el resultado de un consenso "negativo" entre los principales partidos políticos.

³² Sobre el proceso constituyente de 1949, véase Negretto (2000a), cap. 3.

1853 permaneció a través de sucesivos ciclos de dictadura y democracia restringida, como la única constitución válida en Argentina.

El debate sobre la reforma de la Constitución se reabrió en 1985, a raíz de una propuesta que en este sentido promovió el presidente electo Raúl Alfonsín (UCR).³³ Aunque fue presentada como una reforma parcial que preservaría la continuidad con la Constitución de 1853, el proyecto implicaba un cambio o una revisión profunda de casi todas sus instituciones centrales, particularmente, de la estructura presidencialista de gobierno. Se proponían, en este sentido, reformas tales como:

1. Elegir al presidente por medio de un sistema de segunda vuelta con un umbral de mayoría absoluta. El presidente duraría cuatro años y podría ser reelecto por una vez.

2. Dividir el Poder Ejecutivo entre un presidente, jefe de Estado, y un primer ministro, jefe de gobierno. Este último podía ser removido por una moción de censura de la Cámara de Diputados, que debía tener la mayoría suficiente para apoyar el nombramiento de un nuevo primer ministro. En este caso, el presidente también podía disolver la Cámara de Diputados y convocar a nuevas elecciones.

3. Mantener y, en cierto sentido, fortalecer los poderes legislativos formales del presidente por medio de la capacidad de vetar y promulgar parcialmente las leyes y emitir decretos legislativos en casos de emergencia, en este caso, con firma del primer ministro.

4. Reducir los poderes del Senado y elevar la Cámara de Diputados a principal cámara legislativa. La iniciativa legislativa, excepto en materia federal, sería de su exclusiva competencia.

La propuesta incluía también medidas para incrementar la independencia judicial y fortalecer las estructuras federales. Se sugirió, por ejemplo, mantener el sistema existente de nominación de jueces a la Suprema Corte por el presidente con ratificación del Senado, pero con el requerimiento de que la nominación sea pública.³⁴ Con respecto al federalismo, se indicó que las provincias deberían estar facultadas para firmar tratados internacionales, para formar regiones económicas

³³ El contenido de la propuesta se puede consultar en Consejo para la Consolidación de la Democracia, *Reforma de la Constitución: Dictamen Preliminar* (1986) y *Reforma de la Constitución: Segundo Dictamen* (1987).

³⁴ Haciendo obligatoria la publicidad de las deliberaciones durante el proceso de nominación, el Consejo esperaba reducir la manipulación política de los nombramientos por medio de negociaciones secretas entre el presidente y el senado.

y para adquirir derechos de explotación sobre recursos naturales. De acuerdo con la propuesta del gobierno, la posibilidad de intervenir gobiernos locales se debía mantener, pero sólo por aprobación del Congreso.

Con el fin de facilitar un acuerdo con la oposición, Alfonsín anunció públicamente la decisión de autoexcluirse de un segundo periodo de gobierno en caso de que el nuevo sistema (que permitía la reelección presidencial) se lograra establecer.³⁵ No existe razón alguna para dudar de la influencia de motivaciones imparciales en la decisión, como la creencia de Alfonsín en la capacidad del nuevo sistema para generar un orden democrático más legítimo y estable. Evidencia de esta imparcialidad es el hecho de que mientras la reforma apuntaba a fortalecer los poderes del Congreso, Alfonsín la apoyó en un momento (1986) de creciente popularidad. Los intereses de grupo, sin embargo, tuvieron su propio peso en el apoyo que el presidente obtuvo de su partido. Si el presidente mantenía el nivel de popularidad que logró en 1986, la UCR podía seguir controlando una presidencia relativamente poderosa. En caso de declinar el apoyo popular, el partido podía perder la presidencia pero reservar para sí un nivel de control sobre el Ejecutivo que la constitución previa no permitía.

A pesar de que Alfonsín se había autoexcluido de la posibilidad de reelección, el principal partido de la oposición, el antiguo Partido Peronista, ahora llamado Justicialista (PJ) fue inicialmente reacio a aceptar la propuesta. El motivo oficial del rechazo fue el no estar de acuerdo en cambiar la estructura presidencialista de gobierno, con la que los peronistas se declaraban históricamente identificados. Una razón de igual o quizás mayor importancia que ésta, fue el deseo de mantener intactos los poderes del senado. Dado que el PJ tenía una pluralidad en este cuerpo al momento de presentarse la propuesta, lógicamente no estaba en su interés transformarlo en una mera instancia de revisión legislativa, como pretendía el gobierno.

Lo que finalmente selló el fracaso del intento reformista fue la suerte del gobierno de Alfonsín y el ritmo del calendario electoral. La primera negociación formal sucedió tras las elecciones intermedias de 1987, un momento particularmente difícil para la UCR. En estas elecciones

³⁵ Véase la carta enviada por Alfonsín al Consejo para la Consolidación de la Democracia en marzo de 1986, en Consejo para la Consolidación de la Democracia, *Reforma de la Constitución: Dictamen Preliminar* (1986, p. 13).

nes, los radicales perdieron la mayoría absoluta que hasta entonces habían tenido en la Cámara de Diputados. Además, el PJ se volvió dominante en la mayoría de las provincias, haciendo previsible una mayoría de este partido en el Senado para 1989. Un segundo encuentro sucedió en septiembre de 1988, en un momento en el que el declive de la UCR en términos de apoyo popular fue agravado por una explosiva situación inflacionaria. La campaña presidencial de 1989 ya estaba en camino y Carlos Menem, candidato del PJ, tenía claras expectativas de ganar la presidencia. Evidentemente no estaba en su interés ni en el interés de su partido el negociar una reforma con un presidente saliente, menos aun una reforma que reduciría los poderes del Ejecutivo. Ese mismo mes se declararon oficialmente suspendidas las negociaciones.

III. Las etapas de la reforma

En julio de 1989, Menem llegó a la presidencia tras derrotar al candidato de la UCR, Eduardo Angeloz, en el contexto de una aguda crisis económica caracterizada por la hiperinflación y el déficit fiscal. El rasgo típico del gobierno de Menem, a poco tiempo de asumir, fue atacar la crisis por medio del uso reiterado de los llamados decretos de "necesidad y urgencia" (DNU), normas ejecutivas de contenido legislativo no autorizadas por la Constitución ni delegadas por el Congreso.³⁶ En contraste con los 10 decretos de este tipo emitidos por Alfonsín, Menem dictó 159, la mayoría dirigidos a la implementación de medidas de estabilización y reformas económicas estructurales, entre 1989 y 1993.³⁷ El recurso a poderes legislativos de dudosa constitucionalidad por el nuevo presidente tuvo también otras manifestaciones, como la violación de los límites temporales impuestos por el Congreso en casos

³⁶ La primera de estas normas fue el decreto 1096/85, que implementó un programa de estabilización llamado "Plan Austral".

³⁷ De acuerdo con la investigación realizada por Mateo Goretti y Delia Ferreira Rubio (1995), Menem emitió, entre 1989 y 1993, 308 decretos de emergencia, un número que muestra un claro contraste no sólo con los diez decretos de este tipo publicados por Alfonsín, sino también con los 35 de toda la historia argentina. Es preciso notar que el número de DNU calculado por estos autores para el periodo de Menem es materia controvertida. 149 del total de 308 decretos no fueron reconocidos por el presidente y existe un profundo desacuerdo entre juristas sobre si así se deben considerar. Sigo entonces el número de 159 para el periodo de 1989-1993, como lo sugiere Molinelli (1996, p. 76). Para un análisis del uso de los DNU durante el gobierno de Menem, véase Negretto (2000b).

donde los poderes legislativos fueron delegados³⁸ o la utilización creciente de vetos parciales, no contemplados por la Constitución formal vigente.³⁹

La expansión de los poderes legislativos del presidente bajo Menem fue de hecho la culminación de un proceso informal de cambio constitucional iniciado décadas antes vía interpretación judicial. Hasta la segunda mitad de la década de los cincuenta, la delegación legislativa se restringía a asuntos de detalle y se sujetaba a un claro marco legislativo. La Suprema Corte, sin embargo, relajó poco a poco esas restricciones al punto de volver extremadamente difícil la detección de casos en los que el Ejecutivo había excedido los límites de la delegación (Nino, 1992, pp. 527-528). Algo similar ocurrió con el veto parcial, cuya validez fue admitida implícitamente por la Suprema Corte desde la primera mitad de la década de los sesenta, con el único requisito de que la promulgación parcial de la ley no debía afectar la unidad ni la coherencia del proyecto legislativo (Gelli, 1992, pp. 533-548).

En distintos momentos de la historia política de Argentina, la Suprema Corte adoptó interpretaciones de la Constitución que favorecían la expansión del Poder Ejecutivo durante situaciones de emergencia, particularmente de índole política. No existía un claro precedente judicial, sin embargo, que justificara la legalidad de los decretos de contenido legislativo en el contexto de una emergencia económica.⁴⁰ Esto se volvió un problema crucial durante la presidencia de Menem dado que, en ausencia de un sólido respaldo legal, las medidas económicas iniciadas por decreto podían ser cuestionadas en la justicia por particulares afectados en sus derechos de propiedad o relaciones contractuales. Desde esta perspectiva, fue una importante decisión estratégica de Menem, apoyada por legisladores de su partido, la creación de una mayoría favorable al gobierno en la Suprema Corte por medio de una ley de abril de 1990 que ampliaba el número de jueces de la misma de cinco a nueve.⁴¹

³⁸ Hacia finales de 1989, dos leyes de reforma económica fueron aprobadas en el Congreso con el apoyo de la oposición: la Ley de Emergencia Administrativa y la Ley de Emergencia Económica. Ambas leyes delegaban amplios poderes legislativos al Ejecutivo, pero bajo límites temporales que en distintos casos requerían necesariamente de la intervención del Legislativo para su renovación. Particularmente en el caso de la Ley de Emergencia Económica, sin embargo, Menem renovó su aplicación por decreto en lugar de acudir al Legislativo en búsqueda de aprobación. Véase Goretti y Ferreira Rubio (1995).

³⁹ De acuerdo con Ana María Mustapic, entre 1989 y 1993 Menem publicó 38 vetos parciales, contra 12 en todo el periodo de Alfonsín. Véase Mustapic (1995).

⁴⁰ Sobre la evolución de la doctrina de emergencias en las decisiones de la Suprema Corte Argentina, véase Negretto (1994).

⁴¹ Dado que uno de los jueces de la Corte anterior renunció en el momento en que se aprobó la ley y un segundo lo hizo pocos días después, Menem tuvo la posibilidad de nombrar seis de los

En septiembre de ese año, en ocasión de decidir acerca de la constitucionalidad del decreto 36/90 que creaba un sistema de préstamo público forzoso, la nueva Corte declaró la constitucionalidad de los DNU sujeta a dos condiciones. Estas condiciones fueron 1. la existencia de un serio peligro social que hiciese necesario recurrir a estas medidas y 2. que el Congreso no decidiera regular la materia de manera distinta.⁴² Esta interpretación otorgó una clara ventaja al presidente. A pesar de requerirse que exista un serio peligro social, quedaba en manos del presidente determinar si existe una emergencia real y qué medidas son las más apropiadas para resolverla.⁴³ Por otra parte, la Corte consideraba que la sola inacción del Congreso era prueba suficiente de su consentimiento. Esto significa que bastaba con prevenir la formación de una mayoría opositora en el Congreso para que un DNU permanezca como ley. Más aún, dado que el veto presidencial en Argentina requiere de dos tercios del voto en ambas cámaras para ser superado, el Ejecutivo sólo necesita del apoyo de un tercio de los legisladores de una cámara para lograr que un decreto se mantenga en caso de rechazo.⁴⁴

El rápido éxito del gobierno en controlar la inflación y promover moderadas tasas de crecimiento permitió a Menem justificar ante la opinión pública la necesidad de gobernar por medios excepcionales. Esto era lógico dado el contexto de crisis que el país vivía al tiempo de su elección. Sin embargo, a medida que creció el apoyo popular a su gestión, el presidente buscó extender el argumento del logro económico para justificar la necesidad de continuar en el poder más allá de los términos permitidos por la Constitución vigente.

nueve miembros de la Corte. Sobre el proceso que llevó a la ampliación del número de jueces en la Suprema Corte, véase Verbitsky (1993).

⁴² Véase caso "Peralta, Luis A. y otro c/ Estado Nacional (Ministerio de Economía-Banco Central)", fallado el 27 de diciembre de 1990 (*El Derecho*, 1991, tomo 141, pp. 519-548). Para comentarios sobre el fallo, véase Bianchi (1991).

⁴³ De acuerdo con una doctrina legal bien establecida, la Suprema Corte argentina considera estos asuntos como "temas políticos" más allá de la competencia y jurisdicción de los jueces. Véase Negretto (1994, pp. 120-133).

⁴⁴ A pesar de las ventajas que la interpretación de la Corte otorgó al Ejecutivo, sería un error ver en su decisión una consecuencia directa y exclusiva de su nueva integración. Como señala Molinelli (1996, p. 77), la decisión de la Corte fue unánime e incluyó a dos miembros de la Corte anterior —uno de ellos redactor del borrador de la decisión, nombrados durante el gobierno de Alfonsín. Esto podría demostrar que la aceptación de poderes legislativos en el Ejecutivo, por lo menos en situaciones excepcionales, contaba con una aceptación mayoritaria entre los jueces aun antes de la creación de una mayoría oficial en la Corte.

La reelección

En los primeros meses de 1992, Menem lanzó la idea de una reforma constitucional sin ocultar el hecho de que el objetivo principal de la misma era hacer posible su reelección en 1995. Esta reelección, prohibida por la Constitución vigente, fue presentada como la única manera de garantizar la estabilidad económica y de continuar el proceso de reformas de libre mercado iniciadas por el gobierno. El 5 de julio de ese año, el Comité Nacional de la UCR, por unanimidad, repudió la reforma bajo el argumento de que significaba un paso más hacia la hegemonía presidencial.

En esta etapa inicial, los actores revelan sus preferencias sobre la reforma como si se tratase de una interacción de conflicto puro. Mientras que el PJ prefería mantener la estructura vigente de poderes del Ejecutivo, permitiendo la reelección inmediata del presidente, la UCR prefería la limitación de los poderes presidenciales en los términos de la propuesta hecha por Alfonsín, sin reelección inmediata para el presidente en funciones.⁴⁵ A pesar de las apariencias, sin embargo, diferentes condiciones contextuales indicaban tanto la necesidad como la posibilidad de negociar una solución de compromiso.

En primer lugar, dada la posición de su partido en la legislatura, el presidente dependía del apoyo de la UCR para aprobar la reforma. En otras palabras, no podía lograr su reelección por otra vía que no fuera una negociación con la oposición. De acuerdo con la constitución, una reforma requería convocar a un congreso constituyente por medio de una ley del Congreso aprobada por una mayoría de dos tercios del voto de los miembros de ambas cámaras. Al menos en la Cámara de Diputados, no le era posible al PJ alcanzar esa mayoría calificada sin los votos de la UCR. Como se puede ver en el cuadro 1, sobre un total de 257 diputados, el PJ tenía 117 y la UCR 84. Como los dos tercios del total eran 171 diputados, el gobierno necesitaba exactamente 54 votos para poder pasar la ley de reforma. Esto significa que, aun con el apoyo de pequeños partidos provinciales, de centro-derecha y de derecha (sus aliados más probables), el PJ no lograría la mayoría necesaria.

La posibilidad de resolver el conflicto existente por vía de compromiso podía inducirse también de otros factores, como la configuración

⁴⁵ Para un análisis de la interacción entre el PJ y la UCR desde esta perspectiva, véase Nino (1994, p. 24).

Cuadro 1. Distribución de asientos en el Congreso

	PJ	UCR	Partidos provinciales	Centro izq. ^a	Centro der. ^b	Derecha ^c	Total	Dos tercios
Diputados (dic. 91-dic. 93)	117	84	29	15	9	3	257	171
Senadores (dic. 92-dic. 95)	30	11	7	N/A	N/A	N/A	48	32

Fuentes: Jones (1997), Goretti y Ferreira Rubio (1998)

^a Incluye peronistas disidentes y coaliciones de partidos socialistas.

^b Corresponde a los representantes de Unión de Centro Democrático (UCD).

^c Corresponde al Movimiento por la Dignidad y la Independencia (MODIN).

de preferencias y distribución de conflictos entre los actores. En este sentido, el hecho de que reelección y poderes del presidente sean temas separables hacía posible, en principio, pensar en intercambios entre reelección y limitación de poderes presidenciales. Es preciso también tener en cuenta que a pesar de gozar de una coyuntura favorable, el PJ no podía contar con mantener en forma permanente el apoyo de una mayoría electoral y el respaldo de la opinión pública. Desde el principio de la transición, tanto el PJ como la UCR alternaron posiciones a nivel del Ejecutivo y la legislatura nacional así como a nivel provincial y local, y no había razón alguna por la cual esto no siguiese ocurriendo. Esto significa que una actitud intransigente, tanto de parte del gobierno como de la oposición, podía tener importantes costos políticos en el futuro.

Tomando en cuenta que un acuerdo negociado era necesario y en cierto sentido posible, es preciso considerar cómo el poder de negociación relativo de las partes, sumado a sus expectativas electorales, determinaría el resultado. A pesar de la imagen pública que Menem deseaba presentar, su posición negociadora no era muy fuerte, al menos en un principio. Era el líder de un partido disciplinado, pero su partido no tenía la mayoría necesaria para convocar a un congreso constituyente ni la posibilidad de lograr esa mayoría formando una coalición con otros partidos. De hecho, Menem ni siquiera contaba con el apoyo seguro de todos los diputados y senadores de su propio partido. Algunos de ellos, por ejemplo, estaban bajo la influencia de Eduardo Duhalde, gobernador de la provincia de Buenos Aires y potencial rival de Menem como candidato presidencial del PJ para 1995.⁴⁶ Esto significaba que,

⁴⁶ No fue sino hasta abril de 1993, ya avanzada la propuesta de reforma de Menem, cuando Duhalde abandonó su candidatura y otorgó al presidente su apoyo incondicional para buscar la reelección. Véase Palermo y Novaro (1996, p. 410).

de no haber acuerdo con la oposición, no habría reforma ni, por tanto, posibilidad de reelección. Conociendo estas alternativas, la UCR podía arriesgarse a romper negociaciones sin temer una reforma constitucional acorde con las preferencias de Menem.

El tiempo tampoco estaba a favor de Menem. Para ser reelecto en 1995 tenía que concluir la reforma en los primeros meses de 1994, antes de que el PJ comenzara su propio proceso de competencia entre precandidatos presidenciales. Ésta era una desventaja crucial. Dado que las reformas debían ser aprobadas por un congreso constituyente, la ley que convocara al mismo no podía ser aprobada más allá de diciembre de 1993.⁴⁷ Los líderes de la UCR, por su lado, no tenían prisa en alcanzar un acuerdo. Sabían que, sin importar lo que pudieran lograr a cambio, cualquier intento de negociar con el gobierno requería la aceptación de la reelección presidencial. Por el momento, entonces, la mejor estrategia de la oposición era rechazar las negociaciones con la esperanza de frustrar las aspiraciones de reelección de Menem para 1995.⁴⁸

Dado el alto costo que le representaría un fracaso en las negociaciones y los límites temporales que enfrentaba para lograr la reelección, no eran muchas las alternativas a que podía recurrir Menem. La única opción era amenazar con ejecutar alguna acción que menoscabara la capacidad de la oposición para atrasar o eventualmente rechazar un acuerdo negociado de manera definitiva. El principal recurso político del presidente para respaldar una acción de este tipo era el nivel de apoyo popular del que gozaba, como señalé, gracias al éxito de su gobierno en términos de administración económica. Luego de triunfar en las elecciones legislativas de 1991, el nivel de aprobación popular del gobierno entró en un progresivo ascenso, en contraste con la UCR, cuya imagen continuaba decaída como fruto de los efectos de la crisis económica de los últimos años del gobierno de Alfonsín.

⁴⁷ De acuerdo con Eduardo Bauzá, secretario general de la Presidencia y uno de los principales estrategas del gobierno, diciembre era ya demasiado tarde para que el gobierno lograra la aprobación del proyecto de reforma en el Congreso. "No hay año próximo para el gobierno" dijo. Véase *La Nación*, 15 de septiembre de 1993.

⁴⁸ De acuerdo con Carlos Acuña (1995, pp. 131-139), la decisión de la UCR de rechazar la reforma propuesta por el presidente y, en particular, la actitud de Alfonsín al declarar que su partido utilizaría a sus diputados y senadores para bloquear la reforma, no fue la mejor estrategia en ese momento. Desde su perspectiva, esta actitud implicaba la aceptación de un riesgoso juego del gallina que hacía imposible un compromiso inicial entre reelección y reforma de poderes presidenciales. Esta interpretación, sin embargo, ignora el hecho de que, por lo menos en 1992—cuando Alfonsín y la UCR adoptan una posición intransigente—, la estrategia más racional para prevenir la reelección del presidente en funciones era el retrasar la negociación.

Teniendo en cuenta esta tendencia favorable en el electorado y la opinión pública, el PJ anunció en marzo de 1992 la convocatoria a un plebiscito para determinar si se debía o no reformar la constitución para suprimir la cláusula de no reelección. El plebiscito no sería vinculante en términos legales, de tal suerte que no podía constituir una alternativa real a la negociación.⁴⁹ La estrategia, no obstante, estaba ideada para elevar los costos de oponerse a la reforma por parte de los radicales. Si existía el suficiente nivel de apoyo popular para la reelección de Menem, como el gobierno buscaba demostrar, oponerse a la reforma significaría una derrota electoral segura para los radicales. En el momento, sin embargo, el gobierno carecía de indicadores confiables que confirmaran la existencia de ese apoyo. Ésta es la razón por la que el plebiscito finalmente se pospuso hasta conocer los resultados de la elecciones legislativas de 1993 (García Lerma, 1994, p. 84).

Menem esperaba que un resultado favorable en esas elecciones hiciese innecesario el convocar a un plebiscito para forzar a los radicales a negociar.⁵⁰ Ésta fue, exactamente, la reacción esperada cuando, el 3 de octubre de 1993, el PJ ganó la elección con el 42% del voto.⁵¹ Poco después de la elección, el gobierno invitó a los líderes principales de la UCR a negociar la reforma. A cambio de aceptar la reelección presidencial, el gobierno propuso cancelar el plebiscito, nombrar nuevos jueces en la Suprema Corte con la aprobación de la UCR y crear órganos de control de la administración con la participación de la oposición. Las negociaciones, no obstante, fracasaron. La UCR se encontraba en ese momento en el medio de una contienda interna por la presidencia del partido, que debía ser decidida el 12 de noviembre. Esta elección era crucial, toda vez que cualquier negociación con el gobierno requería modificar la anterior decisión del partido de rechazar la reforma propuesta por Menem.

Una vez que los radicales se retiraron de la mesa de negociación, el PJ apresuró la aprobación de la reforma en el Senado, donde tenía

⁴⁹ Como la Constitución no incluía la figura del plebiscito como un mecanismo de toma de decisiones, el gobierno tuvo que respaldarse en el precedente de un plebiscito no vinculante que fue convocado durante la época de Alfonsín sobre la firma de un tratado de paz con Chile.

⁵⁰ Como admitió el líder radical Federico Storiani, un plebiscito sobre la reforma podría no resultar necesario después del 3 de octubre. "El plebiscito" dijo, "es el 3 de octubre". Véase *La Nación*, 21 de septiembre de 1993.

⁵¹ Los resultados definitivos fueron 42.3% para el PJ y 30% para la UCR. Aunque la UCR no disminuyó con respecto al nivel de apoyo popular que obtuvo en las elecciones de medio tiempo de 1991, el hecho de que el gobierno incrementara en dos puntos el apoyo obtenido en esas elecciones fue considerado como una tremenda victoria después de cuatro años en el poder.

una mayoría cercana a los dos tercios de los votos que necesitaba. El 21 de octubre, con la colaboración de los partidos provinciales y con el voto en contra de todos los senadores radicales, la ley de reforma se aprobó en este cuerpo legislativo. Se pagó un precio, sin embargo, dado que como parte de las negociaciones el PJ se retractó de su posición original sobre el tema y aceptó mantener el sistema de elección indirecta de presidente y senadores.⁵² Junto con la reelección presidencial, el proyecto incluía también la legalización de los decretos de emergencia, la promulgación parcial de leyes por el Ejecutivo y la aprobación de leyes propuestas por él mismo por la sola inacción del Congreso.

A sólo unas horas de que el Senado aprobó la ley de reforma, Menem firmó un decreto que convocaba a un plebiscito sobre la reforma para llevarse a cabo el 21 de noviembre. El gobierno tomaba un riesgo, dado que existía incertidumbre acerca de si se conseguirían suficientes votos como para interpretar el plebiscito como un "mandato" para reformar la Constitución. La amenaza, sin embargo, era creíble dado que el gobierno tenía para ese entonces expectativas razonables de ganar, basado no sólo en los resultados de la elección de octubre sino también en distintas encuestas de opinión que indicaban un alto nivel de aprobación popular para la reelección de Menem (García Lerma, 1994, p. 118). En cualquier caso, al firmar un decreto con fecha firme el presidente perdía la oportunidad de retractarse.

El principal obstáculo se hallaba aún en la Cámara de Diputados. Incluso después de la incorporación de nuevos diputados que se realizaría el 10 de diciembre, el PJ necesitaba el apoyo de un número significativo de diputados radicales para llegar a los dos tercios del total de los votos. Específicamente, se necesitaba del apoyo de por lo menos 27 diputados radicales para llegar a esa mayoría.⁵³ Para sortear ese obstáculo, el 3 de noviembre el PJ hizo explícita la amenaza de reducir el número necesario de votos interpretando que los dos tercios exigidos

⁵² Ésta fue la demanda del senador Bravo de San Juan para dar su voto a favor de la reforma. Es interesante tomar nota de que este caso de intercambio de votos servía para indicar el rango de concesiones que el gobierno estaba dispuesto a hacer a cambio de la reelección del presidente.

⁵³ Después del 10 de diciembre, la distribución quedaría de la siguiente manera: 127 diputados para el PJ, 83 para los radicales, 25 para los partidos provinciales, 6 para el derechista MODIN, 4 para la UCEDE de centro-derecha. En cuanto a los partidos de centro-izquierda, les correspondían 5 diputados para Unidad Socialista, 3 para el Frente Grande y 1 para el Partido Intransigente. Véase *La Nación*, 5 de octubre de 1993. Dado que, de acuerdo con algunos observadores del proceso, sólo 17 diputados de los partidos provinciales y de centro-derecha serían seguros aliados del PJ, parecía que los 27 votos faltantes para llegar a 171 no se podrían obtener sin el apoyo de los radicales. Véase García Lerma (1994, p. 115).

por la Constitución se debían calcular sobre la base de los presentes, y no sobre el número total de miembros de la Cámara de Diputados.⁵⁴ ¿Cuál era el significado exacto de esa amenaza?

Dada la disciplina interna de la UCR y asumiendo que todos sus diputados estarían presentes en la sesión de la Cámara de Diputados, no había posibilidad de que, aun con esta interpretación del procedimiento de enmienda, el gobierno pudiese aprobar la reforma con una apariencia mínima de legalidad.⁵⁵ Desde este punto de vista, es razonable pensar que el verdadero objetivo de la amenaza era cambiar la percepción de riesgo entre los radicales, haciéndoles saber que si actuaban de manera intransigente, la reforma *podría* ser aprobada aun con métodos fraudulentos.⁵⁶ Evidentemente, la posibilidad de obtener la reforma violentando las reglas de procedimiento estaba vinculada de modo directo a la probabilidad de que el gobierno ganase, y por un amplio margen de votos, el plebiscito. Si la oposición estimaba que la probabilidad de ese evento era alta, mayor era el riesgo de enfrentar una reforma aprobada en forma irregular.⁵⁷

Estos eventos constituyeron el trasfondo de la decisión de Alfonsín de tener un encuentro secreto con Menem el 4 de noviembre. En ese encuentro, Alfonsín le adelantó a Menem que, como el candidato con mayores posibilidades de ganar la presidencia de la UCR, comenzaría una negociación con el gobierno si éste suspendía el plebiscito y retiraba el proyecto de reforma ya aprobado por el Senado (García Lema, 1994, p. 118).

Parece claro que los costos implicados en el prospecto de perder el

⁵⁴ En relación con esta amenaza, véase las declaraciones de Eduardo Duhalde, presidente del PJ en aquel momento, en *La Nación*, 3 de noviembre 1993.

⁵⁵ Aun cuando hubo distintos intentos para romper su cohesión, desde principios de noviembre el grupo de diputados radicales parecía unificado y alerta para prevenir cualquier movimiento fraudulento del gobierno. Véase Vidal (1995, p. 276).

⁵⁶ Esta estrategia se hizo aún más evidente cuando la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, en una sesión plagada por irregularidades, oficializó la interpretación de que dos tercios de los miembros presentes eran suficientes para aprobar la ley de reforma. Las palabras del diputado Alberto Natale del Partido Demócrata Progresista (PDP) resumieron bien el impacto que se esperaba que este evento tuviera en la mente de algunos diputados radicales: "esto [lo que sucedió en la comisión] es prueba de que la reforma sería votada por sorpresa a las tres de la mañana, como toda la oposición sospecha y el Partido Justicialista niega enfáticamente" (*La Nación*, 4 de noviembre de 1993).

⁵⁷ Desde este punto de vista, la acción del gobierno se asemejaba de alguna manera a la estrategia de colocar la situación al borde del precipicio (*brinkmanship*), esto es, proferir una amenaza que tiene por objetivo generar el riesgo, aunque no la certeza de que algún evento catastrófico sucederá. La idea es hacer creíble una amenaza cuya ejecución implica un costo para ambas partes, dejando el resultado final al azar. Evidentemente, cuanto más averso al riesgo sea un negociador, mayor es la probabilidad de que termine cediendo ante una estrategia de este tipo. Véase al respecto, Nalebuff y Dixit (1991, p. 172).

plebiscito forzaron a Alfonsín a retractarse. Pensemos lo que hubiese ocurrido si los radicales decidían hacer campaña contra la reforma y perdían, como parece iba a suceder según la mayoría de las encuestas. En ese caso, se habrían enfrentado a dos alternativas indeseables. La primera, quizás la peor, era continuar oponiéndose a la reforma en el Congreso, con el costo de alienar al partido de las preferencias de la mayoría. Un alto costo, en verdad, para un partido que acababa de perder una tercera elección consecutiva y tenía muy pocas posibilidades de ganar las siguientes elecciones presidenciales. Además, es preciso tener en cuenta, como lo señalé, que si el plebiscito otorgaba a Menem una amplia mayoría, incrementaba el riesgo de que el presidente se decidiera finalmente a pasar la reforma sin el consentimiento de la oposición.⁵⁸ La segunda alternativa en caso de derrota hubiera sido aceptar la reforma. El costo de esta alternativa, sin embargo, era negociar desde una posición perdedora en la que lo más probable era que los radicales obtuvieran muy pocas concesiones.⁵⁹

Incapaz de obtener una reforma sin reelección, Alfonsín decidió anticipar una negociación en la que aceptaría la reelección si, a cambio, obtenía algo similar a la propuesta de reforma constitucional que había formulado durante su gobierno.⁶⁰ La sola decisión de negociar significaba que los radicales perdían el juego de negociación tácito sobre la reelección. De ahí en adelante, comenzó un explícito proceso de negociación en el que el tema central a debatir no era ya la reelección sino qué tipo de reformas obtendría la UCR a cambio de ella.

La reforma del presidencialismo

Tras aceptar la posibilidad de una reelección inmediata con la reducción del mandato presidencial de seis a cuatro años, Alfonsín demandó la creación de un jefe de gobierno (primer ministro) con responsabilidad política ante el Congreso. En esta propuesta, el presidente

⁵⁸ De atenernos a sus declaraciones, parece que Alfonsín estimó como relativamente alta la probabilidad de que ocurriese ese evento. Como dijo en una entrevista, "la idea del gobierno votando la reforma constitucional por medio de dos tercios de los votos presentes me llevó a reflexionar y buscar un diálogo para evitar tal absurdo" (*La Nación* 18 de noviembre de 1993).

⁵⁹ En este sentido, es preciso recordar que el proyecto ya aprobado por el Senado no sólo establecía la reelección, sino que ampliaba las facultades legislativas del presidente.

⁶⁰ De acuerdo con Alfonsín, concibió esta idea el 13 de octubre, durante una junta en Ranelagh con los principales líderes de la UCR. El elemento central de su análisis fue que si Menem deseaba la reelección con tal intensidad, entonces, estaría dispuesto a aceptar una limitación a sus poderes a cambio. Véase Alfonsín (1995, p. 304).

permanecería como jefe de Estado, con la capacidad de nombrar y remover ministros y la facultad de disolver el Congreso en caso de desacuerdo entre ambos poderes (Alfonsín, 1995, p. 471). Esta demanda sugiere una pregunta importante. La sola decisión de aceptar la reelección ante la posibilidad de perder el plebiscito colocaba a Alfonsín en una posición negociadora débil. ¿Por qué habría de esperar, entonces, obtener concesión alguna por parte del presidente?

Una posible explicación es que Alfonsín tenía suficiente información para saber que, aunque la peor alternativa para Menem era renunciar a la reelección, prefería negociar antes que imponer la reforma. Además del hecho de que el mismo Menem había ya revelado esa preferencia, era evidente que el presidente querría evitar una reforma de dudosa legalidad. No importa cuánto respaldo popular obtuviese Menem para la reelección, una reforma aprobada en violación de procedimientos constitucionales suponía varios riesgos para el presidente. Hubiera podido polarizar al electorado, por ejemplo, además de crear un conflicto permanente con la oposición en el futuro.

Por otra parte, era obvio que Menem se encontraba aún muy impaciente por completar la reforma lo antes posible, lo cual tornaba razonable el anticipar que el presidente estaría dispuesto a aceptar algunas demandas con el fin de ahorrar tiempo. Si esa suposición resultaba acertada, Alfonsín podría indicar a Menem que, como el candidato más firme a ocupar la presidencia futura de la UCR, él era el único líder con la capacidad de lograr el apoyo de su partido a la reforma. Este apoyo, sin embargo, dependía de lo que pudiera obtener a cambio de la reelección. Como los otros líderes de partido se oponían por principio o estaban definitivamente en contra de pagar el costo de una negociación con el gobierno, Alfonsín podía advertirle a Menem que, sin concesiones importantes, el acuerdo sería rechazado.⁶¹

Una reforma profunda del sistema presidencialista, sin embargo, no era negociable para Menem.⁶² Aunque aún estaba impaciente, sabía que la inminencia del plebiscito también afectaba la capacidad de

⁶¹ No queda claro, sin embargo, si esta advertencia se formuló como una amenaza disfrazada. De acuerdo con Jorge Vanossi, el abogado constitucionalista más importante de la UCR, Alfonsín le pidió después del encuentro secreto con Menem hacer declaraciones públicas contra la reforma pretendida por el gobierno. La intención de Alfonsín era claramente mostrarle al gobierno que la oposición a la reforma crecía dentro de su partido y que, a menos que consiguiera algo importante a cambio, nunca aceptaría la reelección de Menem. Entrevista personal con Jorge Vanossi, 21 de junio de 1996.

⁶² Como declaró poco después de que los encuentros con la oposición salieron a la luz pública: "No soy partidario de un Primer Ministro con poderes mayores a los del Presidente" (*La Nación*, 9 de septiembre de 1993).

los radicales de esperar un mejor arreglo. De hecho, estaba claro que entre más esperaran, menos obtendrían del gobierno. Si a esto agregamos que Menem suponía que Alfonsín (como pareció demostrarlo) era averso al riesgo de una reforma impuesta unilateralmente, es lógico que el presidente no aceptara ceder su función como jefe de gobierno. Su estrategia sería entonces hacer las concesiones mínimas para que la UCR mejorara su posición en el futuro sin disminuir excesivamente el poder presidencial.

El 14 de noviembre, dos días después de que Alfonsín fue electo presidente de la UCR, firmó con Menem el llamado "Pacto de los Olivos", el marco general de la reforma. Fue sólo hasta el día después de la conclusión de este pacto cuando Menem dictó un decreto que suspendía la convocatoria al plebiscito (García Lema, 1994, p. 134). Como una concesión importante, el gobierno aceptó la introducción de un jefe de gabinete con responsabilidad dual ante el presidente y el Congreso.⁶³ Otras concesiones incluían la limitación de decretos de emergencia, la elección popular del intendente de Buenos Aires, la elección directa de tres senadores por estado, dos por el partido que obtuviese una mayoría simple y uno por la primera minoría, una segunda vuelta en la elección presidencial, controles legislativos sobre la administración y mayores garantías de independencia judicial. El pacto anunciaba también fortalecer el federalismo, decretando facultad exclusiva del Congreso el declarar la intervención federal.

El problema más difícil de resolver luego del pacto fue su aprobación por parte del Consejo Nacional de la UCR. Dada la oposición a la negociación de importantes figuras dentro del partido, era previsible una fuerte confrontación interna. Esta situación era favorable para Alfonsín. Antes del 3 de diciembre, el día programado para el encuentro del Consejo Nacional, tenía que mostrar las ventajas concretas de las reformas negociadas con el gobierno. Y el presidente sabía que el no hacerlo podría significar el fracaso de la reforma.⁶⁴

El 1 de diciembre, se firmó un nuevo acuerdo que contenía una definición más concreta de distintos aspectos de la reforma. Con res-

⁶³ Según Ricardo Gil Lavedra, el principal asesor de Alfonsín en las negociaciones, fue inmediatamente después de su primer encuentro secreto con Menem cuando Alfonsín decidió abandonar la idea de un primer ministro que asumiera el papel de jefe de gobierno independiente del presidente. Entrevista personal, 18 de julio de 1996.

⁶⁴ Como señala García Lema (1994, p. 134), el presidente mantenía abierta la posibilidad de restaurar la convocatoria al plebiscito en el caso de que la UCR rechazara el pacto con Alfonsín. Sin embargo, dado el apremio de Menem, esa opción era menos factible a medida que pasaba el tiempo. No sólo demandaría el plebiscito tiempo adicional de organización, sino que llevaría a una polarización del conflicto de muy inciertos resultados.

pecto al puesto de jefe de gabinete, se acordó que él estaría a cargo de coordinar las reuniones de ministros y entender sobre asuntos generales de administración pública sin que ello implicase actuar como jefe de gobierno.⁶⁵ Con respecto a su responsabilidad parlamentaria, se aceptó que la moción de censura requería, tanto para ser propuesta como votada, de una mayoría absoluta en ambas cámaras.⁶⁶ La posibilidad de que el presidente pudiera disolver la asamblea en caso de conflicto fue rechazada.⁶⁷

Con respecto a los poderes legislativos del presidente, el acuerdo incorporaba tres instrumentos que hasta entonces estaban excluidos de la constitución formal: delegación legislativa, decretos de emergencia y vetos parciales.⁶⁸ Como lo indiqué antes, todos estos instrumentos existían ya como facultades presidenciales aceptadas por la Suprema Corte como parte de la Constitución. Sin embargo, el pacto introducía varias limitaciones que se encontraban ausentes de las prácticas e interpretaciones prevalecientes de estos poderes.

La Suprema Corte estableció que, mientras existiera una emergencia, los decretos de contenido legislativo serían válidos en cualquier área siempre y cuando el Congreso no se decidiera por un rechazo explícito a la medida. Esto significaba, como señalé arriba, que el solo silencio o inacción del Congreso era suficiente para convertir un decreto de emergencia en una ley permanente. El pacto introdujo, en primer lugar, una limitación en cuanto a la materia sobre la que podrían versar los decretos, determinando que no podían regular asuntos de índole penal, tributaria (una de las áreas de mayor abuso de los DNU) y electoral. Por otra parte, se estableció que la validez de los decretos como leyes permanentes estaría sujeta a la intervención expresa de una comisión bicameral permanente integrada por represen-

⁶⁵ De acuerdo con el arreglo, el jefe de gabinete tenía la autoridad de nombrar a todos los empleados de la administración, con la excepción de aquellos que estaban reservados para el presidente.

⁶⁶ Es interesante tomar nota de que la posición inicial de los radicales era eliminar la intervención del Senado en la iniciación y voto final de la moción de censura (García Lema, 1994, p. 170).

⁶⁷ De acuerdo con García Lema, los negociadores del PJ consideraron que el poder de disolución sería un instrumento peligroso en las manos del presidente. Argumentaron que el poder de disolución fue utilizado por el presidente Fujimori en Perú para suspender las actividades del Congreso y para gobernar por decreto en una circunstancia de conflicto extremo. Los negociadores radicales consideraron que éste era un argumento convincente para rechazar el instrumento. Entrevista personal, 30 de junio de 1996.

⁶⁸ La delegación y los decretos de emergencia fueron incluidos a cambio de la eliminación de la posibilidad, rechazada por los negociadores radicales, de leyes aprobadas por la sola inacción del Congreso en casos de emergencia.

tantes de todos los partidos en proporción a su representación en el Congreso. Sin embargo, y a pesar de la intención de los negociadores radicales de que se consideraran nulos los decretos que no fuesen expresamente aprobados, quedó sin definir la situación de un decreto que no recibiese un pronunciamiento definitivo del Congreso.⁶⁹

La práctica de vetos parciales también había sido admitida por la Corte bajo la condición de que no se afectara la unidad de la ley. El pacto incorporó esta restricción y añadió que en casos de promulgación parcial se requeriría la intervención de la misma comisión bicameral que debía decidir en casos de decretos de emergencia. La delegación legislativa, finalmente, fue también incorporada bajo condiciones más favorables que en el pasado para evitar abusos del Ejecutivo. Por un lado, se declaraba que la delegación sería válida sólo para asuntos administrativos o emergencias y sujeta a expirar en un plazo determinado. Por otro lado, los decretos cuyo contenido legislativo estuviese fundado en una delegación debían contar con la firma del jefe de gabinete y ser revisados por la misma comisión bicameral permanente que intervendría en casos de decretos de emergencia.

No se alcanzó un consenso sobre el sistema de elección del presidente. Mientras que Menem aceptaba una segunda vuelta, estaba en desacuerdo con Alfonsín sobre el umbral de votos necesarios para ganar en la primera ronda. Alfonsín quería una mayoría absoluta mientras que Menem deseaba un umbral más bajo para evitar el riesgo de una segunda vuelta en la que pudiera ser derrotado por una alianza de partidos de oposición.⁷⁰ El acuerdo del 1 de diciembre, sin embargo, presentaba definiciones concretas en otros temas importantes. Se estableció, por ejemplo, la creación de un cuerpo imparcial para la selección de jueces federales, la confirmación de nominaciones de jueces de la Suprema Corte por una mayoría calificada del Senado y la creación de un órgano de control de la administración presidido por un miembro de la oposición. Comparadas con el *statu quo*, estas reformas implicaban un notable mejoramiento en la posición institucional de la oposición en general y de la UCR en particular.

Dadas estas condiciones, y con el apoyo crucial del líder radical Eduardo Angeloz, Alfonsín obtuvo finalmente la aprobación del acuerdo

⁶⁹ Este y otros aspectos del funcionamiento de la comisión bicameral se derivaron para ser resueltos por una ley especial sancionada por mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de ambas cámaras.

⁷⁰ Se debe recordar que los resultados de la elección intermedia en 1993 dieron al PJ 42% de los votos, una cantidad que quedaba muy por debajo del umbral de mayoría absoluta propuesto por Alfonsín.

por el Consejo Nacional de la UCR el 3 de diciembre. Unos días después de esta decisión, Menem hizo pública su oposición a algunos aspectos del pacto. Estaba en contra de la potencial confusión entre jefe de gabinete y jefe de gobierno y del sistema de segunda vuelta con el umbral de mayoría absoluta propuesto por los radicales.⁷¹ Menem sabía que, tras haber creado una división profunda en la UCR, Alfonsín carecía de toda capacidad de retractarse. El acuerdo final, del 13 de diciembre, reflejó este último ejercicio de poder por parte del presidente. Por un lado, se hacía explícito que el presidente era el único jefe de gobierno y responsable de la administración general del país.⁷² Por otro lado, se establecía que un candidato presidencial podía ganar en la primera ronda, sea con 45% de los votos o con 40, si es que en este último caso contase con 10 puntos porcentuales de ventaja sobre el segundo candidato más votado.

Cerrado el acuerdo en estos términos, la intervención del Congreso para aprobar la ley de convocatoria a una convención constituyente tuvo escasa trascendencia. El pacto establecía, como condición para su cumplimiento (exigida por la oposición), que la ley de convocatoria debía simplemente requerir la votación del pacto por sí o por no, con excepción de una serie limitada de temas que podían ser libremente decididos por la convención. Tampoco podía el Congreso alterar el conjunto de temas que se iban a decidir. De esta manera, y dada la alta disciplina de los dos partidos mayoritarios, la ley de reforma aprobada en Diputados y Senado reprodujo, sin modificaciones importantes, el contenido del acuerdo entre Menem y Alfonsín.

El papel de la convención

Dado que el pacto y la ley de convocatoria exigían que la asamblea constituyente votase en bloque los puntos del acuerdo, podría pensarse que la intervención de la misma era tan irrelevante como lo fue la del Congreso, al menos en cuanto al corazón de la reforma. Sin embargo, no estaba del todo claro lo que ocurriría con el pacto si, como resultado de la elección de delegados, el PJ obtuviese una mayoría absoluta

⁷¹ A su llegada de Japón, Menem declaró que no aceptaría una reducción drástica de sus poderes: "Éste es un sistema presidencial, no parlamentario" (*La Nación*, 12 de mayo de 1993).

⁷² Las palabras del acuerdo fueron, literalmente, "responsable político de la administración", un término inusual que alude implícitamente a que aun si el jefe del gabinete parece estar a cargo de la administración del país, es de hecho el presidente quien tiene autoridad final y responsabilidad sobre la misma.

en la asamblea.⁷³ ¿Por qué no podría, en ese caso, la mayoría declarar soberana la asamblea y votar por la reelección sin aceptar, o aceptando selectiva y limitadamente, los aspectos de reforma que se habían concedido a cambio de la misma? Fue fundados en este temor como los negociadores de la UCR habían exigido garantías, como la votación en bloque, para el cumplimiento del pacto. Sin embargo, la capacidad de vinculación de esa garantía dependía aun del resultado de la elección de delegados y, a partir de ella, de las reglas de procedimiento que adoptara la asamblea para votar.

Los resultados generales de la elección del 10 de abril de 1994 para delegados a la convención terminaron por disipar aquel temor. Como podemos observar en el cuadro 2, el PJ obtuvo un 38% de los votos que, de acuerdo con el sistema de representación proporcional existente, sólo le daba derecho a 136 delegados sobre un total de 305. Esto significaba que el PJ sería el partido con más representantes pero sin mayoría absoluta. Los radicales, por su lado, obtuvieron 75 delegados con un 20% de los votos. Ambos partidos experimentaron un importante descenso en el caudal de votos (aunque la UCR más que el PJ) con respecto de la elecciones intermedias de 1993. Este descenso fue en parte consecuencia de la inusitada emergencia de terceras fuerzas, cuya representación política había sido relativamente baja hasta el momento.

Como puede verse en el cuadro 2, la más importante de las terceras fuerzas fue una coalición de centro-izquierda recientemente formada, el Frente Grande, que con 31 delegados se convertía claramente en la tercera minoría de la asamblea. Ésta fue seguida por un movimiento derechista, el Movimiento por la Dignidad y la Independencia (MODIN), con 20 delegados. Ante la nueva distribución de fuerzas, no sólo perdía el PJ la posibilidad de controlar la asamblea sino que, como lo señaló De Riz (1995, p. 69), se hacía absolutamente necesaria la colaboración mutua entre peronistas y radicales para obtener su parte del acuerdo.

A pesar de la oposición inicial que los partidos menores hicieron al pacto, todos ellos permanecieron hasta el final y apoyaron la reforma. La decisión de permanecer en la convención dependió en parte de la influencia que esperaban ejercer y ejercieron sobre las áreas en las

⁷³ Tampoco es posible saber, a estos efectos, lo que hubiese ocurrido en caso de ganar la oposición. Este resultado, sin embargo, era mucho menos probable dadas las recientes tendencias en materia de distribución de votos.

Cuadro 2. Distribución de asientos en la asamblea constituyente

Partido político	Porcentaje de votos	Asientos
PJ	37.68	136
UCR	19.90	75
Frente Grande	12.50	31
MODIN	9.10	20
Fuerza Republicana	1.83	7
Partido Demócrata Progresista	1.68	3
Unión Centro Democrático	1.56	4
Otros ^a	11.25	29
	4.5*	
<i>Total</i>	<i>100.00</i>	<i>305</i>

Fuente: *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 19 (1994).

^a Excepto por un 2% que corresponde a Unidad Socialista, la categoría "otros" se refiere a partidos provinciales.

* Votos Nulos.

que la convención tenía libertad de decisión, tales como participación política, derechos humanos y federalismo. En este sentido, fue de suma importancia el acuerdo inicial alcanzado por la coalición entre PJ y UCR, por un lado, y las minorías, por el otro, de que se retrasara el voto de los preceptos incluidos en las coincidencias básicas hasta que los otros temas se discutieran y decidieran antes. Esto eliminó la posibilidad de que la convención pudiera ser clausurada después de que se llegara a una decisión sobre los asuntos medulares o, por lo menos, que la discusión sobre el resto de los temas fuera severamente restringida.

Esta predisposición al diálogo y el compromiso por parte de los partidos mayoritarios generó gradualmente un clima de consenso y cooperación en la asamblea. Los representantes del Frente Grande y el MODIN se abstuvieron de votar el núcleo central del pacto, al que se oponían en varios puntos. Sin embargo, en todas las demás áreas sobre las que la asamblea era libre para decidir se generaron acuerdos de compromiso que incluyeron tanto a radicales y justicialistas como representantes del Frente Grande.

En virtud de esta tendencia, no fue del todo sorprendente que el 22 de agosto, 89 días después de su apertura oficial, la asamblea aprobara el texto final de la Constitución por votación unánime. Incluso el derechista MODIN, que hasta el final había permanecido en oposición en la mayoría de los temas, decidió sumarse a la aprobación de la Constitución al último minuto, probablemente como estrategia para modificar ante la opinión pública su imagen de partido "antisistema". Tal como la prensa y los observadores apuntaron después, un proceso iniciado

en un clima de mutua desconfianza culminó con una apariencia de un consenso hasta entonces inédito en la historia constitucional de Argentina.

Conclusiones

En términos del marco analítico propuesto, la reforma constitucional en Argentina sugiere una serie de reflexiones acerca de la lógica del cambio constitucional que bien podrían extenderse para entender otros procesos de este tipo en América Latina. La primera de ellas es de carácter general y se refiere a la persistencia del presidencialismo como modelo de régimen constitucional. Lo mismo que en Argentina, se ha propuesto en otros países de la región pasar de un sistema de gobierno presidencial a uno parlamentario o mixto. Sin embargo, esos cambios no se han producido y, en verdad, no es probable que lo hagan. La razón es simple: aquellos individuos y partidos que cuentan con suficiente apoyo electoral para esperar ganar o retener la presidencia son a menudo los mismos que tienen el poder de iniciar y/o controlar un proceso de cambio constitucional. Dicho de otra manera, aquellos que se hallan en posición para cambiar el sistema son precisamente los que menos interés tienen en hacerlo dados los beneficios que obtienen del mismo.

Desde este punto de vista, como el partido que controla o espera controlar la presidencia difícilmente admitiría reducir los poderes del Ejecutivo, las condiciones bajo las cuales se puede pasar de un régimen presidencial a uno de tipo parlamentario son altamente restrictivas. Se requeriría, por ejemplo, un congreso constituyente dominado por una mayoría de legisladores cuyo partido no tuviese la expectativa de ganar las próximas elecciones presidenciales. Como bien lo indica Geddes (1990), estas condiciones sólo se dieron durante el proceso constituyente de 1988 en Brasil y, efectivamente, éste fue el único país en América Latina que estuvo a punto de crear un sistema en el que se dividiría la autoridad ejecutiva entre un presidente y un primer ministro sujeto a responsabilidad parlamentaria. Sin embargo, el cambio no ocurrió dado que una coalición de actores beneficiados por el *statu quo*, incluyendo por supuesto al presidente en funciones, tuvieron los recursos necesarios para impedir esa transformación.⁷⁴

⁷⁴ Sobre este tema, véase Baaklini y Do Rego (1989).

La segunda reflexión se refiere a las condiciones en las cuales se pueden esperar cambios constitucionales, que aun sin transformar la estructura general del modelo, introduzcan instituciones pluralistas que tiendan a mejorar la posición de las minorías y grupos de oposición dentro del régimen político. En este sentido, el análisis del caso argentino sugiere que las variables cruciales que hay que considerar son las expectativas electorales y el poder de negociación relativo del partido que controla el Ejecutivo al momento de diseñar una constitución.

En un momento de popularidad ascendente y con la expectativa de retener su posición como jefe del Ejecutivo, Menem propuso una reforma constitucional cuyo objetivo fundamental era remover las trabas constitucionales a su reelección. Sin embargo, un balance relativamente equilibrado de fuerzas en el Congreso, y quizá un interés a largo plazo en contar con una reforma legítima, llevó al presidente a negociar y aceptar un compromiso en el que le fue imposible cumplir su primera preferencia sin ofrecer nada a cambio a la oposición. Dada la ventaja relativa que obtuvo Menem tras amenazar con un plebiscito que tenía altas posibilidades de ganar, este compromiso dejó una figura presidencial todavía muy poderosa, comparativamente hablando. La presidencia es, sin duda, la institución política más influyente en Argentina, dotada como está de una amplia gama de poderes de gobierno, nombramiento, legislación y emergencia.

En comparación con el *statu quo*, sin embargo, es plausible argumentar que la Constitución de 1994 incrementa los espacios de poder compartido entre gobierno y oposición. Elegido en el medio de una aguda crisis económica que supuestamente requería formas excepcionales de autoridad, uno de los rasgos distintivos del gobierno de Menem fue la concentración de Poder Legislativo en el presidente y la gradual eliminación de mecanismos de control sobre la acción de gobierno. En contraste con este precedente, la nueva Constitución inaugura una lógica diferente de distribución del poder: crea límites al uso de decretos legislativos de emergencia, introduce mecanismos de responsabilidad gubernamental y fortalece el federalismo, los poderes del Congreso y la independencia de los jueces. Esta Constitución permite al presidente ser reelecto, pero sólo por dos periodos consecutivos de cuatro años en lugar de seis. Esto permite premiar a un presidente que la ciudadanía juzga eficiente sin que se impida la rotación en el cargo por un periodo irrazonable.

Es fácil observar cómo en otros procesos de reforma constitucional en América Latina los resultados fueron distintos cuando el presidente

y su partido esperaban retener la presidencia y tenían la capacidad de controlar el sentido del cambio. La reforma constitucional de 1993 en el Perú fue iniciada por el presidente en ejercicio Alberto Fujimori luego de haber suspendido la Constitución de 1979 en el contexto de una crisis política, económica y social sin precedentes. Al igual que Menem, Fujimori esperaba retener su cargo de presidente en el futuro próximo si lograba remover la existente cláusula constitucional de no reelección. A diferencia de Menem, sin embargo, Fujimori enfrentó para lograr su propósito a una oposición integrada por partidos declinantes y fragmentados. En este contexto, le fue relativamente sencillo obtener una mayoría en la elección de delegados a la convención constituyente y lograr la ratificación de la nueva constitución en un referéndum popular (Schmidt, 1998, p. 113). Como resultado, Fujimori no sólo alcanzó la posibilidad de reelección, sino que también incrementó sus poderes en diversas áreas. En este sentido, adquirió la potestad, antes de dudosa constitucionalidad, de emitir decretos legislativos sin necesidad de que sean ratificados expresamente por el Congreso y fortaleció su capacidad de disolver la asamblea legislativa.⁷⁵ Se simplificó también el procedimiento legislativo por medio de la eliminación de una segunda cámara, de modo tal que se redujeron las instancias de veto a las propuestas legislativas del presidente.

Un contexto de interacción análogo tuvo lugar durante la reforma constitucional de 1999 en Venezuela. Elegido en medio de una crisis política en la que los partidos tradicionales perdieron en forma abrupta el apoyo de la ciudadanía, el presidente Hugo Chávez omitió los procedimientos de enmienda de la Constitución y llamó a la elección de una asamblea constituyente soberana (McCoy, 1999). Chávez y sus seguidores ganaron por amplia mayoría la elección de delegados a la asamblea constituyente y se descontaba que obtendrían el mismo nivel de apoyo en un referéndum llamado a aprobar la nueva Constitución. El resultado final es asimilable en gran medida al de Perú por sus rasgos de concentración de poder en manos del Ejecutivo. Junto a la posibilidad de reelección, Chávez fortaleció sus poderes de veto, adquirió la facultad de disolver la asamblea legislativa y resolver conflictos entre ambas ramas de gobierno por medio del llamado a refe-

⁷⁵ La legislatura perdió la capacidad (que reclamaba tener en la Constitución anterior) de someter la validez de los decretos legislativos a su ratificación expresa. En relación con la capacidad de disolver la asamblea, ésta la puede ejercer hoy el presidente en el caso de que el Congreso promueva dos mociones de censura del gabinete (en vez de dos como en la Constitución anterior). Más aún, este poder es hoy más efectivo dado que la reforma eliminó al Senado, que en el pasado no podía ser disuelto (Bernaes Ballesteros, 1994).

réndum popular. Asimismo, se eliminó el mecanismo de enjuiciamiento político del presidente que consagraba la Constitución anterior.

Los sistemas presidenciales han sido criticados durante la última década como estructuras de tipo mayoritario que tienden a concentrar poder en el individuo o partido que controla el Ejecutivo. Esta característica, entre otras, se consideró como una de las causantes de la caída de regímenes democráticos en la región. Asumiendo que el presidencialismo eleva las apuestas de la competencia electoral, se atribuyó al mismo la agudización de crisis políticas dados los escasos incentivos que provee para la colaboración entre gobierno y oposición (Linz, 1978, 1994). Como proposición general, esta crítica es incorrecta.

En primer lugar, en tanto que fundado en los principios de separación y equilibrio de poderes, el presidencialismo se ubica más cerca de un modelo de régimen consensual y de poder compartido que de uno de tipo mayoritario y de poder concentrado. En segundo lugar, si nos enfocamos en instituciones particulares como poderes del Ejecutivo, número de cámaras legislativas, relación entre gobierno central y gobiernos locales, poder de los jueces o reglas electorales, podemos encontrar variantes de poder concentrado y poder compartido tanto dentro como entre regímenes presidenciales y parlamentarios (Tsebelis, 1995).

No obstante, justo es notar que, históricamente, muchas constituciones latinoamericanas incorporaron, formal e informalmente, una serie de instrumentos que han hecho difícil consolidar una práctica consensual de gobierno en la región. Tal es el caso, para dar sólo algunos ejemplos, de la capacidad del Ejecutivo de suspender garantías individuales durante crisis políticas internas o externas, el recurso a poderes legislativos de decreto durante crisis económicas, el poder de convocar a referéndums vinculantes, el veto y la promulgación parcial de las leyes, o los poderes discrecionales de nombramiento. En muchos casos, la motivación que llevó a la adopción inicial de estos poderes no fue simplemente el intento de maximizar poder por parte de actores autointeresados, sino la necesidad de hacer viable una constitución que estaba destinada a implementarse en condiciones políticas y económicas adversas. Sea como fuere, estos patrones de concentración de poder en el Ejecutivo han sido y siguen siendo un obstáculo para generar esquemas institucionales que incentiven una interacción cooperativa entre gobierno y oposición.

El análisis estratégico propuesto en este artículo sugiere que la atenuación de los rasgos de concentración de poder que existen en varias constituciones latinoamericanas dependen de la realización de dos

condiciones políticas fundamentales: por un lado, que se haya podido institucionalizar un grado relativamente alto de incertidumbre electoral dentro del régimen democrático; por otro, que existan partidos de oposición suficientemente fuertes y estables para generar una posible alternancia futura en el poder. Si el partido de gobierno espera mantener el apoyo de una mayoría electoral, es lógico que sólo promueva o acuerde cambios constitucionales tendientes a incrementar o retener sus ventajas presentes. Al mismo tiempo, si la oposición es débil o fragmentada, es probable que el partido de gobierno sea capaz de organizar por sí (o con la ayuda de algún partido menor) un proceso de cambio constitucional orientado a redistribuir poder en su exclusivo beneficio.

Una de las principales deficiencias históricas del proceso de democratización en América Latina fue, en general, la inexistencia de una práctica de regular alternancia en el poder entre partidos políticos estables. Esto no sólo impidió que se construyeran relaciones de confianza mutua entre gobierno y oposición, sino que hizo posibles algunos cambios constitucionales que tendían a incrementar los recursos de poder en manos de mayorías contingentes. En este sentido, quizás algo tan mínimo como la posibilidad de que los partidos en el poder pierdan o teman perder elecciones es lo que las nuevas democracias de América Latina requieren para generar cambios institucionales que reconstruyan un diseño de constitución cuyo sentido original fue restringir el poder de la mayoría.

Referencias bibliográficas

- Ackerman, Bruce (1991), *We The People*, Cambridge, Harvard University Press.
- Acuña, Carlos (1995), "Algunas notas sobre los juegos, las gallinas y la lógica política de los pactos constitucionales", *La Nueva Matriz Política Argentina*, Buenos Aires, Nueva Visión, pp. 115-150.
- Alfonsín, Raúl (1995), *Democracia y consenso: A propósito de la reforma constitucional*, Buenos Aires, Corregidor.
- Arato, Andrew (1995), "Forms of Constitution-Making and Theories of Democracy", *Cardozo Law Review*, vol. 17, núm. 2, pp. 191-231.
- Baaklini, Abdo y Antonio Carlos Pojo do Rego (1989), "O Presidencialismo na Política Brasileira", *Revista Brasileira de Ciência Política*, vol. 1, núm. 1, pp. 165-191.

- Bernales Ballesteros, Enrique (1944), "Los Poderes Ejecutivo y Legislativo en la Constitución Peruana de 1993", en E. Bernales Ballesteros *et al.*, *División de Poderes*, Buenos Aires, CIEDLA.
- Bianchi, Alberto (1991), "La Corte Suprema ha establecido su doctrina oficial sobre la emergencia económica", *La Ley*, tomo 1991-C, pp. 141-171.
- Boix, Charles (1999), "Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies", *American Political Science Review*, vol. 93, núm. 3, pp. 609-624.
- Bonime-Blanc, Andrea (1987), *Spain's Transition to Democracy: The Politics of Constitution-Making*, Nueva York, Westview Press.
- Botana, Natalio y Ana María Mustapic (1991), "La reforma constitucional frente al régimen político argentino", en Diether Nohlen y Liliana de Riz (eds.), *Reforma institucional y cambio político*, Buenos Aires, Legasa, pp. 47-92.
- Brams, Steven J. (1990), *Negotiation Games: Applying Game Theory to Bargaining and Arbitration*, Nueva York, Westview Press.
- Brennan, Geoffrey y James Buchanan (1985), *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Buchanan, James y Gordon Tullock (1962), *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Burton, Michael, Richard Gunther y John Higley (1992), "Introduction: Elite Transformations and Democratic Regimes", en Michael Burton, Richard Gunther y John Higley, *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-37.
- Carey, John y Matthew Shugart (1998), *Executive Decree Authority*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Colomer, Josep (2000), *Strategic Transitions*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- (1995), *Game Theory and the Transition to Democracy*, Vermont, Elgar.
- Consejo para la Consolidación de la Democracia (1987), *Reforma de la Constitución: Segundo Dictamen*, Buenos Aires, Eudeba.
- (1986), *Reforma de la Constitución: Dictamen Preliminar*, Buenos Aires, Eudeba.
- Elster, Jon (1998), "Introduction" y "Deliberation and Constitution-Making", en Jon Elster (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Elster, Jon (1995a), "Strategic Uses of Argument", en Kenneth Arrow *et al.* (eds.), *Barriers to the Negotiated Resolution of Conflict Resolution*, Nueva York, Norton, pp. 236-257.
- (1995b), "Forces and Mechanisms in Constitution-Making", *Duke Law Review*, vol. 45, pp. 364-396.
- (1995c), "Executive-Legislative Relations in Three French Constitution-Making Episodes", *Revolusjon og Resonnement*, Oslo, Norwegian University Press, pp. 67-99.
- (1993a), "Constitutional Bootstrapping in Philadelphia and Paris", *Cardozo Law Review*, vol. 14, pp. 549-576.
- (1993b), *Political Psychology*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (1993c), "Rebuilding the Boat in the Open Sea: Constitution-Making in Eastern Europe", *Public Administration*, vol. 71, pp. 169-217.
- (1991a), "Born to be Immortal: The Constitution-Making Process", Cooley Lectures, University of Michigan Law School, 15 a 17 de abril (archivado en la University of Chicago Law Review).
- (1991b), *Arguing and Bargaining in Two Constituent Assemblies*, Storr Lectures, Yale Law School.
- (1991c), "Constitutionalism in Eastern Europe: An Introduction", *The University of Chicago Law Review*, núm. 58, pp. 447-482.
- (1990), *Nuts and Bolts for the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (1989), *The Cement of Society*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Feijoo, María del Carmen (1995), "Una mirada sobre la convención nacional constituyente", *Revista de Ciencias Sociales*, núm. 1, pp. 71-98.
- Ferejohn, John (1991), "Rationality and Interpretation: Parliamentary Elections in Early Stuart England", en Kristen Renwick Monroe, *The Economic Approach to Politics: A Critical Reassessment of the Theory of Rational Action*, Nueva York, Harper Collins.
- García Lema, Alberto M. (1994), *La reforma por dentro*, Buenos Aires, Planeta.
- Geddes, Barbara (1990), "Democratic Institutions as a Bargain Among Self-Interested Politicians", documento presentado en la reunión de la American Political Science Association, en San Francisco.
- Geddes, Barbara (1996), "Initiation of New Democratic Institutions in Eastern Europe and Latin America", en Arend Lijphart y Carlos

- Waisman (eds.), *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*, Boulder, Westview Press.
- Gelli, María Angelica (1992), "Implicancias jurídicas y políticas de la promulgación parcial de las leyes", *La Ley*, tomo 1992-E, pp. 533-548.
- (1994), "Reforma constitucional, control judicial y proceso democrático", *La Ley*, tomo 1994-C, pp. 291-301.
- Goretti, Mateo y Delia Ferreira Rubio (1998), "When the President Rules Alone: The *Decretazo* in Argentina: 1989-93", en Matthew Shugart y John Carey (eds.), *Executive Decree Authority*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 33-61.
- (1995), "Gobernar la emergencia. Uso y abuso de los decretos de necesidad y urgencia", *Agora*, núm. 3, pp. 75-94.
- Gunther, Richard y Anthony Mughan (1993), "Political Institutions and Cleavage Management", en Kent Weaver y Bert Rockman (eds.), *Do Institutions Matter?*, Washington, The Brookings Institution.
- Habermas, Jürgen (1981), *Theory of Communicative Action*, Boston, Beacon Press.
- Hardin, Russel (1989), "Why a Constitution?", en Bernard Grofman y Donald Wittman (eds.), *The Federalist Papers and the New Institutionalism*, Nueva York, Agathon Press, pp. 100-120.
- Heckathorn, Douglas y Steven Maser (1987), "Bargaining and Constitutional Contracts", *American Journal of Political Science*, vol. 31, pp. 142-168.
- Jillson, Calvin (1987), *Constitution-Making: Conflict and Consensus in the Federal Convention of 1787*, Nueva York, Agathon Press.
- Jillson, Calvin y Cecil Eubanks (1984), "The Political Structure of Constitution-Making: The Federal Convention of 1787", *American Journal of Political Science*, vol. 28, núm. 3, pp. 435-458.
- Jones, Mark (1997), "Evaluating Argentina's Presidential Democracy: 1983-1995", en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 259-299.
- Jung, Courtney y Ian Shapiro (1996), "South Africa's Negotiated Transition: Democracy, Opposition, and the New Constitutional Order", en Ian Shapiro, *Democracy's Place*, Ithaca, Cornell University Press.
- Kavka, Gregory (1986), *Hobbesian Moral and Political Theory*, New Jersey, Princeton University Press.
- Knight, Jack (1992), *Institutions and Social Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Lijphart, Arend (1992), "Democratization and Constitutional Choices

- in Czecho-Slovakia, Hungary and Poland 1989-1991", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 4, núm. 2, pp. 207-223.
- Lijphart, Arend (1984), *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press.
- Linz, Juan (1994), "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?", *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, John Hopkins University Press, pp. 3-87.
- (1978), *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (eds.) (1997), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- McCoy L., Jennifer (1999), "Chavez and the End of 'Patryarchy' in Venezuela", *Journal of Democracy*, vol. 10, núm. 3, pp. 64-77.
- Molinelli, Guillermo (1996), "Las relaciones Presidente-Congreso en Argentina '83-'95", *Postdata*, noviembre, pp. 59-90.
- Mustapic, Ana María (1995), "Tribulaciones del Congreso en la nueva democracia argentina. El veto presidencial bajo Alfonsín y Menem", *Agora*, núm. 3, invierno, pp. 61-92.
- Nalebuff, B. y A. Dixit (1991), "Making Strategies Credible", en R. Zeckhauser (ed.), *Strategy and Choice*, Cambridge, MIT Press, pp. 161-184.
- Negretto, Gabriel (2000a), *Constitution-Making and Institutional Design: Distributing Power Between Government and Opposition in Three Argentine Constitutions (1853/1949/1994)*, Columbia University, tesis doctoral inédita.
- (2000b), "Does the President Govern Alone? Legislative Decree Authority and Institutional Design in Brazil and Argentina", trabajo presentado en la reunión anual de la American Political Science Association, Washington, 28 de agosto a 2 de septiembre.
- (1999), "Constitution-Making and Institutional Design: The Transformations of Presidentialism in Argentina", *Journal of European Sociology*, núm. 2 (otoño), pp. 193-233.
- (1994), *El Problema de la Emergencia en el Sistema Constitucional*, Buenos Aires, Depalma.
- Nino, Carlos (1994), "Reforma menemista: signo de degradación de la democracia", *Ciudad Futura*, vol. 38.
- (1992), *Fundamentos de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Astrea.

- O'Neill, Barry (1996), "Conflictual Moves in Bargaining: Warnings, Threats, Escalations, and Ultimatums", en H. Peyton Young (ed.), *Negotiation Analysis*, Ann Arbor, University of Michigan Press, pp. 87-107.
- Ordershook, Peter (1992), "Constitutional Stability", *Constitutional Political Economy*, vol. 4, núm. 2, pp. 137-175.
- Osborne, Martin J. y Ariel Rubinstein (1990), *Bargaining and Markets*, San Diego, Academic Press.
- Palermo, Vicente y Marcos Novaro (1996), *Política y poder en el gobierno de Menem*, Buenos Aires, Norma.
- Przeworski, Adam (ed.) (1995), *Sustainable Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (1991), *Democracy and the Market*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Raiffa, Howard (1982), *The Art and Science of Negotiation*, Cambridge, Harvard University Press.
- Riz, Liliana de (1995), "Reforma constitucional y consolidación democrática", en *Sociedad*, núm. 6.
- Sartori, Giovanni (1994), *Comparative Constitutional Engineering*, Nueva York, Nueva York University Press.
- Schiemann, John (1998), *Risk, Radicalism, and Regime Change: Institutional Choice in Hungary 1989*, Columbia University, inédito.
- Schmidt, Gregory (1998), "Presidential Usurpation or Congressional Preference?: The Evolution of Executive Decree Authority in Peru", en John Carey y Matthew Shugart (eds.), *Executive Decree Authority*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Shelling, Thomas (1960), *The Strategy of Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew S. y John M. Carey (1992), *President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tsebelis, George (1995), "Decision Making in Political Systems: Veto Players In Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism", *British Journal of Political Science*, vol. 25, pp. 289-325.
- (1990), *Nested Games*, Berkeley, University of California Press.
- Vanberg, Victor y James Buchanan (1989), "Interests and Theories in Constitutional Choice", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 1, núm. 1, pp. 49-62.
- Verbitsky, Horacio (1993), *Hacer la Corte*, Buenos Aires, Planeta.

Vidal, Armando (1995), *El Congreso en la trampa*, Buenos Aires, Planeta.

Weingast, Barry (1997), "The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law", *American Political Science Review*, vol. 91, núm. 2, pp. 245-263.

Zhao, Suisheng (1996), *Power By Design: Constitution-Making in Nationalist China*, Honolulu, University of Hawai Press.