

Pegoraro, Mara ; Zulcovsky, Florencia

*El juego anidado de la reforma constitucional
argentina*

Colección Año XVI N° 21, 2011

ISSN impreso: 0328-7998

ISSN on-line: 1850-003X

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central "San Benito Abad". Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Pegoraro, M., Zulcovsky, F. (2011). El juego anidado de la reforma constitucional argentina [en línea], *Colección*, 21, 93-114. Recuperado de: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/juego-anidado-reforma-constitucional-argentina.pdf> [Fecha de consulta]

(Se recomienda indicar fecha de consulta al final de la cita. Ej: [Fecha de consulta: 19 de agosto de 2010]).

EL JUEGO ANIDADO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL ARGENTINA*

Mara PEGORARO

Universidad de Buenos Aires

✉ mara.pegoraro@gmail.com

Florencia ZULCOVSKY

Universidad de Buenos Aires

✉ florzul@gmail.com

Recibido: Octubre de 2010

Aprobado: Mayo de 2011

Resumen: El presente trabajo aspira a explicar la dinámica vivida por el proceso que condujo a la reforma constitucional de 1994 en la Argentina, en especial a la sucesión de acontecimientos que culminaron en la celebración del Pacto de Olivos y la sanción de la ley de necesidad de la reforma en 1993. ¿Por qué la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista optaron por celebrar un pacto en el proceso reformista, que podría considerarse un resultado subóptimo, en lugar de conducir cada uno su estrategia dominante: resistir la reforma o promoverla a toda costa? Observado como un “juego anidado”, el proceso que llevó a la reforma, lejos de ser un resultado subóptimo, fue un juego que se desarrolló simultáneamente en tres arenas. Desde esta posición, el trabajo discute la extendida tesis de que el proceso de reforma fue un clásico “juego del gallina”.

Abstract: The article tries to explain the dynamics of the negotiation process that ended in the constitutional reform of 1994 in Argentina. The authors focus specially on the period that led to the Olivos Pact and the sanction of the law that call in 1993 a Constituent assembly for the following year. Why did the *Unión Cívica Radical* and the *Partido Justicialista* reach an agreement during this process, which could be seen as a sub-optimum outcome; and not looking for their *a priori* dominant strategy: resisting the reform or promoting it at all costs, respectively? Seen as a “nested game”, the process does not look like a sub-optimum outcome, on the contrary it was a game played simultaneously on three arenas. From this perspective, the article discusses the well-known thesis that points the reform process as a typical “chicken game”.

Palabras clave: Reforma constitucional. Pacto de Olivos. Menem. Alfonsín. Juegos anidados. Tsebelis. Argentina.

Key-words: Constitutional reform. Olivos Pact. Menem. Alfonsín. Nested games. Tsebelis. Argentina.

* Una versión preliminar de este ensayo fue presentada en el *IV Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, celebrado en San José de Costa Rica en agosto del 2008. Las autoras agradecen los comentarios, críticas y sugerencias realizadas por los participantes de dicho encuentro así como por parte de colegas y profesores que contribuyeron a mejorar sensiblemente la idea inicialmente presentada.

Nos los representantes del pueblo de la Nación Argentina, reunidos en Congreso General Constituyente por voluntad y elección de las provincias que la componen, en cumplimiento de pactos preexistentes...

“Preámbulo”, Constitución de la República Argentina.

En 1994 la Argentina reformó su Constitución. Ese hecho tan significativo para la vida institucional de nuestro país fue producto de un pacto, el *Pacto de Olivos*, y de un acuerdo, el *Acuerdo de la Rosada*, celebrados entre los dos partidos políticos mayoritarios: el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical.

Los relatos y análisis de los acontecimientos que se desarrollaron entre los meses de noviembre y diciembre de 1993, meses cruciales, críticos y frenéticos, plagados de negociaciones y conflictos, que tuvieron por final el Pacto de Olivos, han estado saturados de interpretaciones y consideraciones que buscaron explicar la conducta de los protagonistas. Estos trabajos presentaron a unos como perdedores absolutos y a otros como ganadores plenos.

Nuestro propósito es revisar esas caracterizaciones dicotómicas a partir del esquema teórico de juegos anidados propuesto por George Tsebelis (1990), pues entendemos que este nuevo enfoque puede brindar herramientas que relativicen las descripciones absolutas. El modelo surge de un intento por comprender por qué un actor con “n” opciones disponibles no escoge la alternativa que aparece como la mejor. Bajo qué circunstancias las elites políticas conducen estrategias de acomodación antes que mantener la postura de intransigencia demandada por sus bases.

En nuestro caso, la pregunta es ¿por qué la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Justicialista (PJ) optaron por celebrar un Pacto en el proceso reformista que podría considerarse un resultado subóptimo en lugar de conducir cada uno su estrategia dominante: resistir la reforma o promoverla a toda costa?

La respuesta sugerida apunta a indicar que la estrategia pactista es la consecuencia de la interacción continuada y simultánea de la UCR y el PJ en tres arenas: la legislativa, la partidaria y la electoral. La identificación de ese proceso como un juego anidado indica que la dinámica de la negociación de la reforma generó una situación de hecho óptima si conside-

ramos la red completa de juegos en la que un mismo actor se encuentra simultáneamente involucrado (Tsebelis 1990).

Nuestro argumento es el siguiente: los pactos aparecen en la historia política y constitucional argentina como condición de posibilidad. Señala Bidart Campos (2006:14):

[...] la disposición e interinfluencia de los elementos humanos, ideológicos y mesológicos fue lograda por los pactos interprovinciales. El proceso pactista o contractual fue el cauce a través del cual se preparó e instrumentó la organización constitucional de las provincias que tuvieron a Buenos Aires como foco territorial y vínculo físico de integración. El primer antecedente de los pactos preexistentes con gravitación importante es la Convención de la Provincia Oriental del Uruguay, celebrada el 19 de abril de 1813 entre Artigas y Rondeau. Podemos mencionar luego el Tratado del Pilar, la Liga de Ávalos, el pacto de Benegas, el Tratado del Cuadrilátero y el pacto Federal de 1827. En relación más inmediata con la Constitución hallamos en 1831 el Pacto Federal, y en 1852 el Acuerdo de San Nicolás. Un último pacto, el de San José de Flores de 1859, facilitará el ingreso de Buenos Aires a la federación.

Los pactos referidos han sido, entonces, fuente instrumental a través de la cual se llegó al acto constituyente. Asumimos que el Pacto de Olivos cumplió, de manera análoga, ese rol instrumental para la reforma en 1994, pues de modo equivalente, el pacto celebrado entre el justicialismo y el radicalismo condicionó, algo más que colateralmente, el poder constituyente originario. Fundamos nuestra posición en la incorporación de las cláusulas establecidas en el pacto en la ley declarativa de la reforma bajo la figura de lo que se conoció como *Núcleo de Coincidencias Básicas* y en la introducción de lo que se dio en llamar cláusula “cerrojo”.

La posibilidad de celebrar un acuerdo entre elites partidarias era un curso de acción posible para los actores involucrados. Podía parecer una alternativa que vulneraba su racionalidad por no ser la mejor opción para lograr una correspondencia medios-fines. Sin embargo, por encontrarse, precisamente, ante y en un juego anidado, la alternativa pactista se presentó como una estrategia disponible y transformó el resultado en ópti-

mo al considerar la red completa de juegos que involucró la reforma constitucional.¹

Las características que presenta el caso se corresponden con lo que Tsebelis (1990) denomina juegos en múltiples arenas. Aquellos que “están técnicamente representados por juegos con pagos variables. Los pagos variables están determinados por, y son reflejo de, los factores contextuales. Los pagos del juego en la arena principal varían de acuerdo a la situación que prevalece en otras arenas, y que los actores maximizan al tomar en consideración esa variabilidad de los pagos. Los juegos en las diferentes arenas constituyen series de posibles subjuegos” (Tsebelis 1990:10, 58).

La ubicación histórica del inicio del proceso reformista no resulta una tarea sencilla; podría situarse en los dictámenes del Consejo para la Consolidación de la Democracia de los años 1986 y 1987 por iniciativa del entonces titular del Ejecutivo, el Dr. Alfonsín; en marzo de 1992 cuando el presidente Menem lanzó su propuesta reformista o bien en diciembre de 1993, mes de celebración del Pacto de Olivos y de sanción de la ley de necesidad de la reforma. A los fines de nuestro trabajo situaremos el análisis en los meses que precedieron a la firma del Pacto de Olivos concluyendo el 29 de diciembre de 1993 cuando el Congreso de la Nación sanciona la ley 24.309, que daría lugar a la Convención Constituyente de 1994.²

Dada la perspectiva adoptada resta ahora concentrarnos en la identificación de las diferentes arenas que componen el juego de la reforma constitucional. Así, ubicamos la arena parlamentaria: representada por los juegos desarrollados en el interior de cada una de las Cámaras del Congreso

1 El conjunto de trece temas o puntos allí reunidos tuvo carácter *indivisible* y *hermético*. Conforme al art. 2º, la ley 24.309 estipuló que “...la finalidad, el sentido y el alcance de la reforma [...] se expresa en el contenido del núcleo de coincidencias básicas...”. Por un lado, se prohibió introducir reformas en los treinta y cinco primeros artículos de la Constitución. Por otro, el art. 5º de la ley 24.309 dispuso que el núcleo de trece puntos debía votarse *sin división posible* y *en bloque*, todo por “sí” o por “no”. Por eso se lo denominó la cláusula “cerrojo”.

2 El recorte temporal obedece a razones analíticas. Las autoras entienden que los intentos previos de reforma constitucional, o incluso el inicio del debate sobre la necesidad de reformar la Constitución, al no resultar fructíferos, sirven para explicar el éxito de la estrategia del Pacto de Olivos y dan crédito a la tesis expuesta de juegos anidados. Para mayor detalle sobre los antecedentes, véase Serrafiero 1994.

nacional; la partidaria, en donde tiene lugar el Pacto de Olivos y respecto de la cual detallaremos la dinámica que se establece entre los líderes y sus respectivos partidos así como el impacto que este subjuego tiene sobre la resolución final de la arena partidaria. Y finalmente, sostenemos la existencia de una arena electoral. Respecto de ella esperamos poder responder si, de acuerdo con la teoría, deberíamos esperar que se refleje en la elección para convencionales constituyentes del año 1994, lo que aumentaría su valor o si acaso refiere a la elección presidencial de 1995, lo que supone que la elección de 1994 adopta un valor cercano a cero.

Responder a las inquietudes planteadas requiere tomar como base los análisis que utilizan el enfoque secuencial de la teoría de juegos sobre el proceso de reforma de la Constitución (Acuña 1995, Smulovitz 1995, Carrizo 1997). El análisis a partir de la lógica de la simultaneidad nos permitirá adentrarnos en cada uno de los subjuegos, identificar los actores relevantes, los conjuntos de estrategias disponibles, los constreñimientos institucionales y, fundamentalmente, la interacción entre las diversas arenas. De esa manera esperamos poder ilustrar el proceso como el juego anidado que fue.

La lógica del juego de la reforma constitucional argentina

Una reforma constitucional es, en términos estrictos, un juego de una única vez, pues finalizada la Convención y sancionada la nueva Constitución el juego ha concluido. Sin embargo, dado que el análisis propuesto establece una lógica secuencial y es nuestro propósito evaluar el proceso que conduce a la reforma entendemos que debemos prestar especial atención a las repetidas interacciones que los dos principales partidos argentinos tuvieron en dicha secuencia histórica. Asimismo, para que el análisis resulte coherente con el modelo teórico, debemos considerar las expectativas sobre el futuro que los partidos ponderaron en el momento de escoger sus estrategias de comportamiento en el transcurso de la negociación por la reforma.

De acuerdo con este argumento, entonces, este gran juego está condicionado por el interés de los actores en maximizar sus pagos a lo largo del proceso reformista así como en todo el período en el que esperen interactuar a partir de él. Las predicciones sobre el futuro se vuelven rele-

vantes y deberemos considerarlas a fin de lograr una estimación realista de los pagos que cada actor recibirá en los diferentes subjuegos que identificamos para el caso bajo análisis.

En el proceso de reforma constitucional la arena principal es la arena parlamentaria debido a que sin la existencia de una ley que declare la necesidad de la reforma no existe juego alguno. En este sentido, esa norma es condición necesaria para modificar la Constitución.

Dada la distribución de fuerzas existente en ambas Cámaras del Congreso, al inicio del proceso, esta arena principal adopta la forma de un *juego de punto muerto*. Es a todas luces evidente, no obstante, que esa situación fue superada. Nuestra hipótesis sostiene que dicha superación obedece a la resolución de los subjuegos que en simultáneo se desarrollaban en la arena partidaria. Entenderemos que el resultado a nivel partidario está representado por el Pacto de Olivos y por el Acuerdo de la Rosada.

La relevancia de la arena partidaria y los efectos que los juegos en ella desplegados tienen sobre el resultado final queda evidenciado por lo expuesto en el primer párrafo del Acuerdo de la Rosada, suscripto el 13 de diciembre de 1993:

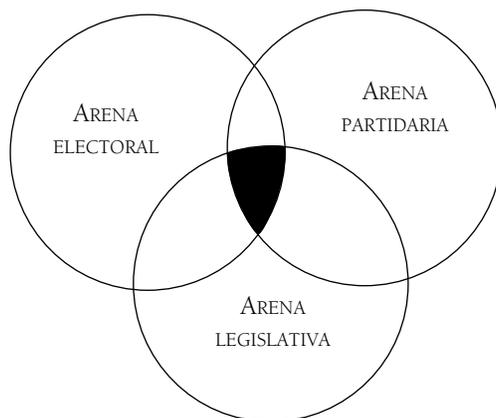
El señor Presidente de la Nación y Presidente titular del Partido Justicialista, Dr. Carlos Saúl Menem y el señor Presidente del Comité Nacional de la Unión Cívica Radical, Dr. Raúl Ricardo Alfonsín renuevan la intención de ambas fuerzas políticas de impulsar una reforma parcial de la Constitución Nacional que, sin introducir modificación alguna en las declaraciones, derechos y garantías de la primera parte, permita alcanzar los objetivos de modernización institucional expuestos en la reunión del pasado 14 de noviembre.

El análisis aislado del Pacto de Olivos conduce, de conformidad con la teoría de juegos, a su caracterización como un clásico *Dilema del prisionero*. Sin embargo, desde nuestra perspectiva, al considerar las interdependencias y dada la naturaleza de los subjuegos en la arena partidaria, su resultado final encuadra en el modelo del *Juego del Seguro*.

Debemos considerar también, para una precisa evaluación, el escenario electoral y destacar su importancia, ya que las proyecciones de *performance* electoral futura inciden tanto para afianzar o no los bloqueos a ni-

FIGURA NO. 1

ARENAS INTERCONECTADAS EN EL PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL



Fuente: Elaboración propia.

vel parlamentario como para facilitar o inhibir determinadas acciones conducidas en el terreno partidario.

El estudio exclusivo de un único momento y en una sola dimensión del proceso conduciría a graficar a las arenas como espacios tangentes; se reserva para cada una de ellas una dinámica individual e independiente. El modelo de juegos anidados permite explicar cómo espacios que, inicialmente, pueden ser tangentes se entrecruzan configurando un *winset* al statu quo.

LOS PROTAGONISTAS

Se considera a los actores racionales, en cumplimiento de aquello que Tsebelis (1990,1992) designa como requisitos débiles de racionalidad: los que aluden a la coherencia interna de las preferencias; y con aquellos que denomina requerimientos fuertes que pretenden establecer la correspondencia entre las creencias y el mundo real.

Distinguimos entre actores colectivos y actores individuales, entre los primeros a los bloques legislativos mayoritarios: UCR, PJ; consideramos

al resto de los bloques del Congreso como aliados de uno y otro, y a los partidos políticos en su carácter de organización: UCR y PJ.

Utilizamos el concepto de actores de veto para definir a los bloques legislativos. A nuestro juicio, el que efectivamente ejerce su poder de veto en la arena parlamentaria es la UCR derivándose así en la inicial situación de punto muerto.

De acuerdo con Tsebelis (2002) la probabilidad de producir decisiones depende de la probabilidad de que los actores autorizados (constitucionales) y/o capacitados (partidarios), para tomar la decisión, arriben a un acuerdo, modificándose así el statu quo.

En nuestro caso consideramos en primera instancia a los actores en sus dos roles por separado, constitucionales y partidarios, para luego evaluar el solapamiento que existe entre los actores partidarios y legislativos y los efectos que ello produce en el desenlace final.

El requerimiento de los dos tercios de ambas Cámaras como regla de toma de decisión para sancionar la ley de necesidad de la reforma –modificación del statu quo– y la configuración que el Congreso presentaba, colocaban al radicalismo con el “un tercio más uno” necesario para bloquear la iniciativa en la Cámara de Diputados.

Para caracterizar a los partidos consideramos tres variables: tipo de partido y organización partidaria, sistema de partidos y reglas electorales. El PJ presenta una estructura organizativa débilmente rutinizada, una gran capacidad adaptativa y una buena flexibilidad estratégica (Levitsky 2005). Asimismo, su tradición de *bandwagon* y su elevado nivel de pragmatismo inciden positivamente en su nivel de cohesión partidaria.

La UCR, por su parte, ostenta un alto grado de institucionalización y rutinización; respecto a la centralización se ubica en una posición intermedia y se destaca la importancia de sus estructuras para la toma de decisión combinada con la existencia de fuertes liderazgos en su interior. Se presenta como un partido coherente en relación con sus posiciones ideológicas, elemento que incide decisivamente sobre su nivel de cohesión y afecta, por ende, su posicionamiento relativo respecto al statu quo, así como el tamaño del *winsset* ganador.

Para este momento el sistema partidario argentino se muestra con un formato bipartidista y una mecánica centrípeta, un bajo grado de polarización ideológica y escasa fragmentación. Respecto a las reglas electorales, a los efectos de nuestro estudio destacamos solamente el sistema elec-

TABLA NO. 1

COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y DEL SENADO, SEGÚN BLOQUES PARTIDARIOS, EN 1993

Bloques partidarios	Diputados		Senadores	
	N	%	N	%
PJ	117	45,5	30	62,5
UCR	84	32,7	10	20,8
Provinciales + centro derecha	38	14,8	8	16,7
Izquierda	15	5,8		
MODIN	3	1,2		
Total	257	100,0	48	100,0

Nota: Regla de toma de decisión para aprobación de la ley de necesidad de la reforma: dos tercios de los miembros de cada Cámara (172 diputados, 32 senadores).

Fuente: Elaboración propia en base a datos Honorable Cámara Diputados de la Nación y Senado de la Nación.

total presidencial indirecto, el tipo de lista cerrada y bloqueada utilizada para cargos legislativos, lo que sumado al monopolio de la representación política por parte de los partidos contribuye a aumentar el poder de los partidos políticos.

En relación con los actores individuales consideramos a Carlos Saúl Menem, tanto en su carácter institucional como presidente de la Nación, cuanto en su faz partidaria: presidente del PJ. Al Dr. Raúl Alfonsín le atribuimos algún grado de poder institucional en su carácter de expresidente y partidariamente como líder de la UCR, a punto de revalidarse en términos formales, asumiendo la presidencia del partido a nivel nacional.

Las fuentes del poder de Carlos Menem se analizan a partir de estudiar la combinación de poderes constitucionales y partidarios (Shugart y Carey 1992). Por los primeros entendemos la existencia de poderes legislativos, entre los que se cuentan el dictado de decretos reglamentarios, poderes delegados, iniciativa legislativa, poderes de emergencia, de presupuesto y veto parcial de las leyes (proactivos), y poder de veto total y convocatoria a consulta popular o plebiscito (reactivos).

Cabe destacar, sin embargo, que si bien de acuerdo con Shugart y Haggard (2001) el llamado a plebiscito es un poder destinado a defender el statu quo, a nuestro entender el presidente Menem utiliza esa herramienta a su disposición para alterarlo a su favor ante las dificultades ini-

ciales que su proyecto de reforma encuentra en la arena parlamentaria. Provoca así sobre el otro actor (Alfonsín) la percepción de que la amenaza de avance de la reforma, vía plebiscito e interpretación laxa del artículo 30, se torna creíble.

Respecto a los poderes partidarios, los del presidente justicialista son, en comparación, más importantes que los que demuestra Alfonsín de acuerdo con la caracterización presentada sobre los partidos.

LA ARENA PARLAMENTARIA

A comienzos de 1992 el presidente Menem lanza la propuesta de su reelección a través de promover una reforma constitucional. El 7 de abril del año siguiente esta idea se materializa en un proyecto presentado en el Senado que recogía muchos de los aportes realizados por el proyecto reformista del Consejo para la Consolidación de la Democracia (1986).

Sin embargo, dada la conformación de las Cámaras, al PJ le bastaba negociar en el Senado con los partidos provinciales. En Diputados, no obstante, el acuerdo con estos partidos no sumaba los votos necesarios para alcanzar los dos tercios requeridos constitucionalmente. A esto se sumaba el antecedente de interpretación del artículo 30 del año 1949, reactivado en este momento por un proyecto de ley del diputado Duraño y Vedia –UceDé– que establecía que la proporción de dos tercios debía considerarse en base a los presentes en cada Cámara y no sobre sus miembros totales. En este escenario la única estrategia viable para la UCR era ejercer su poder de veto en la Cámara de Diputados para bloquear la reforma.

Ante esta situación el PJ recurre a una doble estrategia. Por un lado, “cerrar” con los partidos provinciales en el Senado un nuevo proyecto reformista que no guarda ya relación con los contenidos del primero; con ello demuestra no necesitar del consenso radical. Por el otro, busca ejercer presión sobre los diputados a través de la convocatoria a un plebiscito que, aun sin carácter vinculante, involucrara en el tema a la opinión pública, transformando la política invisible que Tsebelis (1990) argumenta es propia de los espacios parlamentarios en una política de alta visibilidad.

De todos modos y más allá de los acuerdos alcanzados y la estrategia de presión justicialista la arena parlamentaria adquiere la forma de un

FIGURA NO. 2

		PJ	
		Cooperar	No cooperar
UCR	Cooperar	2;2	1;4
	No cooperar	4;1	3;3

Fuente: A la derecha del punto y coma se ubican los pagos del PJ; y a la izquierda, los de la UCR.

“juego de punto muerto”, sin posibilidad en el marco de los constreñimientos institucionales de alcanzar las mayorías requeridas para la ley que declare la necesidad de la reforma.

En lenguaje de teoría de juegos, tanto el PJ como la UCR entienden que la estrategia dominante es la mutua defección, prefieren oponerse porque sus preferencias están basadas en cuestiones ideológicas y no ya instrumentales. El PJ sostiene así la necesidad de la reforma de carácter reeleccionista a cualquier costo, mientras la UCR privilegia la coherencia respecto a oponerse a un proyecto de reforma *ad hominem*.

Si representamos el juego, la estructura de pagos es la siguiente:

$$\text{Temptation} = 4 > \text{Penalty} = 3 > \text{Reward} = 2 > \text{Sucker} = 1$$

Este escenario de punto muerto se modificará en función de la anidación de los juegos, lo que supone un cambio en los pagos de esta arena principal conforme a la resolución de los juegos en las otras arenas involucradas. Es precisamente nuestro argumento acerca de que sacar de la arena parlamentaria la cuestión reformista para dirimirla en el terreno partidario permitirá a posteriori alcanzar un óptimo colectivo en el Congreso.

LA ARENA ELECTORAL

Su importancia radica en poder estimar el valor que los actores le asignan para así poder medir el impacto que esta arena tiene sobre los pagos en los juegos que se desarrollan en simultáneo en las otras dos.

Consideramos que podría adoptar tres configuraciones que se sucederían temporalmente. En este sentido la arena electoral podría ser en un primer momento el plebiscito de carácter no vinculante convocado para el 21 de noviembre de 1993, la posible elección de convencionales constituyentes del año 1994 y, finalmente, la elección presidencial de 1995.

Si de acuerdo con Tsebelis el valor que este terreno (k) adquiere aumenta cuando la población se involucra activamente en una cuestión –y coincidimos con Carrizo (1997) y Acuña (1995) en que la ciudadanía no asigna la misma importancia al plebiscito, ni a la elección de convencionales constituyentes, que a una de carácter presidencial– deberíamos esperar que el valor de k se acerque a cero (0) en los primeros dos escenarios. Los objetivos tanto de la UCR como del PJ parecen indicar que la arena electoral con efectiva incidencia, cercana a uno (1), sería así la elección presidencial, en función de la cual los partidos ponderan sus estrategias y calculan sus pagos.

De acuerdo con esta lógica, la UCR pretendería presentarse en la elección de 1995 como un partido que defendió las instituciones republicanas y dejó de lado las intransigencias. En términos de resultados electorales el radicalismo estima que la introducción de las modificaciones previstas –balotaje *sui generis*– aumentan sus chances. En tanto el justicialismo tendría como objetivo conservarse en el poder y el propio presidente Menem necesita sí o sí de la reforma con reelección para poder emerger como “el candidato natural” de su partido para esa contienda.

Dado el carácter sucesivo y la influencia correlativa que presentan las distintas instancias electorales los actores asignan para cada una valores cercanos a cero (0) y uno (1) y esa distancia en las valoraciones de esta arena contribuye a la resolución en la arena partidaria.

LA ARENA PARTIDARIA

El resultado de esta arena es el Pacto de Olivos. Nuestra hipótesis se refiere a que si analizamos este juego como aislado podría adoptar la configuración de un *Dilema del Prisionero*; sin embargo, al sostener que nos encontramos frente a juegos anidados en múltiples arenas se transforma en un *juego del seguro*. Esta transformación obedece a dos razones, una de índole teórica y otra casuística.

En términos teóricos una de las vías de solución del *Dilema* es que termine adoptando una configuración propia del *juego del seguro*. En este cambian las preferencias individuales de los actores y se altera el ordenamiento de las dos primeras preferencias; si en *Prisionero* $T > R > P > S$, aquí $R > T > P > S$. Asimismo esta forma de solución resuelve los problemas de coordinación planteados en el *Dilema*, a la vez que elimina la existencia de desconfianza entre los actores enfrentados en el juego.

Deberíamos ser capaces de identificar cómo en nuestro caso se superan los problemas de coordinación y confianza para así mostrar al Pacto de Olivos como un *seguro*. Para ello distinguimos dos momentos dentro de esta arena. Un primer momento se corresponde con los cursos de acción seguidos por Alfonsín y Menem: sus conductas permiten o condicionan la llegada a la mesa de negociación. El segundo momento se refiere tanto al acuerdo de Olivos como a la situación en la que se hallaban estos actores respecto de sus partidos.

Si bien Carlos Acuña (1995) esboza una tesis reconocida que apunta a visualizar el Pacto de Olivos como un *juego del gallina* al advertir un “volantazo” por parte de Alfonsín al negociar con el oficialismo, a nuestro juicio esta descripción es restrictiva pues no toma en consideración los otros espacios de interacción entre los líderes, entre los partidos ni entre los líderes y sus partidos. Intercambios que cobran especial relevancia si pensamos al proceso como el juego anidado entre diferentes arenas y las interacciones que los diferentes actores tiene en sus diversos roles: partidarios e institucionales.

La reunión inicial del 4 de noviembre de 1993 celebrada en la casa de Dante Caputo, de la cual participaron por el justicialismo Eduardo Bauzá, Eduardo Duhalde, Luis Barrionuevo y el presidente Menem, y por el radicalismo Mario Losada, en ese momento presidente de la UCR, Enrique Nosiglia y Alfonsín, fue el resultado de un mensaje enviado por el radicalismo al presidente de la República como corolario de una estrategia partidaria que indicaba la posición de la UCR respecto a la reforma constitucional propuesta por el oficialismo en el Congreso y la convocatoria al plebiscito no vinculante para tres semanas después de las elecciones legislativas celebradas el 3 de octubre de 1993.

La estrategia del radicalismo había sido la de emitir una declaración conocida con el nombre de “*Antes que sea tarde*”, en la que el partido (tanto a nivel organizacional como a nivel legislativo) expresaba su

acuerdo con la necesidad de la reforma siempre y cuando su contenido se basara en los dictámenes del Consejo para la Consolidación de la Democracia.

El radicalismo enviaba así un mensaje coherente. Se oponía a la propuesta de reforma que era discutida en el Congreso de la Nación bajo los términos del oficialismo pero no negaba su posición histórica de reformar la Constitución para adaptarla a los nuevos tiempos. Recuperaba además la iniciativa al establecer los límites de un eventual acuerdo para poder dar curso a la reforma.

El diálogo iniciado no era para el líder radical una muestra de la irreversibilidad de la vía acuerdista, lo que sí se sugiere en la modelización clásica de un “juego del gallina”. De no encontrar en el presidente Menem una respuesta favorable a la intención y una aceptación a los términos técnicos de la reforma propuestos por el radicalismo, la UCR contaba con la posibilidad de retomar su postura dura; la posición de “*veto player*” en el campo institucional se lo permitía y auguraba éxito.

Un elemento que contribuye a nuestra idea posturas en apariencia dialoguistas o rígidas son los antecedentes de acuerdos entre los dos partidos mayoritarios en el año 1988 respecto de una reforma constitucional (acuerdos Cafiero – Alfonsín). El líder radical estimaba que sería costoso para el presidente Menem enfrentarse con aquel sector partidario que había acompañado esos acuerdos como muestra de consenso y en la búsqueda de una nueva Constitución legítima, privilegiando en cambio (Menem) la ahora propuesta de reforma meramente reeleccionista y de dudosa legitimidad.

La realidad demuestra que la señal enviada por Alfonsín tuvo la respuesta esperada. Las funciones de utilidad de los actores para ese momento hacen plausible una explicación. Estimamos que los componentes de la función de utilidad de Alfonsín son: legitimidad + resguardo del poder institucional de la UCR; en tanto para Menem: reelección + legitimidad + manutención de la asimetría electoral entre el PJ y la UCR.

El componente de legitimidad presente en ambas funciones logra en parte explicar por qué el *Dilema del Prisionero* se transforma en un *Juego del Seguro*. La idea subyacente en ambos y la importancia atribuida a una Constitución legítima logra que la cooperación otorgue más beneficios que la defección mutua. Así se invierten los términos de la ecuación y se

cambia el carácter del juego. Cabe destacar que para ambos actores la noción de legitimidad no tiene las mismas implicancias. En el caso de Alfonsín la legitimidad se asocia a la legalidad posible y al cambio en el futuro patrón de relaciones entre los grandes partidos argentinos a la hora de encarar procesos de reforma institucional. Menem mantenía una idea de legitimidad diferente, asociada con lograr una base amplia de sustento para la reforma.

Ambos actores demuestran en las mesas de negociación que no tienen posiciones irreductibles e intransigentes, pero que tampoco se hallan dispuestos a negociar sin condiciones. Así, redefinen en el nuevo contexto sus preferencias y aceptan aquello que para el otro era primordial, lo que facilita el intercambio y el acuerdo. Una visión sesgada podría asumir que el único objetivo menemista pasaba solo por lograr la posibilidad de reelección. Creemos, sin embargo, que su objetivo iba más allá. El intento era posicionarse como aquel que había logrado la estabilidad económica en el país y, también, como el artífice de una legítima transformación y *aggiornamiento* de las instituciones hacia el siglo XXI. Por su parte, el dirigente radical quería concretar el proyecto reformista que venía trabajando desde su presidencia —que también consideraba la posibilidad de reelección—, solidificarse como el gran líder opositor, como un actor coherente y con la fuerza necesaria para aunar las voluntades políticas en pos de dotar al país de la Constitución progresista, consensual, legítima y democrática que la Argentina requería.

En ese primer encuentro del 4 de noviembre de 1993 los actores sinceran sus condiciones para acordar. El justicialismo sostiene que únicamente es factible un acuerdo si los radicales aceptan la reelección y la aplicación inmediata de las reformas que en el futuro se acordarían. Alfonsín, por su parte, exigía volver a los “acuerdos del 88” (contemplaban las propuestas del Consejo para la Consolidación de la Democracia), el levantamiento del plebiscito y que no prosperara el proyecto de Duraño y Vedia respecto de la interpretación del artículo 30 de la Constitución Nacional.

Alfonsín aceptaba así la posibilidad de reelección de Carlos Menem, lo que alteró su orden de preferencias original. Menem, por su parte, aceptaba la introducción de institutos tendientes a restringir el poder presidencial: figura del jefe de gabinete con responsabilidad parlamentaria, introducción del tercer senador, reforma de la justicia y el balotaje

especial que aumentaba las chances del radicalismo para las elecciones de 1995.

La cooperación entre los actores parecía viable; no obstante, persistían los problemas de confianza asociados a la capacidad de “manejo” de los líderes respecto de sus partidos, tanto a nivel interno como a nivel parlamentario y en la futura Convención Constituyente.

La elaboración de un núcleo de coincidencias básicas acerca de los puntos a reformar imponía un límite respecto de la totalidad de la reforma; la introducción de lo que se conoció como la “cláusula cerrojo”, que obligaba a votar en bloque esos puntos acordados, restringía la libertad de acción de los constituyentes e inhibía la posibilidad de que la Convención se declarara soberana y olvidara el acuerdo. Estas medidas apuntaban a construir confianza entre los líderes y efectivamente ese fue el resultado. El 13 de diciembre se firmaba el Acuerdo de la Rosada que complementaba el Pacto de Olivos firmado el 14 de noviembre de 1993. Su carácter explícito constituye una innovación institucional pues es la precondition de su cumplimiento (Carrizo 1997). En este sentido, tal particularidad incidió decisivamente sobre los niveles de confianza entre Menem y Alfonsín. Elevar los niveles de confianza aumenta los pagos asociados a la cooperación, lo que refuerza nuestra tesis de que estamos frente a un *juego del seguro* y no ante un *dilema del prisionero* o acaso un *juego del gallina*.

Para poder completar nuestro argumento debemos prestar especial atención al subjuego que se desarrolla a nivel intrapartidario. Dicho subjuego terminará por explicar cómo cambian los pagos en la arena partidaria y, finalmente, en la arena parlamentaria, lo cual tornó viable la reforma constitucional.

Tanto Menem como Alfonsín enfrentaban en el interior de sus partidos escenarios complejos cuya resolución desfavorable incidiría sobre sus decisivas capacidades para negociar y traería como consecuencia la desaparición de la estrategia acuerdista que ambos habían iniciado y que, como señalamos, constituía una alternativa de acción desde el primer momento. Serían precisamente los incentivos derivados de la relación con sus propias estructuras partidarias y el lugar que ambos ostentaban dentro de ellas lo que ubica a la concertación dentro del *set* de posibilidades originarias que cada actor presenta.

En el interior de la UCR los conflictos se desataron apenas anunciada la convocatoria al plebiscito, pues los gobernadores radicales enfrentaron

una disyuntiva:³ apoyar el discurso opositor sostenido por el partido o resguardar su posición institucional. Existían dos elementos que los inclinaban a favor de la última alternativa. El primero se ligaba con las reformas reeleccionistas que habían conducido en sus propias provincias, lo que sugería una alineación con la propuesta presidencial. El segundo se vinculaba con el presidencialismo y el débil federalismo fiscal argentino. Con un Ejecutivo nacional fuerte y con manejo de los recursos, los gobernadores no tenían el margen suficiente para sostener una oposición abierta que, aun en consonancia con su partido, los ubicara definitivamente en la vereda de enfrente al presidente.

Este escenario colocaba al Dr. Alfonsín frente a la necesidad de desarrollar una estrategia que permitiera contener a los gobernadores dentro del partido a la vez que mostrar a la UCR como un actor coherente capaz de sostener una postura unificada. La cuestión partidaria se constituía en un incentivo para la cooperación. Incentivo que podríamos catalogar como doble. En primer lugar, la necesidad de evitar la ruptura partidaria; al hacerlo demostraría un definitivo *manejo* y aumentaría los niveles de confianza en la arena partidaria.

Y luego colocarse como el líder partidario capaz de sentarse a negociar con el oficialismo sin que ello implicara para la UCR perder el título de oposición y para lo cual necesitaba ser el presidente de su propio partido elevaba el valor de la cooperación como estrategia óptima en el juego que Alfonsín mantenía con Menem para ese momento. En su relación con el justicialismo el presidente Menem se hallaba en una posición diferente derivada de la combinación de poderes institucionales y partidarios que ostentaba. En función de esta, la posibilidad de ruptura no era un escenario realista. Por el contrario, lo que para Menem estaba en juego era su liderazgo. Si bien su acción presidencial lo asemejaba a un líder que prescindía de las estructuras partidarias como instancias de mediación, la posibilidad de que se solidificaran en el interior del PJ posiciones que pudieran desafiarlo poniendo en riesgo su candidatura para 1995 revitalizaba el papel del partido y, consecuentemente, constituía un elemento que Menem no podía anular si pretendía construir confianza con Alfonsín y legitimidad respecto del proceso reformista.

3 Para mayor detalle sobre la situación interna de la UCR, véase Alfonsín 1996:305.

FIGURA NO. 3

		Menem	
		Cooperar	No cooperar
Alfonsín	Cooperar	4;4	1;3
	No cooperar	3;1	2;2

Nota: A la derecha del punto y coma se ubican los pagos de Menem; y a la izquierda, los de Alfonsín.

La idea de juegos anidados nos permite explicar cómo esta dinámica intrapartidaria incide sobre las posibilidades de realización efectiva del Pacto de Olivos a la vez que este constituye el elemento que les permite, tanto a Menem como a Alfonsín, resolver favorablemente la cuestión partidaria.

Alfonsín integra a los gobernadores radicales al lograr el levantamiento del plebiscito, lo cual evita una fuente de ruptura partidaria derivada de las diferentes posturas frente a este; además, una vez iniciadas las conversaciones logra eliminar las restantes fuentes de oposición al incorporarse las propuestas reformistas radicales.

Menem logra sortear la cuestión partidaria al incorporar al proceso de negociación a los principales referentes peronistas (Duhalde, Barrionuevo, Bauzá, Cafiero, Corach). Esta participación intentaba hacerle sentir a todo el PJ que no se trataba de un proyecto personal sino de una estrategia que los comprendía y era en provecho de todos. El compromiso de todos con la reforma y el Pacto de Olivos significaba cambiar la imagen del PJ frente a las reformas institucionales. Una estrategia de acuerdo implicaba que el peronismo valoraba el consenso positivo y que no estaba dispuesto a repetir viejos errores. Errores que implicaron desde la proscripción hasta la concepción del peronismo como un partido con visión totalizadora e indiferente ante la legalidad y la legitimidad.

La resolución de la cuestión intrapartidaria reafirmó las posiciones de los líderes en el Pacto de Olivos, garantizó confianza, hizo posible la cooperación y dotó de legitimidad al acuerdo. En términos del *juego del seguro*, los pagos para el Pacto de Olivos se grafican en la Figura 3.

El final del Pacto. La reforma anidada

La cooperación alcanzada a nivel partidario significó destrabar la arena parlamentaria. Esto fue posible porque en este terreno los partidos mayoritarios se vieron compelidos a cumplir con los acuerdos celebrados a nivel de los líderes. El condicionamiento fue producto del refrendo que obtuvo el Pacto de Olivos por parte de las principales estructuras de toma de decisión de cada uno de los partidos; se garantizó de esta forma la disciplina de los legisladores necesarios para sancionar la ley de necesidad de la reforma.

El 29 de diciembre ambas Cámaras votaron favorablemente la ley 24.309, la cual reflejaba en un todo el Pacto de Olivos y el complementario Acuerdo de la Rosada.

La resolución del punto muerto en la arena parlamentaria puede explicarse por un lado por la decisión de la UCR de no ejercer su poder de veto, achicando así la distancia con el PJ y logrando por tanto conformar *winset* ganador. El PJ, por su parte, achicó distancias al renunciar a imponer una dudosa mayoría artificial. El acuerdo alcanzado en la arena partidaria se tradujo en un acercamiento en las preferencias de los actores en el terreno legislativo.

De acuerdo con Tsebelis (1990) una de las condiciones para modificar el statu quo es reducir la distancia entre los actores y esto fue lo que efectivamente sucedió en el Congreso de 1993. El carácter anidado de nuestro juego implica que el tamaño del *winset* ganador al statu quo en el terreno parlamentario aumentó gracias a la cooperación alcanzada en la arena partidaria.

Por otra parte, si los juegos anidados suponen que los pagos en una arena se modifican por los resultados alcanzados en otra, en nuestro caso los pagos que se correspondían con un *juego de punto muerto* en la arena principal se modifican porque lo que cambia es la naturaleza de las preferencias producto de la cooperación lograda en la arena partidaria.

El carácter anidado del juego explica entonces la superación del bloqueo en el Congreso pues gracias a este se resuelve el problema principal del *juego de punto muerto*.

Creemos que concebir el proceso que condujo a la reforma de la Constitución argentina como un juego anidado permite superar los análisis aislados de cada etapa sobre las intenciones de los actores involucrados. Hemos mostrado en términos analíticos cómo la cooperación se

convirtió en una opción óptima en función de los verdaderos objetivos. Consideramos que las evaluaciones de los protagonistas refuerzan nuestra visión:

El partido de la oposición enfrentaba un difícil dilema. O se atrincheraba en el no a la reforma [...] o intentaba llegar a un acuerdo con el oficialismo [...] No se podía caer en el enfrentamiento hasta agotar todas las instancias de negociación [...] Gracias al acuerdo logramos un consenso importantísimo, inédito en el país, sobre muchos puntos de reforma constitucional por los que el radicalismo venía luchando hace varios años, y logramos las garantías políticas y jurídicas mínimas que aseguraron que los acuerdos fueran cumplidos en la Convención Constituyente.

Ricardo Alfonsín, *Conferencia inaugural sobre la reforma de la Constitución Nacional*, 1996.

...quiero, en esta mañana, expresar ante mi pueblo mi respeto, mi admiración, al adversario político y amigo en la democracia, a mi predecesor en la Presidencia de la Nación, al presidente de la UCR, el doctor Raúl Alfonsín, por poner la democracia por encima de los legítimos intereses de la política. Dos presidentes constitucionales asumiendo la historia, sin renunciar a la lucha, con la responsabilidad que da la conducción política, inspirados en el Preámbulo de nuestra Carta Magna, suscribimos el pacto que este Honorable Congreso hizo suyo en la Ley de Convocatoria a la Reforma Constitucional. Como muchas veces he señalado, los dirigentes responsables, los buenos gobernantes, se guían pensando en las futuras generaciones y no en las futuras elecciones.

Mensaje presidencial del Dr. Carlos S. Menem a la Honorable Asamblea Legislativa, Apertura 112 Período de Sesiones Ordinarias, 1 de mayo de 1994.

Referencias

ACUÑA, Carlos. Comp. 1995. *La nueva matriz política argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión.

- ALFONSIN**, Raúl. 1996. *Democracia y Consenso*. Buenos Aires: Corregidor.
- ALFONSIN**, Raúl. 2004. *Memoria Política: transición a la democracia y derechos humanos*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- BIDART CAMPOS**, Germán. 2006. *Manual de la Constitución Reformada*. Tomo I, II y III. Buenos Aires: Ediar.
- CARRIZO**, Carla. 1997. “Entre el consenso coactivo y el pluralismo político: la Hora del Pueblo y el Pacto de Olivos (1973-1993)”. *Desarrollo Económico*, 37 (147), pp. 389-418.
- COLOMER**, Josep. 2000. *Instituciones Políticas Comparadas*. Barcelona: Ariel.
- GELLI**, María Angélica. 2005. *Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada*. Tercera edición. Buenos Aires: Editorial La Ley.
- HAGGARD**, Stephan y Mathew **MCCUBBINS**. Eds. 2001. *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- LEVITSKY**, Steven. 2005. *La transformación del Justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- LODOLA**, Germán. 1998. “Teoría de los juegos: enfoques y aplicaciones”. *Elementos para el análisis político: la Argentina y el cono sur en los '90*, compilado por E. KVATERNIK. Buenos Aires: Paidós.
- MAINWARING**, Scott y Timothy **SCULLY**. 1995. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- MARTINEZ BÓ**, Javier. 2003. “Análisis estratégico de la reforma constitucional argentina de 1994: ilustraciones del Pacto de Olivos”. Trabajo de Graduación: Economía, UdeSA.
- MAYER**, Jorge y Ricardo **SIDICARO**. Comp. 1995. *Política y Sociedad en los años del menemismo*. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones Ciclo Básico Común.
- MINISTERIO DEL INTERIOR**. 1996. “Programa para el estudio y la difusión de la reforma constitucional argentina”. *La Constitución Reformada: primer seminario sobre la reforma de 1994*. Buenos Aires.
- PANEBIANCO**, Angelo. 1990. *Modelos de Partido*. Madrid: Alianza.
- ROSATTI**, Horacio, Rodolfo **BARRA**, Alberto **GARCÍA LEMA**, Héctor **MASNATTA**, Enrique **PAIXAO** y Humberto **QUIROGA LAVIÉ**. 1994. *La Reforma de la Constitución explicada por miembros de la Comisión de Redacción*. Buenos Aires: Rubinzal Culzoni.
- SERRAFERO**, Mario. 1994. *Las formas de la reforma: entre Maquiavelo y Montesquieu*. Buenos Aires: CEAL.

- SHEPSLE**, Kenneth y Mark **BONCHEK**. 1997. *Analyzing Politics: Rationality, Behavior and Institutions*. New York: Norton and Company.
- SHUGART**, Matthew y Stephan **HAGGARD**. 2001. "Institutions and Public Policies in Presidential Systems". *Presidents, Parliaments and Policy*, editado por S. HAGGARD y M. MCCUBBINS. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- SHUGART**, Matthew y John **CAREY**. 1992. *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and electoral dynamics*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- SMULOVITZ**, Catalina. 1995. "Constitución y Poder Judicial en la Nueva Democracia Argentina. La Experiencia de las Instituciones". *La Nueva Matriz Política Argentina*, editado por C. Acuña. Buenos Aires: Nueva Visión.
- TSEBELIS**, George. 1990. *Nested Games: The Rational Choice Approach in Comparative Politics*. Berkely, CA: University of California Press.
- TSEBELIS**, George. 2002. *Veto players: How Political Institutions Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

DOCUMENTOS

- Pacto de Olivos*. Dirección de Información Parlamentaria, Honorable Cámara de Diputados de la Nación.
- Acuerdo de la Rosada*. Dirección de Información Parlamentaria, Honorable Cámara de Diputados de la Nación.
- Mensaje presidencial del Dr. Carlos S. Menem a la Honorable Asamblea Legislativa, Apertura 112 Período de Sesiones Ordinarias, 1 de mayo de 1994.

MARA PEGORARO es magíster en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés) y licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires).

FLORENCIA ZULCOVSKY es candidata a magíster en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés) y licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires).